



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI KADENCJA**

Warszawa, dnia 7 czerwca 2006 r.

Druk nr 172

**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 r., przedkładam Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2005 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Łączę wyrazy szacunku

(-) Janusz Kochanowski

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

INFORMACJA

Rzecznika Praw Obywatelskich

za 2005 r.

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

Spis treści

1. <u>Wprowadzenie</u>	6
2. <u>Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej</u>	11
A. <u>Prawo do sądu</u>	11
B. <u>Prawo do właściwej procedury prawnej</u>	29
C. <u>Rażące naruszenia przez sądy prawa procesowego, których skutkiem jest nierespektowanie przysługującego oskarżonemu prawa do obrony zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji</u>	39
D. <u>Badanie przez Rzecznika spraw, w których sądy orzekały o umorzeniu postępowania oraz umieszczeniu podejrzanego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego</u>	40
E. <u>Kasacje Rzecznika, dotyczące oczywistych naruszeń prawa zaliczanych przez ustawodawcę do grupy tzw. bezwzględnych powodów odwoławczych, wskazanych enumeratywnie w art. 439 Kpk</u>	40
F. <u>Wniosek o podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy dotyczącej wykładni art. 476 Kpk</u>	41
G. <u>Utrudniony dostęp do sekretariatów i innych jednostek organizacyjnych sądów</u>	42
3. <u>Inne konstytucyjne wolności i prawa obywateli</u>	43
A. <u>Dostęp każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych</u>	43
B. <u>Sprzeciw wobec „dzikiej lustracji”</u>	44
C. <u>Wolność zgromadzeń a przepisy prawa o ruchu drogowym</u>	46
D. <u>Bezprawność zakazu pokojowego zgromadzenia</u>	46
E. <u>Wolność prasy a prawo karne</u>	47
F. <u>Brak pełnej gwarancji realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne</u>	50
G. <u>Ograniczenie praw wyborczych osób zmieniających w okresie roku przed wyborami samorządowymi miejsce stałego zamieszkania</u>	51

H. <u>Nowe matury i rekrutacja na studia wyższe</u>	52
I. <u>Brak dostępu do informacji publicznej w szkołach wyższych</u>	53
J. <u>Wyniki postępowania rekrutacyjnego w szkołach wyższych a informacja publiczna</u>	54
K. <u>Niewłaściwa praktyka przy zwrocie paszportów</u>	54
L. <u>Niemożność wykonania uregulowań w sprawie badań lekarskich i psychologicznych kandydatów do objęcia urzędu sędziego</u>	55
M. <u>Niepobieranie przez sądy zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych od rekompensat wypłacanych ławnikom w 2004 r. za czas wykonywania czynności w sądzie</u>	56
N. <u>Wadliwa regulacja kwalifikacji zawodowych</u>	56
4. <u>Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądowo- administracyjnego</u>	58
5. <u>Rozbieżności w stosowaniu prawa cywilnego</u>	62
6. <u>Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną</u>	68
7. <u>Prawo do pracy i do wykonywania zawodu</u>	85
A. <u>Wystąpienia generalne i udział w konferencjach</u>	85
B. <u>Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym</u>	94
C. <u>Sprawy indywidualne</u>	97
8. <u>Prawo do zabezpieczenia społecznego</u>	99
A. <u>Prawo do emerytury lub renty</u>	99
B. <u>Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym</u>	102
C. <u>Legitymacja emeryta-rencisty</u>	107
D. <u>Zasady ustalania okresu wypłaty zasiłku macierzyńskiego</u>	108
E. <u>Wysokość rent wypadkowych</u>	109
F. <u>Osoby represjonowane, kombatanci, inwalidzi wojenni</u>	110
G. <u>Kryteria udzielania pomocy społecznej</u>	118
H. <u>Działania Rzecznika związane z wypłatą świadczeń przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”</u>	119
9. <u>Ochrona zdrowia</u>	121

A. <u>Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia i finansowania świadczeń zdrowotnych</u>	121
B. <u>Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej</u>	128
C. <u>Dokumentacja medyczna</u>	132
D. <u>Pracownicy ochrony zdrowia</u>	134
10. <u>Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych</u>	136
A. <u>Wspieranie rodziny w pełnieniu jej funkcji</u>	136
B. <u>Porządkowanie prawa oświatowego</u>	144
C. <u>Przeciwdziałanie segregacyjnemu traktowaniu osób niepełnosprawnych</u>	150
D. <u>Stan przestrzegania praw dzieci i młodzieży w placówkach</u>	154
11. <u>Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych</u>	159
A. <u>Prawa lokatorów</u>	159
B. <u>Dodatki mieszkaniowe</u>	164
C. <u>Sprzedaż lokali mieszkalnych</u>	165
D. <u>Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych</u>	168
E. <u>Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych</u>	170
F. <u>Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych</u>	175
G. <u>Sprawy dostaw energii i wody</u>	178
12. <u>Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane. Prywatyzacja i reprivatyzacja. Działania Rzecznika w sprawach papierów wartościowych</u>	180
A. <u>Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności</u>	180
B. <u>Prawo budowlane</u>	183
C. <u>Prywatyzacja i reprivatyzacja</u>	184
D. <u>Działania Rzecznika w sprawach papierów wartościowych</u>	187
13. <u>Ochrona konsumentów</u>	188
A. <u>Ochrona konsumentów usług finansowych</u>	188
B. <u>Usługi telekomunikacyjne</u>	190
C. <u>Usługi w przewozie lądowym</u>	196
D. <u>Wyłudzenia dokonywane na szkodę konsumentów przez firmy wysyłkowe</u>	199

E. <u>Działalność firm windykacyjnych</u>	199
F. <u>Usługi ubezpieczeniowe</u>	201
14. <u>Problematyka danin publicznych</u>	203
A. <u>Podatek od towarów i usług</u>	203
B. <u>Podatek akcyzowy</u>	206
C. <u>Podatek dochodowy od osób fizycznych</u>	207
D. <u>Podatek od nieruchomości</u>	213
E. <u>Opłata skarbową</u>	214
F. <u>Cła</u>	215
15. <u>Bezpieczeństwo obywateli. Ochrona praw pokrzywdzonych</u> <u>w postępowaniu karnym</u>	216
A. <u>Bezpieczeństwo obywateli</u>	216
B. <u>Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym</u>	224
16. <u>Wykonywanie kar i środków karnych</u>	233
A. <u>Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych</u>	233
B. <u>Warunki socjalno-bytowe uwięzienia</u>	234
C. <u>Opieka zdrowotna nad osobami pozbawionymi wolności</u>	238
D. <u>Traktowanie więźniów</u>	241
E. <u>Wykonywanie kar nieizolacyjnych</u>	245
F. <u>Konwojowanie przez Policję oraz umieszczanie w policyjnych</u> <u>izbach zatrzymań</u>	247
G. <u>Przestrzeganie prawa w izbach wytrzeźwień</u>	251
17. <u>Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych</u>	252
A. <u>Zawodowa służba wojskowa</u>	252
B. <u>Emeryci i renciści wojskowi</u>	256
C. <u>Powszechny obowiązek obrony</u>	258
D. <u>Ochrona praw funkcjonariuszy</u>	261
18. <u>Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych</u> <u>i etnicznych</u>	270
A. <u>Ochrona praw cudzoziemców</u>	270
B. <u>Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych</u>	276

<u>19. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi</u>	280
<u>20. Działalność Pełnomocników terenowych RPO</u>	287
<u>A. Zespół Terenowy we Wrocławiu</u>	288
<u>B. Zespół Terenowy w Gdańsku</u>	297
<u>21. Wnioski</u>	304
Załączniki:	
Załącznik Nr 1 - <u>Dane informacyjno-statystyczne</u>	313
Załącznik Nr 2 - <u>Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) - art. 16 ust. 1 i 2 pkt. 1 ustawy o RPO</u>	322
Załącznik Nr 3 - <u>Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO</u>	344
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>	349
Załącznik Nr 5 - <u>Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne – art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO</u>	351
Załącznik Nr 6 - <u>Kasacje</u>	353
Załącznik Nr 7 - <u>Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych</u>	357
Załącznik Nr 8 - <u>Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego</u>	360
Załącznik Nr 9 - <u>Przystąpienie do postępowania sądowego (przed sądami powszechnymi i administracyjnymi)</u>	362
Załącznik Nr 10 - <u>Wystąpienia legislacyjne</u>	365
Załącznik Nr 11 - <u>Pozostałe wystąpienia</u>	366
Załącznik Nr 12 - <u>Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie</u>	368

1. Wprowadzenie

1. Przyjęte w Polsce rozwiązania prawnoustrojowe dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich uznawane są nierzadko za modelowe. Rzecznik ma m. in. podpisaną umowę z Organizacją Narodów Zjednoczonych, aby w Europie Wschodniej i w państwach azjatyckich byłego Związku Radzieckiego budować podobne instytucje, przyczyniając się do demokratyzacji tych rejonów¹. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, poświęcając Rzecznikowi Praw Obywatelskich odrębny oddział w rozdziale „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, umocniła jego pozycję. Podstawowe przepisy regulujące kompetencje Rzecznika zawarte zostały w art. 80 oraz art. 208-212 Konstytucji. Rzecznik, z uwagi na przypisywane funkcje, jest urzędem niezależnym, znajdującym się niejako poza trójdzielnym systemem organów władzy. W polskim systemie prawnym zostało to należycie zagwarantowane. Rzecznik powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. Rzecznika obowiązuje zakaz członkostwa w partii politycznej czy związku zawodowym. Rzecznik ma także zagwarantowane prawo powrotu na zajmowane przed objęciem funkcji stanowisko albo powinien otrzymać stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli nie ma przeszkód prawnych.

2. Każdy, kto uważa, że jego wolności i prawa zostały naruszone przez organy władzy publicznej może się zwrócić, na zasadach określonych w ustawie², do Rzecznika. Każdy więc może złożyć skargę na naruszające sferę jego praw lub wolności działania organów władzy publicznej, tj. podmiotów sprawujących na mocy przepisów szczególnych władztwo (mających moc wydawania wiążących aktów kształtujących sytuację prawną i faktyczną podmiotu). Rzecznik może także podejmować czynności z własnej inicjatywy, m. in. na skutek informacji zamieszczonej

¹ Od 1995 r. Ombudsman funkcjonuje także w strukturach Unii Europejskiej. Rada Europy powołuje Komisarza do spraw Praw Człowieka. Kompetencje i procedury powoływania ombudsmanów różnią się w poszczególnych państwach. Możemy wyróżnić dwa modele: urzędu centralnego (jak np. w Polsce) i zdecentralizowanego (np. we Włoszech).

² Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

w środkach masowego przekazu oraz na wniosek Rzecznika Praw Dziecka. Powierzone zadania Rzecznik wykonuje przez badanie, czy na skutek działania lub zaniechania organów, organizacji lub instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej. Szerokie podstawy działania Rzecznika oraz brak wymogów formalnych postępowania skutkują dużą ilością wniosków wpływających do Rzecznika (w 2005 r. – 51 643). Są to sprawy właściwie z całego zakresu życia społecznego. Najwięcej, co jest pewną ilustracją istniejących w państwie warunków, obok skarg z zakresu prawa karnego, było dotyczących zagadnień socjalnych .

3. Szereg kompetencji Rzecznika wzmacnia jego pozycję w stosunku do władzy ustawodawczej. Może brać udział w posiedzeniach plenarnych Parlamentu, jak i w posiedzeniach komisji, z prawem zabrania głosu poza kolejnością. Rzecznik ma także prawo przedkładać Sejmowi i Senatowi określone sprawy wynikające z jego działalności. Na wniosek Marszałka Sejmu z kolei przedstawia informację lub podejmuje czynności w określonych sprawach. Niezwykle istotne jest uprawnienie Rzecznika do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o uznanie ustawy za niezgodną z Konstytucją. Corocznie do Trybunału Konstytucyjnego kierowanych jest około 20 (w 2005 r. – 28) wniosków o uznanie poszczególnych aktów normatywnych za niezgodne z Konstytucją oraz około 10 (w 2005 r. – 8) przystąpień do skarg konstytucyjnych. Rzecznik może wpływać na kształt obowiązujących przepisów prawnych poprzez korzystanie z ustawowego prawa inspiracji legislacyjnej, tj. kierowania do właściwych organów wniosków o wydanie, zmianę lub uchylenie przepisów. Z prawa tego w 2005 r. Rzecznik skorzystał w 92 przypadkach. Rzecznik przedłożył 10 pytań prawnych Sądowi Najwyższemu i wniósł 87 kasacji, 4 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jeden wniosek o unieważnienie orzeczenia i jedną skargę kasacyjną z obszaru prawa pracy, a także 5 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego i 12 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 7 przypadkach Rzecznik przystąpił do postępowań sądowych (przed sądami powszechnymi i administracyjnymi). Rzecznik pozostaje także niezależny od władzy

wykonawczej. Posiada natomiast istotne uprawnienia kontrolne. Ma prawo wystąpić w każdej sprawie (w 2005 r. – 244 wystąpienia), zwrócić się do odpowiedniego organu władzy wykonawczej z żądaniem wyjaśnień, odpowiedzi na pytanie, czy dostępu do dokumentacji, która w każdym czasie powinna zostać udostępniona do wglądu.

4. Rzecznik nie uczestniczy w sposób ciągły i systematyczny w procesie legislacyjnym, a w szczególności nie dokonuje ocen i nie formułuje opinii do wszystkich poddanych procedurze przygotowawczej projektów aktów prawnych. Konstytucyjne gwarancje niezawisłości Rzecznika i niezależności jego działań nie pozwalają żadnemu z organów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej lub uczestniczących w procesie prawotwórczym na żądanie udziału Rzecznika w tym procesie, którego wady są powszechnie znane³. Rzecznik samodzielnie decyduje czy w ogóle, w jakiej formie i na jakim etapie włączy się do przygotowywania konkretnego aktu prawnego bądź zespołu aktów prawnych, zwłaszcza gdy uzna, że projektowana regulacja może w perspektywie godzić w wolności i prawa człowieka i obywatela. Skoncentrowanie uwagi Rzecznika na wybranych zagadnieniach nie może jednak być odczytywane jako milcząca aprobata dla innych rozwiązań projektu, co do których Rzecznik się nie wypowiada. Oddziaływanie Rzecznika na proces tworzenia prawa następuje nie tylko w drodze inspirowania potrzeby lub ustosunkowywania się w formie wystąpień generalnych do niektórych projektów, ale także, a może przede wszystkim poprzez wnioski i przystąpienia do skarg konstytucyjnych należących do właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik jest więc wnioskodawcą lub co najmniej współuczestnikiem następczej kontroli obowiązującego prawa przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Wymaga podkreślenia znaczenie wprowadzonego w 2000 r. do ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich art. 17a, nakładającego na Rzecznika obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dyspozycja ta zmaterializowała się w realizacji kilku programów: Ruch Przeciw Bezradności Społecznej, Edukacja dla

³ Por. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 r., Biuletyn RPO-MAT, Nr 50, str.17; w dalszej części opracowania cytowana także jako „Informacja za 2004 r.”

Rozwoju, Poradnictwo Prawne i Obywatelskie, Konkurs na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską Pro Publico Bono. Szczególną wagę mają działania na rzecz budowy partnerstwa publiczno-społecznego, nawiązywania współpracy pomiędzy organami władzy publicznej, zwłaszcza samorządowej a obywatelami i ich organizacjami. Biuro Rzecznika stanowi swego rodzaju katalizator kontaktów pomiędzy przedstawicielami tych sektorów, dążących do tego samego celu: dobra wspólnego, dobra danej wspólnoty lokalnej, regionalnej, kraju.

6. Obowiązek i prawo Rzecznika do informowania opinii publicznej o swojej działalności wynika z Konstytucji oraz ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Realizowane one były przy założeniu, że jawność pracy Rzecznika jest zasadą jego działania w państwie demokratycznym, że stanowi ona istotny czynnik wspomagający skuteczność pracy Rzecznika oraz jest ważnym elementem w procesie edukacji prawnej społeczeństwa. W 2005 r. w zakresie pracy informacyjno-edukacyjnej działalność Rzecznika IV kadencji była skoncentrowana na wywiadach dla prasy centralnej, terenowej i branżowej oraz zapraszaniu dziennikarzy do udziału w tematycznych konferencjach wynikających z realizacji prowadzonych przez Rzecznika programów. Generalnie media przedstawiały działalność Rzecznika zgodnie ze stanem faktycznym, z dużą rzetelnością oraz życzliwością. Publikacje medialne były też często inspiracją do podejmowania przez Rzecznika działań z inicjatywy własnej.

7. Rzecznik był reprezentowany na dwóch konferencjach krajowych instytucji ombudsmanskich organizowanych przez: Radę Europy (IX Okrągły Stół Europejskich Ombudsmanów, Kopenhaga, 31.03-1.04.2005 r.) i Ombudsmana Unii Europejskiej (seminarium krajowych ombudsmanów państw Unii Europejskiej, Haga, 12-13.09.2005 r.). W dniach 24-25.06.2005 r. miał też miejsce Szczyt Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej zorganizowany przez instytucję ombudsmanów Węgier. Kontynuowana była też współpraca wielostronna w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego – gospodarzem konferencji ombudsmanów państw członkowskich tej organizacji byli Kanclerz Sprawiedliwości i Parlamentarny Ombudsman Finlandii (06.2005 r.). Trwała też działalność Rzecznika w Europejskim Instytucie Ombudsmana, która to

organizacja dokonuje w ostatnim czasie reorientacji z europejskiej działalności przedstawicielskiej w kierunku zaistnienia jako gremium o charakterze naukowym i akademickim. W tym też duchu odbyły się w Innsbrucku (01.2005 r.) i Wilnie (09.2005 r.) posiedzenia Zarządu i Zgromadzenia Ogólnego Europejskiego Instytutu Ombudsmana. W ramach kontaktów dwustronnych Rzecznik zrealizował 18–20.05.2005 r. oficjalną wizytę w Austrii na zaproszenie tamtejszego Urzędu Ombudsmanów, a w dniach 31.05.–3.06.2005 r. przyjął oficjalną delegację Ombudsmana Albanii. Miało też miejsce spotkanie z Ombudsmanem Gruzji, przebywającym w Polsce na zaproszenie OBWE (09.2005 r.). W 2005 r. utrzymywało się zainteresowanie działalnością, doświadczeniami i specyfiką instytucji Rzecznika ze strony państw, gdzie instytucja ombudsmana została powołana stosunkowo niedawno, bądź też jej dotychczasowa działalność wymaga innych, bardziej skutecznych rozwiązań, w tym opartych o polskie doświadczenia. W tym też kontekście Biuro Rzecznika zorganizowało staże szkoleniowe m.in. dla grupy pracowników Ombudsmana Albanii (02.2005 r.) i Armenii (05.2005 r.). Niezależnie od programów o charakterze szkoleniowo-stażowym przygotowywanych na prośbę Rady Europy lub OBWE dla określonego partnera zagranicznego należy podkreślić, iż w 2005 r. na porządku dziennym były krótkie robocze spotkania z Rzecznikiem lub jego przedstawicielami realizowane jako względnie stały element programu pobytu w Polsce delegacji instytucji państwowych lub organizacji pozarządowych. Na odnotowanie zasługuje tu znaczna liczba przedstawicieli krajów Azji Środkowej (Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Azerbejdżan), którym znana jest pozycja i rola polskiego Rzecznika.

8. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika (art. 20 ust. 1 ustawy o RPO), a wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika pokrywane są z budżetu centralnego. Rzecznik ma dwóch Zastępców objętych statusem kierowniczych stanowisk w państwie (tzw. „R”). W 2005 r. w Biurze działało 15 zespołów merytorycznych, zespół prezydialny, samodzielne wydziały: Spraw Osobowych i Wynagrodzeń oraz Finansowy, pion Ochrony Informacji Niejawnych oraz komórka audytu wewnętrznego, Straż Rzecznika. Struktura zatrudnienia w

Biurze Rzecznika wskazywała na przewagę stanowisk merytorycznych (149 na 249), a pozostałe etaty to obsługa kadrowo-finansowa, pracownicy biurowi zatrudnieni przy obiegu dokumentów, informatycy i obsługa administracyjno-techniczna.

2. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej

A. Prawo do sądu

a. Obszar prawa karnego

W 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował podjęte w poprzednich latach działania mające na celu przestrzeganie prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Podobnie jak w latach ubiegłych, przedmiotem działań Rzecznika była przewlekłość postępowań karnych powodująca naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co znajdowało niejednokrotnie wyraz w kolejnych skargach, rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, przed którym zapadały orzeczenia o naruszeniu przez polskie władze prawa zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji.

1. Rzecznik w korespondencji kierowanej do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Prokuratora Krajowego podnosił problem długotrwałości postępowań w prokuraturze, co niesie za sobą negatywne skutki dla stron. Jako przykład Rzecznik wymienił postępowanie, w którym pokrzywdzonymi byli klienci Bezpiecznej Kasy Oszczędności⁴. W piśmie z 10.06.2005 r. Prokurator Krajowy poinformował, że problematyka długotrwałości postępowań prokuratorskich jest analizowana i omawiana na naradach prokuratorów apelacyjnych i okręgowych co najmniej dwa razy w roku, z udziałem Prokuratora Generalnego i jego Zastępców. Prokuratorzy apelacyjni i

⁴ RPO-437881-II/03 z 12.01, 5.05. i 25.07 2005 r.

okręgowi mają obowiązek co pół roku dokonywać analizy postępowania prowadzonego powyżej roku. Postępowania przygotowawcze trwające powyżej 2 lat obejmowane są bieżącym nadzorem w prokuratorach apelacyjnych. Na koniec 2003 r. w skali kraju stwierdzono 260 spraw prowadzonych przeszło 2 lata, natomiast na koniec 2004 r. spraw takich było 230. Prokurator Krajowy pismem z 23.09.2005 r. poinformował ponadto, że na obszarze właściwości miejscowej Prokuratury Apelacyjnej w Warszawie w okresie ostatnich 5 lat nie stwierdzono innego, poza opisanym przez Rzecznika (sprawa BKO), postępowania zakończonego wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania z powodu przedawnienia karalności, trwającego wiele lat i prowadzonego przeciwko osobie, wobec której zastosowano tymczasowe aresztowanie. W ocenie Rzecznika istotnym aspektem tego problemu są nieodwracalne, negatywne konsekwencje prawne dla pokrzywdzonych i podejrzanych, jakie mogą wynikać z przedawnienia karalności przestępstw, w wyniku przewlekłego prowadzenia postępowań przygotowawczych. Mianowicie takie sytuacje mogą doprowadzić do naruszenia przez organy władzy publicznej konstytucyjnego prawa obywateli do sądu, jak też do wynagrodzenia szkody w przypadku jej wyrządzenia przez niezgodne z prawem działanie tychże organów. Może to skutkować odpowiedzialnością Państwa Polskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

2. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie długotrwałego prowadzenia czynności wyjaśniających przez organy Policji wobec kierowców przekraczających dozwoloną prędkość⁵, w przypadku zarejestrowania za pomocą fotoradaru danych pozwalających na ustalenie popełnienia wykroczenia. Uniemożliwia to w praktyce przyjęcie przez sprawcę wykroczenia mandatu karnego i powoduje wdrożenie postępowania sądowego, z możliwością orzeczenia przez sąd wyższej grzywny, niż w przypadku mandatu karnego. Nadto sąd może obciążyć obwinionego kosztami postępowania. Wskazać też należy na dalej idące konsekwencje dla obwinionego, w przypadku uznania przez sąd, iż przekroczenie prędkości spowodowało realne zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a tym samym wyczerpane zostały

⁵ RPO-487848-II/04 z 26.04.2005 r.

znamiona wykroczenia określonego w art. 86 Kodeksu wykroczeń. Komendant Główny Policji w odpowiedzi z 22.09.2005 r. poinformował, iż wiele różnych uwarunkowań, niezależnych od Policji, wpływa na przedłużenie czasu prowadzenia czynności wyjaśniających, a w rezultacie na niezachowanie 30 dniowego terminu, umożliwiającego stosowanie postępowania mandatowego. Równocześnie Komendant powiadomił, że zainicjował prace legislacyjne mające na celu uproszczenie trybu postępowania w tych sprawach oraz ograniczenie zaangażowania Policji w przygotowanie niezbędnej dokumentacji. Sprawa ta nadal pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

3. Kontynuując swoje działania z lat ubiegłych Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego poruszając problem długotrwałości postępowania przygotowawczego, spowodowanej przedłużającym się okresem oczekiwania na opinie biegłych⁶. W ocenie Rzecznika taka sytuacja stanowi naruszenie prawa obywatela do rozstrzygnięcia jego sprawy w rozsądnym terminie. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wielokrotnie podkreślano, iż sygnatariusze Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności mają obowiązek tak zorganizować system ochrony prawnej, aby sądy (ale także – zdaniem Rzecznika – organy ścigania) mogły rozstrzygać w zgodzie z wymaganiami wynikającymi z art. 6 Konwencji. Jak wynika z odpowiedzi z 16.01.2006 r. działania nadzorcze, wykonywane zarówno ze szczebla Prokuratury Krajowej, jak i prokuratur apelacyjnych oraz okręgowych wykazują, że jedną z najczęściej występujących przyczyn długotrwałości postępowań przygotowawczych pozostaje w dalszym ciągu wielomiesięczne niekiedy oczekiwanie na opinię biegłych. Usprawnieniu współpracy sądu i prokuratury z biegłymi służyć będzie także opracowywany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt ustawy o biegłych. Niezależnie od powyższego, dostrzegając wagę tego problemu, w ramach przygotowywanej w resorcie reformy sądownictwa przewiduje się potrzebę podjęcia nowych działań, m. in. zmierzających do zmiany dotychczasowego sposobu rekrutacji biegłych specjalności

⁶ RPO-516676-II/05 z 14.12.2005 r.

pozakryminalistycznych oraz do rozbudowy policyjnych zakładów kryminalistyki. Podkreślono, że wielokrotnie wyrażane stanowisko Prokuratury Krajowej dotyczące braku podstaw do zawieszania postępowania z uwagi na długotrwałe oczekiwanie na opracowywanie opinii przez biegłych jest aktualne. Dyrektor Biura Prezydialnego 9.11.2005 r. przekazał prokuratorom apelacyjnym wzorzec postępowania przed podjęciem decyzji o zawieszeniu postępowania oraz w sprawach zawieszonych, w którym jednoznacznie stwierdzono, że oczekiwanie na opinię biegłych nie uzasadnia zawieszenia postępowania. Niezależnie od tego, w celu podkreślenia wagi problemu i zapewnienia jednolitej praktyki prokuratorskiej Prokurator Krajowy skierował do podległych prokuratorów pismo przypominające o braku podstaw do zawieszania postępowania z uwagi na zarządzoną i trwającą czynność procesową. Przedstawiony powyżej problem pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika⁷.

4. Należy również wskazać, że długotrwałość postępowania nie jest jedyną przyczyną naruszenia prawa do sądu. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie utrudnionego dostępu do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie⁸. Warunki i tryb usprawiedliwiania niestawiennictwa oskarżonych, świadków i innych uczestników postępowania karnego z powodu choroby oraz sposób wyznaczania lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie, określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości⁹. Kierownicy zakładów opieki zdrowotnej przekazują prezesom sądów okręgowych listy zawierające

⁷ W ocenie Rzecznika należy uznać, że sytuacja w tym zakresie ulega stopniowej poprawie, co związane jest z lepszą organizacją pracy w sądach, ze zmianami w procedurze karnej, a także z wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego skargi na przewlekłość postępowania (ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki Dz.U. Nr 179, poz. 1843), co zostało podkreślone już w Informacji za rok 2004.

⁸ RPO-497263-II/05 z 13.05.2005 r.

⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24.06.2003 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1049).

proponowany wykaz lekarzy obejmujący miejsce, dni i godziny przyjęć, a ponadto niezwłocznie informują o wszelkich zmianach w tym zakresie. Sporządzony na ich podstawie wykaz lekarzy uprawnionych do wydawania zaświadczeń z terenu województwa należącego do właściwości miejscowej danego sądu okręgowego wywieszają się w siedzibie sądów, prokuratur, komend i komisariatów Policji oraz samorządu adwokackiego i radców prawnych. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z 7.07.2005 r. poinformował, że w związku z wystąpieniem Rzecznika, Ministerstwo zwróciło się do prezesów sądów okręgowych o wskazanie przypadków odmowy wyznaczania przez kierowników zakładów opieki zdrowotnej uprawnionych lekarzy oraz wskazanie innych nieprawidłowości w tym zakresie. Z przedstawionych danych wynika, że w 5 okręgach sądowych wystąpiły problemy związane z wyznaczeniem uprawnionych lekarzy. W 11 okręgach miały miejsce przypadki odmowy przyjęć pacjentów. Dokonana analiza będzie podstawą do skierowania do Ministerstwa Zdrowia wystąpienia z prośbą o interwencję w celu respektowania uregulowań w tym zakresie.

5. Rzecznik otrzymał pismo z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przedstawiające problem, z jakim do Fundacji zwróciła się pokrzywdzona. Złożyła ona zawiadomienie do prokuratury o popełnieniu na jej szkodę przestępstwa groźby karalnej, którego sprawcą miał być adwokat. Wskutek dwukrotnego umorzenia postępowania nabyła uprawnienia do wniesienia aktu oskarżenia. O sporządzenie i podpisanie aktu oskarżenia, w odniesieniu do którego obowiązuje przymus adwokacki, zwracała się do adwokatów, jednak żaden z nich nie podjął się tego, gdyż sprawa dotyczyła innego członka palestry. Powyższa sprawa stanowi niepokojący sygnał w zakresie systemowych rozwiązań regulujących problematykę udzielania pomocy prawnej przez adwokatów. Przykład ten ilustruje powstawanie barier nieprzewidzianych przez ustawodawcę w wykorzystywaniu przez strony postępowania przysługujących im praw. Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w tej sprawie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej i Prezesa Krajowej Izby Radców

Prawnych¹⁰. Prezes KRRP 29.06.2005 r. poinformował, że Krajowej Radzie nie sygnalizowano dotąd podobnych przypadków odnoszących się do odmów ze strony radców prawnych. Prezes KRRP stwierdził ponadto, iż nie znajduje uzasadnienia dla odmowy sporządzania przez radców prawnych aktu oskarżenia w sytuacji, gdy wskazany przez pokrzywdzonego sprawca czynu zabronionego jest radcą prawnym (adwokatem). Przepis art. 22 ustawy o radcach prawnych¹¹ nakłada na radcę prawnego obowiązek świadczenia pomocy prawnej każdemu podmiotowi, który jej potrzebuje i po nią się zgłasza. Wskazana w tym przepisie możliwość odmowy świadczenia pomocy prawnej musi więc być traktowana jako sytuacja wyjątkowa. Natomiast Prezes NRA 17.11.2005 r. poinformował, że Prezydium NRA zwróciło się 26.08.2005 r. do Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie z prośbą o przedstawienie stanowiska. Izba ta otrzymała ponaglenie ze strony NRA o nadesłanie wyjaśnień.

6. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący niektórych przepisów ustawy z 6.04.1990 r. o Policji¹², regulujących m.in. dostęp do materiałów zgromadzonych podczas kontroli operacyjnej. Trybunał orzekł, że: 1) art. 19 ust. 4 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji jest niezgodny z art. 51 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, 2) art. 19 ust. 16 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje po zakończeniu kontroli operacyjnej powiadomienie o tej kontroli podejrzanego i jego obrońcę, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, 3) art. 19 ust. 18 ustawy jest niezgodny z art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 4) art. 20 ust. 2 ustawy przez to, że nie precyzuje, w jakich sytuacjach można gromadzić informacje o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu, i nie określa rodzajów tych informacji w sposób wyczerpujący, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 5) art. 20 ust. 17 ustawy jest zgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 6) zarządzenie Nr 6 Komendanta Głównego Policji z 16.05.2002 r. w sprawie uzyskiwania, przetwarzania i

¹⁰ RPO-505817-II/05 z 16.06.2005 r.

¹¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.

¹² Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

wykorzystywania przez Policję informacji oraz sposobów zakładania i prowadzenia zbiorów tych informacji¹³ jest niezgodne z art. 51 ust. 5 oraz art. 93 ust. 2 Konstytucji¹⁴.

7. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek¹⁵ o stwierdzenie niezgodności art.148 § 2 Kk (w brzmieniu nadanym temu przepisowi ustawą z 27.07. 2005 r. o zmianie Kk, Kpk i Kkw)¹⁶ z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust.1 i 2, art.10 w zw. z art. 175 ust.1 oraz z art. 45 ust.1 Konstytucji. Poselski projekt tej nowelizacji dotyczył wprowadzenia możliwości orzeczenia bezterminowo zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej w przypadku przestępstw popełnionych z pobudek seksualnych, obligatoryjności orzeczenia w określonych przypadkach o przymusowym leczeniu sprawcy takich przestępstw, a w niektórych przypadkach o umieszczeniu w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym po odbyciu kary oraz znowelizowania przepisów dotyczących sposobu wykonywania orzeczeń związanych z powyższymi przestępstwami. Intencją autorów projektu była ochrona przed kontynuowaniem działalności przestępczej przez osoby dopuszczające się groźnych przestępstw z pobudek seksualnych. Projekt nie ingerował w treść art.148 Kk. W trakcie drugiego czytania do projektu zgłoszono poprawki z których jedna zawierała projekt nowelizacji art. 148 Kk. Analiza procesu legislacyjnego tej nowelizacji wskazuje zdaniem Rzecznika, iż kwestionowany we wniosku przepis nie był objęty pierwotnym zakresem projektu. Kwestia której dotyczy poprawka nie jest w sposób bezpośredni związana z przedmiotem i celem projektu, oraz została ona zgłoszona w końcowej fazie postępowania ustawodawczego. W tym stanie rzeczy Rzecznik uznał, iż procedura uchwalania kwestionowanego przepisu nie spełnia wymogów określonych w art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, iż w polskim prawie karnym został przyjęty model sankcji względnie oznaczonych, gdyż tylko ta koncepcja pozwala na realizację w

¹³ Dz.Urz. KGP Nr 8, poz. 44 oraz z 2003 r. Nr 9, poz. 47.

¹⁴ Wyrok TK z 12.12.2005 r. K 32/04.

¹⁵ RPO-512818-II/05 z 8.09.2005 r.

¹⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1363.

praktyce prawa karnego konstytucyjnej zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez niezawisłe sądy (art. 175 Konstytucji), wynikającej z zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Znowelizowany przepis art. 148 § 2 Kk zawiera sankcję bezwzględnie oznaczoną, która zdaniem Rzecznika utrudni sądowi realizowanie dyrektywy trafności reakcji karnej, a tym samym zasady sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Trans – Herbst Jarosław T. spółka jawna w K. o zbadanie zgodności art. 30 § 3 oraz art. 31 § 1 ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹⁷ w zakresie, w jakim przepisy te statuują obligatoryjny przypadek przedmiotów przestępstwa stanowiących własność osoby trzeciej, z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji¹⁸. Wyrokiem z 29.06.2005 r.¹⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 31 § 1 w związku z art. 30 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjność przypadku narzędzi, stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 21 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przedmiotem orzekania w tej sprawie nie była cała instytucja przypadku przedmiotów przestępstwa skarbowego ani nawet przypadek przedmiotu przestępstwa stanowiącego własność osoby trzeciej. Trybunał odniósł się wyłącznie do zagadnienia przypadku narzędzi, które służyły do popełnienia czynu zabronionego bez wiedzy i zgody ich właściciela. Trybunał Konstytucyjny uznał, że orzeczenie przypadku narzędzia, które służyło do popełnienia przestępstwa, prowadzi do pozbawienia właściciela przysługującego mu prawa własności. Jest to zatem najdalej idąca ingerencja w to najszersze z praw. Zastosowanie tak drastycznego środka może być niekiedy zasadne, wręcz konieczne. Jednak wobec deklaracji zawartej w Konstytucji, że Rzeczpospolita chroni własność, pozbawienie jej jest środkiem

¹⁷ Dz.U. Nr 83, poz. 930 ze zm.

¹⁸ RPO-476050-II/04 z 14.07.2004 r.

¹⁹ SK 34/04.

ostatecznym. Powyższe orzeczenie ma doniosłe znaczenie w tego typu sprawach.

9. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tomasza D.²⁰ i w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego przedstawił następujące stanowisko: „Art. 535 § 2 Kpk jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.” Stosownie do art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z wykonywaniem władzy publicznej może być także orzeczenie sądowe. W sprawach karnych właściwym postępowaniem służącym stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego jest postępowanie kasacyjne.

10. Rzecznik przystąpił do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Jadwigi C. i Reginy R.-B.²¹ i przedstawił następujące stanowisko: „Art. 632 pkt 2 Kpk w zakresie, w jakim ogranicza przyznanie osobie, która w sprawie z oskarżenia publicznego została uniewinniona, zwrotu całości lub części wynagrodzenia jednego obrońcy z wyboru jedynie do uzasadnionych wypadków, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.” Zróznicowanie w zakresie zwrotu kosztów należności adwokackich zostało wprowadzone według kryterium sposobu ustanowienia obrońcy. W sprawach z oskarżenia publicznego, wyznaczenie oskarżonemu przez sąd obrońcy z urzędu w sytuacjach określonych w art. 79 i art. 80 Kpk (obrona obligatoryjna) bądź na wniosek oskarżonego (w przypadku zaistnienia okoliczności wymienionych w art. 78 § 1 Kpk) realizującego w ten sposób swoje uprawnienia konstytucyjne – zobowiązuje sąd na mocy art. 632 pkt 2 Kpk do obciążenia Skarbu Państwa kosztami tej obrony. Natomiast w wypadku nawiązania stosunku obrończego z wyboru w sprawie publicznoskargowej, w sytuacji uniewinnienia oskarżonego (umorzenia postępowania) – co do zasady – nie są one zasądzone od Skarbu Państwa

²⁰ RPO-505193-II/05 z 20.06. i 19.08.2005 r.

²¹ RPO-507665-II/05 z 28.07.2005 r. (SK 36/05).

tytułem zwrotu koszty takiej obrony. Obciążają one stronę, która obrońcę ustanowiła.

11. Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka B.²² dotyczącej ograniczenia możliwości wznowienia postępowania karnego i przedstawił następujące stanowisko: „Art. 540 § 2 Kpk jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji. Przepis art. 540 § 2 Kpk stanowi jedyną w postępowaniu karnym podstawę do wznowienia postępowania w przypadku, gdy w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą do wydania orzeczenia kończącego postępowanie karne. Z przepisu tego wynikają jednak istotne ograniczenia możliwości wznowienia postępowania: wznowienie może dotyczyć wyłącznie wyroku skazującego lub warunkowo umarzającego postępowanie, może ono nastąpić wyłącznie na korzyść oskarżonego, może dotyczyć wyłącznie przepisu prawnego będącego podstawą skazania lub warunkowego umorzenia. Brzmienie art. 540 § 2 Kpk wyklucza możliwość wznowienia postępowania w interesie innej strony procesu niż oskarżony. Wznowienie postępowania jest niemożliwe także wówczas, gdy leży w interesie oskarżonego, ale nie dotyczy wyroku skazującego lub warunkowo umarzającego postępowanie różnicuje sytuacje podmiotów, wobec których wydane zostało ostateczne orzeczenie o ich prawach i wolnościach konstytucyjnych na podstawie przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją. Zatem art. 540 § 2 Kpk w sposób bardzo daleko idący zawęża możliwość wznowienia postępowania w przypadku określonym w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

12. Rzecznik kontynuował podjęte działania w sprawie stosowania wobec podejrzanego bądź oskarżonego o znęcanie się środka zapobiegawczego w postaci dozoru policyjnego z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego. Zdaniem Rzecznika argumenty przedstawione w odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie z 3.12.2004 r. w tej sprawie, że obowiązujące przepisy zapewniają, przy prawidłowym ich stosowaniu, odizolowanie sprawcy znęcania się od ofiary, nie są

²² RPO-515612-II/05 z 16.11.2005 r. SK 60/05.

przekonujące. Z odpowiedzi wynika, że wprowadzając powyższy środek zapobiegawczy należałoby zapewnić podejrzanym (oskarżonym) sieć schronisk, do których mogliby się udać w przypadku orzeczenia w stosunku do nich takiego nakazu. Paradoksalnie sieć schronisk i noclegowni jest już tworzona na podstawie obowiązującego prawa, z tym że w miejscach tych nie są umieszczani sprawcy czynów, lecz ich ofiary. Sprawca natomiast pozostaje w mieszkaniu. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie potrzeby zmiany przepisów obowiązujących w tym zakresie²³. Sekretarz Stanu w MS poinformował 3.02.2005 r., że opracowano projekt ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości i Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu²⁴ z prośbą o rozważenie potrzeby nowelizacji art. 275 § 2 Kpk, polegającej na dodaniu przepisu stanowiącego o możliwości wydania przez prokuratora lub sąd postanowienia w przedmiocie zakazu zbliżania się podejrzanego (oskarżonego) do ofiary, jak i o czasowym opuszczeniu przez podejrzanego (oskarżonego) wspólnego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania. W ustawie z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie²⁵, przewidziano między innymi możliwość określenia kontaktu skazanego z pokrzywdzonym lub zakazu zbliżania się skazanego do pokrzywdzonego w określonych okolicznościach. Rzecznik uznał niektóre uregulowania zawarte w tej ustawie za wadliwe i planuje skierowanie kolejnego wystąpienia w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

13. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ochrony małoletnich ofiar przestępstw²⁶. Otóż Rzecznik otrzymuje sygnały świadczące, iż unormowania zawarte w art. 185a Kpk stanowią niewystarczającą gwarancję ochrony małoletnich ofiar przestępstw przed powtórnią wiktymizacją. W „Gazecie Wyborczej” z 13.01.2005 r. opisano przypadek ponownego przesłuchania dwojga dzieci

²³ RPO-453872-II/03 z 11.01.2005 r.

²⁴ RPO-453872-II/03 z 22.02.2005 r.

²⁵ Dz.U. Nr 180, poz. 1493.

²⁶ RPO-494684-II/05 z 17.02.2005 r.

pokrzywdzonych w sprawie o przestępstwo przeciwko wolności seksualnej, a także o jednoczesnej obecności na sali rozpraw dzieci i oskarżonego o to przestępstwo. Nawiązując do projektu nowelizacji art. 185a, Rzecznik podziela pogląd o konieczności zmian w procedurze karnej, które zagwarantują nie tylko bezpieczeństwo przesłuchiwanemu dziecku, ale także zapewnią realizację i respektowanie konstytucyjnego prawa dziecka do godności i pozwolą uniknąć przeżyć, które nie pozostają bez negatywnego wpływu na jego psychikę. Sekretarz Stanu w MS pismem z 18.03.2005 r. poinformował, że projekt art. 185a Kpk przewiduje, iż zgodnie z procedurą przewidzianą w tym przepisie ma być przesłuchany każdy świadek, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat. Ustawą z 3.06.2005 r. o zmianie Kpk dokonano korekty przepisów. Regulacje te powinny stanowić pewien kompromis pomiędzy interesem pokrzywdzonego dziecka, a gwarancjami przysługującymi oskarżonemu²⁷.

14. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie propozycji nowelizacji przepisów dotyczących mediacji²⁸, zawartych w Kodeksie karnym, Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie karnym wykonawczym, Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, oraz odnośnie nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach karnych. Rzecznik stwierdził m.in., że przepis art. 68 § 2 Kk powinien uwzględniać możliwość podjęcia postępowania karnego, jeżeli oskarżony nie realizuje obowiązków określonych w ugodzie będącej wynikiem postępowania mediacyjnego lub sesji sprawiedliwości naprawczej. Nowelizacja art. 23a § 1 Kpk powinna zmierzać do poszerzenia kręgu osób, które mogą brać udział w postępowaniu mediacyjnym m.in. o osobę podejrzaną. Rzecznik wniósł o rozważenie wprowadzenia programu pilotażowego dotyczącego mediacji z udziałem osób skazanych prawomocnymi wyrokami sądów karnych.²⁹ Sekretarz Stanu w MS 7.06.2005 r. poinformował, że w jego ocenie nie istnieje

²⁷ Art. 185a Kpk, Dz.U. Nr 141, poz. 181.

²⁸ RPO-458685-II/03 z 4.05.2005 r.

²⁹ Uczestnicy spotkania zorganizowanego w Biurze Rzecznika (12.2004 r.) zaproponowali wprowadzenie mediacji i sesji sprawiedliwości naprawczej w sprawach o wykroczenia.

pilna potrzeba nowelizacji przepisów dotyczących mediacji. Powyższa sprawa pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika.

15. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej³⁰ może się ona zwrócić do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności, w tym zatrzymanie rzeczy. Pozostają jednak nieuregulowane kwestie przesłanek zwrotu uprawnionym rzeczy zatrzymanych na potrzeby komisji, terminu i trybu zwrotu oraz ewentualnego trybu odwoławczego od decyzji komisji. Istnieje więc luka powodująca, iż prawa podmiotowe osób zobowiązanych do wydania rzeczy nie są należycie chronione. Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu w sprawie braku uregulowania wskazanego wyżej problemu³¹. Marszałek Sejmu 10.06.2005 r. poinformował, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu, a ze swych uprawnień korzystać może tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania. Z obu przywołanych zasad można wywieść obowiązek komisji do czuwania nad prawidłowością postępowania z dowodami rzeczowymi, obejmujący powinność nieprzetrzymywania pozyskanych przez komisję przedmiotów, które stały się zbędne dla prowadzonego postępowania. Nieuzasadniona zatem wydaje się teza, w myśl której w ustawie o sejmowej komisji śledczej istnieje sygnalizowana luka.

16. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie niemożności wznowienia postępowania karnego skarbowego na korzyść interwenienta³². Należałoby wprowadzić zmiany w Kodeksie karnym skarbowym poprzez wskazanie w art. 128 § 1 Kks, iż do interwenienta stosuje się odpowiednio art. 540 § 2 Kpk. Wskazana byłaby także taka zmiana art. 540 § 2 Kpk, aby nie ulegało wątpliwości, iż postępowanie wznawia się na korzyść każdej strony postępowania karnego (lub karnego skarbowego), o której prawach i wolnościach orzeczono w tym postępowaniu na podstawie przepisu uznanego wyrokiem Trybunału

³⁰ Dz.U. z 1999 r., Nr 35, poz. 321 ze zm.

³¹ RPO-503855-II/05 z 31.05.2005 r.

³² RPO-514592-II/05 z 29.09.2005 r. (por. wyrok TK z 29.06.2005 r. SK 34/04).

Konstytucyjnego za sprzeczny z Konstytucją. Komisja Kodyfikacyjna 21.11.2005 r. zaproponowała, aby przepis art. 540 § 2 Kpk miał następującą treść: „postępowanie wznawia się na korzyść strony lub innej osoby nie będącej stroną, jeżeli w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą orzeczenia bezpośrednio dotyczącego jej praw”. Nie wydaje się natomiast uzasadnione rozszerzenie zakresu podstaw wznowienia postępowania z urzędu. O tym stanowisku Rzecznik poinformował Ministra Sprawiedliwości zwracając się jednocześnie o rozważenie możliwości zmiany wskazanych wyżej przepisów³³. W odpowiedzi z 30.12.2005 r. Minister poinformował Rzecznika, że podziela pogląd wyrażony w wystąpieniu o potrzebie nowelizacji wymienionych przepisów, dodając, że zostaną one uwzględnione w przygotowywanych obecnie projektach nowelizacji kodyfikacji karnych. Rzecznik będzie monitorował prace nad nowelizacją wskazanych wyżej przepisów.

17. Rzecznik wystąpił do Prokuratora Krajowego w sprawie potrzeby zmiany niektórych przepisów Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³⁴, zmierzających do zmiany art. 18 ust. 2 ustawy o prokuraturze³⁵ oraz wydanego na podstawie tego przepisu – Regulaminu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³⁶, w celu usunięcia sprzeczności niektórych przepisów Regulaminu z ustawą o prokuraturze. W ocenie wnioskodawcy, który zwrócił się w tej sprawie do Rzecznika art. 18 ust. 2 ustawy o prokuraturze nie spełnia wymogów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, w tym w szczególności kryterium szczegółowości. Niezgodność ta powoduje, iż wydany na podstawie upoważnienia zawartego w tej ustawie Regulamin jest niekonstytucyjny. W odpowiedzi z 21.12.2005 r. poinformowano Rzecznika, iż w Prokuraturze Krajowej trwają od 11. 2005 r., prace nad zmianą ustawy o prokuraturze oraz

³³ RPO-514592-II/05 z 6.12.2005 r. Rzecznik poinformował Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o tym, że przyłączył się do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie SK 60/05, dotyczącej zgodności art. 540 § 2 Kpk z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji.

³⁴ RPO-505801-II/05 z 1.12.2005 r.

³⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 1992 r. Nr 38, poz. 163.

Regulaminem wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. W toku tych prac zostanie przygotowane, zgodnie z sugestią Rzecznika, nowe brzmienie art. 18 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

18. Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą relacji pomiędzy przepisami art. 16 ust. 4 i 17 ust. 4 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji³⁷, a rozporządzeniami Rady Ministrów wydanymi na podstawie delegacji zawartych w tych przepisach z 17.09.1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego³⁸ oraz z 19.07.2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów oraz zasad użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte Policji³⁹. Wydaje się bowiem, iż uprawnienie policjanta do odstąpienia od wzywania osoby do zachowania zgodnego z prawem oraz od uprzedzenia o użyciu środków przymusu bezpośredniego lub oddaniu strzału ostrzegawczego pociskami niepenetracyjnymi zawarte w § 1 ust. 3 rozporządzenia z 17.09.1990 r. oraz w – odniesieniu do użycia broni palnej – w § 3 ust. 2 rozporządzenia z 19.07.2005 r. wykracza poza zakres delegacji ustawowych stanowiących podstawę do wydania tych aktów wykonawczych. W ocenie Rzecznika sposoby użycia przez funkcjonariuszy Policji przymusu bezpośredniego oraz broni palnej winny być uregulowane w przepisach rangi ustawowej. Rzecznik zwrócił się więc do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ustosunkowanie się do tej kwestii⁴⁰.

19. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę § 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.12.2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego uprawnienia dla strażników straży gminnych (miejskich) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego⁴¹, m.in. uprawnienie strażników do dokonywania w odniesieniu do kierujących

³⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 70, poz. 410 ze zm.

³⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 135, poz. 1132.

⁴⁰ RPO-512369-II/05 z 20.09.2005 r.

⁴¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 14, poz. 144 ze zm, por. RPO-513178-II/05 z 16.11.2005 r.

pojazdami kontroli dozwolonej prędkości. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁴². Ustawa ta przyznaje strażnikom straży gminnej (miejskiej) uprawnienie do podjęcia decyzji o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi w sytuacji, gdy pojazd został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu. Ponadto straż gminna (miejska) może unieruchomić pojazd w razie pozostawienia go w miejscu zabronionym. Prawo o ruchu drogowym nie przyznaje natomiast dalszych uprawnień straży gminnej (miejskiej) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego.

20. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie przepisów dotyczących sum depozytowych przechowywanych przez sądy. Przepis § 18 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12.06.2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych⁴³ jest niezgodny z art. 179 § 5 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁴, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż zostały przekroczone granice upoważnienia ustawowego⁴⁵. Podobne zarzuty dotyczą przepisu § 17 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 9.02.2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu⁴⁶. Niezgodność tego przepisu z art. 32 ustawy finansach z 26.11.1998 r. o finansach publicznych⁴⁷, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, polega na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego. Wprowadzenie w rozporządzeniu regulacji, w której oprocentowanie sum depozytowych jednostek złożonych w związku z postępowaniem karnym, karnym skarbowym, administracyjnym, cywilnym oraz w sprawach o

⁴² Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.

⁴³ Dz.U. Nr 97, poz. 876.

⁴⁴ Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁴⁵ RPO-508366-II/05 z 19.10.2005 r. Minister miał określić jedynie szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów. Tymczasem w rozporządzeniu rozstrzygnął, w jaki sposób mają być traktowane odsetki od sum depozytowych sądów złożonych w związku z postępowaniem karnym, karnym skarbowym, administracyjnym, cywilnym oraz w sprawach o wykroczenia.

⁴⁶ Dz.U. Nr 23, poz. 190.

⁴⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

wykroczenia, stanowi dochody budżetu państwa, wykracza poza zakres delegacji zawartej w art. 32 ustawy o finansach publicznych.

b. Obszar prawa cywilnego

1. Po raz kolejny Rzecznik podjął sprawę doręczania pism sądowych na wskazaną skrytkę pocztową, co w obecnym stanie prawnym w dalszym ciągu nie jest możliwe. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości⁴⁸ Rzecznik wskazuje, że w przypadku osób bezdomnych oraz pozostających ze sobą w konflikcie rodzinnym, często jest to jedyny sposób, aby pismo procesowe mogło w ogóle zostać doręczone osobie zainteresowanej. Problem ten Rzecznik podnosi już od 2000 r. i pomimo przekazania w przeszłości wystąpienia Rzecznika do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego do zmiany stanu prawnego w tym zakresie nie doszło. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował⁴⁹, że Komisja Kodyfikacyjna skłania się do pozytywnej regulacji przedstawionego zagadnienia w przepisach Kpc i zajmie się opracowaniem stosownego projektu.

2. Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości⁵⁰ na problem przejrzystości, czytelności i zrozumiałości informacji zawartych w odpisach ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym. Ze skarg napływających do Rzecznika wynika, że osoby zainteresowane z ogromną trudnością są w stanie odtworzyć treść informacji zawartej w odpisie, często także z tego powodu jest on nieprzydatny dla potrzeb skarżących. Zdarza się, że odpis z księgi wieczystej zawiera kilkanaście stron – co jest efektem bardzo złożonej jej struktury – a tylko jedna strona zawiera informacje istotne dla zainteresowanego. W opinii Rzecznika obecna forma księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym nie zapewnia w sposób prawidłowy zasady jawności ksiąg i jest niekomunikatywna. Minister poinformował, że trwają prace nad poprawą formy graficznej odpisów z ksiąg wieczystych, natomiast sama struktura informatycznej księgi wieczystej nie może już ulec zmianie, bo takie są

⁴⁸ RPO-479912-IV/04 z 26.01.2005 r.

⁴⁹ Pismo z 16.03.2005 r. P.II.4308/818/05.

⁵⁰ RPO-474523-IV/04 z 25.03.2005 r.

wymagania systemu informatycznego, a jego zmiana z kolei wymagałaby niewspółmiernych nakładów finansowych. Tak więc system okazał się ważniejszy od celów, jakie ma spełniać, i choć trudno się z tym pogodzić, to wydaje się, że Rzecznik nie ma już instrumentów, za pomocą których mógłby wpłynąć na zmianę tego stanu rzeczy.

3. W piśmie do Ministra Gospodarki i Pracy⁵¹ Rzecznik podniósł problem braku prawnej możliwości uruchomienia procedury sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnych wydanych w drugiej instancji przez Komisję Odwoławczą działającą przy Urzędzie Patentowym. Komisja ta działała pod rządami ustawy o wynalazczości⁵² jako organ drugiej instancji od orzeczeń Urzędu Patentowego. Od jej orzeczeń nie przysługiwała na ogólnych zasadach skarga do NSA, lecz uprawnione podmioty mogły wnieść rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. W obecnym stanie prawnym wniesienie rewizji nadzwyczajnej nie jest już możliwe, a likwidacji uległa też sama Komisja Odwoławcza. Działające obecnie pod rządami ustawy prawo własności przemysłowej⁵³ kolegia orzekające do spraw spornych Urzędu Patentowego, mają swoje ustawowe kompetencje, wśród których nie ma nadzoru nad orzeczeniami dawnej Komisji Odwoławczej. Nie istnieje więc organ wyższego stopnia w rozumieniu Kpa., przed którym mogłoby się toczyć postępowanie nadzorcze (np. w trybie art. 156 Kpa). Żaden przepis nie przewiduje też uruchomienia procedury sądowej kontroli orzeczeń Komisji Odwoławczej. Brak możliwości zainicjowania postępowania kontrolnego narusza, zdaniem Rzecznika, konstytucyjną zasadę praworządności. Nie jest bowiem możliwe wyeliminowanie wadliwego orzeczenia administracyjnego. Również brzmienie art. 45 Konstytucji prowadzi do wniosku, że rozważenia wymaga wprowadzenie, choćby ograniczonej w czasie, możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję Komisji Odwoławczej. Minister Gospodarki i Pracy podzielił pogląd Rzecznika. Rzecznik niebawem powróci do tej sprawy.

⁵¹ RPO-495538-IV/04 z 13.06.2005 r.

⁵² Ustawa z 19.10.1972 r. o wynalazczości (Dz.U. z 1993 r. Nr 26, poz. 117 ze zm.)

⁵³ Ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.).

4. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej Klary B., która została ukarana grzywną za naruszenie powagi sądu. Następnie grzywna ta, wobec braku możliwości jej uiszczenia przez ukaraną, została zamieniona na areszt, w trybie art. 50 § 3 usp⁵⁴. Postanowienie o zamianie kary sąd wydaje w takiej sytuacji bez badania przyczyn nie uiszczenia grzywny i nie ma możliwości zażalenia się na to postanowienie. W wyroku z 5.07.2005 r.⁵⁵ Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 50 § 3 usp w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie o zamianie kary porządkowej grzywny na karę pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

B. Prawo do właściwej procedury prawnej

a. Kasacje i wnioski o unieważnienie orzeczeń zapadłych w latach 1944-1989, które nosiły znamiona represji o charakterze politycznym

Na wstępie należy wyodrębnić kasacje od orzeczeń „historycznych” noszących najczęściej znamiona represji za wyrażanie ocen i poglądów politycznych, zatem za faktyczną realizację praw i wolności obywatelskich⁵⁶. Szereg kasacji dotyczyło orzeczeń skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy” oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw⁵⁷. Wiele kasacji wniesionych przez Rzecznika dotyczyło także innych prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w latach 1944-1989, które zapadły, w ocenie Rzecznika, z rażącym naruszeniem prawa materialnego i procesowego. Przykładowo można w tym miejscu wymienić:

1. Sprawę, w której rażąco naruszono prawo karne materialne poprzez zastosowanie dla oceny karnoprawnej zachowania oskarżonych

⁵⁴ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.)

⁵⁵ SK 26/04

⁵⁶ RPO-461276-II/04, RPO-445539-II/03, RPO-477841-II/04, RPO-457414-II/03, RPO-452193-II/03, RPO-484987-II/04, RPO-495274-II/05.

⁵⁷ RPO-479438-II/04, RPO-323230-II/99, RPO-495790-II/05, RPO-472962-II/04, RPO-510642-II/02.

przepisów Kodeksu karnego Wojska Polskiego z 1944 r. i w następstwie wymierzenie im obligatoryjnej kary śmierci, mimo iż w dacie orzekania podstawę prawną dla przyjęcia odpowiedzialności karnej skazanych stanowiły obowiązujące w chwili popełnienia zarzucanego im czynu, względniejsze dla oskarżonych przepisy Kodeksu karnego wojskowego z 1932 r. Ponadto Rzecznik zarzucił wyrokowi zapadłemu w tej sprawie rażące naruszenie prawa karnego procesowego poprzez zastosowanie na etapie postępowania przygotowawczego i jurysdykcyjnego przepisów Kodeksu postępowania karnego Polskich Sił Zbrojnych w ZSRR z 1944 r., pomimo że obowiązywał wówczas Kodeks wojskowego postępowania karnego z 1936 r.⁵⁸

2. Sprawę, w której zapadł wyrok z rażącym naruszeniem prawa materialnego – art. 163 Kk z 1932 r. w zw. z art. 1 Kk z 1932 r. (udział w zbiegowisku i czynna napaść na funkcjonariuszy MO) poprzez niezasadne przyjęcie, że przypisane wszystkim oskarżonym przestępstwo było czynem bezprawnym, podczas gdy w rzeczywistości czyn ten stanowił realizację usprawiedliwionego obywatelskiego nieposłuszeństwa i społecznego oporu, w sytuacji uniemożliwienia przez ówczesne władze państwowe swobodnego wykonywania praktyk religijnych⁵⁹.

3. Sprawę Ewy Z., która została oskarżona w 1984 r. o to, że w okresie 1983 r. działając wspólnie z innymi osobami gromadziła w celu kolportażu nielegalne wydawnictwa „Solidarności”, zawierające treści łączące i poniżające ustrój i naczelne organy PRL. Sąd Rejonowy w K. umorzył powyższą sprawę na podstawie przepisów ustawy z 21.07.1984 r. o amnestii⁶⁰. W uzasadnieniu kasacji Rzecznik stwierdził, iż wydawnictwa i ulotki opracowywane, powielane i rozpowszechniane przez członków zdelegalizowanego wówczas NSZZ „Solidarność” nie zawierały treści łączących, wyszydzających lub poniżających w rozumieniu art. 270 § 1 dawnego Kk z 1969 r. Krytykę ustroju politycznego i organów państwowych, a także informowanie o ważnych wydarzeniach należy oceniać jako formę realizacji prawa do swobodnego wyrażania opinii i uzewnętrzniania poglądów zagwarantowanego w obowiązującej w dacie

⁵⁸ RPO-462720-II/04.

⁵⁹ RPO-473928-II/04.

⁶⁰ Dz.U. Nr 36, poz. 192.

orzekania Konstytucji oraz przepisach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.⁶¹

4. Sprawy, w których w zaskarżonych wyrokach błędnie przyjęto, że przypisane oskarżonym czyny z art. 46 ust. 1 dekretu z 12.12.1981 r. o stanie wojennym⁶² były społecznie niebezpieczne, podczas gdy w rzeczywistości nie wykazywały one cech społecznego niebezpieczeństwa stanowiącego konstytutywny element przestępstwa. Oskarżeni, prowadząc działalność w strukturach NSZZ „Solidarność”, uznali za swój moralny i patriotyczny obowiązek przeciwstawić się środkami pokojowymi wprowadzonemu wbrew woli Narodu Polskiego stanowi wojennemu⁶³.

5. Postępowanie, w toku którego Sąd pierwszej instancji zaniechał rozważenia i uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących przemawiać na korzyść oskarżonych, a tym samym nie wziął pod uwagę przy wyrokowaniu całokształtu okoliczności ujawnionych w toku przewodu sądowego, co w konsekwencji doprowadziło do dowolnej oceny materiału dowodowego, skutkującej wysnuciem błędnego wniosku, iż oskarżeni dopuścili się zarzucanych im czynów, które miały polegać na zmianie przemocą ustroju PRL. Otóż z dowodów przeprowadzonych w tej sprawie wynikało niezbicie, że celem powstałej organizacji do której należeli oskarżeni było zorganizowanie wyjazdu za granicę, a nie zmiana przemocą ustroju PRL. Uchybienia procesowe, których dopuścił się sąd pierwszej instancji przeniknęły do postępowania odwoławczego i miały istotny wpływ na treść postanowienia Najwyższego Sądu Wojskowego⁶⁴, podobnej natury zarzuty postawiono orzeczeniu NSW na mocy którego skazano oficera BCh za to, że w zimie pod koniec 1943 r. lub na początku 1944 r., jako Komendant gminny organizacji konspiracyjnej pod nazwą „Korpus Bezpieczeństwa”, wykonując rozkaz komendanta powiatowego tejże organizacji i idąc na rękę władzy państwa niemieckiego brał czynny udział w dokonanym w sposób zorganizowany przez grupę partyzancką w sile ponad 100 ludzi zabójstwie około 14 osób narodowości żydowskiej – czym dopuścił się zdaniem sądu zbrodni z art. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 § 1

⁶¹ RPO-312386-II/99.

⁶² Dz.U. Nr 29, poz. 154.

⁶³ RPO-456115-II/03, RPO-493396-II/04.

⁶⁴ RPO-496900-II/05.

i 2 dekretu z 31.08.1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko – hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego⁶⁵. Żaden dowód nie potwierdził tego, iżby celem akcji byli Żydzi ukrywający się przed okupantem⁶⁶.

6. Sprawy prowadzone, na podstawie przepisów dekretu z 16.11.1945 r. o postępowaniu doraźnym⁶⁷, które dotyczyły zaboru mienia społecznego wielkiej wartości. Wyrokom zapadłym w tych sprawach Rzecznik zarzucił rażące naruszenie art. 1 ust. 3 i art. 11 ust. 1 tego dekretu, polegające na: wydaniu zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy głównej z uchybieniem terminu o jakim mowa w art. 11 ust. 1 dekretu, co wykluczało rozpoznanie tych spraw w trybie postępowania doraźnego oraz niezasadnym przyjęciu, że okoliczności obu spraw uzasadniały wniosek prokuratora o ich przeprowadzenie w trybie doraźnym, podczas gdy należyte rozważenie tych okoliczności prowadzi do wniosku, iż postępowanie w tych sprawach winno być prowadzone w trybie zwyczajnym. Skutkowało to naruszeniem prawa oskarżonych do obrony⁶⁸.

7. Rzecznik wniósł o stwierdzenie nieważności postanowienia NSW z 17.05.1951 r. zmieniającego wyrok Wojskowego Sądu Rejonowego z 14.03.1951 r. na podstawie którego Mikołaj T. uznany został za winnego popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że „brał czynny udział w nielegalnej organizacji Inspektorat Zamojski AK, usiłującej przemocą zmienić ustrój Państwa Polskiego”. Mikołaj T. został skazany na karę 10 lat więzienia. Ponadto Sąd Rejonowy orzekł w stosunku do oskarżonego przepadek całego mienia na rzecz Skarbu Państwa oraz pozbawienie praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres 5 lat. NSW złagodził wymierzoną karę do 5 lat więzienia i uchylił orzeczenie o karach dodatkowych uzasadniając, że oskarżony żadnej działalności w ramach organizacji nie przejawiał. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdził, iż czyn za który został skazany Mikołaj T. polegał nie tylko na przynależności do AK, lecz w istocie celem tej przynależności była walka

⁶⁵ Dz.U. RP z 1946 r. Nr 69, poz. 377.

⁶⁶ RPO-511083-II/05.

⁶⁷ Dz.U. z 1949 r. Nr 33, poz. 244.

⁶⁸ RPO-455885-II/03, RPO-484097-II/04.

o niepodległość i odzyskanie pełnej suwerenności Kraju. W interesie oskarżonego oraz struktur konspiracyjnych było pomniejszanie podczas śledztwa i w toku procesu roli, jaką pełnił w strukturach AK⁶⁹.

b. Kasacje od innych orzeczeń

W okresie objętym informacją Rzecznik wnosił kasacje formułujące zarzuty naruszenia przez sądy norm gwarancyjnych zawartych w Konstytucji oraz w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych. Dotyczy to w szczególności:

1. Rażącego naruszenia art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń w powiązaniu z art. 42 ust. 1 Konstytucji poprzez uznanie obwinionego za winnego popełnienia zarzucanego mu wykroczenia i wymierzenie kary grzywny w sytuacji, gdy przypisany mu czyn nie był zabroniony przez ustawę obowiązującą w dacie jego popełnienia. Otóż Rada Miejska w P. uchwałą z 16.01.1996 r. określiła warunki prowadzenia handlu okrężnego. W § 6 tej uchwały zawarty został przepis, z którego wynika, że osoby naruszające postanowienia uchwały podlegają karze grzywny zgodnie z zasadami i trybem przewidzianym w prawie o wykroczeniach. Przepis ten nie może być jednak uznany za przepis ustanawiający odpowiedzialność karnoadministracyjną za naruszenie przepisów tej uchwały. Trybunał Konstytucyjny rozpatrując zagadnienie zgodności z Konstytucją przepisu art. 54 Kw w wyroku z 8.07.2003 r.⁷⁰ wypowiedział się na temat tego rodzaju unormowań. Wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła identycznego uregulowania zawartego w § 4 uchwały Rady Miejskiej w Ł. z 9.06.1993 r. w sprawie ustanowienia zakazu prowadzenia handlu w miejscach innych niż wyznaczone. Przenosząc rozważania Trybunału Konstytucyjnego na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że § 6 uchwały Rady Miejskiej w P. nie może być uznany za przepis ustanawiający odpowiedzialność karnoadministracyjną za naruszenie przepisów porządkowych, a w konsekwencji nie może być podstawą wymierzenia obwinionemu kary grzywny⁷¹.

⁶⁹ RPO-490165-II/04.

⁷⁰ K 10/02 OTK A 2003/6/62.

⁷¹ RPO-461336-II/04.

2. Rażącego naruszenia art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji polegającego na utrzymaniu w mocy orzeczenia sądu I instancji w części, w jakiej orzekł o obligatoryjnym przepadku narzędzi stanowiących własność Edwarda B., które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego, bez badania czy interwenient przyczynił się do popełnienia tego przestępstwa przez oskarżonego, czy miał na jego przestępne działanie jakikolwiek wpływ, a nawet jakąkolwiek wiedzę o popełnionym przestępstwie. W uzasadnieniu kasacji Rzecznik powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowiący o niekonstytucyjności art. 31 § 1 w związku z art. 30 § 3 ustawy z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjność przepadku narzędzi stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego⁷².

c. Formułowanie w kasacjach Rzecznika także innych zarzutów rażącego naruszenia prawa materialnego, mających istotny wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia

1. Rzecznik zarzucił Sądowi II instancji rażące naruszenie art. 234 Kk polegające między innymi na błędnym przyjęciu, że podniesione przez oskarżonego w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego zarzuty pod adresem sędziów wyczerpywały znamiona czynu zabronionego opisanego w tym przepisie, pomimo iż podniesienie tych zarzutów stanowiło realizację uprawnień opartych na prawie i zmierzało do obrony własnych praw oskarżonego⁷³.

2. Rzecznik zarzucił wyrokowi Sądu Okręgowego naruszenie art. 46 § 1 Kk poprzez zobowiązanie oskarżonego w oparciu o ten przepis do naprawienia szkody w sytuacji, gdy pokrzywdzeni nie złożyli wniosku o zasądzenie na ich rzecz odszkodowania w tym trybie⁷⁴.

3. Rzecznik sformułował również zarzut naruszenia art. 46 § 1 i 2 i art. 48 § 1 Kk, polegającego na orzeczeniu przez sąd jednocześnie obowiązku naprawienia szkody przewidzianego w art. 46 § 1 Kk i

⁷² RPO-455587-II/03.

⁷³ RPO-459482-II/04.

⁷⁴ RPO-471283-II/04.

nawiązki przewidzianej w art. 46 § 2 Kk, mimo że środki te nie mogą być orzekane łącznie, oraz orzeczeniu nawiązki na rzecz pokrzywdzonej w kwocie wyższej niż wynikająca z powołanego przepisu⁷⁵.

4. Rzecznik wniósł kasację na rzecz Zygmunta P. od prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego. Oskarżonemu wymierzono bowiem karę nieprzewidzianą za przypisane przestępstwo. Sąd skazał go na karę 10 miesięcy pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania w sytuacji, gdy sprawcy tego przestępstwa można było wymierzyć tylko karę grzywny do 720 stawek dziennych⁷⁶.

5. Rzecznik w szeregu kasacjach podnosił zarzuty rażącego naruszenia prawa materialnego poprzez błędne zakwalifikowanie przypisanego oskarżonemu czynu jako przestępstwa, podczas, gdy czyn ten nie wyczerpywał znamion występku lub zbrodni, co winno skutkować uniewinnieniem oskarżonego⁷⁷.

6. Rzecznik zarzucił sądowi w kasacji naruszenie art. 92 § 3 Kw, polegające na błędnym orzeczeniu na podstawie tego przepisu środka karnego zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych w ruchu lądowym pomimo tego, że powołany przepis nie zezwala na wymierzenie tego środka karnego za wykroczenie przypisane ukaranemu. Zgodnie z treścią art. 92 § 3 Kw środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów można orzec w stosunku do sprawcy wykroczenia z art. 92 § 2 Kw tj. osoby, która w celu uniknięcia kontroli nie stosuje się do sygnału osoby uprawnionej do kontroli ruchu drogowego, nakazującego zatrzymanie pojazdu. Taki czyn nie został zaś przypisany obwinionemu. Dlatego też orzeczenie przez Sąd Rejonowy środka karnego opisanego w art. 92 § 3 Kw należy uznać za rażące naruszenie powołanego przepisu, bowiem doszło do zastosowania sankcji nieprzewidzianej za przypisane wykroczenie⁷⁸.

7. Rzecznik zarzucił postanowieniu Sądu Okręgowego rażące naruszenie art. 75 § 4 Kk., polegające na wydaniu orzeczenia utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Rejonowego zarządzającego

⁷⁵ RPO-485248-II/04.

⁷⁶ RPO-476516-II/04.

⁷⁷ RPO-489034-II/04, RPO-491343-II/04, RPO-479256-II/04, RPO-471928-II/04.

⁷⁸ RPO-484653-II/04.

wykonanie warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności w sytuacji, gdy od zakończenia okresu próby upłynęło ponad 6 miesięcy, co miało istotny wpływ na treść zaskarżonego postanowienia⁷⁹.

8. Na uwagę zasługuje kasacja wniesiona przez Rzecznika, w której zarzucono sądowi rażące naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 13 ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁸⁰, polegające na wymierzeniu nieletniemu sprawcy kary pozbawienia wolności w granicach określonych w art. 279 § 1 Kk bez nadzwyczajnego jej złagodzenia w sytuacji, gdy przepis ten nakładał na sąd obowiązek zastosowania tej instytucji przy wymiarze kary⁸¹.

9. Sądy w swoich wyrokach niezasadnie przyjmowały, że oskarżony dopuścił się przypisanego mu czynu w warunkach określonych w art. 64 § 2 Kk (recydywa specjalna wielokrotna), podczas gdy z ustaleń faktycznych wynikało, że skazanemu można było przypisać działanie w warunkach recydywy opisanej w art. 64 § 1 Kk. O istotności wpływu tego uchybienia na treść orzeczenia najdobitniej świadczy zasadnicza konsekwencja recydywy specjalnej, jaką jest nadzwyczajne obostrzenie kary. Ponadto zgodnie z art. 69 § 3 Kk wobec sprawcy określonego w art. 64 § 2 Kk nie jest możliwe zastosowanie instytucji warunkowego zawieszenia wykonania kary, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami, zaś nawet w owym wyjątkowym wypadku, uzasadnionym szczególnymi okolicznościami, okres próby związany z warunkowym zawieszeniem nie może być krótszy niż 3 lata (art. 80 § 2 Kk). Do multirecydywisty nie stosuje się ponadto zawieszenia wykonania kary, o którym mowa w art. 60 § 3-5 Kk⁸².

d. Kasacje Rzecznika stawiające orzeczeniom sądowym zarzut rażącego naruszenia prawa procesowego, co miało istotny wpływ na treść zaskarżonych rozstrzygnięć

Do najczęstszych uchybień tego rodzaju można zaliczyć:

⁷⁹ RPO-495231-II/05.

⁸⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109 ze zm.

⁸¹ RPO-490245-II/05.

⁸² RPO-517316-II/05.

1. Błędną i dowolną ocenę istotnych okoliczności sprawy, a zwłaszcza nierozważenie i nieuwzględnienie okoliczności przemawiających na korzyść oskarżonego, co doprowadziło do utrzymania w mocy oczywiście wadliwego wyroku opartego na dowolnej ocenie materiału dowodowego i skutkowało oczywiście niesłusznym skazaniem (naruszenie art. 4, 7 i 366 § 1 Kpk)⁸³.

2. Bezpodstawne oddalenie wniosków dowodowych zgłaszanych przez oskarżonego (naruszenie art. 170 § 1 i 3 Kpk)⁸⁴.

3. Naruszenie art. 413 § 2 pkt 1 Kpk polegające na pominięciu w opisie czynu wartości rzeczy, które oskarżony usiłował zabrać w celu przywłaszczenia, podczas gdy wskazanie ich wartości ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy popełniony przez oskarżonego czyn był usiłowaniem przestępstwa kradzieży, czy też usiłowaniem wykroczenia kradzieży⁸⁵.

4. Naruszenie art. 501 pkt 1 Kpk polegające na wydaniu w odniesieniu do oskarżonego wyroku nakazowego, co było niedopuszczalne z uwagi na to, że był on w czasie orzekania pozbawiony wolności w innej sprawie⁸⁶.

5. Naruszenie art. 387 § 1, § 2 i § 3 Kpk poprzez zawarcie w treści wyroku skazującego rozstrzygnięć odmiennych od uzgodnionych w toku rozprawy głównej (w tym przypadku chodzi o wyrok wydany na wniosek oskarżonych bez przeprowadzania postępowania dowodowego)⁸⁷.

6. Naruszenie prawa procesowego, to jest art. 139 § 1 Kpk poprzez błędne przyjęcie, iż skutecznie został doręczony oskarżonemu wyrok Sądu Rejonowego wraz z uzasadnieniem na adres wskazany we wniosku o doręczenie uzasadnienia tego wyroku, podczas gdy w tym czasie oskarżony był pozbawiony wolności w innej sprawie, co uniemożliwiło mu dotrzymanie terminu zawitego do wniesienia apelacji⁸⁸.

7. Naruszenie art. 161 Kpk polegające na nieodtworzeniu akt w zakresie dotyczącym określenia czasu, miejsca i okoliczności

⁸³ RPO-461480-II/04.

⁸⁴ RPO-477802-II/04.

⁸⁵ RPO-487081-II/04.

⁸⁶ RPO-492775-II/04.

⁸⁷ RPO-505859-II/05.

⁸⁸ RPO-468049-II/04.

przypisanego skazanemu czynu, jego kwalifikacji prawnej, wymiaru kary, czasu jej odbywania, oraz danych odnoszących się do wyroków zapadłych w sprawie „historycznej”, co uniemożliwia przeprowadzenie postępowania kasacyjnego w celu urzeczywistnienia uzasadnionego interesu strony⁸⁹.

8. Naruszenie prawa procesowego, tj. art. 118 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Kpw), poprzez jego niezastosowanie będące wynikiem błędnego przyjęcia, iż brak wskazania w art. 119 Kpw przepisu art. 632 pkt 2 Kpk do odpowiedniego stosowania w postępowaniach w sprawach o wykroczenia implikuje niemożność zasądzenia kosztów obrony z wyboru na rzecz obwinionego uniewinnionego w sprawie, w której wniosek o ukaranie złożył oskarżyciel publiczny⁹⁰.

9. Naruszenie art. 443 Kpk, polegające na wydaniu w sprawie przekazanej do ponownego rozpoznania orzeczenia surowszego niż uchylone, mimo zaskarżenia uchylonego orzeczenia wyłącznie na korzyść oskarżonego⁹¹.

10. Naruszenie prawa karnego procesowego (art. 4, 410 i 552 § 4 Kpk) poprzez zaniechanie uwzględnienia przez sąd odwoławczy istotnych okoliczności w sprawie o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie, mogących przemawiać na korzyść wnioskodawcy, co w konsekwencji doprowadziło do niezasadnego utrzymania w mocy zaskarżonego wyroku sądu I instancji, na mocy którego oddalono wniosek o zasądzenie od Skarbu Państwa odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie⁹².

11. Brak odniesienia się przez sąd II instancji w uzasadnieniu swojego orzeczenia do wszystkich zarzutów apelacyjnych podnoszonych przez strony, co w efekcie prowadzi do niepełnej kontroli instancyjnej zaskarżonych rozstrzygnięć⁹³.

⁸⁹ RPO-468611-II/04.

⁹⁰ RPO-494846-II/05.

⁹¹ RPO-441838-II/03.

⁹² RPO-491086-II/05.

⁹³ RPO-495744-II/05, RPO-493320-II/04, RPO-506405-II/05, RPO-481085-II/04, RPO-499966-II/05, RPO-494605-II/05, RPO-491307-II/04, RPO-507920-II/05, RPO-505242-II/05.

12. Naruszenie prawa przez sąd odwoławczy (art. 455 Kpk) polegające na zaniechaniu kontroli prawidłowości kwalifikacji prawnej czynu przypisanego oskarżonemu, przyjętej przez sąd orzekający w I instancji, podczas gdy należyta analiza prawidłowych ustaleń faktycznych prowadzi do wniosku, iż nie zostały wypełnione wszystkie znamiona przypisanego oskarżonemu przestępstwa⁹⁴.

C. Rażąco naruszenia przez sądy prawa procesowego, których skutkiem jest nieszanowanie przysługującego oskarżonemu prawa do obrony zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji

Do tej kategorii uchybień procesowych można zaliczyć:

1. Naruszenie prawa procesowego polegające na rozpoznaniu sprawy pod nieobecność oskarżonego, który nie był prawidłowo poinformowany o terminie rozprawy lub posiedzenia tak przed sądem I jak i II instancji⁹⁵.

2. Naruszenie prawa procesowego polegające na rozpoznaniu sprawy pod nieobecność ustanowionego obrońcy oskarżonego, który o terminie rozprawy nie został prawidłowo poinformowany⁹⁶.

3. Naruszenie art. 479 § 1 i 2 w zw. z art. 485 i art. 6 Kpk polegające na wydaniu przez sąd wyroku zaocznego w sytuacji, gdy oskarżony nie złożył wyjaśnień w sprawie⁹⁷.

4. Naruszenie prawa procesowego polegające na zaniechaniu przez sąd przesłuchania obwinionego, pomimo że stawiał się on na rozprawę, co zdaniem Rzecznika, rażąco naruszyło jego prawo do złożenia wyjaśnień (naruszony art. 175 § 1 Kpk)⁹⁸.

5. Naruszenie art. 22 § 1 Kkw, polegające na zaniechaniu powiadomienia skazanego o terminie posiedzenia w przedmiocie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności, co w konsekwencji

⁹⁴ RPO-485315-II/04.

⁹⁵ RPO-473182-II/04, RPO-475422-II/04, RPO-486490-II/04, RPO-491033-II/04, RPO-492095-II/04.

⁹⁶ RPO-456878-II/03, RPO-491807-II/04.

⁹⁷ RPO-468917-II/04.

⁹⁸ RPO-491546-II/04.

doprowadziło również do naruszenia przepisu art. 178 § 2 Kkw, gdyż przed wydaniem rozstrzygnięcia nie wysłuchano skazanego⁹⁹.

D. Badanie przez Rzecznika spraw, w których sądy orzekały o umorzeniu postępowania oraz umieszczeniu podejrzanego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego

Najczęściej formułowanym przez Rzecznika zarzutem kasacyjnym w tej kategorii spraw było rażące naruszenie prawa, mające istotny wpływ na treść orzeczenia, a mianowicie:

1. Art. 93 Kk polegające na nieprzeprowadzeniu przez Sąd obligatoryjnego dowodu w postaci wysłuchania biegłych psychiatrów i biegłego psychologa przed wydaniem orzeczenia o umieszczeniu podejrzanego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego; a także na orzekaniu tego środka zabezpieczającego mimo tego, że zastosowanie tego środka wykracza poza zasadę proporcjonalności,

2. Art. 354 pkt 2 Kpk polegające na rozpoznaniu sprawy podczas nieobecności podejrzanego, w sytuacji, gdy z opinii biegłych nie wynikało, żeby nie mógł on uczestniczyć w toczącym się postępowaniu,

3. Art. 322 § 2 w związku z art. 354 pkt 3 Kpk polegające na braku wskazania w uzasadnieniu postanowienia, jakimi przesłankami kierował się Sąd uznając, iż czyny przypisane podejrzanemu cechowały się znaczną społeczną szkodliwością¹⁰⁰.

E. Kasacje Rzecznika, dotyczące oczywistych naruszeń prawa zaliczanych przez ustawodawcę do grupy tzw. bezwzględnych powodów odwoławczych, wskazanych enumeratywnie w art. 439 Kpk

Przykładowo można w tym miejscu wymienić:

1. Rażące naruszenie przez sąd II instancji art. 439 § 1 pkt 10 Kpk polegające na nieuchyleniu, niezależnie od granic zaskarżenia i

⁹⁹ RPO-463162-II/04.

¹⁰⁰ RPO-455298-II/03, RPO-493205-II/04.

podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia, wyroku Sądu I instancji pomimo tego, że wyrok ten zapadł z rażącym naruszeniem art. 79 § 1 pkt 3 i § 3 Kpk przejawiającym się w zignorowaniu okoliczności dotyczących stanu zdrowia psychicznego oskarżonego, które właściwie ocenione powinny prowadzić do przyjęcia, że zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności; co w konsekwencji doprowadziło do zaniechania przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych psychiatrów oraz wyznaczenia obrońcy z urzędu, którego udział w rozprawie był obowiązkowy¹⁰¹,

2. Naruszenie przez sąd I instancji art. 17 § 1 pkt 7 Kpk (też art. 5 § 1 pkt 8 Kpw), stanowiące bezwzględną przyczynę odwoławczą wskazaną w art. 439 § 1 pkt 8 Kpk. Otóż zgodnie z treścią art. 439 § 1 pkt 8 Kpk (także art. 104 § 1 pkt 7 Kpw), jeżeli orzeczenie wydane zostało pomimo tego, że postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało już prawomocnie zakończone, to rozstrzygnięcie takie winno być uchylone niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia¹⁰²,

3. Naruszenie art. 104 § 1 pkt 7 Kpw (także art. 439 § 1 pkt 9 Kpk), polegające na nieuchyleniu, niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów w apelacji oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia, wyroku sądu I instancji, pomimo zaistnienia okoliczności wyłączającej postępowanie w postaci przedawnienia orzekania, określonej w art. 5 § 1 pkt 4 Kpw (też art. 17 § 1 pkt 6 Kpk), co powinno spowodować umorzenie tego postępowania przez sąd odwoławczy¹⁰³.

F. Wniosek o podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy dotyczącej wykładni art. 476 Kpk

Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej ujawniające się w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni niektórych przepisów procedury karnej, zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy w świetle art. 29 § 1 Kpk

¹⁰¹ RPO-483180-II/04, RPO-492454-II/04, RPO-485303-II/04.

¹⁰² RPO-494139-II/04, RPO-503259-II/05.

¹⁰³ RPO-475876-II/04, RPO-478173-II/04.

dopuszczalne jest rozpoznanie apelacji przez sąd odwoławczy w składzie jednego sędziego, po wydaniu zarządzenia przez prezesa sądu okręgowego na podstawie art. 476 § 1 zdanie trzecie Kpk w sytuacji, gdy po przekroczeniu 21 dniowego terminu określonego w art. 484 § 1 Kpk sąd pierwszej instancji zmienił tryb postępowania z uproszczonego na zwyczajny i rozpoznał sprawę w dalszym ciągu w tym samym jednoosobowym składzie?”¹⁰⁴ Sąd Najwyższy po rozpoznaniu tej sprawy uchwalił następującą odpowiedź: „Sąd odwoławczy, po wydaniu przez prezesa sądu okręgowego zarządzenia, o którym mowa w art. 476 § 1 zdanie trzecie Kpk, może rozpoznać apelację w składzie jednego sędziego tylko wówczas, gdy sąd pierwszej instancji wydał w takim składzie wyrok orzekając w postępowaniu uproszczonym”. Sąd Najwyższy postanowił nadać powyższej uchwale moc zasady prawnej¹⁰⁵.

G. Utrudniony dostęp do sekretariatów i innych jednostek organizacyjnych sądów

Rzecznik otrzymuje sygnały od obywateli, którzy wskazują na niewłaściwą – ich zdaniem – organizację pracy sądów, w szczególności dotyczącą godzin urzędowania sądów i ich jednostek organizacyjnych, a także Krajowego Rejestru Sądowego i Krajowego Rejestru Karnego. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych nakłada na sekretariaty sądowe obowiązek przyjmowania interesantów przez czas urzędowania, a raz w tygodniu dodatkowo po południu, z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i zwyczajów. Należałoby rozważyć, czy nie zachodzi potrzeba wprowadzenia tej zasady nie tylko w odniesieniu do sekretariatów, ale także wszystkich jednostek organizacyjnych sądu i umieszczenie informacji w tym zakresie w siedzibie tych instytucji i na stronach internetowych poszczególnych sądów¹⁰⁶. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości potwierdził, że nie wszystkie sądy przestrzegają przepisy regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, odnośnie czasu urzędowania. Nie wszystkie sądy pracują

¹⁰⁴ RPO-468295-II/04 z 18.07.2005 r.

¹⁰⁵ Uchwała SN z 27.10.2005 r. I KZP 38/05.

¹⁰⁶ RPO-483268-I/05 z 5.04.2005 r.

nawet jeden dzień w tygodniu po południu, tłumacząc to brakiem interesantów. Godziny pracy centrali Centralnej Informacji o Zastawach Rejestrowych, Krajowego Rejestru Sądowego oraz Ksiąg Wieczystych określa regulamin organizacyjny Departamentu Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu. Czas urzędowania oddziałów Centralnej Informacji uwarunkowany jest godzinami pracy poszczególnych sądów. Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego przyjmuje interesantów codziennie w godz. 9⁰⁰-14³⁰, w poniedziałki do godz. 17⁰⁰. W projekcie regulaminu urzędowania sądów powszechnych wprowadzono przepis dotyczący przyjmowania interesantów przez sekretariaty sądowe „w każdy poniedziałek do godz. 18⁰⁰”. Wydłużony zostanie też czas pracy kas sądowych¹⁰⁷.

3. Inne konstytucyjne wolności i prawa obywateli

A. Dostęp każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych

Trybunał Konstytucyjny 26.10.2005 r. rozstrzygnął w pełnym składzie wniosek Rzecznika¹⁰⁸ dotyczący niedopuszczalnego ograniczenia przez przepisy ustawy z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁰⁹. Trybunał orzekł w szczególności, że: 1) art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy z 18.12.1998 r. o IPN w związku z art. 6 ust. 2 i 3 tej ustawy oraz w związku z art. 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pozbawiają osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa do uzyskania informacji o posiadanych i dostępnych, dotyczących ich dokumentach, a także o sposobie uzyskania w nie wglądu, są niezgodne z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji; 2) art. 33 ust. 1 ustawy z 18.12.1998 r. o IPN w związku z art. 6 ust. 2 i 3 oraz z art. 36 i art. 43 zdanie pierwsze tej ustawy oraz w związku z art. 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed

¹⁰⁷ Pismo z 19.05.2005 r.

¹⁰⁸ RPO-468440-I/04 z 21.07.2004 r., K 31/04, (por. s. 50-51 Informacji za 2004 r.).

¹⁰⁹ Dz.U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.

sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pozbawia osoby zainteresowane – inne niż pokrzywdzony – prawa załączenia do zbioru dotyczących ich dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów lub ich kopii, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji; 3) art. 35 ust. 2 ustawy z 18.12.1998 r. o IPN jest niezgodny z art. 47 oraz z art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie eliminuje wskazanych przepisów z systemu prawnego, lecz – nie uszczuplając w niczym dotychczasowych praw tych podmiotów (pokrzywdzonych i osób im najbliższych) – stwarza warunki do bezpośredniego zastosowania w tym przypadku norm z art. 51 ust. 3 Konstytucji. Ustawa w zaskarżonym kształcie stwarzała dla osób zainteresowanych jedną drogę dotarcia do archiwów IPN, a mianowicie wskazując taki tryb, którego koniecznym etapem jest uzyskanie wcześniej statusu pokrzywdzonego bądź wyrażne określenie się jako funkcjonariusz, pracownik, czy współpracownik organu bezpieczeństwa państwa. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego częściowo eliminuje taką drogę w przypadku osób, które nie zamierzają z różnych przyczyn ubiegać się o status pokrzywdzonego, a które swoje prawa gwarantowane konstytucyjnie chcą zrealizować wprost, z bezpośrednim odwołaniem się do normy konstytucyjnej. Zrealizowanie tego prawa nie wymaga specjalnych procedur, koniecznych do uregulowania w ustawie dopiero w przyszłości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, funkcja gwarancyjna normy konstytucyjnej może być zrealizowana w pełnym zakresie także w przypadku prawa sprostowania informacji (art. 51 ust. 4). Osoby niebędące pokrzywdzonymi, będą mogły to uczynić w sposób wskazany w art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o IPN, gdzie jest mowa o prawie do załączenia do zbioru dotyczących dokumentów własnych uzupełnień, sprostowań, uaktualnień, wyjaśnień oraz dokumentów i ich kopii.

B. Sprzeciw wobec „dzikiej lustracji”

Rzecznik poczuł się zobowiązany do publicznego zajęcia stanowiska wobec ujawnienia listy zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu,

zawierającej obok funkcjonariuszy i współpracowników SB, także kandydatów na współpracowników oraz dużą liczbę pokrzywdzonych. W oświadczeniu z 1.02.2005 r.¹¹⁰ Rzecznik podejmował też na wniosek obywateli sprawę ujawniania przez IPN informacji, iż określone osoby były tajnymi współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa (sprawa o. Konrada H.). W wystąpieniu do Prezesa IPN prosił o ustosunkowanie się do zarzutów formułowanych we wnioskach oraz wyjaśnienia, na jakiej podstawie następuje ujawnienie takich informacji¹¹¹. Odpowiedź Prezesa IPN¹¹² wraz z załączoną opinią prawną nie usunęły wątpliwości. Po ich analizie IPN Rzecznik skierował jednobrzmiące wystąpienia do Marszałka Sejmu i Prezesa IPN¹¹³. Rzecznik zaapelował do Prezesa o podjęcie wszelkich starań dla ścisłego przestrzegania obowiązującego prawa w zakresie udostępniania materiałów IPN. W odpowiedzi Prezes IPN¹¹⁴ odnosząc się do zarzutu wykorzystywania bazy danych dla celów powszechnej lustracji bez gwarancji ochrony praw osób umieszczonych na tzw. liście Wildsteina poinformował, że skierował wniosek do prokuratury o wszczęcie postępowania w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa. W celu zminimalizowania negatywnych skutków ujawniania tej listy opracowano, przy udziale IPN, projekt nowelizacji ustawy o IPN, która weszła w życie 20.04.2005 r. Zgodnie z art. 29a ustawy, każda osoba, która wyraża chęć sprawdzenia, czy jej dane są tożsame z danymi znajdującymi się w katalogu funkcjonariuszy, współpracowników, kandydatów na współpracowników organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy oraz

¹¹⁰ RPO-496275-I/05 Rzecznik zwrócił uwagę, iż upublicznienie przez przedstawiciela „czwartej władzy” określonych materiałów IPN budzi zasadniczy sprzeciw, bowiem tego rodzaju praktyki niosą zagrożenie dla różnych wartości konstytucyjnych i mogą prowadzić do krzywdy ludzkiej na poważną skalę.

¹¹¹ RPO-504056-I/05; RPO-504057-I/05 z 9.05.2005 r.

¹¹² Pismo z 7.06.2005 r.

¹¹³ RPO-504057-I/05 z 15.06.2005 r. W wystąpieniu tym Rzecznik stwierdził, iż nie sądzi, by art. 22 ustawy o IPN upoważniał Prezesa do ujawniania z urzędu personaliów osób współpracujących z organami bezpieczeństwa, poza sytuacjami wymienionymi w art. 36 tejże ustawy. IPN, wbrew dyspozycji art. 43 zd. 1 ustawy, nie stosuje w tych budzących wątpliwości postępowaniach kodeksu postępowania administracyjnego, a w szczególności art. 10 § 1, wedle którego organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

¹¹⁴ Pismo z 3.10.2005 r.

innych osób, udostępnionym w IPN od 26.11.2005 r., może zwrócić się do Prezesa IPN z wnioskiem w tej sprawie. W kwestii udostępnienia komisji śledczej dokumentów z zasobów IPN poinformował, że Instytut jako organ władzy publicznej działał zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej.

C. Wolność zgromadzeń a przepisy prawa o ruchu drogowym

W związku z zakazaniem przez Prezydenta Miasta Stołecznego W. zorganizowania tzw. Parady Równości¹¹⁵, Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 65 w związku z art. 65a ust. 2 i 3 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹⁶ w zakresie, w jakim uzależnia zorganizowanie zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie - z art. 57 w związku z art. 31 ust.3 Konstytucji oraz art. 65a ust. 3 pkt 9 tej ustawy - z art. 2 i art.57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji¹¹⁷. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny podzielił wniosek Rzecznika co do niekonstytucyjności art. 65a Prawa o ruchu drogowym, natomiast nie dopatrywał się niekonstytucyjności art. 65¹¹⁸. Wniosek został rozpatrzony 18.01.2006 r.¹¹⁹.

D. Bezprawność zakazu pokojowego zgromadzenia

Rzecznik postanowił przyłączyć się do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w P. w sprawie dotyczącej zakazu odbycia się pokojowego zgromadzenia „Marszu Równości” w P. wydanym przez Prezydenta Miasta P.¹²⁰, podtrzymanym następnie przez Wojewodę Wielkopolskiego¹²¹. W uzasadnieniu decyzji odmownej

¹¹⁵ Decyzja Nr UM/IR/059/2005 r. z 03.06.2005 r.

¹¹⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 108, poz. 908

¹¹⁷ RPO-505746/I/05 z 30.06.2005r.

¹¹⁸ Stanowisko z 17.11.2005 r.

¹¹⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uzależnianie zorganizowania zgromadzenia od uzyskania zezwolenia na jego przeprowadzenie jest niezgodne z Konstytucją. Niedopuszczalna jest taka regulacja prawna, która poprzez pozostawienie nadmiernego luzu decyzyjnego organom administracji publicznej powoduje obniżenie konstytucyjnego standardu wolności zgromadzeń. Wolność zgromadzeń jest szczególną polityczną wolnością jednostki, podlegającą przez to szczególnej ochronie konstytucyjnej (K 21/05).

¹²⁰ Decyzja Prezydenta Miasta P. z 15.11.2005 r. (SO.VII 5023-179/05).

¹²¹ Decyzja Wojewody Wielkopolskiego z 18.11.2005 r. (SO.1-2.5030-I/05).

podkreślono przede wszystkim, iż przeprowadzenie „Marszu Równości” stanowić będzie realne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo zniszczenia mienia o znacznych rozmiarach. Ponadto trasa przemarszu utrudniać miała ruch na ul. Półwiejskiej i sparaliżować normalne funkcjonowanie znajdujących się na niej sklepów. Rzecznik zwrócił uwagę¹²², iż sednem sprawy jest ustalenie, czy zakaz odbycia pokojowego zgromadzenia w P., jako najbardziej restrykcyjna metoda ograniczenia wolności, był uzasadniony. Szereg zgromadzeń z cyklu „Marsz Równości idzie dalej” m.in. w W., P., Wr., T. i G., w których brało udział znacznie więcej osób niż w „Marszu Równości” z 19.11.2005r. udowodniło, iż twierdzenie istnienia wysokiego prawdopodobieństwa znacznych szkód w mieniu oraz realnego zagrożenia dla zdrowia manifestujących było bezpodstawne. Rzecznik ponadto wskazał, iż to nie zakazane pokojowe zgromadzenie stwarzało zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach, lecz nielegalne zgromadzenie kontrmanifestantów, którzy jawnie zmierzali do uniemożliwienia korzystania przez innych z konstytucyjnej wolności. Władza publiczna swym bezprawnym zakazem, w istocie postawiła się do dyspozycji tych, którzy wnosili okrzyki stanowiące jawne odwoływanie się do metod i praktyk faszyzmu. WSA uznał¹²³, iż prezydent i wojewoda wydając zakaz, bezprawnie powoływali się na zagrożenie bezpieczeństwa i mienia mieszkańców. Organy administracji powinny były w tej sprawie rozważyć, czy realne zagrożenie stwarzają organizatorzy, czego jednak brakowało w obydwu uzasadnieniach decyzji.

E. Wolność prasy a prawo karne

1. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 46 ust. 2 Prawa prasowego w zakresie w jakim stanowi on, iż ściganie przestępstwa określonego w art. 46 ust. 1 tej ustawy następuje z oskarżenia publicznego jeżeli pokrzywdzonym jest inny podmiot niż osoba fizyczna, z art. 32 i art. 54 ust. 1 w związku z art.

¹²² RPO-518893-I/05 z 29.11. 2005 r.

¹²³ Wyrok WSA z 14.12.2005 r. IV SA/Po 983/05, w pełni podtrzymany 25.05.2006 r. przez NSA.

31 ust. 3 Konstytucji. Do obowiązków redaktora naczelnego należy bezpłatne opublikowanie na wniosek zainteresowanego podmiotu sprostowań lub odpowiedzi, jeśli spełniają one wymogi przewidziane przepisami prawa. W razie odmowy spełnienia tego obowiązku zainteresowani mają roszczenie o opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi. Uchylenie się od tego obowiązku jest zagrożone sankcją karną. Jeśli pokrzywdzonym jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, ściganie odbywa się z oskarżenia publicznego. Natomiast, gdy pokrzywdzonym jest osoba fizyczna, ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego. Wątpliwości Rzecznika budziło przyznanie szerszej ochrony osobom prawnym¹²⁴. Wyrokiem z 22.02.2005 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 46 ust. 2 Prawa prasowego¹²⁵ w części obejmującej zwrot: „Jeżeli pokrzywdzonym jest osoba fizyczna”, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Od dnia wejścia w życie wyroku (jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw¹²⁶) przestępstwo określone w art. 46 prawa prasowego ma charakter przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego bez względu na to, kto jest pokrzywdzonym.

2. Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jerzego W.¹²⁷ dotyczącej odpowiedzialności karnej dziennikarza za opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi i przedstawił następujące stanowisko: „Art. 49 w związku z art. 14 ust. 2 Prawa prasowego jest niezgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 i art. 14 Konstytucji.” Zaskarżone przepisy ograniczają wolność prasy oraz wolność słowa, poprzez zagrożenie sankcją karną zachowania polegającego na publikowaniu bez autoryzacji dosłownie cytowanych wypowiedzi. Wydaje się, iż obwarowanie sankcją karną publikowania dosłownie cytowanych wypowiedzi bez ich autoryzacji nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawa, albowiem, ograniczając swobodę wypowiedzi dziennikarskiej, nie służy

¹²⁴ Tamże, str. 385, RPO-406448-II/02 z 17.03.2004 r.

¹²⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

¹²⁶ Wyrok K10/04 został ogłoszony w Dz.U. z 10.03.2005 r. Nr 39, pod poz. 377 i z tym dniem orzeczenie TK weszło w życie.

¹²⁷ RPO-514669-II/05 z 10.11.2005 r. (SK 52/05).

osiągnięciu celu, jakim jest ochrona praw osób, których wypowiedzi są relacjonowane w publikacjach prasowych.

3. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego w sprawie wszczęcia postępowania przygotowawczego przez prokuraturę w sprawie o pomawianie w artykułach prasowych Kasy Krajowej SKOK¹²⁸. Prokuratura Okręgowa w G. wszczęła z urzędu postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego, tj. występku z art. 212 § 1 Kk polegającego na pomawianiu osób z organów Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej w S., jak też innych SKOK-ów w artykułach publikowanych w „Polityce” i „Gazecie Wyborczej”. Rzecznik w pełni respektuje niezależne decyzje prokuratury w zakresie obejmowania z urzędu ściganiem przestępstw prywatnoskargowych, jednak jego wątpliwości budzą informacje o angażowaniu do wykonywania czynności procesowych w tej sprawie funkcjonariuszy CBS. Wątpliwości budzi także to, czy zostało spełnione kryterium interesu społecznego uzasadniające wszczęcie w tej sprawie postępowania przez prokuratora. W tym miejscu należy wskazać, że intencją Rzecznika nie było kwestionowanie niezależnych decyzji prokuratury w zakresie obejmowania z urzędu ściganiem przestępstw prywatnoskargowych, co znalazło wyraz w treści wystąpienia skierowanego do Prokuratora Krajowego¹²⁹. Sprawa powyższa w dalszym ciągu będzie monitorowana przez Rzecznika.

¹²⁸ RPO – 516562 – II/05 z 22.11. 2005 r.

¹²⁹ Z informacji z Sądu Rejonowego G.–Południe wynika, że przed Sądem tym rozpoznawane są dwie sprawy na skutek wniosków Prokuratora Okręgowego w G. o zwolnienie z obowiązku zachowania tajemnicy dziennikarskiej dwóch dziennikarzy, co do faktów objętych tajemnicą dziennikarską. W sprawach tych Sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem czy art. 212 Kodeksu karnego jest zgodny z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji.

F. Brak pełnej gwarancji realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne¹³⁰

Rzecznik otrzymał list Dyrektora Instytutu Spraw Publicznych, która wskazywała na potrzebę nowelizacji ustawy z 12.04.2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu¹³¹, bowiem obowiązujące uregulowania ograniczają dostęp do głosowania osobom starszym i niepełnosprawnym. Proponuje więc wprowadzenie dla tych osób instytucji pełnomocnika. Z listu wynikało, że stosowne propozycje w tym zakresie Instytut przekazał już Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Ustawodawczej. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy nie gwarantują w pełni tej grupie osób możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego, jakie zapewnia im art. 62 ust. 1 Konstytucji. Wiele bowiem osób niepełnosprawnych, upośledzonych fizycznie, niezdolnych jest do opuszczenia domu i udania się do lokalu wyborczego. Stąd też wydaje się konieczne odstępienie od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania i wprowadzenie przepisów zezwalających tej grupie wyborców na głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji. Problem ten Rzecznik przedstawił w Informacji za 2004 r.¹³². Wobec tego, że sugerowane przez Rzecznika zmiany Ordynacji w zasadzie są zbieżne z propozycjami ISP, w wystąpieniu do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej¹³³ Rzecznik w pełni je poparł.

¹³⁰ W Biurze Rzecznika problematyka osób niepełnosprawnych przynależy kompetencyjnie do właściwości szeregu zespołów merytorycznych, w tym: Zespołu I-Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, w zakresie równości i dyskryminacji; Zespołu III-Zabezpieczenia Społecznego, w zakresie szeroko pojmowanej problematyki socjalnej i orzekania o niepełnosprawności; Zespołu VI-Prawa Gospodarczego, Danin Publicznych i Ochrony Praw Konsumenta, w zakresie zagadnień związanych z poruszaniem się niepełnosprawnych za pomocą środków transportu; Zespołu VII-Prawa Karnego Wykonawczego, w zakresie przestrzegania praw osadzonych wykazujących niepełnosprawność; Zespołu VIII-Prawa Pracy, w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych; Zespołu X- Administracji Publicznej, Zdrowia i Ochrony Praw Cudzoziemców w zakresie ochrony zdrowia tych osób i uchwalania norm prawa miejscowego; Zespołu XI – Prawa Rodzinnego i Ochrony Praw Osób Niepełnosprawnych, w zakresie odpowiadającym nazwie Zespołu.

¹³¹ Dz.U. Nr 46, poz. 499 ze zm.

¹³² str. 54

¹³³ RPO-496024-I/05 z 3.02.2005 r.

G. Ograniczenie praw wyborczych osób zmieniających w okresie roku przed wyborami samorządowymi miejsce stałego zamieszkania

Problem ten Rzecznik przedstawił w Informacji za 2004 r.¹³⁴. Ustawa z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹³⁵, uwzględniając Traktat z 16.04.2003 r. o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej¹³⁶ oraz Dyrektywę Rady 94/80/EC z 19.12.1994 r., w ustawie z 16.07.1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹³⁷ w zakresie czynnego prawa wyborczego dodała art. 6a ust. 1. Przepis ten stanowi, że prawo wybierania do rady gminy ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkujący na obszarze działania tej gminy oraz który został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, z tym jednak ograniczeniem, że wpisanie do stałego rejestru musi nastąpić najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Takie same rozwiązanie zostało przyjęte w art. 6 ust. 1 w odniesieniu do obywateli polskich. Powołane przepisy pozbawiają więc czynnego prawa wyborczego zarówno obywateli polskich, jak i Unii Europejskiej, którzy zmienili miejsce zamieszkania i uzyskali stosowny wpis do stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed wyborami. W związku z tym Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski¹³⁸ o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 16.07.1998 r. Ordynacji w zakresie, w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem

¹³⁴ str. 56

¹³⁵ Dz.U. Nr 102, poz. 1055.

¹³⁶ Ogłoszony w Dz.U. Nr 90, poz. 864.

¹³⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.

¹³⁸ RPO-481342-I/04 z 10.03.2005 r.

wyborów, są sprzeczne: z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1, z art. 52 ust. 1, z art. 62 ust. 1 i 2 i z art. 162 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji. Wniosek został rozpoznany 20.02.2006 r.¹³⁹.

H. Nowe matury i rekrutacja na studia wyższe

Wprowadzenie zapowiadanej od kilku lat nowej matury oraz zmiana, w związku z powyższym, zasad naboru na studia przez szkoły wyższe, ujawniło, iż w okresie przejściowym brak jest porozumienia co do zasad najbliższej rekrutacji na studia, które uwzględniałyby interesy zarówno „starych”, jak i „nowych” maturzystów. Kandydaci, którzy zdawali egzamin dojrzałości, zobowiązani zostali przez uchwały Senatów poszczególnych uczelni do przystąpienia do Centralnego Egzaminu Wstępnego (CEW), mającego odpowiadać poziomem i zakresem nowym egzaminom maturalnym. Na podstawie wyników tego egzaminu miała zostać przygotowana lista kandydatów na studia. Okazało się, że CEW był znacznie trudniejszy w porównaniu do uprzednich nowych matur. Doprowadziło to zdaniem skarżących do nierównej pozycji dwóch grup kandydatów na studia, przy dyskryminacji kandydatów ze „starą maturą”. Nie wszystkie uczelnie organizowały dodatkowe egzaminy wstępne. W takich sytuacjach pojawił się problem z przeliczaniem przez uczelnie wyższe punktów za oceny ze starej i nowej matury. Napływające skargi dotyczą także wysokości opłaty wnoszonej przez osobę ubiegającą się o przyjęcie na studia. Zdaniem skarżących wysokość opłat różnicuje sytuację osób ubiegających się o przyjęcia na studia. Osoby uboższe mają zdecydowanie ograniczone możliwości zgłaszania swojej kandydatury na studia w porównaniu do osób o lepszej sytuacji materialnej. Skargi dotyczyły także sposobu pobierania opłat z tytułu postępowania rekrutacyjnego. Kandydaci na studia zostali zmuszeni do uiszczenia bezzwrotnych opłat na rzecz uczelni, zanim poznali wyniki matur. Tymczasem nie znając ilości uzyskanych punktów z poszczególnych przedmiotów, nie mogli przewidzieć, na jakie kierunki mają oni realne szanse przyjęcia. Rzecznik skierował więc wystąpienie do Ministra

¹³⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zakwestionowane przez Rzecznika przepisy są niezgodne z Konstytucją w zakresie w jakim ograniczają prawo wyborcze (K 9/05).

Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Zdrowia oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Wyższych o zbadanie problemu¹⁴⁰. W odpowiedzi poinformowano, iż przedstawione uwagi staną się przedmiotem szczegółowej analizy oraz posłużą weryfikacji dalszych działań uczelni. Minister zwrócił się także do rektorów szkół wyższych z prośbą o zwrot wniesionej opłaty w przypadku gdyby okazało się, że kandydat na studia nie zdał egzaminu dojrzałości¹⁴¹.

I. Brak dostępu do informacji publicznej w szkołach wyższych

Do Rzecznika zwrócił się obywatel z prośbą o podjęcie interwencji w sprawie braku możliwości uzyskania przez niego informacji dotyczącej punktowego progu przyjęć na studia dzienne zawodowe – kierunek administracja na Akademii w S. Rzecznik w zwrócił uwagę¹⁴², iż uczelnie, podległe Ministrowi Edukacji i Nauki dysponują majątkiem publicznym. Oznacza to, iż zgodnie z brzmieniem art. 4 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁴³ podmioty te zobowiązane są do jej udostępnienia. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej sprecyzowane zostały przez ustawodawcę w art. 5 ustawy. Trudno założyć, iż minimalna ilość punktów potrzebnych do uzyskania indeksu podczas procesu rekrutacji na uczelni może stanowić informację niejawną lub ustawowo chronioną, a jej ujawnienie naruszy przepisy obowiązującego prawa. Postulat jawności postępowania rekrutacyjnego na uczelni zakłada sam w sobie udostępnianie informacji związanych z jego przebiegiem, tj. nie tylko ilości kandydatów, liczby miejsc, ale również wymagań punktowych na poszczególnych kierunkach. Uczelnia w swojej odpowiedzi¹⁴⁴ przyznała, iż nieudzielanie kandydatowi na studenta żądanych przez niego informacji należy uznać za naganną praktykę i zobowiązała się naprawić błąd, a także w przyszłości udostępniać tego typu informacje.

¹⁴⁰ RPO-508992/I/05 z 27.07.2005 r.

¹⁴¹ DSW.R. 4122-140/05 z 10.08.2005 r.

¹⁴² RPO-513967-I/05 z 12.10.2005 r.

¹⁴³ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

¹⁴⁴ Pismo z 17.11.2005 r.

J. Wyniki postępowania rekrutacyjnego w szkołach wyższych a informacja publiczna

Rzecznik kontynuował swoją interwencję w sprawie nieprawidłowości podczas rekrutacji kandydatów na studia prawnicze w Uniwersytecie G., w której to sprawie przystąpił do postępowania sądowo-administracyjnego ze skargi „Gazety Wyborczej” na bezczynność Rektora w przedmiocie odmowy udostępnienia wyników postępowania odwoławczego. W dniu 20/01/2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał wyrok¹⁴⁵, w którym przesądził, iż informacje o osobach przyjętych na studia w wyniku odwołań, które to informacje są w posiadaniu Rektora, są informacją publiczną i wskazał jak powinien procedować Rektor, tj. albo udostępnić informację, albo też wydać decyzję odmowną ze wskazaniem powodów odmowy. Rektor w dalszym ciągu żądanej informacji publicznej nie udostępnił zainteresowanym, gdyż od tego wyroku władze uczelni wniosły skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga została oddalona wyrokiem z 24.05.2006 r.

K. Niewłaściwa praktyka przy zwrocie paszportów

Do Rzecznika zwracały się osoby, których paszporty po zagubieniu, a następnie odnalezieniu przesyłane były do właściwego organu paszportowego, po wcześniejszym umieszczeniu informacji o tym fakcie w informatycznej bazie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – Katalogu Utraconych Paszportów. Powodowało to, w efekcie, brak możliwości odzyskania figurującego w Katalogu paszportu i powtórnego wykorzystania go. Rzecznik podkreślił¹⁴⁶, iż jeżeli uznać, iż opisywana praktyka pozwalała na ochronę bezpieczeństwa posiadaczy paszportów utraconych, a następnie odnalezionych, to wątpliwość budzić może brak jej uregulowania w aktach rangi ustawowej. Obowiązek poinformowania właściwego organu podatkowego lub Policji o utracie lub odnalezieniu paszportu wynika jedynie z pkt 4 pouczenia znajdującego się na wewnętrznej okładce paszportu, zaś zasada nie zwracania posiadaczowi

¹⁴⁵ II SAB/Gd 66/04.

¹⁴⁶ RPO-500126-I/05 z 24.03.2005 r.

do dalszego użytku wspomnianego paszportu, przestrzegana jest na podstawie wewnętrznej instrukcji wydanej przez MSWiA, skierowanej do organów paszportowych, a więc aktu, nie mającego mocy powszechnie obowiązującej, a tylko taki akt może regulować prawa i obowiązki obywatelskie. Z treści odpowiedzi uzyskanej od MSWiA wynikało, iż powoływanie się organów paszportowych na wewnętrzną instrukcję nie było prawidłowe, a w przypadku odnalezienia zaginionego paszportu, organ paszportowy powinien go zwrócić, po uprzednim pouczeniu co do ponoszonego z tego tytułu ryzyka wykorzystania paszportu przez osoby trzecie.

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

Problem ten Rzecznik przedstawił w informacji za 2004 r.¹⁴⁷. Przepis art. 57 § 6 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawiera upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do uregulowania procedury odwoławczej od zaświadczeń lekarskich i psychologicznych o zdolności kandydatów do objęcia urzędu sędziego. W ocenie Rzecznika wprowadzenie trybu odwoławczego w tym zakresie jest niezbędne. W kolejnym wystąpieniu¹⁴⁸ Rzecznik zwrócił się z prośbą o dokonanie w tym zakresie stosownej nowelizacji wymienionego przepisu. Podsekretarz Stanu w M.S. (30.12.2005 r.) podzielił stanowisko co do konieczności wprowadzenia możliwości zaskarżania orzeczenia psychologa stwierdzającego istnienie lub brak przeciwwskazań do wykonywania zawodu sędziego i poinformował, że postulowane zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zostaną rozważone podczas trwających w Ministerstwie prac nad projektami aktów normatywnych wchodzących w zakres programu reformy wymiaru sprawiedliwości.

¹⁴⁷ str. 59.

¹⁴⁸ RPO-439856-I/03 z 6.12.2005 r.

M. Niepobieranie przez sądy zaliczki na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych od rekompensat wypłacanych ławnikom w 2004 r. za czas wykonywania czynności w sądzie

Rzecznik otrzymał wiele listów od rad ławniczych oraz ławników, którzy na początku 2005 r. zostali poinformowani o obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych od otrzymanych w 2004 r. rekompensat, wypłacanych im przez sądy za czas wykonywania czynności w sądzie mimo, że wypłacane im świadczenia pieniężne w latach 2001-2003 były nieopodatkowane. Ponadto autorzy listów do Rzecznika sugerowali potrzebę nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez zastąpienie słowa „rekompensata” określeniem „dieta ławnicza”. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości¹⁴⁹. Z odpowiedzi wynika, że Minister i podzielił szereg podnoszonych przez Rzecznika wątpliwości, których źródłem może być nadmiernie obciążanie niektórych ławników obowiązkami w sądzie, co w następstwie przyczynia się do kumulacji wypłacanych rekompensat pieniężnych, skutkującej z kolei powstaniem obowiązku podatkowego¹⁵⁰.

N. Wadliwa regulacja kwalifikacji zawodowych

1. W piśmie do Ministra Środowiska¹⁵¹ Rzecznik podniósł problem uregulowania w rozporządzeniu materii, która może być uregulowana wyłącznie w ustawie. Chodziło o określenie kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne. Prawo wodne¹⁵² upoważnia Ministra Środowiska do określenia w rozporządzeniu owych kwalifikacji, co w ocenie Rzecznika powoduje, że zarówno upoważnienie jak i samo rozporządzenie w tej części naruszają art. 31 ust. 3 w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Określenie kwalifikacji zawodowych wkracza bowiem w sferę wolności

¹⁴⁹ RPO-503707-I/05 z 17.05.2005 r.

¹⁵⁰ Pismo z 12.12.2005 r. W celu uniknięcia przedmiotowych kumulacji przypomniano Prezesom Sądów Apelacyjnych o obowiązku przestrzegania określonej ustawowo liczby dni pełnienia obowiązków przez ławników.

¹⁵¹ RPO-476625-IV/04 z 6.07.2005 r.

¹⁵² Ustawa z 18.07.2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

wykonywania zawodu, ograniczając swobodny dostęp do zawodu i możliwość jego wykonywania. Co do zasady ograniczenie takie jest dopuszczalne, z zachowaniem zasady proporcjonalności, lecz co do formy powinno być dokonane w ustawie, gdyż tak stanowią powołane wzorce konstytucyjne. Minister podzielił opinię Rzecznika i zadeklarował wprowadzenie stosownych zmian przy kolejnej nowelizacji prawa wodnego¹⁵³.

2. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁵⁴ Rzecznik wskazał mankamenty ustawy z dnia 25.11.2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego¹⁵⁵, w zakresie braku odpowiednich przepisów przejściowych regulujących tryb postępowania w sprawach osób, które złożyły wnioski o ustanowienie tłumaczem przysięgłym w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy i podjęły stosowne procedury przed wejściem w życie ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego. W ocenie Rzecznika powoduje to, że obowiązujące przepisy nie zabezpieczają interesów obywateli, których sprawy, pozostawały w toku w dniu wejścia ustawy w życie. Minister Sprawiedliwości nie podzielił uwag Rzecznika¹⁵⁶. Wskazane przez Ministra Sprawiedliwości argumenty nie mogły być uznane za przekonujące. Dlatego też Rzecznik ponowił wystąpienie¹⁵⁷, lecz Minister podtrzymał swoje stanowisko¹⁵⁸. Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości nie satysfakcjonuje Rzecznika. Do Ministra z interwencją w sprawie możliwości przywrócenia terminu do składania wniosku, zwróciło się także Polskie Towarzystwo Tłumaczy Ekonomicznych, Prawniczych i Sądowych „TEPIS” oraz spora liczba tłumaczy indywidualnych. W tej sytuacji Minister podjął decyzję o rozpoczęciu prac legislacyjnych, mających na celu umożliwienie złożenia wniosku o wpis osobom, które nie zrobiły tego w terminie. W międzyczasie z inicjatywą legislacyjną w tej sprawie wystąpili posłowie¹⁵⁹, co Rzecznik przyjął z zadowoleniem.

¹⁵³ Pismo z 1.08.2005 r. ZWop-05-180/05.

¹⁵⁴ RPO-500093-I/05 z 11.05.2005 r.

¹⁵⁵ Dz.U. Nr 273, poz. 2702.

¹⁵⁶ Pismo z 25.05.2005 r. P IV 475/7/05.

¹⁵⁷ Pismo z 9.03.2005 r.

¹⁵⁸ Pismo z 8.07.2005 r.

¹⁵⁹ Druk Sejmowy Nr 282 z 13.01.2006 r.

4. Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądowo-administracyjnego

1. Rzecznik podjął badanie problemu dopuszczalności zaskarżania do sądu administracyjnego aktów o charakterze ogólnym organów samorządu innych niż samorząd terytorialny. Problem ten dotyczy przede wszystkim skarg związanych z działalnością organów samorządu uczelnianego, w tym nie tylko aktów lub czynności w sprawach indywidualnych, lecz głównie wadliwych aktów o charakterze ogólnym, w wykonaniu których wydawane są akty lub podejmowane czynności w sprawach indywidualnych. Wyeliminowanie tych aktów ogólnych z obrotu prawnego usunęłoby u podstaw potrzebę podejmowania przez obywateli, Rzecznika, a potencjalnie także przez sądy administracyjne działań w sprawach indywidualnych. Rzecznik dysponuje wprawdzie środkiem ingerencji w postaci wystąpienia, jednakże jest to wyłącznie środek o charakterze postulatywnym, nie wiążącym jego adresata - poza obowiązkiem rozpatrzenia i powiadomienia Rzecznika o zajętych stanowiskach. Najskuteczniejszym zatem środkiem zmierzającym do usunięcia przyczyn naruszeń prawa byłoby zaskarżanie takich aktów do sądów administracyjnych. Tu jednak nasuwają się wątpliwości co do kognicji sądu administracyjnego. Z jednej strony Konstytucja gwarantuje prawo każdemu do właściwego sądu, który powinien rozpatrzyć jego sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁶⁰, z drugiej strony – w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyliczone są taksatywnie¹⁶¹ prawne formy działania organów sprawujących administrację publiczną, a nawet których organów akty podlegają kognicji sądu administracyjnego. Przepisy tej ustawy dotyczące spraw indywidualnych nie nasuwają wątpliwości. Natomiast możliwość kontroli przepisów prawa miejscowego oraz innych aktów została ograniczona do organów samorządu terytorialnego. Problem przedstawiony został Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁶² w szerszym kontekście

¹⁶⁰ Art. 45 Konstytucji.

¹⁶¹ Art. 3 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

¹⁶² RPO-512392-X/05. Wystąpienie do Prezesa NSA z 12 .08., odpowiedź z 12.10. 2005 r.

potrzeby zmian w zreformowanym w 2002 r. postępowaniu sądowo-administracyjnym¹⁶³.

2. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej stwierdzenia niezgodności art. 160 § 5 w zw. z art. 160 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego z Konstytucją w zakresie, w jakim wyklucza, jako przesłankę dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, beczynność organu administracji publicznej¹⁶⁴. Powołane przepisy, choć formalnie uchylone, nadal mają zastosowanie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁵, t.j. przed 1.09.2004 r. Zgodnie z zaskarżonymi regulacjami, droga sądowa dla strony postępowania administracyjnego, dochodzącej odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek wydania decyzji obarczonej wadą powodującą jej nieważność, albo na skutek stwierdzenia nieważności takiej decyzji, otwiera się dopiero po wydaniu przez organ administracji decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania odszkodowania. W przypadku beczynności organu, droga sądowa w sprawie o odszkodowanie jest zamknięta. W ocenie Rzecznika takie uregulowanie w sposób istotny ogranicza prawo obywateli do sądu, a ponadto jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, gdyż takiego ograniczenia drogi sądowej nie przewiduje w analogicznych sprawach Ordynacja podatkowa. Sprawa ta oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny¹⁶⁶.

3. W wystąpieniu do Ministra Finansów¹⁶⁷ Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę dostosowania treści art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej do standardów konstytucyjnych wyznaczonych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5.09.2005 r.¹⁶⁸. Wyrokiem tym Trybunał

¹⁶³ RPO-552091-V/06. W odpowiedzi z 16.03.2006 r. Prezes NSA podzielił spostrzeżenia Rzecznika, że niektóre uregulowania ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wywołują rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

¹⁶⁴ RPO-490604-V/04 z 9.02.2005 r.

¹⁶⁵ Ustawa z 17.09.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692).

¹⁶⁶ SK 51/04.

¹⁶⁷ RPO-518696-V/05 z 17.11.2005 r.

¹⁶⁸ Wyrok TK z 5.09.2005 r., P 18/04.

stwierdził niekonstytucyjność art. 160 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Trybunał uznał, że termin ten, przewidziany dla dochodzenia przed sądem powszechnym roszczenia odszkodowawczego jest rażąco krótki, a przez to niezgodny z zasadą równej ochrony praw majątkowych. Ponieważ w art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej przewidziano również trzydziestodniowy termin do dochodzenia odszkodowania przed sądem, powstała konieczność dostosowania tej regulacji do wskazanych standardów ochrony praw majątkowych. W udzielonej odpowiedzi¹⁶⁹ Minister Finansów zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika i poinformował, że przy najbliższej nowelizacji ustawy – Ordynacja podatkowa zostanie zaproponowana stosowna zmiana do art. 261 § 4.

3. Rzecznik podjął również sygnalizowany w licznych skargach problem ze stosowaniem w praktyce przepisów regulujących zasady wnoszenia wpisów od skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. W wystąpieniu do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷⁰ wskazano, że nieprecyzyjne brzmienie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷¹ stwarza wątpliwości interpretacyjne. Nie wynika bowiem wprost z tego przepisu, czy przy wnoszeniu skarg kasacyjnych obowiązuje zasada, że wpis od skargi wnoszonej przez adwokata lub radcę prawnego, wnoszony jest na wezwanie przewodniczącego, czy też powinien być uiszczony bez wezwania, wraz z wniesieniem skargi kasacyjnej. Prawidłowe wniesienie wpisu ma bardzo istotne znaczenie, gdyż skarga wniesiona przez adwokata lub radcę prawnego, która nie została prawidłowo opłacona, podlega odrzuceniu bez wezwania do uiszczenia wpisu. Ponieważ Rzecznik dostrzegł pewne rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych w omawianej kwestii, zwrócił się do Prezesa

¹⁶⁹ SP1-957-063-85/BM6-14020/05/PZ z 6.12.2005 r.

¹⁷⁰ RPO-513373-V/05 z 15.11.2005 r.

¹⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193).

Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozważenie, czy istnieje konieczność zmiany przepisów rozporządzenia w celu wyeliminowania wątpliwości w stosowaniu przepisu dotyczącego wnoszenia wpisu od skargi kasacyjnej. W udzielonej odpowiedzi¹⁷² Prezes NSA poinformował, iż nie widzi potrzeby zmiany rozporządzenia w omawianym zakresie, jednak zamierza podjąć działania w celu wyeliminowania dostrzeżonych przez Rzecznika rozbieżności w orzecznictwie. W tym celu zwróci – w trybie nadzoru administracyjnego – uwagę Prezesom Izb NSA w celu przedstawienia stanowiska i propozycji rozwiązania problemu, a ponadto zaproponuje, przy najbliższej nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zmianę treści art. 221, poprzez dodanie § 2 wyjaśniającego, że rygor z art. 221 (odrzuć skargi bez wezwania do wniesienia opłaty) nie dotyczy pisma wszczynającego postępowanie sądowo administracyjne za pośrednictwem organu administracyjnego. Można zatem przewidywać, że zgłaszane Rzecznikowi w skargach problemy z prawidłowym wnoszeniem wpisów od skarg kasacyjnych zostaną wyeliminowane.

4. Do Rzecznika zwróciło się Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu z wnioskiem o wniesienie skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁷³. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej odmówił Państwowemu Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu wydania zaświadczenia zawierającego ocenę, że środki pieniężne mające być przekazane przez Fundację Grand Circle Foundations z Bostonu powinny być uznane za środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej organizacji międzynarodowej i z tego tytułu zwolnione z VAT, wskazując jako przyczynę odmowy treść § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Sąd przyjął, że przesłanką oddalenia skargi jest uznanie, że Fundacja nie jest organizacją międzynarodową, gdyż termin ten odnosi się do organizacji składających się wyłącznie lub w znacznej części z państw. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rzecznik stwierdził, że

¹⁷² BO-06-5/05 z 12.12.2005 r.

¹⁷³ RPO-503726-VI/05; Wyrok WSA z 28.02.2005 r. III SA/Wa 1832/04.

rozporządzenie upoważnia UKIE jedynie do rejestrowania umów dotyczących środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej, a nie do ich oceny w zakresie opodatkowania. Ponadto termin „organizacje międzynarodowe” odnosi się zarówno do organizacji, których członkami są państwa jak i organizacji, których członkami są związki, instytucje, osoby prawne i fizyczne różnych państw. Fundator zastrzegł, że uzależnia przekazanie dla Muzeum dotacji w wysokości ponad miliona USD od nieobciążania jej podatkiem VAT. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej odmówił Państwowemu Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu wydania zaświadczenia zawierającego ocenę, że środki pieniężne mające być przekazane przez Fundację Grand Circle Foundations z Bostonu powinny być uznane za środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej organizacji międzynarodowej i z tego tytułu zwolnione z VAT, wskazując jako przyczynę odmowy treść § 6 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Rzecznik oczekuje na termin rozprawy przed NSA.

5. Rozbieżności w stosowaniu prawa cywilnego

1. We wniosku z 25.01.2005 r.¹⁷⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: czy dziesięcioletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 442 § 1 zdanie drugie Kc, zawsze powinien być liczony od dnia zdarzenia wyrządzającego szkodę, bez względu na datę powstania czy ujawnienia tej szkody? Od dziesiątków lat w orzecznictwie sądowym kształtują się bowiem co najmniej dwie linie dotyczące początku biegu przedawnienia roszczeń deliktowych. Wedle jednego poglądu brzmienie art. 442 Kc. nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawniają się zawsze po upływie lat dziesięciu od zdarzenia szkodę tę wywołującego (np. wypadku, błędu w leczeniu). Bez znaczenia pozostaje

¹⁷⁴ RPO-490110-IV/04.

nie tylko data powzięcia przez poszkodowanego wiadomości o szkodzie i o zobowiązaniu do jej naprawienia, ale także i data ujawnienia, a nawet powstania samej szkody. Chodzi tu w szczególności o szkody na osobie (uszkodzenie ciała czy rozstrój zdrowia), gdzie niektóre objawy mogą powstać bądź ujawnić się wiele lat po zdarzeniu szkodę wyrządzającym. Na tle takich sytuacji rysuje się również wyraźnie druga linia orzecznicza, zgodnie z którą art. 442 § 1 Kc nie zmienia zasady, że roszczenie odszkodowawcze nie może powstać zanim jeszcze wystąpi szkoda. W wypadku zatem, gdy chodzi o naprawienie szkody, powstanie której nie zbiega się w czasie ze zdarzeniem ją wywołującym, dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia biegnie od dnia powstania tej szkody, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło zdarzenie ją wyrządzające. Bieg przedawnienia nie może się rozpocząć, zanim roszczenie to stanie się wymagalne. W opinii Rzecznika przy rozstrzygnięciu przedstawionego wyżej zagadnienia należy pogodzić elementarne poczucie sprawiedliwości wobec poszkodowanego, ze stabilnością i jasnością prawa pozytywnego. Jeśli zatem przepis art. 442 § 1 Kc wyraźnie stanowi, że roszczenia deliktowe przedawniają się zawsze po upływie dziesięciu lat od zdarzenia, to w przypadkach, gdy szkoda rozmija się w czasie ze zdarzeniem ją wywołującym, dla złagodzenia skutków przedawnienia roszczeń można sięgać w indywidualnych, szczególnych przypadkach do zasad współżycia społecznego (klauzula generalna z art. 5 Kc). Zwłaszcza tam, gdzie przekroczenie zakreślonych przez ustawę terminów może być usprawiedliwione specyfiką określonych schorzeń, a powód (poszkodowany) wykaże, że we właściwym czasie bez własnej winy nie mógł dochodzić roszczeń. Postanowieniem z 26.07.2005 r.¹⁷⁵ skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przedstawił wniosek Rzecznika do rozpoznania całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

¹⁷⁵ III CZP 8/05: Sąd Najwyższy 17.02.2006 r. uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej rozstrzygnął, iż roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym przedawnia się z upływem lat dziesięciu od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę (art. 442 § 1 zdanie drugie Kc), bez względu na to, kiedy szkoda powstała lub się ujawniła (III CZP 84/05).

2. Na tle spraw sądowych analizowanych w Biurze Rzecznika o podział majątku wspólnego byłych małżonków lub o dział spadku, ujawniła się w orzecznictwie sądowym rozbieżność dotycząca statusu gospodarstwa rolnego przekazywanego przez rolnika następcy, w zamian za emeryturę bądź rentę. Chodzi o to, czy gospodarstwo rolne nabyte w tym trybie przez jednego z małżonków pozostających w ustroju wspólności majątkowej, wchodziło w skład jego majątku odrębnego (obecnie osobistego), czy też stanowiło majątek wspólny małżonków. Tej treści zagadnienie prawne, na przykładzie jednej z ustaw umożliwiających w przeszłości przekazanie gospodarstwa rolnego następcy, Rzecznik przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia¹⁷⁶. W uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów¹⁷⁷ Sąd Najwyższy wyjaśnił, że gospodarstwo rolne, przekazane na podstawie ustawy z 27.10.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin¹⁷⁸ następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego. Wydaje się, że pogląd ten jest aktualny także wówczas, gdy przekazanie gospodarstwa rolnego następcy nastąpiło pod rządami innych ustaw, co wyjaśnia wiele wątpliwości dotyczących składu spadku czy majątku wspólnego w sprawach aktualnie toczących się przed sądami.

3. Na skutek uchylenia art. 177 Kc¹⁷⁹ 1.10.1990 r. ponownie stało się możliwe nabycie przez zasiedzenie własności nieruchomości państwowych. Równocześnie ustawodawca wprowadził szczególną regulację dotyczącą liczenia terminów zasiedzenia takiej nieruchomości, pozwalając na skrócenie okresu zasiedzenia o połowę okresu samoistnego posiadania sprzed 1.10.1990 r., nie dłużej jednak niż o 10 lub 15 lat (por. art. 10 noweli lipcowej z 1990 r.). W orzecznictwie pojawił się natomiast problem, jak i od kiedy liczyć termin zasiedzenia, jeżeli nieruchomość tylko epizodycznie (przejściowo) była własnością państwową, a przed 1.10.1990 r. została zbyta na rzecz osoby fizycznej. Czy termin zasiedzenia liczyć należy w takim przypadku od dnia, kiedy

¹⁷⁶ RPO-498770-IV/05 z 10.05.2005 r.

¹⁷⁷ III CZP 59/05 z 25.11.2005 r.

¹⁷⁸ Dz.U. Nr 32, poz. 140.

¹⁷⁹ Por.: ustawa z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

nieruchomość stała się własnością osoby fizycznej, czy też można doliczyć okres samoistnego posiadania z czasów, kiedy nieruchomość była jeszcze państwowa, a więc zasiedzenie jej nie było możliwe? Jeśli nie, to czy w drodze analogii z art. 10 powołanej noweli, można skrócić okres zasiedzenia o połowę okresu samoistnego posiadania tej nieruchomości jako państwowej? Dostrzegając pojawiające się w tej materii rozbieżności w orzecznictwie Rzecznik postanowił przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące pytanie: czy w sytuacji, gdy w okresie obowiązywania regulacji wyłączających możliwość nabycia nieruchomości państwowych przez zasiedzenie, nieruchomość znajdująca się w samoistnym posiadaniu, była epizodycznie nieruchomością państwową i przed 1.10.1990 r. utraciła ten charakter na skutek zbycia na rzecz osoby fizycznej, bieg terminu zasiedzenia tej nieruchomości rozpoczyna się w dniu utraty przez tę nieruchomość statusu własności państwowej (art. 177 Kc)¹⁸⁰?

4. Rzecznik wystąpił też do Sądu Najwyższego¹⁸¹ o rozstrzygnięcie: czy powództwo o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym¹⁸² może wytoczyć każdy, kto ma interes prawny w tym, aby treść księgi wieczystej odpowiadała rzeczywistemu stanowi prawnemu (np. wierzyciel), czy też może to uczynić tylko osoba, której prawo nie jest wpisane lub jest wpisane błędnie albo jest dotknięte wpisem nieistniejącego obciążenia lub ograniczenia. Oba przedstawione tu kierunki rozumowania są reprezentowane w orzecznictwie, przy czym Rzecznik opowiada się za pierwszym z nich, gdyż pełniej realizuje on zasady konstytucyjne, takie jak prawo do sądu i ochronę praw majątkowych.

5. Sąd Najwyższy odpowie również na pytanie Rzecznika¹⁸³ o odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa wówczas, gdy strona poniosła szkodę na skutek wydania i wykonania nieostatecznej decyzji

¹⁸⁰ RPO-508644-IV/05 z 2.09.2005 r.

¹⁸¹ RPO-505195-IV/05 z 19.09.2005 r.

¹⁸² Por. art. 10 ust. 1 ustawy z 16.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

¹⁸³ RPO-519666-IV/05 z 1.12.2005 r.

organu podatkowego pierwszej instancji, która następnie została uchylona. Decyzje podatkowe są bowiem, co do zasady, natychmiast wykonalne, jeszcze przed rozpatrzeniem odwołania od nich. Zanim więc decyzja niezgodna z prawem zostanie uchylona, może wywołać szkodę. W orzecznictwie pojawiły się jednak głosy, że decyzji nieostatecznej nie można w sposób jednoznaczny przypisać cechy niezgodności z prawem w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, co wyłączałoby możliwość uzyskania odszkodowania. Rzecznik nie podziela tej ostatniej opinii, gdyż ryzyko wyrządzenia szkody związane z konstrukcją natychmiastowej wykonalności decyzji podatkowych z mocy prawa, nie powinno w całości obciążać podatnika. Ponieważ rozbieżności w tej kwestii występują w orzecznictwie Sądu Najwyższego, omawianym zagadnieniem zajmie się powiększony skład tego Sądu.

6. Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁸⁴ w sprawie dotyczącej zachowku. Orzekający sąd błędnie przyjął, że powołanie powódki do spadku w udziale większym niż ułamek przysługujący jej z tytułu zachowku, pozbawia ją roszczenia o uzupełnienie zachowku. Ponadto sąd nie doliczył do spadku (dla potrzeb obliczenia zachowku) uczynionych przez spadkodawcę darowizn. Jak się bowiem okazało, w skład masy spadkowej nie wszedł prawie żaden majątek, gdyż druga ze współspadkobierczyń otrzymała od spadkodawcy przed jego śmiercią dwie darowizny o bardzo dużej wartości. Sąd nie badał, jaka jest rzeczywista wartość majątku przypadającego powódce. Tymczasem istotą roszczenia o zachowek (art. 991 § 2 Kc.) jest gwarancja otrzymania przez spadkobiercę określonej wartości majątkowej, a nie abstrakcyjnie ujmowanej (w postaci udziałów) części spadku. Wykładnia przyjęta przez sąd prowadzi do sytuacji, w której spadkodawca z łatwością mógłby pozbawić swoją najbliższą rodzinę wszelkich praw spadkowych (bez wydziedziczenia), poprzez rozporządzenie majątkiem za życia. Ponieważ prawo do zachowku należy do praw spadkowych chronionych konstytucyjnie (art. 64 ust. 1 Konstytucji), pozbawienie powódki w wyniku błędu sądu prawa do zachowku narusza jej prawa i wolności

¹⁸⁴ RPO-398361-IV/02 z 1.12.2005 r.

konstytucyjne. W tej sytuacji Rzecznik zdecydował się na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w szczególnym trybie (art. 424¹ § 2 K p c.), mimo że strona wcześniej nie skorzystała z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

7. Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego¹⁸⁵ przepis art. 70 ust. 2 prawa autorskiego¹⁸⁶ jako sprzeczny, w ocenie Rzecznika, z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Rzecznik zakwestionował zgodność z konstytucyjną zasadą równości i równej ochrony praw majątkowych wyłączenia m. in. choreografów i scenografów, którzy wnieśli twórczy wkład w powstanie utworu audiowizualnego, z kręgu podmiotów uprawnionych do dodatkowego wynagrodzenia, przewidzianego w art. 70 ust. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Współtwórcy utworu audiowizualnego otrzymują stosowne honoraria od producenta, z tytułu przeniesienia na niego autorskich praw majątkowych do eksploatacji własnych (częstkowych) utworów w ramach utworu audiowizualnego jako całości, a ponadto niektórzy z nich (np. reżyser, scenarzysta, operator) otrzymują owo dodatkowe wynagrodzenie, o którym mowa, od korzystających z utworu (np. od nadawców telewizyjnych, podmiotów prowadzących kina). Jest to wynagrodzenie przysługujące z mocy ustawy, niezależnie od stosunków prawnych łączących producenta z korzystającym z utworu. Korzystający płaci najpierw producentowi, który dysponuje majątkowymi prawami autorskimi do całości utworu, a dodatkowo podmiotom, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy. Wśród tych „uprzywilejowanych” podmiotów nie ma natomiast choreografów i scenografów. Kryteria wyboru podmiotów uprawnionych do dodatkowego wynagrodzenia są niejasne, a taka dowolność narusza powołane normy konstytucyjne. W 2004 r. Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawa autorskiego dotyczące trybu zatwierdzania przez Komisję Prawa Autorskiego tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i ich artystycznych wykonań, przedstawianych przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami

¹⁸⁵ RPO-471539-IV/04 z 28.01.2005 r.

¹⁸⁶ Ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.).

autorskimi¹⁸⁷. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kwestionowany przepis ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zakresie, w jakim czyni wyłącznym projektodawcą tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów i artystycznych wykonań. organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi jest niezgodny z Konstytucją¹⁸⁸.

6. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Z podobnym natężeniem jak w latach poprzednich do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi na funkcjonowanie administracji lokalnej, w tym zwłaszcza administracji samorządowej. W stosunku do roku poprzedniego nieznacznie zmieniła się natomiast struktura przedmiotowa tych skarg. W ogólnej liczbie skarg w omawianym dziale, najwięcej z nich dotyczyło sposobu załatwiania spraw indywidualnych przez organy administracji samorządowej szczebla podstawowego, w tym w szczególności w zakresie wydawania zaświadczeń, zezwoleń i koncesji, pobierania opłat lokalnych, opłat parkingowych oraz opłat specjalnych związanych z niewniesieniem opłaty parkingowej, administrowania cmentarzami, utrzymania porządku i czystości, inwestycji lokalnych z udziałem środków własnych mieszkańców oraz ich rozliczania. Podobnie jak poprzednio, dominowały skargi na przewlekłość załatwiania spraw indywidualnych przez urzędy gmin i miast, w tym wydawania koncesji i zezwoleń, na przesadny formalizm oraz lekceważenie przez urzędników problemów zgłaszanych przez mieszkańców, a także na bezczynność organów administracji. Jednakże należy odnotować spadek liczby tych kategorii skarg z 53% w 2004 r do 37% w 2005 r. w stosunku do ogólnej liczby skarg w omawianym dziale. Wzrósł natomiast z 17% w 2004 r. do 28% w 2005 r. odsetek skarg dotyczących problemów ochrony

¹⁸⁷ Por.: Informacja RPO za 2004 r. str. 31; sprawa została połączona ze skargą konstytucyjną Regionalnej Telefonii Kablowej „Autocom” sp. z o.o.

¹⁸⁸ W wyroku z 24.01.2006 r. SK 40/04 TK orzekł, że art. 108 ust. 3 w związku z art. 109 ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest niezgodny z art. 20, art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Co do art. 70 Prawa autorskiego to w wyroku z 24.05.2006 r. K 5/05 TK uznał, zgodnie z wnioskiem Rzecznika, że jest on niezgodny z Konstytucją, bowiem zróżnicowanie ochrony praw majątkowych autorów utworów audiowizualnych jest nieuzasadnione i nieracjonalne.

środowiska, zanieczyszczenia środowiska (powietrza i wód) wskutek niewłaściwej gospodarki odpadami komunalnymi oraz źle wykonanych inwestycji komunalnych (wodnokanalizacyjnych, gazowych itp.), jak również wydawania pozwoleń na eksploatację lokali użytkowych bez dokładnego rozeznania skutków podejmowanej w tych lokalach działalności produkcyjnej dla stałych mieszkańców. Na podobnym poziomie w stosunku do poprzedniego roku kształtowała się liczba skarg w sprawach meldunkowych i ewidencji ludności (17%) oraz skarg na różnego rodzaju uciążliwości związane użytkowaniem dróg publicznych (9%). Pozostały odsetek skarg dotyczył spraw związanych z ustrojem samorządu terytorialnego, granicami jednostek samorządu, prawami i obowiązkami osób pełniących funkcje w organach samorządu. Mimo zarysowanych zmian w strukturze przedmiotowej, nie można mówić o zauważalnej poprawie w zakresie traktowania spraw mieszkańców przez władze samorządowe jako członków wspólnoty samorządowej, mających prawo decydowania o jakości usług komunalnych, w dalszym ciągu byli oni nierzadko traktowani jako uciążliwi petenci. W dalszym ciągu wyrażanej w listach obywateli krytycznej ocenie stosowania prawa przez te organy administracji w sprawach indywidualnych, towarzyszyło poczucie bezsilności obywateli co do możliwości egzekwowania ochrony praw własnych, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i praw lokalnych wspólnot mieszkańców. Wiele spośród spraw, które wpłynęły do Rzecznika mogło być załatwione przez miejscowe organy administracji samorządowej, o ile byłyby one rozpatrywane z należytą starannością i uwagą, zaś mieszkańcy spotkali się z życzliwą pomocą i wyczerpującymi wyjaśnieniami ze strony załatwiających te sprawy urzędników. Na społeczną ocenę pracy jednostek samorządu nadal rzutowały powtarzające się przypadki łączenia mandatu z zatrudnieniem w organach samorządu lub prowadzeniem działalności gospodarczej, a także paternalizm w postaci zatrudniania w jednym urzędzie osób spokrewnionych lub powinowaconych z radnymi lub członkami zarządów, co sprzyjało powstawaniu wrażenia „klikowości” oraz podejrzeń o korupcję. Stan taki wymaga dalszych działań na rzecz podnoszenia standardów obsługi mieszkańców przez organy samorządów lokalnych, podnoszenia kwalifikacji oraz kształtowania przyjaznych dla obywateli postaw

urzędników. W 2006 r. Rzecznik zamierza podjąć badania terenowe, dotyczące załatwiania spraw mieszkańców, na szerokiej próbie organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, dla diagnozy istniejącego stanu oraz wniosków zmierzających do eliminowania nieprawidłowości.

2. W 2005 r., podobnie jak w latach poprzednich, w wielu skargach kierowanych do Rzecznika występował problem beczynności organów oraz nieterminowego załatwiania spraw obywateli. Problem ten dotyczył zarówno spraw załatwianych w formie postępowania administracyjnego przed organami administracji publicznej różnych szczebli i kończących się wydaniem aktu administracyjnego, ale także załatwiania skarg, wniosków i petycji. Obok próśb o interwencje w konkretnych sprawach indywidualnych, listy do Rzecznika zawierały skargi na brak reakcji ze strony organów administracji publicznej na kierowane do nich sygnały dotyczące nieprawidłowości i zaniedbań w sferach za które owe organy odpowiadają, przewlekłości postępowań, czy nienależytego wypełniania obowiązków przez pracowników, a także braku odpowiedzi w terminie ustawowym. Na podstawie analizy poszczególnych spraw oraz wyników interwencji podjętych w organach administracji publicznej (głównie samorządowej) należy stwierdzić, że niewystarczająca wydaje się być ochrona przed beczynnością organów w zakresie realizacji konstytucyjnie gwarantowanego¹⁸⁹ prawa obywateli do składania skarg i wniosków, wobec czego instytucja ta¹⁹⁰ zdaje się nie realizować w pełni celu, dla którego została stworzona. Jak wiadomo¹⁹¹, prawo do składania skarg i wniosków realizowane być może przez obywatela w interesie publicznym, własnym lub innej osoby. Skargi lub wnioski kierowane być mogą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga lub wniosek winny być załatwione przez

¹⁸⁹ Art. 63 Konstytucji.

¹⁹⁰ Regulowana przepisami Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁹¹ Art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego.

właściwy organ bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca¹⁹². Jak wskazuje praktyka Rzecznika, zasygnalizowana ułomność instytucji skarg i wniosków polega na braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu, czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu, do spełnienia ciążącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych działań prawem przepisanych z odpowiednią informacją dla petenta. Uczynienie z tej instytucji realnego i skutecznego środka służącego obywatelom dla ochrony i realizacji ich praw oraz wolności zagwarantowanych w Konstytucji, wymaga stworzenia skutecznych mechanizmów ochronnych.

3. Analiza skarg kierowanych do Rzecznika ujawniła, że w sprawach obywateli załatwianych w trybie postępowania administracyjnego, dochodzić może do swoistego pata proceduralnego. W postępowaniu odwoławczym, organ drugiej instancji może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Jednakże występują sytuacje, gdy strona nie może uzyskać ostatecznej decyzji merytorycznej z powodu wielokrotnego uchylania decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy i przekazywania jej do ponownego rozpoznania, z uwagi na konieczność przeprowadzenia w całości lub części postępowania wyjaśniającego. Odnotowano przypadki, że mimo wskazywania przez organ odwoławczy okoliczności, które organ pierwszej instancji winien wziąć pod uwagę podczas ponownego rozpoznania sprawy, organ ten nie realizował wskazań i zaleceń zawartych w uzasadnieniach decyzji kasatoryjnych i wydawał ponownie wadliwą decyzję, która po złożeniu odwołania przez stronę, znów była uchylana i kierowana do ponownego rozpoznania¹⁹³. Należało by więc

¹⁹² Art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹⁹³ Jak dowodzi praktyka, powstającego w ten sposób pata proceduralnego nie jest w stanie przerwać nawet zaskarżenie przez stronę decyzji kasatoryjnej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, albowiem Sąd nie może kwestionować postępowania organu odwoławczego, zgodnego z prawem i kompetencjami tego organu.

zbadać, czy w opisanej sytuacji nie dochodzi do naruszenia prawa do uzyskania w rozsądnym terminie ostatecznego rozstrzygnięcia merytorycznego z zakresu administracji publicznej, co stanowi jedną z zasad wpływających z fundamentów państwa prawa. Celowe w tym względzie wydaje się rozważenie potrzeby dokonania korekt w obowiązującym prawie, np. w kierunku zobowiązania organów odwoławczych do wydania decyzji merytorycznej, gdy uprzednie postępowania nie doprowadziły do wydania prawidłowej decyzji merytorycznej.

4. Podczas spotkań z przedstawicielami władz samorządowych szczebla podstawowego oraz w korespondencji wpływającej do Rzecznika, podnoszony był problem trudności związanych z realizacją nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań w dziedzinie oświaty. W wielu gminach i powiatach, mimo wzrostu realnych wydatków na finansowanie zadań oświatowych wynikających m.in. ze zwiększenia zakresu realizowanych zadań, wysokość przyznawanej tym jednostkom subwencji oświatowej maleje. Wydatki na realizację zadań oświatowych sięgają w niektórych przypadkach połowy wysokości budżetów gminnych, co rzutuje na możliwości realizacji przez gminy innych zadań, w tym inwestycji infrastrukturalnych ukierunkowanych na rozwój regionalny. Władze samorządowe krytycznie odnoszą się do niektórych elementów składowych algorytmu na podstawie którego dokonywany jest podział subwencji oświatowej. Przedstawiciele samorządów powiatowych zwracali uwagę na nieuwzględnienie w subwencji konieczności poniesienia dodatkowych kosztów z tytułu wprowadzenia nowej matury oraz egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Mając powyższe na względzie Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu¹⁹⁴ o rozważenie możliwości zmian zasad podziału subwencji, dla lepszego uwzględnienia realnych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizacją zadań oświatowych. Według uzyskanych wyjaśnień, w ustawie budżetowej na rok 2005 łączna kwota subwencji oświatowej była wyższa w stosunku do roku 2004

¹⁹⁴ RPO-492467-X/05. Wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1.03.2005 r., odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 14.03.2005 r.

nominalnie o 3,3%. Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany, a jego regulacje opierają się na rozwiązaniach polegających na zastosowaniu zasady, że „pieniądz idzie za uczniem”, co oznacza naliczanie subwencji na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół i placówek prowadzonych bądź dotowanych przez poszczególne gminy, powiaty i województwa samorządowe. Nowym rozwiązaniem w podziale środków subwencyjnych jest zastosowanie wskaźnika korygującego, bezpośrednio nawiązującego do poziomu średnich wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w grupach poszczególnych stopni awansu zawodowego. W algorytmie podziału subwencji oświatowej na 2005 r. zmodyfikowano mechanizm dotyczący uwzględnienia w algorytmie wyższych jednostkowych kosztów kształcenia ucznia w szkołach ponadgminazjalnych zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5 tys. mieszkańców. Zmodyfikowano także system wag odnoszących się do uczniów niepełnosprawnych. Ponadto w 2005 r. ostateczne kwoty części oświatowej subwencji ogólnej mogą być zwiększone ze środków rezerwy.

5. Zwraca uwagę wzrost liczby wpływających do Rzecznika skarg, związanych z realizacją obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ramach przygotowania przedszkolnego. Jedną z takich skarg¹⁹⁵, autorstwa Rady Rodziców dzieci uczęszczających do jednego z przedszkoli w W., dotyczyła trybu przeniesienia grup dzieci sześcioletnich (tzw. grup lub oddziałów zerowych) z przedszkola do szkoły podstawowej. Zarzucono przede wszystkim, że organ prowadzący szkołę nie powiadomił osób zainteresowanych o likwidacji lub przekształceniu placówki na 6 miesięcy przed dokonaniem zmian, czym – w ich ocenie - naruszył procedurę dotyczącą likwidacji i przekształcania placówek oświatowych¹⁹⁶, co w konsekwencji uniemożliwiło im podjęcie starań o przyjęcie dzieci do przedszkoli prowadzących oddziały zerowe. Skargi i petycje kierowane przez Radę Rodziców do organu prowadzącego rozpatrywane były negatywnie. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że wprowadzenie przeniesienia oddziału zerowego z przedszkola do szkoły publicznej nie

¹⁹⁵ RPO-505115-X/05.

¹⁹⁶ Określoną w art. 59 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572).

stanowi likwidacji ani przekształcenia placówki oświatowej, jednakże przeniesienie grup zerowych wiązało się ze zmianą organizacji przedszkola, wobec czego posiłkowo winna być zastosowana procedura przewidziana dla przekształcenia placówki oświatowej. Przeprowadzone zmiany powinny także być uwzględnione w uchwale rady organu prowadzącego, określającej sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach publicznych. Po interwencji w organie prowadzącym oraz właściwym miejscowo Kuratorium Oświaty, zrezygnowano z zamiaru przeniesienia oddziałów zerowych.

6. Osobną grupę stanowiły skargi związane z eksploatacją dróg publicznych. Najwięcej spośród nich dotyczyło uciążliwości w postaci nadmiernej emisji hałasu i wibracji, utrudniających korzystanie z nieruchomości zlokalizowanych w sąsiedztwie drogi oraz prowadzących do powstawania szkód materialnych. Interwencje w tych sprawach kierowane były do zarządców dróg, do obowiązków których należy zapewnienie przestrzegania wymagań ochrony środowiska, w tym utrzymanie standardów jakości środowiska oraz ochronę przed emisją hałasu i wibracji związanymi z użytkowaniem drogi. Część interwencji Rzecznika miała charakter generalny. Przedmiotem jednej z nich, podjętej u Ministra Infrastruktury¹⁹⁷, było pobieranie opłat za przejazd autostradą mimo istotnych utrudnień w ruchu pojazdów spowodowanych pracami remontowymi. Rzecznik wskazał, że obowiązujące przepisy¹⁹⁸, nie przewidują uwzględniania utrudnień w ruchu, wynikających z prac remontowych, jako elementu wpływającego na wysokość opłaty za przejazd, wobec czego zwrócił się o dokonanie zmiany przepisów poprzez wprowadzenie możliwości zmniejszania wysokości opłat za przejazd autostradą, niezależnie od postanowień umowy koncesyjnej, w przypadku prowadzenia prac remontowych na autostradzie, powodujących istotne utrudnienia w ruchu pojazdów samochodowych. Ministerstwo Infrastruktury odniosło się negatywnie do postulowanych zmian, ze względu na skutki finansowe tych zmian dla koncesjonariusza, co

¹⁹⁷ RPO-483412-X/04. Wystąpienie z 13.01.2005 r., odpowiedź z 21.03.2005 r.

¹⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.04.2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą nie gwarantującą należytej ochrony praw użytkowników autostrad (Dz.U. Nr 102 poz. 1075).

więzałyby się z koniecznością wypłacenia mu odszkodowania przez Skarb Państwa. Kolejna interwencja dotyczyła wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze krajowej nr 7 i negatywnych skutków tej zmiany dla mieszkańców G. W skardze podniesiono zarzuty dotyczące m.in. wprowadzenia nowej organizacji ruchu bez uprzedniego zbudowania odpowiedniej infrastruktury zapewniającej alternatywne dojazdy do punktów handlowych i usługowych, obiektów użyteczności publicznej oraz gospodarstw rolnych. Podjęto także problem fragmentarycznego wykonania prac mających poprawić funkcjonowanie układu lokalnych połączeń i ciągów pieszych. W wystąpieniu do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad¹⁹⁹ Rzecznik wyraził wątpliwość, czy przed podjęciem decyzji wyważono należycie interes ogólnospołeczny i interes społeczności lokalnej. W odpowiedzi wyjaśniono szczegółowo istotę i zakres dokonanych zmian, które konieczne były dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dla korzystających z tej drogi wszystkich uczestników ruchu drogowego, jak również mieszkańców tego rejonu. Korzystając z trwających w Sejmie prac nad nowelizacją ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym m.in. kar pieniężnych za nieuprawnione zajęcie pasa drogowego²⁰⁰ Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury²⁰¹ w sprawie nieproporcjonalnie wysokich kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, sięgających dziesięciokrotności obowiązującej opłaty. W dokonanej nowelizacji²⁰², sugerowanych zmian jednakże nie uwzględniono.

7. W dalszym ciągu załatwiane były przez Rzecznika stosunkowo liczne skargi obywateli, dotyczące tworzenia stref płatnego parkowania, opłat za parkowanie oraz egzekwowania od obywateli opłat dodatkowych, stanowiących sankcję z tytułu nie uiszczenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w tych strefach. Rzecznik kontynuował

¹⁹⁹ RPO-470470-X/02. Wystąpienie z 15.03.2005 r., odpowiedź z 10.05.2005 r.

²⁰⁰ Dot. art. 40 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.), projekt zmiany ustawy – druk Sejmowy nr 3921.

²⁰¹ RPO-405001-X/02, z 16.05.2005 r.

²⁰² Ustawa z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 179 poz. 1486).

podjęte w roku 2004 r. działania na rzecz wypełnienia luki prawnej dotyczącej terminu przedawnienia należności z tytułu powyższych opłat dodatkowych²⁰³. Mając na względzie, że roszczenia o zapłatę należności publicznoprawnych, jakimi są opłaty za parkowanie, nie podlegają regulacji cywilnoprawnej²⁰⁴, nie mogą też mieć zastosowania przepisy o przedawnieniu, zawarte w ustawie - Ordynacja podatkowa²⁰⁵, gdyż należności te nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym tej ustawy, Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Finansów²⁰⁶ oraz do Ministra Infrastruktury²⁰⁷. Wobec sprzecznych stanowisk tych organów Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów²⁰⁸. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że kwestia terminu przedawnienia przedmiotowego zobowiązania, jest na tyle istotna z punktu widzenia obywateli, że powinna być jasno i precyzyjnie określona przez ustawodawcę, wobec czego zwraca się o rozważenie możliwości zainicjowania działań legislacyjnych. W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów poinformował o skierowaniu do Ministra Infrastruktury wystąpienia o podjęcie stosownych działań w porozumieniu z Ministrem Finansów, w celu wyeliminowania istniejącej luki prawnej. W ich wyniku wprowadzono normę²⁰⁹, zgodnie z którą przedmiotowe roszczenia przedawniają się po 5 latach. Rzecznik podjął też interwencję w sprawie zerowej stawki opłaty parkingowej dla osób niepełnosprawnych we W.²¹⁰, wnosząc do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o stwierdzenie nieważności regulującego tę kwestię przepisu prawa miejscowego²¹¹, który uzależniał

²⁰³ Por. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 r. s. 82.

²⁰⁴ Art. 118 Kodeksu cywilnego.

²⁰⁵ Art. 2 § 1 pkt 1 i art. 2 § 2 ustawy z 29.07.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

²⁰⁶ RPO-440538-X/03 z 16.06.2004 r. Odpowiedź Ministra Finansów z 8.07.2004 r.

²⁰⁷ Z 1.10.2004 r. Odpowiedź Ministra Infrastruktury z 18.11.2004 r.

²⁰⁸ RPO-440538-X/03 z 24.01.2005 r. odpowiedź z 8.02.2005 r.

²⁰⁹ Mocą art. 1 pkt 5 ustawy z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 179 poz. 1489), zmieniającego brzmienie art. 40d ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, ze zm.).

²¹⁰ RPO-400183-X/02. Wniosek do WSA z 8.02.2005 r.

²¹¹ § 4 ust. 2a uchwały Nr XVI/473/03 Rady Miejskiej W. z 5.12.2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych i zerowej stawki opłat dla niektórych użytkowników drogi, sposobu pobierania tych opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej.

nabyć stosownego abonamentu od posiadania karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, faktycznie przesądzał więc o prawie do bezpłatnego parkowania jedynie dla osób niepełnosprawnych zamieszkujących we W., dyskryminując niepełnosprawnych zamieszkujących poza granicami administracyjnymi miasta. W wyniku tej interwencji, przepis prawa miejscowego kwestionowany przez Rzecznika, usunięty został przez organ stanowiący samorządu z obiegu prawnego, wobec czego Rzecznik wycofał swą skargę²¹². Kolejna interwencja dotyczyła opłaty dodatkowej za niedopełnienie obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie, stosowanej na terenie G. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²¹³ stosowny przepis prawa miejscowego²¹⁴, zarzucając przekroczenie zasad działania organów samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach prawa oraz stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych²¹⁵. Także w tym przypadku zaskarżony przepis został uchylony²¹⁶. Przedmiotem innej interwencji Rzecznika było zróżnicowanie w prawach mieszkańców K. w zależności od miejsca zamieszkania. W myśl obowiązującej uchwały²¹⁷, użytkownicy pojazdów samochodowych zamieszkujący na obszarze strefy płatnego parkowania, mogą ubiegać się o wydanie „karty mieszkańca”, stanowiącej formę opłaty abonamentowej za parkowanie, zawierającej bonifikatę w stosunku do opłat jednorazowych. W efekcie mieszkańcy strefy zobowiązani są do wnoszenia opłaty abonamentowej za parkowanie pojazdów samochodowych w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca zamieszkania, zaś

²¹² Odpowiedź Gminy W. z 4.04.2005 r. informująca o usunięciu zaskarżonego przepisu obrotu prawnego. Pismo procesowe z 11.05.2005 r. wycofujące skargę i wnoszące o umorzenie postępowania, co nastąpiło postanowieniem z 25.05.2005 r. IV SA/Wr 280/05.

²¹³ RPO-482929-X/05. Wniosek do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17.02.2005 r.

²¹⁴ § 9 ust. 2 załącznika Nr 3 do uchwały Nr XVII/162/2003 Rady Miasta G. z 5.12.2003 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w G., stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP, określenia sposobu pobierania opłat oraz wysokości opłaty dodatkowej.

²¹⁵ Art. 7 i art. 94 Konstytucji.

²¹⁶ Odpowiedź Rady Miasta G. z 15.03.2005 r. informująca o usunięciu zaskarżonego przepisu z obrotu prawnego. Pismo procesowe z 27.04.2005 r. wycofujące skargę i wnoszące o umorzenie postępowania, co zostało dokonane postanowieniem z 13.05.2005 r. IV SA/Po 226/05.

²¹⁷ Uchwała Nr XIX/334/04 Rady Miejskiej K. z 19.01.2004 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice.

nie uiszczenie opłaty naraża ich na ukaranie opłatą dodatkową w wysokości 50 zł. Natomiast zamieszkujący poza strefą nie są obciążeni takim obowiązkiem za parkowanie swoich pojazdów w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca swego zamieszkania. Rzecznik zaskarżył wątpliwy przepis do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²¹⁸, z zarzutem naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego i równości w prawach²¹⁹. Sprawa w toku.

Dla pełnego obrazu interwencji Rzecznika dotyczących płatnego parkowania, wskazać należy na skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²²⁰ wydanego w sprawie ze skargi Rzecznika na uchwałę Rady W.²²¹ w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. Zaskarżonemu postanowieniu Rzecznik zarzucił naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, w wyniku przyjęcia tezy, że na Rzeczniku ciąży przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego na przepis prawa miejscowego obowiązek wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa. Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną Rzecznika uwzględnił, uchylając zaskarżone postanowienie²²².

Rzecznik podjął też działania, dotyczące wydawania karty parkingowej, potwierdzającej prawo osoby niepełnosprawnej o obniżonej sprawności ruchowej do niestosowania się do niektórych znaków drogowych. W myśl obowiązujących przepisów, karta taka wydawana jest na podstawie orzeczenia o zaliczeniu do znacznego, umiarkowanego lub lekkiego stopnia niepełnosprawności wskutek upośledzenia narządu ruchu lub choroby neurologicznej²²³, przepisy pomijają natomiast inne przyczyny ograniczonej sprawności ruchowej. Rzecznik nie mając wątpliwości, że karta parkingowa powinna przysługiwać każdej osobie niepełnosprawnej, zdolnej do kierowania pojazdem samochodowym, u której stwierdzono obniżony poziom sprawności ruchowej, niezależnie od

²¹⁸ RPO-468321-X/04. Skarga do WSA z 23.03.2005 r.

²¹⁹ Art. 2 i art. 32 Konstytucji.

²²⁰ RPO-432597-X/04. Skarga kasacyjna do NSA z 22.07.2005 r. od postanowienia WSA z 18.05.2005 r. VI Sa/Wa 1711/04).

²²¹ Uchwała Nr XX/349/2003 Rady m.st. W. z 25.11.2003 r.

²²² Postanowienie NSA z 19.10.2005 r. I OSK 978/05.

²²³ Art. 8 ust. 1 i ust. 5 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108 poz. 908 ze zm.).

przyczyn powstania niepełnosprawności, wystąpił do Ministra Transportu i Budownictwa²²⁴ o podjęcie - w ramach posiadanych kompetencji - działań zmierzających do stosownej zmiany przepisów.

8. Kontynuowana była interwencja Rzecznika, związana z używaniem wód Nysy Łużyckiej do zalania wyrobisk pokopalnianych w niemieckiej miejscowości B. oraz przerzutu wody do zlewni rzeki Szprewy²²⁵. Jej przyczyną były sygnały od mieszkańców i władz samorządowych, że skutkiem postępującego opadania poziomu Nysy Łużyckiej jest obniżanie się poziomu wód podpowierzchniowych, prowadzące do wysychania studni przydomowych oraz procesu wysuszenia gleby, a w konsekwencji do obniżania plonów i zmniejszania opłacalności produkcji rolnej. W ocenie władz samorządowych rozwiązanie problemu zaopatrzenia w wodę może nastąpić jedynie poprzez wybudowanie sieci wodociągowej, czego samorząd nie jest w stanie sfinansować z powodu braku środków. W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie²²⁶ Ministerstwo Środowiska zajęło stanowisko, że obniżenie poziomu wód powierzchniowych i podziemnych jest rezultatem suszy w latach 2003-2004, a nie poboru wody z Nysy Łużyckiej przez stronę niemiecką. Poinformowano ponadto, że na obszarze zlewni, na dopływach do Nysy Łużyckiej, realizowany jest przez Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych, podległe urzędom marszałkowskim program tzw. małej retencji, który przewiduje budowę zbiorników retencyjnych do nawodnień rolniczych i ustabilizowania wód gruntowych.

Do Rzecznika zwróciło się kilkuset mieszkańców P. i okolic, którzy zasygnalizowali swoje obawy związane z powstaniem obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego P-K. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, która obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości²²⁷. Jednakże termin na dochodzenie

²²⁴ RPO-517392-X/05. Wystąpienie do Ministra Transportu i Budownictwa z 2.12.2005 r.

²²⁵ Por. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2004 r., s. 83-84.

²²⁶ RPO-436549-X/03. Wystąpienie z 17.01.2005 r., odpowiedź z .02.2005 r.

²²⁷ Na podstawie art. 129 ust 2 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm.).

roszczeń odszkodowawczych jest ograniczony do 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. W wystąpieniu do Ministra Środowiska²²⁸ Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do przedłużenia terminu na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w związku z utworzeniem strefy ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego. Według wyjaśnień Ministra Środowiska, obecny obszar ograniczonego użytkowania utworzony został bez uwzględnienia skutków stacjonowania nowoczesnych samolotów wojskowych. Wprowadzenie takich samolotów spowodować więc musi stosowne korekty obszaru, wówczas bieg terminu na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych rozpocznie się od daty wydania nowego aktu w sprawie strefy ograniczonego użytkowania.

Wpłynęły do Rzecznika liczne listy rolników niezadowolonych ze sposobu dokonywania oszacowań szkód wyrządzanych przez zwierzynę łowną w uprawach i płodach rolnych oraz wysokości wypłacanych z tego tytułu odszkodowań²²⁹. Ich autorzy sygnalizowali, iż wstępne szacowanie szkód przeprowadzane jest przez upoważnionych przedstawicieli dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, co stwarza poważną wątpliwość odnośnie do obiektywizmu tych osób, które co do zasady zainteresowane są wypłaceniem możliwie najniższego odszkodowania. Odbywa się to przy udziale poszkodowanego lub jego pełnomocnika oraz – na żądanie jednej ze stron – przedstawiciela właściwej terytorialnie izby rolniczej, który może pełnić *de facto* jedynie rolę obserwatora lub w wąskim zakresie – mediatora. Zainteresowani rolnicy postulowali przekazanie tych do właściwości starostw powiatowych, gmin lub Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Istotną kwestią poruszaną przez rolników jest również skuteczne powiadamianie ich przez szacującego szkody o terminie przeprowadzenia czynności związanych z oszacowaniem szkód. Najczęściej sygnalizowanym przez rolników problemem jest jednakże sposób ustalania ostatecznej wysokości

²²⁸ RPO-516983-X/05. Wystąpienie z 25.11.2005 r., odpowiedź z 30.12.2005 r.

²²⁹ Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15.07.2002 roku w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych (Dz.U. Nr 126 poz. 1081).

wypłacanego im odszkodowania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska wobec zgłoszonych postulatów²³⁰. Sprawa w toku.

9. W ostatnich miesiącach 2005 r. do Rzecznika wpływały skargi od przedsiębiorców trudniących się działalnością związaną z utylizacją odpadów medycznych na straty finansowe, jakie ponoszą w związku ze zniesieniem innych niż spalanie, sposobów unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych²³¹. Autorzy skarg podnosili, że niespełna dwa lata wcześniej²³², zaangażowali znaczne środki w inwestycje, przystosowując się do wprowadzonych wówczas wymogów. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Środowiska²³³ o wyjaśnienia, dotyczące ratio legis wprowadzonych zmian. Organ ten potwierdził, że jedynym sposobem unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych jest ich spalanie w spalarniach odpadów. Jednakże w ustawie o odpadach nie znalazł się przepis powodujący, że od dnia jej wejścia w życie tracą moc wydane na podstawie dotychczasowych uregulowań decyzje administracyjne w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych. Uprawnienia osób, które uzyskały stosowne zezwolenia przed dniem wejścia w życie ustawy podlegają ochronie jako prawa nabyte. Jakakolwiek zmiana sposobu gospodarowania odpadami lub ich ilością poddawaną unieszkodliwianiu powoduje konieczność uzyskania nowych decyzji administracyjnych na podstawie obecnie obowiązujących przepisów. Nowe przepisy wprowadzają obowiązek unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych poprzez ich termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów, co nie oznacza jednoczesnego zakazu wykorzystywania dotychczas stosowanych urządzeń, np. autoklawów do ich dezaktywacji oraz zmniejszenia objętości odpadów celem przygotowania do transportu przed dalszym unieszkodliwianiem w

²³⁰ RPO-518471-X/05. Wystąpienie do Ministra Środowiska z 30.11.2005 r.

²³¹ Art. 42 ustawy z 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62 poz. 628, ze zm.), dodany przez art. 1 pkt 30 ustawy nowelizującej z 29.07.2005 r. (Dz.U. Nr 175 poz. 1458).

²³² Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 23.12.2002 r. w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 8 poz. 104 ze zm.).

²³³ RPO-516529-X/05. Wystąpienie z 7.11.2005 r., odpowiedź z 21.11.2005 r.

spalarni odpadów. Nie zakazuje się również przetwarzania odpadów innych niż zakaźne odpady medyczne i weterynaryjne w tych urządzeniach. Podobna była reakcja przedsiębiorców zajmujących się rekultywacją gruntów przy zastosowaniu odpadów na zmianę zasad tej działalności, a w szczególności na wygaśnięcie z mocy prawa decyzji dotyczących rekultywacji w terminie sześciomiesięcznym od daty wejścia w życie nowych zasad²³⁴, co – jak podkreślano w skargach - stanowi poważne zagrożenie dla prowadzonej przez zainteresowanych działalności gospodarczej. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie²³⁵ Minister Środowiska wyjaśnił, że konieczność weryfikacji istniejących rozwiązań prawnych zaistniała w związku ze zmieniającymi się trendami gospodarowania odpadami oraz zwiększającą się rolą racjonalnej gospodarki zasobami glebowymi w Unii Europejskiej. Trwające obecnie prace w UE nad rozwiązaniami w zakresie ochrony gleb wskazują również na potrzebę zmiany dotychczasowego podejścia do wykorzystywania odpadów w celach rekultywacyjnych, tak aby działania te były bezpieczne dla środowiska. Dotychczasowe regulacje stwarzały możliwość rekultywacji pozornej, bez przestrzegania określonych parametrów w stosunku do rodzaju używanych odpadów oraz respektowania standardów ochrony powierzchni gleby i ziemi.

10. Wpływały do Rzecznika skargi właścicieli prywatnych budynków dotyczące nieinformowania ich z urzędu przez organy ewidencji ludności o meldowaniu osób, które bez wiedzy tych właścicieli zamieszkują w należących do nich lokalach. Informacje te są niezbędne właścicielom budynków do ustalania właściwych opłat za świadczenia związane z eksploatacją mieszkań, których wysokość uzależniona jest od liczby osób zamieszkujących w lokalach. Właścicielom budynków przysługuje wprawdzie uprawnienie do żądania udzielenia im przez

²³⁴ Art. 12 ustawy z 29.07.2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175 poz. 1458) wygaśnięcie z mocy prawa dotyczy decyzji w zakresie rekultywacji, wydanych wcześniej na podstawie ustawy z dnia 27.04.2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62 poz. 628, ze zm.), ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121 poz. 1266), ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm.) oraz innych ustaw.

²³⁵ RPO-512395-X/05 Wystąpienie do Ministra Środowiska z 2.11.2005 r. odpowiedź z 29.11.2005 r.

organy ewidencji ludności informacji na temat osób zamieszkujących w lokalach będących ich własnością, jednakże stosunkowo wysoka opłata za udostępnienie danych dotyczących jednej osoby powoduje, że w praktyce nie korzystają oni z tej możliwości wówczas, gdy istnieje potrzeba sprawdzenia danych dotyczących osób zamieszkujących w kilkunastu czy kilkudziesięciu lokalach. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³⁶ o rozważenie możliwości dokonania zmiany stosownego przepisu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych²³⁷, poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów zwolnionych z opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych o właścicieli budynków mieszkalnych, którzy wynajmują lokale osobom trzecim. Uzyskano wyjaśnienia, że podczas prac nad nowelizacją tej ustawy w latach 2003-2004 rozważane było rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do bezpłatnego udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych o właścicieli (zarządców) nieruchomości, co jednakże nie uzyskało akceptacji w trakcie uzgodnień międzyresortowych. Obecnie właściciele (zarządcy) budynków, mogą uzyskać niezbędne informacje w formie zaświadczenia, co wiąże się z koniecznością poniesienia opłaty skarbowej. Inną formą pozyskania danych o osobach zamieszkujących określone nieruchomości może być umowa najmu, w której najemca zobowiązywałby się do udzielenia niezbędnych informacji w terminie wyznaczonym przez właściciela (zarządcę) nieruchomości. W ocenie organu, rozwiązania te nie spełniają oczekiwań właścicieli budynków, dlatego podczas kolejnych prac nad nowelizacją ustawy po raz kolejny rozważone zostanie ustawowe uregulowanie tej kwestii.

W związku ze skargą rodziców, którzy przez kilka lat nie byli powiadomieni o fakcie zmiany numerów PESEL ich dzieci, zaś posługując się wcześniej nadanymi numerami PESEL napotykali na trudności w trakcie ubiegania się o wydanie paszportów dla dzieci oraz podczas starań o otrzymanie refundacji świadczeń medycznych z Narodowego Funduszu Zdrowia, przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające, które

²³⁶ RPO-284837-X/98. Wystąpienie z 01.2005 r., odpowiedź z 26.01.2005 r.

²³⁷ Art. 44h ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2001 r. Nr 87 poz. 960 ze zm.).

wskazało na lukę w przepisach prawa, polegająca na braku obowiązku informowania obywateli o nadaniu im lub zmianie tego numeru. Obowiązek taki dotyczy jedynie organów, którym w przysługuje uprawnienie do wystąpienie z wnioskiem o nadanie tego numeru²³⁸. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²³⁹ o rozważenie możliwości podjęcia działań w celu zainicjowania stosowych prac legislacyjnych. Sprawa w toku.

11. W trybie indywidualnym Rzecznik podjął kilka interwencji w sprawach wprowadzania przez zarządców cmentarzy wygórowanych opłat za usługi cmentarne. Należy podnieść, że obowiązujące przepisy ustawowe²⁴⁰ nie zawierają wskazówek ani wytycznych co do sposobu ustalania wysokości opłat pobieranych przez zarządy cmentarzy, co powoduje ich znaczące zróżnicowanie. Obok opłat za prawo do użytkowania grobu oraz przedłużenie tego prawa, bardzo częstą praktyką jest bezprawne wprowadzanie dodatkowych opłat za wybudowanie grobowca, wzniesienie lub remont nagrobka itp. Swoje interwencje w tych sprawach Rzecznik kierował do właściwych miejscowo Delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ze wskazaniem na wykorzystywanie monopolistycznej pozycji zarządów cmentarzy. Jedną z przykładowych interwencji dotyczyła pobierania takich opłat przez Zarząd Cmentarza Komunalnego w B.²⁴¹ na podstawie cennika ustalonego uchwałą organu prowadzącego cmentarz, mimo braku podstaw prawnych do żądania takich opłat²⁴². Po nieskutecznej interwencji w organie administracji samorządowej prowadzącym cmentarz, Rzecznik wystąpił do właściwej miejscowo Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego. Zarzucono również brak ekwiwalentności świadczeń. Delegatura nakazała zaniechanie stosowania wadliwej praktyki.

²³⁸ Art. 31c ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.).

²³⁹ RPO-514385-X/05 z 13.12.2005 r.

²⁴⁰ Ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.).

²⁴¹ RPO-432247-X/2003.

²⁴² Por. uchwały Sądu Najwyższego z 26.09.1995 r. (III AZP 22/95, OSNP z 1996 r. Nr 6 poz. 80) oraz z 7.12.1970 r. (III CZP 75/70, OSNC z 1971 r. Nr 7-8 poz. 127).

7. Prawo do pracy i do wykonywania zawodu

A. Wystąpienia generalne i udział w konferencjach

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Głównego Inspektora Pracy²⁴³ wyrażając swój niepokój z powodu przekazywanych przez media informacji oraz kierowanej do niego korespondencji o naruszeniach praw pracowniczych przez kierownictwo supermarketów. Do Rzecznika wystąpiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka²⁴⁴ podkreślając skalę i charakter naruszeń podstawowych praw pracowniczych przez właścicieli niektórych dużych sieci handlowych. W mediach pojawiły się informacje, iż Państwowa Inspekcja Pracy podjęła w szerokim zakresie kontrole w supermarketach sieci „K”. Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o przekazanie informacji o wynikach kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem przypadków dających inspektorom pracy podstawę do zawiadomienia prokuratury o podejrzeniu popełnienia przez pracodawców przestępstw przeciwko prawom pracowniczym. Główny Inspektor Pracy powiadomiła²⁴⁵, że od 1999 r. Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi systematyczne kontrole przestrzegania przepisów prawa pracy w placówkach wielkopowierzchniowych oraz mniejszych placówkach handlowych, oraz jednocześnie przekazała szczegółową informację o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 1999-2004. Państwowa Inspekcja Pracy wskazała na potrzebę dokonania zmian przepisów karnych, poprzez zwiększenie ich represyjności podwyższenie kar (grzywny). Zmiana ta ma szczególne znaczenie w przypadku dużych, bogatych pracodawców (np. sieci supermarketów), którym nie powinno opłacać się poniesienie odpowiedzialności za wykroczenie bardziej niż ponoszenie nakładów na poprawę bezpieczeństwa pracy (obecnie kilkadziesiąt razy większych). Z inicjatywy Rzecznika 5.04.2005 r odbyło się spotkanie poświęcone problematyce przestrzegania przez tych pracodawców praw osób zatrudnionych, w którym m. in. udział wzięli:

²⁴³ RPO-496440-VIII/05 z 17.02.2005 r.

²⁴⁴ Pismo z 27.01.2005 r.

²⁴⁵ Pismo z 23.03.2005 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Główny Inspektor Pracy, Prokurator Krajowy.

2. W związku z sygnałami od osób bezrobotnych, które wyrażały niezadowolenie ze sposobu działania powiatowych organów zatrudnienia w zakresie stosowania zawartych w rozdziale 11 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁴⁶ instrumentów rynku pracy, a w szczególności z niemożności skorzystania ze środków zaskarżenia w sprawach dotyczących odmowy przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, Rzecznik wystąpił 23.05.2005 r.²⁴⁷ do Ministra Gospodarki i Pracy z prośbą o zajęcie stanowiska. Minister ten w piśmie z 7.06 2005 r.²⁴⁸ nie przychylił się do argumentów podnoszonych przez Rzecznika wskazując – między innymi – na to, że w praktyce „starostowie (powiatowe urzędy pracy) przy rozpatrywaniu wniosków bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, kierują się zasadami i kryteriami określonymi np. w regulaminach rozpatrywania i przyznawania tych środków, które zostały przyjęte po zaopiniowaniu przez powiatową radę zatrudnienia”. Rzecznik nawiązał kontakt z 45 powiatowymi urzędami pracy, z którego wynika, iż w większości z nich (37) sposób przyznawania powyższych środków reguluje regulamin. Pozostali nie czują się upoważnieni ustawowo do wydania takiego aktu prawnego²⁴⁹.

3. Rzecznik, w związku ze skierowanym do niego pismem od obywatela²⁵⁰, zwrócił się do Premiera²⁵¹ o przeanalizowanie zasadności braku możliwości uzyskania odroczenia terminu uzyskania stopnia naukowego przez adiunktów i asystentów korzystających z urlopu bezpłatnego na czas pełnienia funkcji publicznych z wyboru (art. 73 ust. 2 ustawy o Polskiej Akademii Nauk)²⁵² i ewentualne podjęcie działań legislacyjnych. Powołany przepis ustala zamknięty katalog urlopów

²⁴⁶ Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 ze zm.

²⁴⁷ RPO-479850-VIII/04.

²⁴⁸ BF.II.073-6/LC/2005.

²⁴⁹ Rzecznik rozważa podjęcie kroków w celu stworzenia podstawy prawnej ujednoczenia tej praktyki.

²⁵⁰ Pismo z 2.06.2005 r.

²⁵¹ RPO-506556-VIII/05 z 12.07.2005 r.

²⁵² Art. 73 ust. 2 ustawy z 25.04.1997 r. o Polskiej Akademii Nauk. (Dz.U. Nr 75, poz.469 ze zm.).

pracowniczych, na czas których ulega zawieszeniu bieg ustawowych okresów zatrudnienia adiunktów i asystentów, nieposiadających odpowiedniego stopnia naukowego. Przepis nie wymienia urlopu bezpłatnego udzielonego w celu pełnienia mandatu radnego, posła itd., jako podstawy zawieszenia biegu terminów przewidzianych na uzyskanie stopnia naukowego. Dla pracowników, którzy z takiego urlopu korzystają w związku z wyborem do pełnienia funkcji publicznych, może to mieć znaczenie zawodowe i życiowe, bowiem przekroczenie okresu przewidzianego na uzyskanie stopnia naukowego, może powodować rozwiązanie stosunku pracy. W odpowiedzi²⁵³, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował Rzecznika, że art. 73 ustawy o PAN enumeratywnie wylicza urlopy pracownicze, na czas których ulega zawieszeniu bieg ustawowych okresów zatrudnienia adiunktów i asystentów nieposiadających stopnia naukowego. Nie dotyczy to urlopów bezpłatnych udzielonych na czas sprawowania funkcji publicznych z wyboru. Zdaniem Szefa Kancelarii Premiera nie ma podstaw do podjęcia działań legislacyjnych w kierunku zmiany przepisu. Rzecznik podzielił ten punkt widzenia.

4. W związku z napływającymi skargami dotyczącymi niemożności uzyskania wypłaty świadczeń ze stosunku pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Gospodarki i Pracy²⁵⁴. Konstrukcja przyjęta w ustawie z dnia 29.12.1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁵⁵ uzależnia w przypadku niewypłacalności pracodawcy, możliwość zaspokojenia roszczeń pracowniczych od sprawności pracy sądów, w których wszczęte zostało postępowanie upadłościowe. Przepisy powyższej ustawy nie wiążą prawa pracowników do zaspokojenia ich roszczeń ze środków FGŚP z faktycznym zaprzestaniem wykonywania przez pracodawcę wymagalnych zobowiązań wobec pracowników, uzależniają je natomiast od wymiaru postępowania sądowego. W praktyce pracownik ubiegający się o świadczenia z FGŚP musi pozostawać w zatrudnieniu u niewypłacalnego pracodawcy ze

²⁵³ Pismo z 7.09.2005 r. RCL.1603-6/05.

²⁵⁴ RPO-494861-VIII/05.

²⁵⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.

świadomością nie otrzymywania wynagrodzenia za wykonywaną pracę, a jeśli rozwiąże umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracodawcy - traci możliwość ubiegania się o wypłatę należnych świadczeń. Rzecznik podniósł także, iż w trakcie postępowania upadłościowego strona może korzystać z przewidzianych prawem środków zaskarżenia, co czyni postępowanie jeszcze dłuższym i zachowanie terminu (ustanie stosunku pracy w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy poprzedzających dzień wystąpienia niewypłacalności pracodawcy) może okazać się niemożliwe do zrealizowania. W ocenie Rzecznika ustawodawca przyznając obywatelom określone uprawnienia nie może ich realizacji uzależniać od okoliczności, które są niemożliwe do spełnienia bądź których spełnienie jest nadmiernie utrudnione. Nadto, zgodnie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych czy też niemożliwych do realizacji. Ustawodawca nie może abstrahować od realiów życia społecznego i gospodarczego, w tym przypadku od realiów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości. Minister Gospodarki i Pracy²⁵⁶ nie podzielił głównej tezy wystąpienia. Wskazał, że sześciomiesięczny okres zaczerpnięto z Dyrektywy Rady Europy nr 807987/EWG. Nie podziela także poglądu, aby przepisy cytowanej ustawy nie wypełniały standardów konstytucyjnych. W związku z tym Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego²⁵⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 1 oraz art. 3 ust. 2a ustawy z 29.12.1993 r. z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku przytoczył argumentację podniesioną w wystąpieniu do MG i P. Do chwili obecnej nie zostało wydane rozstrzygnięcie w sprawie.

5. Rzecznik wystąpił dwukrotnie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁵⁸ z interwencją z powodu odmowy udostępnienia zainteresowanemu do wglądu opinii Sekretarza Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej na temat jego osoby jako kandydata na stanowisko dyrektora generalnego w UKIE, wyłonionego na to stanowisko w drodze

²⁵⁶ Pismo z 28.06.2005 r. BDG-IV-0712-9-15/05.

²⁵⁷ RPO-494861-VIII/05.

²⁵⁸ Pisma RPO-493023-VIII/04 z 31.01.2005 r. i 26.04.2005 r.

konkursu. Odmowa udostępnienia opinii usprawiedliwiana była brakiem podstaw prawnych²⁵⁹. Rzecznik wskazał art. 51 ust. 3 Konstytucji, z którego wynika publiczne prawo podmiotowe dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów. Z tego względu Rzecznik uznał, że nie należy poszukiwać w obowiązujących na poziomie ustawodawstwa zwykłego przepisach prawa – przepisu uprawniającego do udostępnienia opinii, lecz przepisu ograniczającego *expressis verbis* – zgodnie z logiką art. 51 ust. 3 in fine Konstytucji – owe prawo podmiotowe. Ustawa z 18.12.1998 r. o służbie cywilnej²⁶⁰, która dotyczy kandydata na stanowisko dyrektora generalnego w UKIE, nie zawiera przepisów ograniczających konstytucyjne prawo dostępu tego kandydata do dotyczącego go urzędowego dokumentu w postaci opinii o nim. Rezultatem korespondencji Rzecznika było zaproszenie zainteresowanego do Kancelarii Premiera w celu zapoznania się z opinią.

6. Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki²⁶¹ wskazując na problem zgłoszony przez Dyrektora Ośrodka Wspierania Rodziny P.Z. Caritas w K., dotyczący pokrywania kosztów dojazdów do powiatowych urzędów pracy bezrobotnych nie mających prawa do zasiłku. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶² bezrobotni mieli obowiązek zgłaszania się do właściwego urzędu pracy w wyznaczonych terminach w celu potwierdzenia swej gotowości do podjęcia pracy lub uzyskania informacji o możliwości zatrudnienia oraz szkolenia. Niestawienie się w wyznaczonym terminie i niepowiadomienie w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa skutkuje pozbawieniem statusu bezrobotnego na okres 3 miesięcy (art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy), a co za tym idzie także utratę ubezpieczenia zdrowotnego. Rzecznik podniósł, iż koszty dojazdów bezrobotnych do powiatowych urzędów pracy, w wielu przypadkach, przekraczają ich możliwości finansowe (np. bezrobotnych żyjących w rodzinach wielodzietnych, których jedynym źródłem utrzymania są zasiłki rodzinne i zasiłki otrzymywane z ośrodków pomocy społecznej). Zdaniem

²⁵⁹ Pismo Ministra Szefa Kancelarii Prezesa RM z 10.02.2005 r. BDG.VII.710-8/05.

²⁶⁰ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.

²⁶¹ RPO-499233-VIII/05 z 4.04.2005 r.

²⁶² Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

Rzecznika częściowym rozwiązaniem problemu byłoby zalecenie starostom powiatowym, aby - przynajmniej do czasu zmniejszenia skali bezrobocia w gminach, w których jest ono największe - wysyłali w teren pracownika, który w wyznaczonym miejscu i czasie zbierałby od bezrobotnych oświadczenia o gotowości podjęcia zatrudnienia. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki i Pracy²⁶³ poinformował Rzecznika, iż w 2003 r. ówczesny Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się do wojewodów z sugestią rozważenia możliwości wprowadzenia ulg w przejazdach środkami komunikacji miejskiej dla bezrobotnych poszukujących pracy. Inicjatywę taką podjęto w 16 miastach²⁶⁴. Wskazał także, iż Ministerstwo nie jest upoważnione do formułowania zaleceń, które byłyby wiążące dla publicznych służb zatrudnienia na poziomie powiatu oraz dla samorządu powiatowego. W związku z tym jedynym rozwiązaniem jest upowszechnianie przykładów interesujących rozwiązań w tym zakresie jako zachęty do ich wprowadzania w innych regionach czy powiatach²⁶⁵

7. Zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶⁶, pracownikom wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy (pośrednikom pracy, doradcom zawodowym, specjalistom ds. rozwoju zawodowego, specjalistom ds. programów, liderom klubów pracy, a także pracownikom krajowej kadry sieci EURES) przysługują dodatki do wynagrodzenia. Uprawnienia do dodatków przysługują wymienionym kategoriom pracowników od 1.06.2004 r., tj. od dnia wejścia ustawy w życie, jednak z uwagi na brak aktu wykonawczego określającego wysokość i tryb przyznawania i wypłacania dodatków, uprawnienia te nie mogły zostać zrealizowane. Osoby uprawnione poniosły więc określony uszczerbek majątkowy,

²⁶³ Pismo z 25.04.2005 r. DRP-I-073-5-JJ/05.

²⁶⁴ Jednym z przykładów ostatnio podjętych działań jest uchwała Rady m. st. Warszawy z 11.04.2005 r., która od 1.07.2005 r. uprawnia bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy m.st. Warszawy bez przysługującego prawa do zasiłku dla bezrobotnych do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji lokalnej w dniu wyznaczonym do stawiennictwa w urzędzie pracy.

²⁶⁵ Rzecznik podnosił tę kwestię na wszystkich konferencjach terenowych z cyklu „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem” oraz podsumowującej w Warszawie, która odbyła się 27.04.2005 r.

²⁶⁶ Dz.U Nr 99, poz. 1001 ze zm.

którego bezpośrednią przyczyną było zaniechanie legislacyjne. Wykonawcze rozporządzenie Rady Ministrów z 21.03.2005 r. w sprawie wysokości oraz trybu przyznania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia pracownikom publicznych służb zatrudnienia²⁶⁷ weszło w życie z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem i nie przewidziało rekompensaty za okres od 1.06.2004 r. do 31.03.2005 r. To zaniechanie, zasygnalizowano Ministrowi Gospodarki i Pracy²⁶⁸. Spowodowało ono pozbawienie określonej grupy obywateli przysługujących im praw podmiotowych oraz naraziło Skarb Państwa na odpowiedzialność cywilnoprawną (art. 417 § 1 Kc), której źródłem jest art. 77 ust. 1 Konstytucji. W wyniku wystąpienia Rzecznika, Minister Gospodarki i Pracy²⁶⁹, polecił dokonanie analizy sytuacji i oceny skutków opóźnienia w terminie wydania rozporządzenia. W następstwie tych działań Minister poinformował o przygotowaniu projektu nowego rozporządzenia, w którym znalazł się przepis dotyczący wyrównania korzyści majątkowych, jakie pracownicy publicznych służb zatrudnienia i OHP utracili w związku z wprowadzeniem w życie rozporządzenia (z 21.03.2005 r.) z 10-miesięcznym opóźnieniem. Projekt ten został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji z partnerami społecznymi.

8. Większość nauczycieli ubiegających się o urlop dla poratowania zdrowia, mających jednocześnie uprawnienia do emerytury, uznała skracanie urlopu dla poratowania zdrowia jako niesprawiedliwe. Rzecznik w lipcu 2005 r.²⁷⁰ zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych²⁷¹. Minister zajął stanowisko w kilku innych sprawach zgłoszonych przez Rzecznika we wcześniejszych pismach, pominął jednak problem dotyczący urlopu dla poratowania zdrowia²⁷².

9. Podczas przyjęć interesantów przez pracowników Zespołu Terenowego w Gdańsku, podniesiono problem niemożności korzystania przez osoby pobierające świadczenia przedemerytalne z zakładowego

²⁶⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 471.

²⁶⁸ RPO-502046-VIII/05 z 20.05.2005 r.

²⁶⁹ Pisma MGIP z 15.06.2005 r. i z 26.10.2005 r. Nr DRP-III-073-145029-IM/05.

²⁷⁰ RPO-498103-VIII/05, RPO-506450-VIII/05.

²⁷¹ Art. 73 ust 2 Karty Nauczyciela.

²⁷² Rzecznik rozważa ponowne wystąpienie w tej sprawie do Ministra Edukacji i Nauki.

funduszu świadczeń socjalnych²⁷³. W tej sprawie skierowano wystąpienie do Dyrektora Departamentu Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki i Pracy z prośbą o rozważenie poruszonego problemu²⁷⁴. W odpowiedzi²⁷⁵ Departament podzielił pogląd, iż pracodawcy mogą objąć prawem do korzystania z pomocy socjalnej także byłych pracowników otrzymujących świadczenie przedemerytalne. Decyzja w tym zakresie powinna pozostać we właściwości pracodawców tworzących zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Ministerstwo Gospodarki i Pracy nie widzi zatem potrzeby zmiany aktualnego stanu prawnego w tym zakresie.

10. Do Rzecznika zgłoszony został problem braku możliwości przyznania statusu osoby bezrobotnej przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, w stosunku do którego zostało wydane orzeczenie o ogłoszeniu upadłości²⁷⁶. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 pkt. f ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁷⁷, bezrobotnym jest osoba, która m.in. nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności. Zatem osoba, która podjęła działalność gospodarczą i ma wpis do ewidencji działalności gospodarczej, nie może nabyć statusu osoby bezrobotnej. Dopiero z chwilą wyrejestrowania, dana osoba może zarejestrować się jako osoba bezrobotna. Dochodzi więc do takiej sytuacji, w której dana osoba fizyczna nie prowadzi działalności gospodarczej, nie osiąga z tego tytułu żadnych dochodów a mimo to nie może korzystać ze świadczeń określonych w przywołanej powyżej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W praktyce taki stan pozostawania bez środków utrzymania może trwać dość długo. Podobna sytuacja dotyczy również upadłego przedsiębiorcy, który spełnia warunki do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego. Niezbędną bowiem przesłanką do nabycia prawa do tego świadczenia jest posiadanie statusu

²⁷³ RPO-492328-VIII/04. W świetle art. 2 pkt. 5 ustawy z 4.03.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.), osoby, które nie z własnej woli zaprzestały wykonywać pracę, a nie nabyły jeszcze prawa do emerytury lub renty – mogą korzystać ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych jedynie w razie przyznania takiego prawa przez pracodawcę.

²⁷⁴ Pismo z 10.02.2005 r.

²⁷⁵ Pismo z 25.02.2005 r.

²⁷⁶ RPO-504695-VIII/05.

²⁷⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

osoby bezrobotnej z przyznanym prawem do zasiłku przez okres co najmniej 6 miesięcy²⁷⁸. Zwrócono się więc do Ministerstwa Gospodarki i Pracy²⁷⁹ z prośbą o rozważenie potrzeby zmian w obowiązujących przepisach. Z uzyskanej odpowiedzi²⁸⁰ wynika, iż ewentualne zmiany w tym zakresie w definicji osoby bezrobotnej zawartej w ustawie dot. o promocji zatrudnienia będą możliwe do przeprowadzenia dopiero w kolejnej kadencji Sejmu. Jednocześnie zasygnalizowano, iż Ministerstwo Gospodarki i Pracy stoi na stanowisku, iż problematyka ustawy z 30.04.2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych²⁸¹ znajduje się w gestii Ministra Polityki Społecznej, gdyż ustawa ta wiąże świadczenia przedemerytalne z systemem ubezpieczeń społecznych. Osoby uprawnione do pobierania świadczeń przedemerytalnych nie są osobami bezrobotnymi, gdyż nie spełniają warunków określonych w art. 2 ust. 1 pkt. 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. O świadczenie przedemerytalne mogą się ubiegać osoby spełniające warunki określone w art. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych po nieudanej próbie ich ponownej aktywizacji na rynku pracy.

11. Rzecznik kontynuował działania przeciwdziałające zjawisku mobbingu. Zjawisko to dotyka w Polsce (podobnie jak w innych krajach UE) od 4 do 15% pracowników²⁸². Wiele instytucji i organizacji obywatelskich zainspirowanych działaniem Rzecznika mającym na celu zwrócenie uwagi na negatywne skutki mobbingu tak dla pracowników jak i dla pracodawców

²⁷⁸ Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 30.04.2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. Nr 120, poz. 1252).

²⁷⁹ RPO-504605-VIII/05 z 23.06.2005 r.

²⁸⁰ Pismo Ministerstwa Gospodarki i Pracy z dnia 14.07.2005 r.

²⁸¹ Dz.U. Nr 120, poz. 1252.

²⁸² Stanowisko Rady Ochrony Pracy w sprawie mobbingu w środowisku pracy wypracowane na posiedzeniu plenarnym 16.02.2005 r. przesłane przy piśmie z 19.04.2005 r. ROP/205/VII/05.

organizowało konferencje, sesje i warsztaty w trakcie których przybliżano cechy tego zjawiska, omawiano jego skutki i oceniano rozwiązania prawne²⁸³.

B. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym

1. Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 1 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z 12.12.1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 4.03.2004 r. o zmianie ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz niektórych innych ustaw – z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. Przepisów ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej nie stosuje się do zatrudnionych na podstawie wyboru: marszałka województwa, wiceprzewodniczącego zarządu oraz pozostałych członków zarządu województwa, starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu, a także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przepisami tymi nie są objęci także pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania: zastępca wójta, sekretarz gminy, sekretarz powiatu, skarbnik gminy, powiatu czy województwa. Zastosowane przez ustawodawcę kryterium wprowadzenia zróżnicowania w zakresie prawa do dodatkowego wynagrodzenia w postaci prawnej formy nawiązania stosunku pracy nosi cechy przypadkowości, a nie przemyślanej decyzji prawodawczej. Równocześnie bowiem inni pracownicy jednostek sfery budżetowej zatrudnieni na podstawie wyboru bądź powołania posiadają prawo do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Zdaniem Rzecznika w

²⁸³ 12.03.2005 r. w Tarnowskich Górach odbyła się ogólnopolska konferencja „Mobbing w oświacie” 31.05.2005 r. odbyła się zorganizowana przez Ministra Sprawiedliwości sesja „Mobbing i jego znaczenie dla pracowników i pracodawców”. 29.06.2005 r. przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w posiedzeniu sejmowej Komisji Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, w trakcie którego dyskutowano m.in. na temat mobbingu w środowisku pracy. 29.08.2005 r. odbyła się konferencja „Zjawisko mobbingu w administracji publicznej” zorganizowana m.in. przez stowarzyszenie Absolwentów KSAP. Rzecznik patronował „Tygodniowi walki z mobbingiem” zorganizowanemu przez Instytut Psychosomatyczny w Warszawie w dniach 14-18.11.2005 r. 15.11.2005 r. odbyła się konferencja „Mobbing aspekty prawne i zdrowotne” oraz zajęcia kursowe. 17.11.2005 r. miały miejsce dwa spotkania robocze, dotyczące roli mediów, związków zawodowych oraz organizacji społecznych w przeciwdziałaniu mobbingowi.

tym zakresie nastąpiło naruszenie zakazu dyskryminacji stanowiącego podstawową konsekwencję zasady równości²⁸⁴.

2. Uwzględniając wniosek Rzecznika z 21.11.2002 r.²⁸⁵, wyrokiem z 30.03.2005 r. Trybunał Konstytucyjny²⁸⁶ orzekł o niezgodności z art. 2 Konstytucji: 1) art. 37 k ust. 9 ustawy z 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁸⁷ w zakresie, w jakim przepis ten uzależniał prawo do świadczenia przedemerytalnego pracowników byłych PGR od posiadania w dniu 4.11.2001 r. statusu bezrobotnego, 2) art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 17.12.2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁸⁸, w zakresie w jakim przepis ten uzależniał prawo do świadczenia przedemerytalnego na dotychczasowych (korzystniejszych) zasadach od zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy przed 1.01.2002 r. Trybunał uznał, iż w wymienionym zakresie art. 11 ust. 2 ustawy z 17.12.2001 r. narusza zasadę ochrony praw nabytych oraz nakaz dochowania odpowiedniej *vacatio legis* wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

3. Rzecznik wystąpił²⁸⁹ do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy z 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o systemie oświaty²⁹⁰, wydanej w celu naprawienia popełnionego przez ustawodawcę błędu, ocenianego przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30.03.2005 r. Ustawodawca wprowadził do obrotu prawnego przepis, zgodnie z którym prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach obowiązujących do 31.12.2001 r. przysługiwało bezrobotnym, którzy do dnia 12.01.2002 r. spełniali warunki do ich nabycia. W myśl zaś art. 3 ust. 2 omawianej nowelizacji nabycie prawa do któregoś z wymienionych świadczeń

²⁸⁴ W wyroku z 21.02.2006 r. (K 1/05) TK orzekł, że ustawodawca nie może tworzyć przepisów niosących odstępstwa od standardów konstytucyjnych, które mogą rodzić poczucie niepewności co do przyszłych zachowań prawodawcy. Zdaniem Trybunału, kwestionowana ustawa, wyłączająca niektórych pracowników samorządowych z prawa do "trzynastki" miała cechy przypadkowości i dowolności.

²⁸⁵ RPO-411483-III/02 z 21.11.2002 r.

²⁸⁶ K 19/02.

²⁸⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56, ze zm.

²⁸⁸ Dz.U. Nr 154, poz. 1793.

²⁸⁹ RPO-504849-VIII/05 z 17.05.2005 r.

²⁹⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65.

przysługiwać miało następnego dnia od złożenia przez bezrobotnego stosownego wniosku, nie wcześniej jednak niż od wejścia w życie ustawy, tj. od 6.02.2003 r. Zdaniem Rzecznika wprowadzając ten przepis ustawodawca nie usunął negatywnych skutków, jakie dla osób zainteresowanych wywołało wadliwe wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy z 17.12.2001 r. nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skutki te trwały nadal w zakresie w jakim osoby te utraciły korzyści polegające na prawie do świadczeń co najmniej w okresie do wejścia w życie powołanego art. 3. Wniosek Rzecznika został dołączony do skargi konstytucyjnej bezrobotnego²⁹¹, któremu odmówiono prawa do zasiłku przedemerytalnego²⁹². Powodem odmowy przyznania skarżącemu prawa do zasiłku przedemerytalnego było ustalenie, że pozostawał on w stosunku pracy do 12.01.2002 r.

4. Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną²⁹³ na rzecz powódki Małgorzaty N. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie²⁹⁴, podstawę której stanowiło naruszenie prawa materialnego tj. art. 78 §1, art. 80, art. 86 Kodeksu pracy poprzez przyjęcie, że pracownikowi (powodowi w sprawie) nie przysługuje prawo do roszczenia o wypłatę premii regulaminowej oraz art. 241¹³ § 2 w związku z art. 77² § 3 i 5 oraz art. 42 Kp poprzez przyjęcie, że zmiana warunków premiowania nie wymagała zastosowania wobec pracownika wypowiedzenia zmieniającego w zakresie warunków płacy, a także naruszenie konstytucyjnych praw człowieka i obywatela tj. art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, obejmującego ochroną prawną własność i inne prawa majątkowe, do których zalicza się wynagrodzenie za pracę podlegające prawu dziedziczenia. Skarga kasacyjna nie została w 2005 r. rozpatrzona.

5. Na tle prawa pracownika przywróconego do pracy do ekwiwalentu pieniężnego za urlop Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego

²⁹¹ SK 15/05.

²⁹² Decyzja ta utrzymana została w mocy decyzją Wojewody Pomorskiego z 25.03.2003 r., skarga na tę decyzję została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku; oddalona została również przez Naczelnego Sąd Administracyjny skarga kasacyjna (wyrok z 29.07.2004 r. OSK 533/04).

²⁹³ RPO-513421-VIII/05 z 19.10.2005r.

²⁹⁴ Z 20.04.2005 r III Apa 14/05.

skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w K. z dnia 7.07.2005 r.²⁹⁵ zaskarżając wyrok w całości i zarzucił mu: naruszenie prawa materialnego, tj. art. 51§ 1 w związku z art. 153 § 2 Kp - poprzez błędne przyjęcie, że za okres pozostawania bez pracy, za który pracownikowi przywróconemu do pracy wypłacono wynagrodzenie, nie przysługuje urlop wypoczynkowy oraz naruszenie konstytucyjnych praw człowieka i obywatela, tj. wynikających z: art. 66 ust. 2 Konstytucji prawa do corocznych płatnych urlopów oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa do własności i innych praw majątkowych, do których zalicza się ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy poprzez pozbawienie pracownika prawa do urlopu wypoczynkowego za sporny okres, a tym samym prawa do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w związku z rozwiązaniem stosunku pracy. W skardze, Rzecznik m.in. zakwestionował przyjętą w zaskarżanym orzeczeniu Sądu Okręgowego wykładnię art. 51 Kp uznając ją za błędną²⁹⁶.

C. Sprawy indywidualne

1. Wyodrębnioną grupę spraw stanowiły te, z którymi zwracały się do Rzecznika osoby niepełnosprawne. Ich skargi dotyczyły głównie niemożności znalezienia odpowiedniego zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W sprawach dotyczących nieprzestrzegania przepisów prawa pracy przez pracodawców pouczone skarżących o przysługujących środkach działania w dochodzeniu roszczeń ze stosunku pracy, w tym możliwości wystąpienia do Państwowej Inspekcji Pracy. W kilku przypadkach bezpośrednio skierowano prośby do PIP o przeprowadzenie kontroli w zakładzie pracy i zbadanie zarzutów²⁹⁷. Z korespondencji zwrotnej wynika, że niektóre skargi okazały się zasadne i wobec pracodawców

²⁹⁵ Skarga RPO-513635-VIII/05 z 14.12.2005 r.

²⁹⁶ Rzecznik uznał, że Sąd Rejonowy w wyroku z 4.11.2004 r. zasadnie przyjął, że pracownikowi przywróconemu do pracy i któremu za okres pozostawania bez pracy zasądzone wynagrodzenie przysługuje urlop wypoczynkowy i w konsekwencji prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Trafność takiego stanowiska, zdaniem Rzecznika, znajduje potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, w szczególności w wyroku z 23.11.2004 r.

²⁹⁷ Np. RPO-496719-VIII/05.

łamiących prawo zostały zastosowane odpowiednie środki prawne. Stosunkowo liczną grupą spraw stanowiły wnioski o wniesienie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego od wyroków sądów pracy (183 sprawy) oraz skargi na niewłaściwą pracę sądów (25 spraw), w tym niesumienność sędziów w prowadzeniu spraw i przewlekłość postępowania. W jednym przypadku stwierdzono zaistnienie oczywistych przesłanek dopuszczających i uzasadniających skargę kasacyjną²⁹⁸. W pozostałych sprawach skarga kasacyjna była niedopuszczalna z powodów formalno-prawnych lub brak było podstaw prawnych do skorzystania z tego środka zaskarżenia. Natomiast w sprawach dotyczących działalności sądów występowano do przewodniczących wydziałów lub prezesów sądów o wyjaśnienia lub informacje o stanie sprawy. Informowano także zainteresowane strony o przysługującym prawie złożenia skargi na naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki.

2. Posłowie i senatorowie interweniowali w sprawach związanych ze skargami obywateli na działania sądów i wyroki wydane w ich sprawach²⁹⁹. Ze względu na brak instrumentów prawnych za pomocą których Rzecznik mógłby doprowadzić do uchylecia lub zmiany tych wyroków – sprawy nie mogły być podjęte, a parlamentarzystom udzielono stosownych wyjaśnień.

3. Do Rzecznika zwracało się wielu obywateli skarżąc się na brak możliwości uzyskania świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z powodu braku przymiotu niewypłacalności po stronie pracodawcy. Zdarza się tak m.in. dlatego, że osoby zobowiązane do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości, nie zgłaszają go do sądu gospodarczego. W jednej z takich spraw³⁰⁰, Rzecznik poinformował o tym właściwą prokuraturę rejonową prosząc o rozważenie możliwości wszczęcia postępowania karnego o czyn z art. 586 Kodeksu spółek handlowych. Czynności wyjaśniające doprowadziły do wszczęcia takiego postępowania.

²⁹⁸ RPO-513421-VIII/05 z 19.10.2005 r.

²⁹⁹ Pisma z 16.03.2005 r. i 17.03.2005 r. RPO-481141-VIII/05; RPO-510242-VIII/05 z 20.07.2005 r.

³⁰⁰ RPO-509462-VIII/05.

4. Skarga mianowanej pracownicy Najwyższej Izby Kontroli na regulację przyjętą w ustawie z 23.12.1994 r. o NIK³⁰¹, która uniemożliwia obwinionemu korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej w toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym stanowiła dla Rzecznika asumpt do wystąpienia w tej kwestii do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej³⁰². Rzecznik poinformował, iż dokonał przeglądu wybranych pragmatyk pracowniczych. Wszystkie przewidują, że obwiniony ma prawo do korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. Przepis art. 89 ust. 5 ustawy o NIK przewidując, że „obwiniony może ustanowić obrońcę tylko spośród pracowników mianowanych NIK”, ogranicza autonomię obwinionego w wyborze obrońcy, co – w ocenie Rzecznika – pozostaje w sprzeczności z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Rzecznik wnioskuje o podjęcie działań mających na celu zmianę kwestionowanego przepisu ustawy o NIK, chcąc uniknąć w ten sposób drogi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

8. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Prawo do emerytury lub renty

1. Zmiana zasad zawieszania prawa do emerytury lub renty z mocą wsteczną.

W wyroku z 8.03.2005 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich³⁰³ orzekł, że zaskarżony przepis art. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ustawy z 8.07.1999 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰⁴ w zakresie, w jakim z mocą wsteczną uniemożliwił przyjęcie rzeczywistego przychodu emerytów i rencistów, osiągniętego w okresie od 1.01. do 26.08.1999 r., z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, w kwocie

³⁰¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

³⁰² RPO-518983-VIII/05 z 22.12.2005 r.

³⁰³ RPO-355862-III/03 z 18.09.2003 r. omówienie wniosku w Informacji RPO za 2003 r., s. 117.

³⁰⁴ Dz.U. Nr 70, poz. 774.

niższej od przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji³⁰⁵.

2. Weryfikacja prawa do renty osoby, która przed 1.09.1997 r. była przez dziesięć lat inwalidą

W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami w orzecznictwie Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne w kwestii dopuszczalności kwestionowania przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby, która przed 1.09.1997 r. była nieprzerwanie od dziesięciu lat inwalidą i z tego tytułu pobierała rentę. Wyrok Sądu Najwyższego z 11.05.2005 r.³⁰⁶, dopuszczający taką możliwość stanowi odstępstwo od dotychczasowej jednolitej linii orzecznictwa, zgodnie z którą niedopuszczalne były takie działania organów rentowych, które dotyczyły weryfikacji uprawnień takich osób do świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy. Zdaniem Rzecznika pogląd Sądu Najwyższego przedstawiony w wyroku z 11.05.2005 r. nie zasługuje na aprobatę.

3. Zasady obliczania kapitału początkowego

Zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dla ubezpieczonych urodzonych po 31.12.1948 r., którzy przed 1.01.1999 r. opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy. Kapitał ten ewidencjonowany jest na koncie ubezpieczonego i będzie miał wpływ na wysokość przyszłej emerytury. W art. 174 ust. 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustawodawca sprecyzował, że staż ubezpieczeniowy określa się w pełnych latach, z tym, że jeżeli ubezpieczony ma więcej niż 6 miesięcy tego stażu ponad pełne lata, staż ten zaokrągla się w górę. Nie została natomiast uregulowana sytuacja osób, których staż ubezpieczeniowy jest krótszy niż 6 miesięcy. Chodzi tu zarówno o osoby, których staż wynosi określoną liczbę lat i miesięcy, przy czym miesiące jest mniej niż 6, jak i osób, których ogólny staż pracy jest krótszy niż 6 miesięcy. Stosowana przez ZUS wykładnia art. 174 ust. 9 powoduje, że w przypadku pierwszej z wymienionych grup osób, kapitał początkowy

³⁰⁵ K 27/03.

³⁰⁶ III UK 29/05.

ustalany jest z pełnych lat z pominięciem miesięcy, a w przypadku drugiej grupy kapitał początkowy nie jest ustalany w ogóle. Przyjęty sposób ustalania kapitału początkowego pozostaje w kolizji z zasadą wzajemności i proporcjonalności składek i świadczenia, gdyż w krańcowych przypadkach prowadzi do pominięcia przy ustalaniu wysokości kapitału początkowego relatywnie długich okresów ubezpieczenia, bo sięgających prawie 6 miesięcy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej z wnioskiem o spowodowanie zmiany sposobu ustalania kapitału początkowego przez organy rentowe³⁰⁷. W odpowiedzi Minister poinformował³⁰⁸, że po wnikliwej analizie przepisów określających zasady obliczania kapitału początkowego podziela pogląd, że ZUS nieprawidłowo zinterpretował przepisy art. 174 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W załączeniu przekazano kopię pisma skierowanego w tej sprawie do Prezesa Zakładu w sprawie zmiany dotychczasowej praktyki.

4. Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn

Nawiązując do wcześniejszej prezentowanego stanowiska Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej przypomniał³⁰⁹, że wśród nieuregulowanych kwestii nowego systemu emerytalnego pozostaje w dalszym ciągu problem niższego wieku emerytalnego kobiet niż mężczyzn. W poprzednim systemie pracowniczego ubezpieczenia społecznego różnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn mogło być traktowane jako uprzywilejowanie prawne mające na celu zmniejszenie faktycznie występujących nierówności w życiu społecznym pomiędzy kobietami i mężczyznami. W systemie emerytalnym obowiązującym od 1.01.1999 r. istnieje jednak inna formuła wyliczania świadczenia, preferująca przede wszystkim długi staż ubezpieczeniowy i odpowiednio wysoki wkład do systemu w postaci składki na ubezpieczenie emerytalne. Unormowanie związane z wcześniejszym wiekiem emerytalnym kobiet nie zapewnia równego prawa do zabezpieczenia społecznego. Rzecznik kilkakrotnie występował z wnioskiem o rozważenie możliwości wprowadzenia, wzorem innych krajów europejskich, instytucji elastycznego wieku emerytalnego i jej

³⁰⁷ RPO-486415/III z 29.03.2005 r.

³⁰⁸ Pismo z 11.04.2005 r.

³⁰⁹ RPO-476111/III z 11.05.2005 r.

stopniowego wprowadzania w życie. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej³¹⁰ poinformował, że podziela opinię, iż utrzymanie zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest rozwiązaniem niekorzystnym dla kobiet.

B. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

1. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą

W rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się zarówno osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych jak też twórcę i artystę. Ponadto, w rozumieniu przepisów podatkowych, za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność ustawa uznaje osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu, a także wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. W ostatnim czasie zostały przeprowadzone zmiany przepisów w zakresie zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez tą grupę ubezpieczonych. Zmiany te stały się przyczyną skarg kierowanych do Rzecznika, w których skarżący wskazują na nierówne traktowanie osób prowadzących zróżnicowaną działalność zarobkową w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej. Pierwsza zmiana przepisów weszła w życie z dniem 24.08.2005 r. w związku z ustawą z 1.07.2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.³¹¹ Zgodnie z wprowadzonym na mocy tej zmiany art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Takie sformułowanie art. 18a wskazuje, że z możliwości opłacania składek od niższej podstawy wymiaru mogą skorzystać wyłącznie osoby prowadzące

³¹⁰ Pismo z 7.11.2005 r.

³¹¹ Dz.U. Nr 150, poz. 1248.

pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych. Poza zakresem podmiotowym art. 18a pozostały więc osoby wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4, tj. twórcy i artyści, osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu oraz wspólnicy jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Tymczasem z komunikatu Biura Prasowego ZUS³¹² wynika, że do kręgu osób wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 1 ustawy systemowej, w związku z art. 2 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³¹³ należą także osoby wykonujące wolne zawody. Interpretacja ZUS umożliwiająca tym osobom opłacanie składek od obniżonej podstawy wymiaru, chociaż niewątpliwie korzystna i niwelująca w pewnym stopniu ustawowe naruszenie zasady równego traktowania, nie znajduje jednak w ocenie Rzecznika odpowiedniego oparcia w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, gdzie osoby wykonujące wolne zawody zostały wymienione *expressis verbis* w art. 8 ust. 6 pkt 2, a zatem nie można na mocy interpretacji umieścić ich w grupie wymienionej w art. 8 ust. 6 pkt 1. Druga kwestionowana przez skarżących zmiana ustawy w kwestii zasad podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym została zawarta w art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych³¹⁴. Zgodnie z jej przepisami, które wejdą w życie 1.06.2006 r., osoby prowadzące pozarolniczą działalność, mające ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym do czasu ustalenia prawa do emerytury. Również w tym przypadku, poza zakresem podmiotowym dokonanej zmiany pozostały osoby wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4 ustawy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska, a w szczególności uzasadnienie zróżnicowania sytuacji osób prowadzących działalność pozarolniczą w zakresie zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i oczekuje na stanowisko.

³¹² „Rzeczpospolita” z 5.11.2005 r.

³¹³ Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

³¹⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1412.

2. Zleceniobiorcy

Rzecznik jest adresatem skarg od zleceniobiorców podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, dla których podstawę wymiaru składek stanowi przychód, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Taka sama sytuacja ma miejsce wówczas, gdy odpłatność za wykonanie umowy zlecenia, agencji lub innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, określono kwotowo, w kwotowej stawce godzinowej, akordowej lub prowizyjnie. Przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne nie mają zastosowania wobec skarżących przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych upoważnia ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek, z uwzględnieniem ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy oraz wyłączenia z podstawy wymiaru składek niektórych rodzajów przychodów. Z przepisu tego nie wynika natomiast upoważnienie do zróżnicowania w tym względzie sytuacji podmiotów, których podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, zgodnie z postanowieniami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowi przychód. Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie³¹⁵. W odpowiedzi podkreślono³¹⁶, że ewentualna zmiana przepisów rozporządzenia z 18.12.1998 r. oraz wprowadzenie stosowania wyłączeń z podstawy wymiaru przewidzianych w rozporządzeniu w odniesieniu do przychodów uzyskiwanych przez zleceniobiorców oznaczałoby zmniejszenie wpływów do FUS, jak również trudności w postępowaniu dowodowym i kontrolnym. Umowy zlecenia podlegają reżimowi prawnemu wynikającemu z Kodeksu cywilnego i są stosunkiem prawnym, któremu nie są znane świadczenia zagwarantowane

³¹⁵ RPO-485713-III/04 z 10.01.2005 r.

³¹⁶ Pismo z 11.02.2005 r.

pracownikom. Przedstawione argumenty zostały uznane przez Rzecznika za racjonalne i uzasadnione.

3. Osoby korzystające z urlopów macierzyńskich i wychowawczych i prowadzące jednocześnie działalność gospodarczą

Na podstawie artykułu w Gazecie Wyborczej z 6.12.2005 r., pt. „ZUS: Urodziły? Niech płacą” Rzecznik podjął problem podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez osoby korzystające z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawiania w stosunku pracy, które jednocześnie prowadziły w tym okresie pozarolniczą działalność gospodarczą³¹⁷. Zgodnie z literalną wykładnią przepisów art. 6, 8 i 9 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tytułem przymusowego ubezpieczenia pracownika na czas korzystania z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego przestaje być pozostawanie w stosunku pracy, a staje się albo tylko przebywanie na urloпах albo „zaktualizowany” inny tytuł ubezpieczenia. Wykładnia ta doprowadziła w orzecznictwie do stanowiska, zgodnie z którym tytułem przymusowego ubezpieczenia pracownika na czas korzystania z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego przestaje być pozostawanie w stosunku pracy, a staje się albo tylko przebywanie na urloпах albo „zaktualizowany” inny tytuł ubezpieczenia. Taki kierunek wykładni reprezentuje dotychczasowe orzecznictwo³¹⁸. W ostatnim czasie zapadły jednak co najmniej dwa wyroki Sądu Najwyższego³¹⁹, które zaprezentowały odmienne stanowisko. Rzecznik rozważa możliwość wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej ujawnione w orzecznictwie rozbieżności. Na razie jednak zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który 27.12.2005 r. poinformował, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyodrębniają w stosunku do pracowników, jako osobną grupę ubezpieczonych, osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych. W ich przypadku tytuł pracowniczy do ubezpieczenia ulega na czas urloпу „zawieszeniu”

³¹⁷ RPO-520158-III/05 z 7.12.2005 r.

³¹⁸ Np. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18.12.2001 r. III AUa 1391/00, OSA 2003 Nr 8, pos. 33 i Sądu Najwyższego z 19.03.2003 r. II UK 157/02, OSNP 2004 Nr 1, poz. 9.

³¹⁹ Por. wyrok z 18.01.2005 r. II UK 128/04, OSNP 2005 Nr 15, poz. 233 oraz dotychczas niepublikowany wyrok z 20.10.2005 r., I UK 65/05.

ponieważ nie pobierają oni w tym czasie wynagrodzenia ani innych świadczeń ze stosunku pracy, które dla pracowników stanowią podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Rozwiązanie, w którym budżet państwa miałby finansować składki za osoby z nieczynnym pracowniczym tytułem do ubezpieczenia, prowadzące jednocześnie własną firmę będącą w tym okresie głównym źródłem ich utrzymania, nie znajduje uzasadnienia.

4. Pobieranie składki od nauczycielskich dodatków mieszkaniowych

Na podstawie publikacji prasowych („Rzeczpospolita” z 11.08. oraz z 5.11.2005 r., „Gazeta Wyborcza-Rzeszów” z 14.10.2005 r.) Rzecznik podjął³²⁰ problem wliczania do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego, określonego w art. 54 ust. 3 ustawy z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela³²¹. Organy rentowe traktują nauczycielski dodatek mieszkaniowy jako przychód nauczyciela z tytułu zatrudnienia, w konsekwencji czego dodatek ten jest wliczany do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Taka praktyka organów rentowych została ostatnio skutecznie podważona w postępowaniu sądowym wszczętym na wniosek płatników składek na ubezpieczenia społeczne. W niepublikowanym wyroku z 6.07.2005 r.³²² Sąd Najwyższy oddalił kasację organu rentowego w sprawie o zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne od nauczycielskich dodatków mieszkaniowych za okres od 1.09.2002 r. W tej sytuacji zasadne wydawało się rozważenie możliwości zmiany stanowiska organów rentowych w kwestii wliczania nauczycielskich dodatków mieszkaniowych do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Analiza wyroków Sądu Najwyższego w tej sprawie, znanych Rzecznikowi w momencie kierowania wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zdawała się potwierdzać jednolite stanowisko prezentowane w orzecznictwie, zgodnie z którym dodatek nie podlega składce na ubezpieczenie społeczne, a także zdrowotne. Jednak ostatnio Rzecznik uzyskał informację o odmiennym wyroku Sądu

³²⁰ RPO-518087-III/05 z 10.11.2005 r.

³²¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 118, poz.1112 ze zm.

³²² III UK 50/05.

Najwyższego z 29.09.2005 r.³²³. W związku z powyższym Rzecznik bada możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie ujawnionych w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa związanych z oceną charakteru prawnego nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

C. Legitymacja emeryta-rencisty

Rzecznik z dużym niepokojem przyjął informacje o problemach związanych z wydawaniem emerytom i rencistom legitymacji potwierdzających ich uprawnienia. Z informacji prasowych wynika, że osoby, którym ZUS przelewa wypłatę na konto bankowe dostaną ostatnie odcinki wypłaty świadczenia we wrześniu i będzie to dokument potwierdzający ich uprawnienia do czasu wydania legitymacji. Proces wydawania legitymacji znacznie się wydłuży, gdyż przetarg na wykonanie legitymacji zostanie rozstrzygnięty najwcześniej za rok. Odcinek potwierdzający wysokość świadczenia i odprowadzenie od niego składki zdrowotnej stanowić będzie dowód uprawniający do korzystania ze świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego. W ocenie Rzecznika wydłużające się procedury przetargowe nie mogą uzasadniać braku realizacji przez ZUS ciężących na nim obowiązków związanych z wydawaniem emerytom i rencistom legitymacji w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej, tym bardziej że termin ten był już raz korygowany. Z tego względu Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie działań zapewniających wydawanie legitymacji emeryta-rencisty według zasad i w terminach określonych w przepisach prawa³²⁴. W odpowiedzi³²⁵ zawarte zostało przypomnienie, że nowa legitymacja miała być wydawana poczynając od 1.01.2005 r. Pod koniec ubiegłego roku ZUS i NFZ podjęły prace nad wspólnym wydaniem takiego dokumentu. Minister Polityki Społecznej poparł propozycję zmierzającą do wydania jednego, wspólnego dokumentu, będącego jednocześnie kartą ubezpieczenia zdrowotnego i legitymacją emeryta-

³²³ I UK 83/05 (dotychczas niepublikowany).

³²⁴ RPO-513462-III/05 z 31.08.2005 r.

³²⁵ Pismo z 21.09.2005 r.

rencisty. Ponieważ stosownego porozumienia pomiędzy ZUS a NFZ nie udało się wypracować, ZUS rozpoczął realizację stosownej procedury przetargowej. Minister Polityki Społecznej nie dostrzegł podstaw do twierdzenia, że ZUS nie zrealizuje ciążących na nim obowiązków związanych z emisją dokumentów. W ponownym wystąpieniu w tej sprawie³²⁶ Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o możliwie szybkie doprowadzenie tej sytuacji do zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Istniejąca praktyka dokumentowania odcinkiem przekazu lub wyciągiem bankowym faktu opłacania przez emerytów i rencistów składek na ubezpieczenie zdrowotne, jest niezgodna w szczególności z konstytucyjną zasadą ochrony prywatności. Dalsze działania Rzecznika sprawie uzależnione są od stanowiska Ministra.

D. Zasady ustalania okresu wypłaty zasiłku macierzyńskiego

Wymiar urlopu macierzyńskiego został określony w art. 180 Kodeksu pracy. Kodeks ten i ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa nie regulują samodzielnie kwestii sposobu ustalenia okresu rzeczywistego trwania urlopu macierzyńskiego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiocie ustalania przez organy rentowe rzeczywistego okresu zasiłku macierzyńskiego³²⁷. Minister wskazał³²⁸, że zagadnienia związane z urlopem macierzyńskim należą do problematyki prawa pracy i zasady obowiązujące w prawie pracy decydują o sposobie obliczania okresu wypłaty zasiłku. Zgodnie z przepisami Kp okres urlopu macierzyńskiego wynosi 16 tygodni przy pierwszym porodzie, 18 tygodni przy każdym następnym porodzie i 26 tygodni w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie. W opinii Ministra zasadnym byłoby rozważenie propozycji określenia w przepisach Kp wymiaru urlopu macierzyńskiego w dniach. Minister zaprezentował stanowisko, że do czasu wejścia w życie takiej zmiany przy ustalaniu długości urlopu macierzyńskiego nie mają zastosowania

³²⁶ RPO-513462-III/05 z 15.11.2005 r.

³²⁷ RPO-506917-III z 16.06.2005 r.

³²⁸ Pismo z 18.07.2005 r.

przepisy art. 112 Kc, dotyczące sposobu obliczania terminów. W końcowej części odpowiedzi Minister Polityki Społecznej wskazał, że powyższy pogląd dotyczący sposobu obliczania okresów przy ustalaniu uprawnień pracowniczych znajduje uzasadnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego³²⁹. W skierowanym do Sejmu rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy³³⁰ zaproponowano regulację, że pierwszym dniem, na który udzielony jest urlop macierzyński, jest dzień porodu (oczywiście poza przypadkami wykorzystywania części urlopu przed przewidywaną datą porodu), natomiast okres, na który urlop jest udzielany, powinien być obliczony przy założeniu, że tydzień odpowiada 7 dniom kalendarzowym. Regulacja ta powinna zatem zapobiec obecnie występującym wątpliwościom w sprawie obliczania wymiaru urlopu macierzyńskiego.

E. Wysokość rent wypadkowych

Ze skarg napływających do Rzecznika wynika, że ZUS odmawia przeliczenia bez zastosowania ograniczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia do 250% rent wypadkowych i z tytułu choroby zawodowej, do których prawo powstało przed 1.01.2003 r. i których podstawa wymiaru nie jest ustalana na nowo zgodnie z art. 15 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska wobec takiej praktyki działania organów rentowych oraz tytułem przykładu dołączył odpowiedzi ZUS w dwóch indywidualnych sprawach z tego zakresu. W uchwale z 12.05.2005 r.³³¹ Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że do ustalenia wysokości renty z tytułu choroby zawodowej przyznanej na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, z uwzględnieniem zasady określonej w art. 17 ust. 3 tej ustawy, nie jest wymagane przedstawienie nowej podstawy wymiaru świadczenia, której wskaźnik wysokości byłby wyższy od przyjętego

³²⁹ Wskazano na uchwałę Sądu Najwyższego z 21.05.1991 r. I PZP 16/91 oraz na wyrok Sądu Najwyższego z 19.12.1996 r. I PKN 47/96.

³³⁰ Druk Nr 147 z 9.12.2005 r.

³³¹ I UZP 1/05.

poprzednio. W odpowiedzi³³² na wystąpienie Rzecznika, Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że w jego ocenie tę uchwałę Sądu Najwyższego należy stosować powszechnie. Wynikająca z powołanego wyżej przepisu art. 50 ust. 2 możliwość ponownego ustalenia wysokości świadczeń, z uwzględnieniem zasady wynikającej z art. 17 ust. 3 tej ustawy, a więc niestosowania ograniczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru do 250% kwoty bazowej nie może być w żadnym razie ograniczona. Przeliczenie jest dokonywane na podstawie tego przepisu i dotyczy rent, które z mocy art. 50 ust. 1 stały się rentami z nowej ustawy wypadkowej i mają być obliczone według nowych, korzystniejszych zasad. W związku z powyższym Minister Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się do Prezesa ZUS³³³ o podjęcie z urzędu działań, w celu zweryfikowanie wydanych w takich sprawach decyzji od daty złożenia wniosku i wypłatę świadczenia wraz z należnymi odsetkami.

F. Osoby represjonowane, kombatancki, inwalidzi wojenni

1. Zmiana statusu osób represjonowanych

W ciągu ostatnich dwóch lat wpłynęło do Rzecznika kilkaset skarg od byłych więźniów obozów koncentracyjnych, skierowanych przeciwko przeprowadzonym w tym czasie zmianom przepisów prawnych. Zmiana stanu prawnego, wprowadzona ustawą z 11.10.2002 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych³³⁴ doprowadziła do naruszenia zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych. Nowa książka inwalidy wojennego wydawana jest tym osobom, których inwalidztwo wojenne wynika z działań określonych w art. 6-8 ustawy z 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin³³⁵, natomiast osobom, których inwalidztwo

³³² Pismo z 15.12.2005 r.

³³³ Pismo z 15.12.2005 r.

³³⁴ Dz.U. Nr 181, poz. 1515.

³³⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.

wojenne wynika z represji określonych w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy z 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, wydawana jest legitymacja osoby represjonowanej³³⁶. Wymiana i zróżnicowanie dokumentów (legitymacja osoby represjonowanej i książka inwalidy wojennego) ma związek ze zmianą uprawnień do świadczeń. W wyniku ostatnio przeprowadzonych zmian ustawodawczych osoby represjonowane utraciły uprawnienia do ulgi w opłatach rejestracyjnych pojazdów samochodowych oraz 50% zniżkę w opłatach składek na ubezpieczenie obowiązkowe pojazdów samochodowych, natomiast członkowie rodzin osób represjonowanych prawo do bezpłatnych leków. Zmiany te spowodowały ogromne rozgoryczenie i poczucie krzywdy w środowisku byłych więźniów obozów koncentracyjnych, w szczególności związane z odebraniem znacznej części spośród inwalidów poobozowych statusu inwalidy wojennego. Rzecznik wystąpił w tej do Ministra Polityki Społecznej, lecz z nadesłanej odpowiedzi wynika, że rząd nie dostrzega potrzeby weryfikacji wprowadzonych regulacji prawnych w tym zakresie³³⁷. W związku z tym Rzecznik zwrócił się z do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu przywrócenie zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych³³⁸. W opinii Rzecznika zmiany w uznawaniu byłych więźniów hitlerowskich obozów koncentracyjnych za kategorię równorzędną z działalnością kombatancą i przyznanie im statusu osób będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie mogą być oderwane od potrzeby uwzględniania szerszego kontekstu estymy i szacunku, jakim powinny cieszyć się w społeczeństwie osoby będące kombatantami i inwalidami wojennymi. Szczególna opieka państwa, o której mowa w art. 19 Konstytucji, powinna być oparta na zasadzie, że uprawnienia weteranów walk o niepodległość powinny mieć charakter trwałe. Tylko w sytuacjach wyjątkowych powinno dochodzić do ograniczania rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej do ingerencji

³³⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.

³³⁷ RPO-456183-III/05 z 10.01.2005 r. i odpowiedź z 2.02.2005 r.

³³⁸ RPO-456183-III/05 z 15.03.2005 r.

państwa w uprawnienia już nabyte³³⁹. Trudno uznać, że granice pomocy mogą być wyznaczone wyłącznie możliwościami finansów państwa, bez odwołania się do powyższych zasad³⁴⁰.

2. Uprawnienia kombatanckie nasciturusa

W jednej ze spraw skierowanych do Rzecznika Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych odmówił skarżącemu się przyznania uprawnień kombatanckich z tytułu pobytu w obozie koncentracyjnym na Majdanku. W uzasadnieniu decyzji organ ten stwierdził, że fakt pobytu matki będącej w tym okresie w ciąży jest bezsporny, jednakże nie stwarza to podstaw do przyznania uprawnień kombatanckich, gdyż w tym czasie wnioskodawca nie był osobą fizyczną, posiadającą zdolność do czynności prawnych. Decyzja ta została utrzymana w mocy, a skarga na tę decyzję oddalona wyrokiem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴¹, zarzucając temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w związku z art. 1 ustawy z 7.01.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży³⁴² polegającym na przyjęciu, że dziecko poczęte nienarodzone, którego matka przebywała w obozie koncentracyjnym na Majdanku będąc z nim w ciąży, nie może otrzymać uprawnień kombatanckich. Odpowiedź Kierownika Urzędu³⁴³ na skargę kasacyjną Rzecznika zdaje się potwierdzać, że kwestię kluczową stanowią kontrowersje dotyczące uprawnień kombatanckich „nasciturusa”. W piśmie procesowym³⁴⁴ wystosowanym do NSA Rzecznik podkreślił, że wykładnia normatywnego pojęcia „osoby podlegającej represji” nie może ograniczać się tylko do metody wykładni językowej i pomijać kontekst systemowy i funkcjonalny. Ustawa o kombatantach i niektórych osobach będących

³³⁹ Potwierdza to stanowisko wyrok TK z 9.03. 2004 r. K 12/02.

³⁴⁰ Wystąpienie to pozostało bez odpowiedzi.

³⁴¹ RPO-508333-III/05 z 19.07.2005 r.

³⁴² Dz.U. Nr 17 poz. 78 ze zm.

³⁴³ Pismo z 4.08.2005 r.

³⁴⁴ RPO-508333-III/05 z 7.11.2005 r.

ofiarami represji wojennych i okresu powojennego ma szczególny charakter, a wynikające z niej uprawnienia mają charakter przywileju za szczególne zasługi dla Polski i znajdują uzasadnienie w Konstytucji³⁴⁵. Wymaga podkreślenia, że uprawnienia kombatanckie nie są (pomimo powszechnego takiego ich odbioru) przede wszystkim uprawnieniami socjalnymi, lecz mają charakter szczególnego przywileju, wynikającego z działalności określonej w ustawie³⁴⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się także, że prawa weteranów do opieki, o której mowa w art. 19 Konstytucji, powinny mieć charakter trwałe. Państwo nie może odstępować od rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej ingerować w uprawnienia już nabyte³⁴⁷. Za potrzebą kwalifikowania uprawnień do świadczeń z tytułu ustawy o kombatanckich i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego jako specjalnej kategorii odszkodowania społecznego opowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 29.05.1996 r.³⁴⁸. Należy wskazać, że pojęcie „osoby podlegającej represjom” jest także używane w przepisach ustawy z 31.05.1996 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przymusowej III Rzeszy i ZSRR³⁴⁹. Uprawnienie do świadczenia pieniężnego z tej ustawy należy również kwalifikować jako specyficzną kategorię odszkodowania społecznego³⁵⁰. W wyroku z 19.08.2004 r., NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym o deportacji, w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. a) ustawy z 31.05.1996 r. można mówić w stosunku do dziecka zarówno wtedy, gdy zostało wywiezione wraz z rodzicami na roboty przymusowe, jak i gdy wywieziona na roboty przymusowe kobieta urodziła dziecko w czasie wykonywania tych

³⁴⁵ Por. wyrok TK z 15.09. 1999 r. K 11/99.

³⁴⁶ Por. wyrok TK z 15.04. 2003 r. SK 4/02.

³⁴⁷ Wyrok TK z 9.03.2004 r. K 12/02.

³⁴⁸ III ARN 96/95.

³⁴⁹ Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.

³⁵⁰ Zważywszy na fakt, że ustawa z 31.05.1996 r. bezpośrednio odwołuje się w przepisie art. 1 ust. 2 do ustawy kombatanckiej, stanowiąc, że prawo do świadczenia pieniężnego przysługuje osobom nie mającym ustalonego prawa do dodatku kombatanckiego, należy uznać, że na gruncie tych ustaw mamy do czynienia z tożsamą kategorią uprawnień, a w konsekwencji z tożsamą kategorią podmiotów uprawnionych (osoby poddane represjom).

robót³⁵¹. W ocenie Rzecznika brak jest uzasadnienia, aby na gruncie art. 4 ust. 1 ustawy o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego wykluczyć możliwość przyznania statusu osoby represjonowanej dziecku poczętemu. W wyroku NSA z 31.01.2002 r.³⁵². zawarte zostało stanowisko, zgodnie z którym ustawa o kombatantach przyznaje uprawnienia nie tylko „osobom” mogącym się wykazać działalnością określoną w art. 1 ust. 2 lub w art. 2 (łącznie z okresami zaliczonymi do działalności kombatanckiej i działalności z nią równorzędnej – art. 3 ustawy), ale również osobom mogącym udokumentować pozostanie w sytuacjach faktycznych wskazanych w art. 4, tzn. podleganie represjom w rozumieniu tego przepisu. Kategoria tych „osób” nie została ograniczona do osób fizycznych, lecz jest synonimem pojęcia „istoty ludzkiej” i obejmuje zarówno osobę fizyczną, jak też dziecko poczęte, jeżeli urodziło się żywe. Podzielono więc pogląd zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z 29.05.1996 r.³⁵³. Zdaniem Rzecznika przy kształtowaniu prawa do społecznego odszkodowania, które jest realizowane w szczególności przez ustawę o kombatantach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, nie sposób odejść od zasad równości, słuszności i sprawiedliwości społecznej sprzeciwiających się możliwości odmówienia uznania za osobę represjonowaną dziecka, które urodziło się po opuszczeniu przez matkę hitlerowskiego obozu na Majdanku. Trudno bowiem zakładać, że cel represji, związany z uwięzieniem matki w obozie, w którym warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych nie rozciągał się na dziecko, choćby urodziło się w kilka miesięcy po opuszczeniu przez matkę tego obozu. Występuje tu bowiem tożsamość niekorzystnych czynników związanych z uwięzieniem w hitlerowskim obozie, które oddziaływały zdecydowanie negatywnie także na rozwój dziecka w okresie pierwszych miesięcy życia płodowego

³⁵¹ Z treści uzasadnienia tego wyroku wynika, że NSA zmierzał do definitywnego rozstrzygnięcia kontrowersji, jakie ujawniły się w orzecznictwie sądowym w zakresie dotyczącym dzieci, które były wywiezione wraz z rodzicami, a także dzieci, które urodziły się w czasie wykonywania pracy przymusowej przez matkę. Orzeczenie to spotkało się z głosem aprobującą W. Kręcisz (OSP Nr 6/2005, poz. 74).

³⁵² V SA 1219/01.

³⁵³ III ARN 96/95.

w łonie matki. W tych okolicznościach brak jest jakichkolwiek podstaw, aby kwestionować prawo do ubiegania się o status kombatanta osoby tylko i wyłącznie z tego powodu, że urodziła się po opuszczeniu przez matkę hitlerowskiego obozu koncentracyjnego na Majdanku.

3. System opieki państwa nad weteranami walk o niepodległość

Zgodnie z art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin świadczenia określone w ustawie przysługują w czasie pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego, chyba że wymieniona ustawa albo umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Polska nie zawarła dotychczas umów, które byłyby realizacją zastrzeżenia przewidzianego w końcowej części art. 5 ustawy. Tymczasem poza Polską przebywają jeszcze inni inwalidzi wojenni posiadający niekwestionowane zasługi dla Ojczyzny, którzy nie otrzymują świadczeń określonych ustawą. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w świetle art. 19 Konstytucji dopuszczalne jest takie ograniczenie specjalnej opieki państwa³⁵⁴. Na przykładzie jednej ze spraw skierowanych do Rzecznika, a dotyczącej osoby o szczególnych zasługach dla Ojczyzny można stwierdzić, że uzyskanie prawa do świadczeń z powołanej ustawy w związku ze spełnieniem warunku pobytu na obszarze Państwa Polskiego, w szczególności prawa do renty inwalidzkiej, a także do świadczeń z ustawy o kombatantach, nie rozwiązuje problemów życiowych związanych z decyzją powrotu i zamieszkania na stałe na terenie Polski. Istniejące w tym zakresie regulacje prawne, a w szczególności art. 19 ust. 6 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, przyznający Kierownikowi Urzędu prawo do udzielania specjalnej pomocy socjalnej, a także przepisy art. 82 i 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dające podstawę do świadczeń przyznawanych w szczególnym trybie przez Prezesa Rady Ministrów lub Prezesa ZUS, okazują się w takich szczególnych sprawach mało przydatne także ze względu na ograniczone środki finansowe przyznane na już realizowane formy pomocy socjalnej. Z tego też względu

³⁵⁴ Niezależnie od tego Rzecznik uważa, że konieczna jest rozbudowa realizowanego już modelu opieki sprawowanej przez państwo w kierunku zaspokojenia takich potrzeb weteranów walk o niepodległość, które łączą się z realizacją decyzji o powrocie do Ojczyzny po długim okresie przebywania za granicą.

Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o rozważenie możliwości systemowego uregulowania przedstawionej sprawy³⁵⁵. W odpowiedzi, wystosowanej z upoważnienia Premiera przez Ministra Polityki Społecznej³⁵⁶ wskazano, że ograniczenie możliwości uzyskiwania świadczeń przez kombatantów lub inwalidów wojennych tylko do tych z nich, którzy zamieszkują lub przebywają na obszarze Polski, było powszechne w prawodawstwie PRL. Obowiązująca obecnie ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego takich ograniczeń formalnie nie zawiera. Dzięki temu możliwe jest wypłacanie niektórych świadczeń kombatanckich osobom zamieszkałym za granicą, pod warunkiem, że założą one rachunek bankowy w Polsce lub upoważnią inną osobę mieszkającą w Polsce do przelewania na jej rachunek stosownych świadczeń. Jest to rozwiązanie możliwe w świetle art. 132 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Natomiast ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin nie uległa w tym zakresie zmianom i istotnie znajduje się w niej przepis ograniczający beneficjentów ustawy tylko do osób przebywających na terenie Polski. Można zgodzić się z poglądem, że wobec obecnych możliwości swobodnego przemieszczania się jest to rozwiązanie, które w zakresie świadczeń pieniężnych może być uznane za niesprawiedliwe. Jednak warto zwrócić uwagę na kilka spraw związanych z tą kwestią. Zgodnie z art. 4 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych prawo do świadczeń pieniężnych ustalają właściwe organy ZUS. Dlatego polski kombatant-inwalida zamieszkały za granicą byłby (w celu ustalenia jego prawa do renty inwalidzkiej) zmuszony poddać się w Polsce długotrwałej procedurze lekarsko - administracyjnej, a należy zauważyć, że dotyczy to ludzi w bardzo podeszłym wieku. Z uwagi na charakter świadczenia, nie jest możliwe oparcie się na orzecznictwie kraju zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. Ponadto należy mieć na uwadze, że pewna liczba polskich kombatantów-inwalidów zamieszkałych za granicą jest uznawana za inwalidów wojennych - jako żołnierze armii sojuszniczej - w

³⁵⁵ RPO-421088-III/02 z 8.02.2005 r.

³⁵⁶ Pismo z 4.04.2005 r.

świewie przepiisów kraju domicylu (o ile sę jego obywatelami). W takiej sytuacji, w razie uwzględnienia sugestii Rzecznika, otrzymywaliby oni z tego samego tytułu „podwójne” świadczenia – od państwa polskiego oraz od państwa miejsca zamieszkania. Przypadki kombatantów, którzy po długoletnim pobycie na emigracji chcieliby powrócić do ojczyzny, lecz uniemożliwia im to ciężka sytuacja życiowa, sę incydentalne. W ostatnich kilku latach Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych spotkał się tylko z jedną taką sytuacją. Dlatego wydaje się, że istniejące regulacje prawne sę wystarczające dla skutecznej pomocy tak nielicznym zainteresowanym. Osoby powracające z byłych azjatyckich republik radzieckich otrzymują - na podstawie ustawy o repatriacji - zwrot kosztów przejazdu oraz stosowną pomoc finansową na zagospodarowanie, a także na pokrycie kosztów adaptacji zajmowanego przez nią lokalu. Repatrianci otrzymują również – w związku z utratą przez nich świadczeń emerytalnych poprzedniego kraju zamieszkania - najniższą emeryturę. Jeśli osoba powracająca z zagranicy spełnia warunki do otrzymania renty inwalidy wojennego, może również otrzymywać cały szereg świadczeń przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych³⁵⁷. W wyjątkowych sytuacjach – np. osobom szczególnie zasłużonym – Prezes Rady Ministrów może przyznać rentę lub emeryturę na zasadach specjalnych. Wreszcie Kierownik Urzędu może udzielić pomocy finansowej osobie powracającej z zagranicy, znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej. W razie nasilenia powrotów kombatantów do ojczyzny, wystarczyłoby zatem odpowiednio zwiększyć dotacje do Państwowego Funduszu Kombatantów, z którego finansowana jest powyższa pomoc. W świetle ostatnich badań blisko 100 tysięcy polskich kombatantów posiada dochody niższe niż 1000 zł miesięcznie. Dlatego rozważając kwestię pomocy państwa dla weteranów powracających z zagranicy należy mieć na uwadze bardzo trudne warunki życia części środowiska kombatanckiego. Przyjęcie specjalnych rozwiązań dla osób

³⁵⁷ Najniższa renta inwalidy wojennego wynosi 1536 zł, do tego należy doliczyć cały szereg świadczeń takich jak: dodatek pielęgnacyjny (144 zł), prawo do bezpłatnych leków, zniżkowe lub bezpłatne przejazdy komunikacją publiczną, czy wreszcie pierwszeństwo w umieszczeniu w domu kombatanta czy domu pomocy społecznej. Ponadto każdy kombatant otrzymuje również blisko 260 zł z tytułu dodatku kombatanckiego, kompensacyjnego oraz ryczałtu energetycznego.

powracających z zagranicy mogłoby wywołać poczucie rozgoryczenia wśród weteranów mieszkających w kraju.

G. Kryteria udzielania pomocy społecznej

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem³⁵⁸ o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej³⁵⁹ w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają uznanie za dochód - w odniesieniu do osób rozliczających się z podatku na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne - kwoty niższej od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a jeżeli z tytułu prowadzenia tej działalności nie istnieje obowiązek ubezpieczenia społecznego - kwoty niższej od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne z art.2, art. 32 i art. 71 ust. 1 Konstytucji³⁶⁰. Sposób ustalania dochodu osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w istocie oderwany jest od faktycznej sytuacji osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc. Takim osobom ustawodawca przyznał prawo deklarowania dochodu, pod warunkiem, że nie będzie on niższy od najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Osoby te postawiono zatem w gorszej sytuacji, niż osoby prowadzące pozarolniczą działalność opodatkowaną na zasadach ogólnych. Zasada wprowadzona do art. 8 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do nierównego traktowania pewnej grupy osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą ubiegających się o przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, ponieważ tylko w stosunku do części z nich dopuszczalne jest odwołanie do

³⁵⁸ RPO-474765-III/04 z 28.07.2005 r.

³⁵⁹ Dz.U. Nr 64, poz. 593ze zm.

³⁶⁰ Zamiarem Rzecznika było również zakwestionowanie zgodności art. 5 ust. 10 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255 ze zm.) z powołanymi we wniosku standardami konstytucyjnymi. Przepis ten, po rozpoznaniu przez TK 15.11.2005 r. pytania prawnego Sądu Rejonowego w Toruniu, został uznany za niezgodny z art. 2, art. 32, art. 71 ust. 1 Konstytucji (P 3/05).

rzeczywistego dochodu³⁶¹. Uczynienie z formy opodatkowania kryterium różnicowania osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w ocenie Rzecznika jest naruszeniem konstytucyjnej zasady równości przy dostępie do świadczeń z pomocy społecznej oraz pozostaje w kolizji z dyrektywą szczególnej pomocy ze strony władz publicznych dla rodzin znajdujących się trudnej sytuacji materialnej. Również z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej kwestionowane zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia.

H. Działania Rzecznika związane z wypłatą świadczeń przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie”

W 2005 roku tematyka dotycząca działalności Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” (FPNP) i realizowanych przez nią świadczeń dla osób poszkodowanych przez nazizm została podniesiona w około 500 listach skierowanych do Biura Rzecznika - w tym po raz pierwszy zwróciło się do Rzecznika o pomoc w tych sprawach ponad 300 osób, a powtórnie blisko 200 korespondentów. Podnoszone problemy dotyczyły zarówno świadczeń wypłacanych przez FPNP z trzech funduszy przeznaczonych dla ofiar nazizmu, tj. z środków niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, austriackiego Funduszu „Pojednania, Pokoju i Współpracy”, jak też z tzw. Funduszu Londyńskiego Złota (wspólne środki FPNP oraz Funduszu na rzecz Ofiar Prześladowań Hitlerowskich), jak też pomocy humanitarno-socjalnej i medycznej świadczonej od 2004 r. przez FPNP dla swych beneficjentów. Na skierowane przez Biuro Rzecznika do FPNP prośby o wyjaśnienia w indywidualnych sprawach beneficjentów FPNP udzieliła ponad 200 pisemnych odpowiedzi, prezentujących stanowisko poszczególnych komisji Fundacji, w tym zwłaszcza Komisji Odwoławczej, w wielu przypadkach informacje udzielane były również telefonicznie. Najczęściej podnoszone przez korespondentów problemy z zakresu działalności FPNP

³⁶¹ Konstrukcja zasad ustalania dochodu, przyjęta w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów, budzi zasadnicze wątpliwości. W praktyce bowiem może prowadzić do pozbawienia prawa do należnego wsparcia świadczeniami pieniężnymi z pomocy społecznej osób i rodzin znajdujących się w podobnej sytuacji.

dotyczyły trybu i wysokości wypłat niemieckich świadczeń, którymi objętych zostało ponad 484 tysiące polskich byłych robotników niewolniczych i przymusowych III Rzeszy. Wprawdzie z tej liczby świadczenia zrealizowane zostały przez 97% osób uprawnionych, jednakże nadal w wielu listach kierowanych do BRPO skarżono się na: 1) niewłaściwą kwalifikację wniosku, a tym samym wysokość przyznanego świadczenia z środków Fundacji Federalnej; 2) odmowę przyznania świadczenia z uwagi na braki w dokumentacji potwierdzającej doznane prześladowania nazistowskie; 3) ustanowienie przez niemieckiego ustawodawcę terminu składania formalnych wniosków na dzień 31.12.2001 r. i niemożność jego przywrócenia. Niestety, zarówno w przypadku wynikającego z przepisów ustawy Bundestagu terminu składania wniosków o niemieckie świadczenia, jak też wyznaczonego uchwałami FPNP, również na dzień 31.12.2001 r., terminu ubiegania się o świadczenie ze wspólnych środków FPNP i Funduszu na rzecz Ofiar Prześladowań Hitlerowskich, nie ma możliwości przywrócenia niedochowanego terminu i podjęcia w tej sprawie interwencji przez Rzecznika. Jednak w niektórych sytuacjach prośby kierowane do FPNP przez Biuro RPO o ponowną analizę przedłożonej przez zainteresowanych dokumentacji spotkały się z pozytywnym oddźwiękiem³⁶². Inną, coraz częściej pojawiającą się kwestią, związaną z postępowaniem odwoławczym w sprawach dotyczących świadczeń przeznaczonych dla ofiar nazizmu, jest sygnalizowana w listach sprawa świadczeń z tytułu szkód majątkowych. Niemiecka ustawa o Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” przewidywała bowiem możliwość rozpatrzenia roszczeń osób, które poniosły szkody majątkowe, ale jedynie wyrządzone przez firmy niemieckie w latach 1939-1945. Organizacją odpowiedzialną za rozpatrywanie tych wniosków jest Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) w Genewie, która otrzymała prawie 35.000 wniosków z tytułu szkód majątkowych z 68 krajów, przy czym wnioski z Polski stanowiły prawie 42% tej liczby. Jednak w wielu przypadkach wnioskodawcy nie byli w stanie udowodnić, że szkoda

³⁶² Pozwalało to na uznanie roszczeń osób poszkodowanych w oparciu o tzw. wnioski nieformalne (jeśli przed 31.12.2001r., kierowane były przez osobę zainteresowaną do FPNP pisma, zawierające prośby o ustalenie prawa do świadczenia).

majątkowa nastąpiła „na skutek zasadniczego, bezpośredniego i powodującego szkodę udziału niemieckich przedsiębiorstw”, zgodnie z wymogiem Niemieckiej Ustawy o Fundacji, co skutkowało, że po wykorzystaniu przez zainteresowanych drogi postępowania odwoławczego, nie jest możliwe podjęcie działań przez Rzecznika w celu wzruszenia negatywnej decyzji Komisji ds. Roszczeń Majątkowych IOM. Natomiast w przypadku skarg beneficjentów FPNP na przewlekłość postępowania Fundacji przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie pomocy humanitarno-socjalnej i medycznej pozytywne efekty przynosi współpraca Biura Rzecznika z Działem Pomocy Humanitarnej FPNP, często skutkująca przyspieszeniem wydania decyzji. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od praktyki stosowanej dotychczas przez FPNP, z dniem 1.07.2005r. uruchomiony został dla beneficjentów Fundacji nowy, wieloletni program stałej pomocy humanitarnej oraz socjalno-medycznej. Biuro Rzecznika wspiera te działania Fundacji, przekazując zainteresowanym informacje o nowym programie pomocy oraz formularze wniosków.

9. Ochrona zdrowia

A. Funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia i finansowania świadczeń zdrowotnych

1. W korespondencji wpływającej do Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo wyraźnie dostrzegane były w dalszym ciągu skutki złego stanu ochrony zdrowia oraz brak poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego. Potwierdziły to badania socjologiczne opublikowane w grudniu 2005 r.³⁶³, przeprowadzone na reprezentatywnej próbie społecznej. Badania te wskazały, że blisko 60% objętych badaniami jest niezadowolonych z opieki zdrowotnej w naszym kraju³⁶⁴. Odwrotny

³⁶³ Niezadowolenie z opieki zdrowotnej, komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, BS/188/2005 Warszawa, 12.2005 r.

³⁶⁴ W tym 29% deklarowało zdecydowane niezadowolenie, zaś 30% było raczej niezadowolonych.

pogląd prezentował co piąty badany³⁶⁵, a prawie co szósty (17%) wykazywał postawę ambiwalentną. Jest znamienne, że 37% badanych korzystała z odpłatnych usług medycznych, choć większość spośród leczących się prywatnie, korzystała także ze świadczeń w ramach ubezpieczenia, a wyłącznie na własny koszt leczyło się 7% badanych. Prawie co czwarty badany korzystający ze świadczeń w ramach ubezpieczenia zdrowotnego³⁶⁶ wskazywał na trudności i kłopoty z uzyskaniem świadczeń. Powyższe dane, a także wpływające do Biura Rzecznika skargi od osób ubezpieczonych, potwierdzają wcześniejsze oceny Rzecznika co do tymczasowego charakter rozwiązań w zakresie finansowania świadczeń medycznych oraz potrzeby stworzenia nowego systemu, który zapewniłby stabilną realizację zadań ochrony zdrowia na niezbędnym poziomie i eliminował ujawniające się w praktyce mankamenty.

2. Problemy ochrony zdrowia traktowane były niezmiennie jako jeden z priorytetowych kierunków zainteresowania i działań Rzecznika. Znajdowało to swój wyraz m. in. w postaci wystąpień kierowanych do naczelnych i centralnych organów administracji publicznej, organów terenowych, instytucji i organizacji zajmujących się ochroną zdrowia. Przyjęte w drugiej połowie roku regulacje dotyczące zasad alokacji środków finansowych Narodowego Funduszu Zdrowia do poszczególnych województw³⁶⁷, spowodowały krytykę zainteresowanych środowisk. W tej sprawie do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracali się przedstawiciele samorządów terytorialnych szczebla powiatowego i wojewódzkiego, zakłady opieki zdrowotnej i indywidualni świadczeniodawcy oraz osoby prywatne. W wyniku interwencji podjętej u Ministra Zdrowia³⁶⁸ wyjaśniono, że kryteria podziału środków pomiędzy poszczególne

³⁶⁵ 22% wyraziło zadowolenie, z czego 3% było zdecydowanie zadowolonych, zaś 19% - raczej zadowolonych.

³⁶⁶ 24% - wzrost o 7 punktów procentowych w stosunku do badań sprzed roku.

³⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 4.08.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków między centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych (Dz.U. Nr 148, poz. 1232), wydane na podstawie art. 119 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.).

³⁶⁸ RPO-613957-X/05 z 14.09.2005 r., odpowiedź z 18.10.2005 r.

oddziały wojewódzkie NFZ zostały określone w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W trakcie prac nad przedmiotowym rozporządzeniem wykonano obliczenia symulacyjne, które pozwoliły ustalić, iż nie jest możliwe dokonanie takiego podziału środków pomiędzy oddziały wojewódzkie NFZ na 2006 r., który zapewniły stabilne funkcjonowanie opieki zdrowotnej i jednocześnie nie wywoływał protestów społecznych. Mając na względzie podjęte przez Ministra Zdrowia działania zmierzające do zmniejszenia dysproporcji w finansowaniu ochrony zdrowia w zależności od regionu, Rzecznik zdecydował o powstrzymaniu się od dalszej interwencji. Praktyczna realizacja zasad finansowania leczenia pacjentów spoza terenu działania wojewódzkiego oddziału NFZ badana była przez Rzecznika w związku z doniesieniami środków masowego przekazu z połowy lipca 2005 r., że Centrum Onkologii w Bydgoszczy ogranicza przyjęcia chorych w związku z trudnościami finansowymi spowodowanymi m.in. brakiem refundacji przez Kujawsko-Pomorski Oddział Wojewódzki NFZ kosztów leczenia ubezpieczonych zarejestrowanych w innych oddziałach Funduszu. W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie³⁶⁹ Rzecznik uzyskał wyjaśnienie, że plan finansowy NFZ był tworzony w oparciu o obowiązującą wcześniej ustawę³⁷⁰, a Minister Zdrowia określił go zarządzeniem z dnia 30 września 2004 r. Struktura podziału środków finansowych na 2005 r. pomiędzy poszczególne oddziały wojewódzkie NFZ została ustalona na poziomie budżetu roku 2004. W wyniku podjętej interwencji, wartość kontraktu z Centrum Onkologii w Bydgoszczy na 2005 r. została stosownie zwiększona.

3. Zła sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia, zadłużenie tych placówek nierzadko w stopniu zagrażającym normalnemu funkcjonowaniu, odbijało się niekorzystnie na dostępności do świadczeń zdrowotnych oraz jakości świadczonych usług. Wśród skarg, największą grupę stanowiły na utrudniony dostęp (długie kolejki) do specjalistycznych świadczeń medycznych udzielanych w szpitalach oraz

³⁶⁹ RPO-510386-X/05. Wystąpienie do Prezesa NFZ z 21.07.2005 r., odpowiedź z 23.08.2005 r.

³⁷⁰ Ustawa z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ (Dz.U. Nr 45 poz. 391 ze zm.).

lecznictwie otwartym, w tym głównie wysokospecjalistycznych i wysokokosztowych, do leczenia uzdrowiskowego, do drogich procedur diagnostycznych, niektórych leków oraz przedmiotów ortopedycznych i leczniczych środków technicznych. Większość tych spraw była badana w trybie indywidualnym, w uzasadnionych wypadkach podejmowane były stosowne interwencje. Już na początku 2005 r. Rzecznik interweniował u Ministra Zdrowia w sprawie ograniczenia dostępu ubezpieczonych, chorych na przewlekłą białaczkę szpikową, do leczenia preparatem Glivec ocenianym jako jedyny skuteczny lek w przypadku tego schorzenia³⁷¹. W wyniku interwencji, Minister Zdrowia wystąpił w trybie nadzoru do Prezesa NFZ oraz dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ z żądaniem podjęcia planowanych działań w zakresie zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej w części dotyczącej programów terapeutycznych z zastosowaniem przedmiotowego preparatu do końca 2005 r. Ponadto, w związku z odnotowanymi na terenie Podkarpackiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ przypadkami zaprzestania leczenia, Minister Zdrowia ponownie wystąpił do Prezesa NFZ z żądaniem zabezpieczenia finansowego ciągłości leczenia przez ten Oddział. Niezależnie od tego Narodowy Fundusz Zdrowia podjął rozmowy z przedstawicielami firmy produkującej preparat, w wyniku których cenę tego preparatu zamrożono na poziomie z 2004 r.

W związku z sygnałami prasowymi dotyczącymi przyjęcia kryterium wiekowego (nie przekroczone 65 lat życia) przy finansowaniu leczenia raka jelita grubego, budzące wątpliwości z punktu widzenia zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, Rzecznik skierował do Prezesa NFZ wystąpienie³⁷² z żądaniem pilnego przedstawienia stosownych wyjaśnień. W odpowiedzi Prezes NFZ wyjaśnił, że przyczyną stosowania kryterium wieku było takie opisanie programów terapeutycznych, w którym uwzględniono wpływ silnie działających substancji na organizm w wieku podeszłym, bowiem terapie te nie są obojętne dla organizmu, a u osób w podeszłym wieku należy je stosować z dużą ostrożnością. Zapowiedział równocześnie odstąpienie od kryterium

³⁷¹ RPO-494371-X/05 z 13.01.2005 r., odpowiedź z 21.02.2005 r.

³⁷² RPO-508444-X/05. Wystąpienie z 27.07.2005 r., odpowiedź Prezesa NFZ z 12.08.2005 r.

wiekowego w opisach programów terapeutycznych, o ile nie wynika to z bezpieczeństwa terapii. Jednakże na początku października prasa doniosła³⁷³, że organ NFZ żąda od wielkopolskich placówek ochrony zdrowia zwrotu środków finansowych, wydanych na leczenie onkologiczne pacjentów po 65 roku życia, niezależnie od medycznych wskazań, dotyczących potrzeby i skuteczności określonej terapii w konkretnych przypadkach co dowiodło, że w dalszym ciągu dyskryminacyjna praktyka jest stosowana. W związku z tym Rzecznik ponownie wystąpił do Prezesa NFZ³⁷⁴ o pilne podjęcie działań, które skutecznie wyeliminują praktykę organów Funduszu, pozostającą w kolizji z konstytucyjnie zagwarantowanym prawem obywateli do równego dostępu do świadczeń medycznych. Kolejna interwencja w sprawie nierównego dostępu do leczenia onkologicznego podjęta została przez Rzecznika 21.10.2005 r.³⁷⁵, w związku z informacją przekazaną w głównym wydaniu „Wiadomości” w I programie TVP w dniu poprzednim o uzależnieniu finansowania przez NFZ określonych procedur leczenia onkologicznego od wzrostu i wagi chorego. Prezes NFZ uznał informacje medialne w tej sprawie za nieprawdziwe. Potwierdził ponadto definitywne wycofanie się ze stosowania kryterium wiekowego w stosowaniu leków w programach terapeutycznych, o ile ograniczenie to nie wynika bezpośrednio z dokumentów rejestracyjnych tych leków.

W praktyce pojawił się też problem finansowania leczenia rzadko występujących nowotworów. Organy NFZ odmawiały finansowania terapii onkologicznej z pomocą leku, który nie był zarejestrowany na rodzaj leczonego nowotworu, choć terapia przynosiła pozytywne rezultaty. W takiej sytuacji alternatywą była drastyczna interwencja chirurgiczna (amputacja barku i kończyny) bez gwarancji wyleczenia, Rzecznik przystąpił do postępowania przed sądem w tej sprawie³⁷⁶. Sąd rozstrzygnął sprawę na korzyść pacjentki, pozwany organ wojewódzki

³⁷³ „Gazeta Wyborcza” z 6.10.2005 r. „Fundusz żąda zwrotu pieniędzy - Szpitale karane za to, że leczą ludzi po 65 roku życia”.

³⁷⁴ RPO-508444-X/05. Wystąpienie do Prezesa NFZ z 11.10.2005 r., odpowiedź z 20.10.2005 r.

³⁷⁵ RPO-508444-X/05. Wystąpienie do Prezesa NFZ z 21.10.2005 r., odpowiedź z 15.12.2005 r.

³⁷⁶ RPO-481551-X/05. Zgłoszenie do postępowania przed Sądem Rejonowym Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych dla Krakowa Nowej Huty 31.12.2004 r., wyrok z 14.10.2005 r.

NFZ wniósł apelację – sprawa w toku. Z nadzieją na definitywne, korzystne dla osób dotkniętych rzadkimi schorzeniami nowotworowymi, przyjął Rzecznik doniesienia mediów³⁷⁷ o stanowisku Ministra Zdrowia, który zapowiedział na konferencji prasowej, że NFZ będzie finansował leki stosowane w leczeniu rzadkich nowotworów - nawet jeżeli preparaty te nie zostały w Polsce zarejestrowane.

4. Do Rzecznika zwróciło się kilkadziesiąt osób, których prawo do leczenia uzdrowiskowego zostało ograniczone w związku z przyjętymi w NFZ we 2004 r. zasadami wystawiania skierowań na takie leczenie³⁷⁸, przyjętymi na podstawie obowiązującej wówczas ustawy³⁷⁹, która utraciła moc 1.10. 2004 r. Mimo wejścia w życie nowych, zmienionych w porównaniu ze stanem poprzednim regulacji dotyczących prawa do leczenia uzdrowiskowego³⁸⁰, stare zasady były nadal stosowane. Rzecznik wezwał więc Prezesa NFZ³⁸¹, by spowodował zaprzestanie stosowania przez organy NFZ takich procedur. Wskazał ponadto, że akty prawa wewnętrznego NFZ nie mogą być adresowane do obywateli i stanowić podstawy rozstrzygnięć o ich indywidualnych prawach i obowiązkach. Rzecznik poinformowany został w odpowiedzi o trwających pracach nad nowymi zasadami potwierdzania skierowań. Rzecznik podjął też interwencję w związku z zakłóceniami w kontynuowaniu podjętego wcześniej leczenia dzieci hormonem wzrostu. Refundacji kosztów tego leczenia odmawiał zarówno NFZ, jak również świadczeniodawcy z którymi Fundusz podpisał umowy na takie leczenie. Przerwanie leczenia niweczyło dotychczasowe efekty terapii, a rodzice zmuszeni byli do zakupu stosowanego preparatu z własnych środków finansowych, co

³⁷⁷ S. Szparkowska, Fundusz zapłaci za leki oraz M. Solecka, Nie grać pacjentem, „Rzeczpospolita” z dnia 29.12.2005 r., A. Błaszkiwicz, Znajdą się pieniądze na leczenie raka, „Gazeta Wyborcza” z dnia 29.12.2005 r.

³⁷⁸ Uchwała z 2.09.2004 r. Nr 197/2004 Zarządu NFZ w sprawie przyjęcia do stosowania w NFZ "Jednolitego sposobu i trybu wystawiania skierowań na leczenie uzdrowiskowe w oddziałach wojewódzkich NFZ".

³⁷⁹ Ustawa z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ (Dz.U. Nr 45 poz. 391 ze zm.).

³⁸⁰ Ustawa z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210 poz. 2135 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15.12.2004 r. w sprawie leczenia uzdrowiskowego (Dz.U. 274 poz. 2724 ze zm.).

³⁸¹ RPO-508674-X/05. Wystąpienie do Prezesa NFZ z dnia 15.07.2005 r., odpowiedź z dnia 22.08.2005 r.

niejednokrotnie stanowiło duży uszczerbek w domowym budżecie. W związku z podjętą interwencją Rzecznika³⁸², Minister Zdrowia zlecił kontrolę realizacji umów o udzielanie świadczeń dot. niedoboru wzrostu u dzieci i młodzieży. Kontrola ujawniła, że zastosowany przez Centralę NFZ tryb postępowania w sprawie zawarcia umów na leczenie hormonem wzrostu był nieprawidłowy. Ponadto NFZ nie informował pacjentów w sposób jednoznaczny o zabezpieczeniu dostępu do leczenia hormonem wzrostu. Rozstrzygnięcie problemu zwrotu kosztów zakupu hormonu wzrostu może zapaść wyłącznie w procesie sądowym przeciwko organowi NFZ, w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego.

5. Na przełomie 2004 r. i 2005 r. pojawił się problem dokumentów potwierdzających uprawnienie do bezpłatnego zaopatrzenia w leki³⁸³. Uprawnienie takie dotyczy inwalidów wojskowych oraz osób, które doznały uszczerbku na zdrowiu w związku z działaniami wojennymi lub w okolicznościach mających charakter działań wojennych³⁸⁴ i nie zostały zaliczone do żadnej z grup inwalidów (osobom tym przysługuje bezpłatne zaopatrzenie w leki objęte wykazami leków podstawowych i uzupełniających), a także inwalidom wojennym, ich małżonkom pozostającym na ich wyłącznym utrzymaniu, wdowom i wdowcom po poległych żołnierzach i zmarłych inwalidach wojennych uprawnionym do renty rodzinnej oraz osobom represjonowanym. W myśl obowiązujących przepisów³⁸⁵, leki dla tych osób wydaje się na podstawie książki inwalidy wojennego, legitymacji osoby represjonowanej, lub na podstawie innego dokumentu potwierdzającego prawo do korzystania z tych świadczeń, albo też na podstawie książeczki wojskowej. Zamieszczenie wywołała jednakże opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia informacja, że dla realizacji swoich uprawnień osoby te zobowiązane są przedstawić zarówno lekarzowi jak farmaceutyce szereg dokumentów, takich jak np.: zaświadczenie z urzędu skarbowego o nie uzyskiwaniu dochodów

³⁸² RPO-513968-X/05 z 9.09.2005 r., odpowiedź z 19.10.2005 r.

³⁸³ Mocą art. 45 i 46 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210 poz. 2135 ze zm.).

³⁸⁴ Wyliczonych w art. 7 i 8 ustawy z 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 9 poz. 87 ze zm.)

³⁸⁵ § 22 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 28.09.2004 r. w sprawie recept lekarskich (Dz.U. Nr 213 poz. 2164).

podlegających opodatkowaniu, odpis aktu stanu cywilnego stwierdzającego zawarcie małżeństwa, zaświadczenie organu rentowego o posiadaniu uprawnień do renty rodzinnej po zmarłym żołnierzu lub zmarłym inwalidzie wojennym itp. Spowodowało to dezorientację po stronie wystawiających i realizujących recepty lekarzy i farmaceutów, którzy żądali okazania dokumentów potwierdzających uprawnienie, jakich zainteresowani nie posiadają. Natomiast po stronie osób uprawnionych - w podstawowej części ludzi w podeszłym wieku, o znacznie ograniczonej sprawności - rodziło to poczucie bezradności i krzywdy. W wystąpieniu w tej sprawie do Ministra Zdrowia³⁸⁶ Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że prawo do bezpłatnego zaopatrzenia w leki nie jest uprawnieniem samoistnym, ale konsekwencją wcześniejszej decyzji administracyjnej przyznającej status inwalidy wojskowego, inwalidy wojennego, lub osoby represjonowanej oraz wskazał na konieczność jednoznacznego uregulowania sprawy dokumentów niezbędnych do potwierdzania uprawnień do bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Minister Zdrowia zajął stanowisko, że obowiązujące przepisy nie zawierają zamkniętego katalogu dokumentów, które potwierdzają to uprawnienie. Przypomniał też, że od 1 stycznia 2006 r. Polska będzie zobowiązana wprowadzić Europejską Kartę Ubezpieczenia Zdrowotnego, co w sposób kompleksowy rozwiąże kwestie potwierdzania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej.

B. Przestrzeganie praw pacjentów zakładów opieki zdrowotnej

1. Stosownie do przyjętych założeń, jednym z priorytetów w działalności Rzecznika było czuwanie nad przestrzeganiem praw pacjentów korzystających ze świadczeń medycznych w publicznych placówkach służby zdrowia. Kontynuowano wizytacje szpitali i innych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wizytacje te podejmowane były jako planowe przedsięwzięcia o charakterze kontrolnym i profilaktycznym, ale także jako przedsięwzięcia doraźne, inspirowane stosunkowo nielicznymi skargami pacjentów kierowanymi do

³⁸⁶ RPO-491554X/04 z 10.01.2005 r., odpowiedź z 11.02. 2005 r.

Rzecznika³⁸⁷. Wnioski z przeprowadzonych wizytacji wskazują, że prawa pacjentów określone w stosownych aktach prawnych, są na ogół respektowane. Pacjentom udostępniana jest informacja o ich stanie zdrowia. Przestrzegane jest prawo do wyrażania zgody (lub odmowy) na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych, po uzyskaniu odpowiedniej informacji o możliwych konsekwencjach pozytywnej oraz odmownej decyzji chorego. W wizytowanych placówkach nie stwierdzono przypadków ani nie odnotowano skarg pacjentów na rażące naruszenia prawa do intymności i poszanowania godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych. Nie ograniczono prawa do kontaktów osobistych, telefonicznych lub korespondencyjnych z osobami z zewnątrz. Zapewniono chorym opiekę duszpasterską oraz możliwość uczestnictwa w nabożeństwach.

2. W toku wizytacji szpitali dla nerwowo i psychicznie chorych, obok ogólnych zagadnień związanych z prawami pacjenta zakładu opieki zdrowotnej, szczególną uwagę zwrócono na przestrzeganie procedur przyjęcia i leczenia pacjenta bez jego zgody, cofnięcia zgody przez pacjenta oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego w toku leczenia. Do stwierdzonych mankamentów zaliczyć należy praktykę odbierania zgody od osób, których zdolność do jej wyrażania była wątpliwa, a także od osób kierowanych do leczenia psychiatrycznego na mocy postanowienia właściwego sądu o zastosowaniu środka zabezpieczającego³⁸⁸. Wątpliwości budził także stan przestrzegania w niektórych kontrolowanych placówkach prawa pacjentów do cofnięcia zgody na pobyt i leczenie w szpitalu psychiatrycznym. Stwierdzono przypadki, że mimo wpisu w zbiorczej dokumentacji medycznej (raporty lekarskie i pielęgniarskie) o wyrażeniu przez pacjenta woli cofnięcia zgody, obowiązujące w tej mierze procedury nie były podejmowane. W części szpitali psychiatrycznych pacjenci nie byli informowani o możliwości cofnięcia zgody na leczenie oraz prawie do złożenia wniosku o zwolnienie ze szpitala. Badania dotyczące stosowania przymusu bezpośredniego wykazały, że najczęściej stosowanym środkiem przymusu

³⁸⁷ W 2005 r. wpłynęło 85 skarg na naruszenia praw pacjentów placówek ochrony zdrowia, w tym 38 dotyczących osób leczonych w szpitalach dla nerwowo i psychicznie chorych.

³⁸⁸ Na podstawie art. 94 lub art. 96 Kodeksu karnego.

jest przytrzymanie z zastosowaniem pasów, uchwytów i kaftana bezpieczeństwa. W wielu szpitalach jest to jedyny dokumentowany środek przymusu. Pozostałe środki nie są odnotowywane w dokumentacji indywidualnej, powszechnie nie są one bowiem uważane przez personel medyczny za środki przymusu lub personel ten nie jest świadomy obowiązku ich odnotowywania. Praktyka taka budzić musi zasadnicze wątpliwości w świetle obowiązującego stanu prawnego³⁸⁹. Analiza zbiorczej dokumentacji medycznej oraz rozmowy z pacjentami i personelem medycznym wskazują, że w niektórych placówkach stosowane są formy przymusu bezpośredniego nieprzewidziane w przepisach prawa, np. zamykanie pacjentów w różnych pomieszczeniach, nieprzystosowanych do izolacji pacjentów, a ponadto bez żadnej procedury. Jak ustalono, w większości przypadków środek przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia stosowany jest przez pielęgniarki ze względu na brak możliwości natychmiastowej reakcji lekarzy na stan chorego, zaś niezwłocznie informowany jest o tym lekarz. Taka procedura jest prawnie dopuszczalna, jednakże wymaga stosownego odnotowania w indywidualnej dokumentacji medycznej oraz raporcie pielęgniarskim. Powszechną praktyką jest jednak odnotowywanie w takich sytuacjach w dokumentacji, że zastosowanie środka przymusu bezpośredniego zaordynował lekarz. W odniesieniu do środka przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia, zasadniczo respektowany jest wymóg poddania ocenie zasadności zastosowania tego środka przez kierownika zakładu opieki zdrowotnej w ciągu 3 dni. Wątpliwości pojawiają się jednak wówczas, gdy przymus bezpośredni zleca ordynator, będący równocześnie kierownikiem szpitala psychiatrycznego, spełniając de facto równocześnie funkcję zlecającą i weryfikującą. Zdecydowane zastrzeżenia budzić musi sytuacja, gdy stanowisko kierownika zakładu psychiatrycznej opieki zdrowotnej zajmuje osoba nie będąca lekarzem³⁹⁰ –

³⁸⁹ Art. 18 ustawy z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111 poz. 535 ze zm.) oraz § 3-6 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 23.08.1995 r. w sprawie sposobu stosowania przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 103 poz. 514).

³⁹⁰ Przykładem może być sytuacja zastana w jednym ze szpitali psychiatrycznych, gdzie funkcję kierownika zakładu sprawowała z wykształceniem technicznym (górnik-hutnik), a z mocy prawa była uprawniona do weryfikowania zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego w oddziałach szpitalnych.

wymaga to stosownej zmiany przepisów. Występują również nieprawidłowości w zakresie czasu trwania i przedłużania środka polegającego na unieruchomieniu pacjenta. Dopuszczalne jest unieruchomienie chorego na czas nie dłuższy niż 4 godziny, po czym lekarz po osobistym zbadaniu pacjenta może – w razie takiej potrzeby – przedłużyć unieruchomienie na następne okresy 6 – godzinne. Tymczasem w wizytowanych szpitalach odnotowano przypadki ordynowania unieruchomienia od razu na okres 6 godzin (i następnie przedłużania go co kolejne 6 godzin), wypełniania kart unieruchomienia in blanco, jak również nie potwierdzania przez lekarza przedłużenia stosowania unieruchomienia. Ponadto należy zaznaczyć, że pacjentów nie uprzedza się o zamiarze zastosowania wobec nich środków przymusu bezpośredniego i nie odnotowuje się tego faktu w dokumentacji indywidualnej pacjenta. Stwierdzono też, że w większości szpitali nie dopełniono należycie obowiązku przeszkolenia pracowników medycznych w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego. Organizowane szkolenia najczęściej sprowadzały się wyłącznie do ogólnego zapoznania personelu z obowiązującymi przepisami. Brak było natomiast stosownych zajęć i instruktaży dotyczących technik bezpiecznego obezwładniania pacjentów, a także dokumentowania użycia środków przymusu bezpośredniego.

3. Istotnym problemem w większości szpitali psychiatrycznych jest brak miejsc na oddziałach leczenia odwykowego. Konsekwencją tego jest wielomiesięczne oczekiwanie na podjęcie leczenia. W skrajnych przypadkach okres oczekiwania wynosi dwa lata, co stawia pod znakiem zapytania cel i zasadność hospitalizacji oraz może prowadzić do niezawinionego naruszenia prawa przez osoby, na które nałożony został przez właściwy sąd obowiązek poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego³⁹¹. Należy przy tym podnieść, że wzrastająca liczba osób kierowanych przez sądy karne i opiekuńcze na przymusowe leczenie odwykowe, powoduje znaczące zmniejszenie możliwości

³⁹¹ W trybie art. 26 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (.Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.).

przyjęcia pacjentów, którzy chcą podjąć leczenie odwykowe dobrowolnie, zaś ich terapia przynosi korzystne rezultaty.

C. Dokumentacja medyczna

1. Analiza skarg wpływających do Biura Rzecznika wskazała na istnienie luki w przepisach prawa, dotyczących udostępniania dokumentacji medycznej. Zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej³⁹², zakład opieki zdrowotnej udostępnia dokumentację medyczną pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu bądź osobie upoważnionej przez pacjenta. Stosowny przepis wykonawczy³⁹³ nakłada na zakład opieki zdrowotnej obowiązek uzyskania i zamieszczenia w dokumentacji pisemnego oświadczenia pacjenta o upoważnieniu do uzyskania dokumentacji medycznej w przypadku jego śmierci, ze wskazaniem osoby upoważnionej albo pisemnego oświadczenia pacjenta o braku takiego upoważnienia. Poza regulacją znajduje się jednak okoliczność, gdy pacjent w stanach nagłych umiera, nie mając możliwości wyrażenia swej woli dotyczącej upoważnienia do dostępu do dokumentacji medycznej. W skargach na ten temat zainteresowani podnosili, że stanowi to znaczne utrudnienie w sytuacjach dochodzenia praw w związku z podejrzeniem o błąd w sztuce lekarskiej oraz roszczeń odszkodowawczych. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Zdrowia³⁹⁴ o uregulowanie sprawy udostępnienia dokumentacji medycznej w wypadku śmierci pacjenta, który z uwagi na stan zdrowia nie był w stanie złożyć wymaganego oświadczenia woli. Minister Zdrowia nie podzielił poglądu Rzecznika uznając, że przepisy dotyczące udostępniania dokumentacji medycznej mają na celu zabezpieczenie danych osobowych pacjenta, a także dają wyraz zasadzie ochrony tajemnicy lekarskiej. W przypadku podejrzenia o błąd w sztuce lekarskiej podmioty zainteresowane mogą dochodzić swoich praw w postępowaniu sądowym, a wszelka dokumentacja medyczna w takiej sytuacji jest udostępniana

³⁹² Art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91 poz. 408 ze zm.).

³⁹³ § 13 pkt 7a rozporządzenia Ministra Zdrowia z 10.08.2001 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania.

³⁹⁴ RPO-503619-X/05 z 29.04.2005 r., odpowiedź z 25.05.2005 r.

organom prowadzącym postępowanie. Argumentację tę trudno uznać za w pełni przekonującą. Problem będzie więc przedmiotem dalszych rozważań, w szerszym kontekście niekonstytucyjności przepisu ustawy o ZOZ, zawierającego upoważnienie do wydania przedmiotowego rozporządzenia³⁹⁵.

2. W toku postępowania wyjaśniającego w związku ze skargą wniesioną do Rzecznika ustalono, że Wojewódzka Komisja Lekarskiej w Katowicach powołując się na zalecenia pokontrolne NIK³⁹⁶ opracowała zestawienie schorzeń, których stwierdzenie u poborowych może świadczyć o występowaniu u nich przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Zestawienie to zostało przekazane do powiatowych komisji lekarskich z zaleceniem przekazywania do właściwego starosty wykazu poborowych, u których stwierdzono wskazane w tym zestawieniu schorzenia, do wykorzystania w procedurze weryfikacji uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych³⁹⁷. Mając na względzie, że informacje o stanie zdrowia należą do danych osobowych, mających konstytucyjne gwarancje ochrony, a zasady ich udostępniania określić musi ustawa³⁹⁸, zaś żadne przepisy rangi ustawy nie przewidują możliwości ani procedury przekazywania danych osobowych dotyczących stanu zdrowia poborowych dla celów innych, niż związane z obowiązkiem obrony, Rzecznik podjął interwencję u Wojewody Śląskiego³⁹⁹, która jednakże nie przyniosła rezultatu. Zwrócił się więc do Głównego Inspektora Ochrony Danych osobowych o zajęcie stanowiska. Organ ten potwierdził w całej rozciągłości pogląd Rzecznika o bezprawności

³⁹⁵ Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28.11.2005 r. K 22/05 za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji uznany został art. 18 ust. 6 i 7 ustawy o ZOZ oraz przepisy dotyczące odpłatności za udostępnienie dokumentacji medycznej w wydanych z upoważnienia tych przepisów rozporządzeniach Ministra Zdrowia, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³⁹⁶ Kontrola została przeprowadzona przez NIK w 1997 r. i dotyczyła administrowania rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony.

³⁹⁷ Stosownie do art. 122 ust. 1 pkt.4 ustawy prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 58 poz. 515 ze zm.) oraz § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 7.01.2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz.U. Nr 2, poz. 15), starosta może skierować osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi, w przypadkach nasuwających zastrzeżenia co do stanu ich zdrowia, na badania lekarskie w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem.

³⁹⁸ Art. 51 ust. 1, 2 i ust. 5 Konstytucji.

³⁹⁹ RPO-484190-X/04 z 5.01.2005 r., odpowiedź z 14 .02.2005 r.

opisanych praktyk, wskazując równocześnie, że jakkolwiek dokumentacja poboru, w której zawarte są m. in. informacje o stanie zdrowia poborowych, przechowywana jest – odpowiednio – przez starostę, prezydenta miasta lub burmistrza, to jednak cel tego działania jest zasadniczo odmienny niż informowanie organu samorządowego o stanie zdrowia poborowych dla weryfikacji uprawnień do prowadzenia pojazdów. Ponownie wezwano Wojewodę Śląskiego do zaprzestania bezprawnych praktyk. Sprawa w toku.

D. Pracownicy ochrony zdrowia

1. W 2005 r. na warunki pracy osób wykonujących zawody medyczne rzutowała w dalszym ciągu zła sytuacja finansowa części placówek służby zdrowia. Coraz silniej środowiska te artykułował potrzebę racjonalnej, opartej o sprawiedliwe zasady, wyceny wartości pracy lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz personelu pomocniczego, zatrudnionego w szpitalach. W dalszym ciągu, w czasie kontaktów z lekarzami i pielęgniarkami w ramach wizytacji szpitali, wskazywano potrzebę rozważenia sprawy opartej o sprawiedliwe zasady współpłacenia przez pacjentów za świadczone usługi medyczne oraz wprowadzenia ubezpieczeń dobrowolnych.

2. W stosunku do 2004 r. zmieniła się struktura tematyczna skarg kierowanych do Rzecznika związanych problematyką odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Niemal wszystkie skargi z tej dziedziny dotyczyły prowadzenia postępowań wyjaśniających przez okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej. Analiza powyższych skarg wskazuje na liczne naruszenia praw stron w postępowaniu wyjaśniającym, w tym przede wszystkim przewlekłość postępowań wyjaśniających, niezachowanie formy pisemnej postanowień, nieinformowanie stron o przysługujących im prawach, oddalanie bez uzasadnienia wniosków dowodowych, niepowoływanie biegłych, odmawianie stronom wglądu do akt postępowania oraz aroganckiego i lekceważącego traktowania pokrzywdzonych przez okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej. W ocenie Rzecznika powyższa sytuacja jest skutkiem niewystarczającej ochrony praw stron postępowania oraz

poszkodowanego, a także braku odpowiedniego nadzoru nad pracą okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej. W obowiązującym stanie prawnym⁴⁰⁰ przewidziana jest jedynie możliwość instancyjnej kontroli Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy nad postanowieniami kończącymi postępowanie wyjaśniające. Brak jest natomiast instrumentów nadzoru nad tokiem postępowania w tym przeciwdziałania beczynności. Przy tym okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej nie jest funkcjonariuszem publicznym⁴⁰¹ lecz osobą pełniącą funkcję publiczną⁴⁰², nie ponosi więc odpowiedzialności przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków i działając w ten sposób na szkodę interesu publicznego lub prywatnego⁴⁰³.

3. W lipcu 2005 r. dokonana została nowelizacja ustawy⁴⁰⁴ o zawodach pielęgniarstwa i położnej, lekarzy i lekarzy dentyków, której podstawowym celem było dostosowanie do wymogów unijnych dotyczących uznawania uprawnień pielęgniarek, położnych i lekarzy, lekarzy dentyków, związanych z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz warunków wymaganych od osób wykonujących (zamierzających wykonywać) praktykę w tych zawodach. Na wniosek Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych złożony w toku prac legislacyjnych przed drugim czytaniem projektu ustawy, rozszerzony został dotychczasowy zakaz wykonywania grupowej praktyki pielęgniarek i położnych w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej na podstawie umowy cywilnoprawnej o udzielanie świadczeń zdrowotnych⁴⁰⁵ w taki sposób, że dotyczyć miał wykonywania indywidualnej praktyki, indywidualnej specjalistycznej praktyki oraz grupowej praktyki

⁴⁰⁰ Rozdział 6 ustawy z 17.05.1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30 poz. 158 ze zm.), rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 26.09.1990 r. o postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz.U. Nr 96 poz. 406).

⁴⁰¹ W rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego.

⁴⁰² W rozumieniu art. 115 § 19 Kodeksu karnego.

⁴⁰³ Stosownie do art. 231 ust. 1 Kodeksu karnego.

⁴⁰⁴ Ustawa z 5.07.1996 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz.U. Nr 57, poz. 602 ze zm.), zmieniona mocą art. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. Nr 175, poz. 1461).

⁴⁰⁵ Art. 27a powołanej wyżej ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej.

pielęgniarek i położnych oraz wszystkich zakładów opieki zdrowotnej⁴⁰⁶, a więc także niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, które mogą być utworzone m.in. przez kościół lub związek wyznaniowy, pracodawcę, krajową lub zagraniczną osobę prawną lub osobę fizyczną, a także spółkę nie mającą osobowości prawnej. Powziąwszy wątpliwości co do zgodności tej zmiany przepisu z Konstytucją, Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski⁴⁰⁷, zarzucając przepisowi zmieniającemu niedopuszczalne ograniczenie wolności gospodarczej powodujące kolizję z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasady proporcjonalności oraz zasad przyzwoitej legislacji⁴⁰⁸. Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia Rzecznika i orzekł niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 2 oraz art. 22 w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji⁴⁰⁹.

10. Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych

A. Wspieranie rodziny w pełnieniu jej funkcji

1. Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴¹⁰ miała uprościć i pozbawić patologii system zasiłków i świadczeń dla rodziny, tak by znaczące i stałe wsparcie finansowe trafiało do rodzin rzeczywiście potrzebujących. Likwidacja funduszu alimentacyjnego i wprowadzenie w to miejsce dodatku dla samotnie wychowujących dziecko nie przyniosło

⁴⁰⁶ Zakład opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia o ZOZ, szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, inny nie wymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielania całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednim stałym pomieszczeniu, przychodnia, ośrodek zdrowia, poradnia, pogotowie ratunkowe, laboratorium diagnostyczne, pracownia protetyki stomatologicznej i ortodoncji, zakład rehabilitacji leczniczej, żłobek, inny zakład, spełniający warunki określone w ustawie

⁴⁰⁷ RPO-513948-X/05 z 13.10.2005 r.

⁴⁰⁸ We wniosku tym Rzecznik podkreślił m. in., że podporządkowanie administracyjne i wynikające stąd konsekwencje prawne nie stoją na przeszkodzie samodzielności zawodu pielęgniarki, gdyż również lekarz na oddziale podlega ordynatorowi i musi realizować ustalony przez niego przebieg leczenia. Zawód pielęgniarki może być wykonywany na podstawie umowy o pracę, ale również indywidualnej praktyki, indywidualnej specjalistycznej praktyki oraz grupowej praktyki pielęgniarek i położnych.

⁴⁰⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21.12.2005 r. K 45/05.

⁴¹⁰ Dz.U. Nr 228, poz. 2255.

jednak spodziewanych oszczędności⁴¹¹, ale zmiany w strukturze polskich rodzin z wszelkimi szkodliwymi i długotrwałymi następstwami tego stanu rzeczy. Sytuację pogorszyły jeszcze „poprawki” pozwalające na karanie rodziców za realizowanie lub umożliwienie realizacji kontaktów z dzieckiem⁴¹². Bliźniaczą regulacją (ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej)⁴¹³ wprowadzono kolejne zmiany w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Jednak dla konstruowania obu świadczeń wykorzystano nadal to samo, niezmienione w swej istocie⁴¹⁴, kryterium uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne w wydanym w tym samym czasie w wyroku⁴¹⁵ wywołanym wnioskiem Rzecznika. Miejsce dodatku dla samotnie wychowujących dziecko, który przetrwał jedynie w okrojonej formie, zajęła zaliczka alimentacyjna kierowana nadal głównie do osób „samotnie wychowujących dziecko w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych”⁴¹⁶. Tym samym nie otrzymały jej dzieci w rodzinach zrekonstruowanych, pełnych, zastępczych, a także osoby niepełnosprawne i w podeszłym wieku. Co więcej grupa ta została dodatkowo w nieusprawiedliwiony sposób zróżnicowana – przyznano zaliczkę dzieciom wychowywanym przez małżonków osób przebywających w zakładzie karnym powyżej 3 miesięcy albo całkowicie ubezwłasnowolnionych⁴¹⁷ (bez względu na faktyczne możliwości majątkowe i zarobkowe takich rodziców, które nie muszą być mniejsze, niż np. trwale bezrobotnych czy

411 W końcu 2004 r. dodatki te przyznano dla 948,7 tys. dzieci wychowywanych przez „samotnych” rodziców i korzystało z nich o 396,1 tys. (71,7%) dzieci więcej, niż dzieci uprawnionych do świadczeń z funduszu alimentacyjnego na początku 2004 r.

412 Wprowadzono możliwość przeprowadzania wywiadów środowiskowych w celu ustalenia, czy rodzic zadeklarowany jako „niewychowujący dziecka” nie kontaktuje się z dziećmi, włącznie z kierowaniem przez służby socjalne takich przypadków na drogę sądową (art. 23 ust. 4a ustawy).

413 Ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732), jeszcze przed wejściem w życie tj. przed 1.09.2005 r. zmieniona tzw. poprawką senacką, wprowadzoną ustawą z 28.07.2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 164, poz. 1366).

414 Wprowadzone zostało ponownie do tej samej ustawy po zaledwie kosmetycznej zmianie (art. 3 pkt 17 w nowym brzmieniu definiuje samotne wychowanie identycznie z tą różnicą, że samotne wychowywanie odnosi do osoby).

415 z 18.05.2005 r. K 16/04; za niezgodne z Konstytucją zostały uznane: art. 3 pkt 17, art. 8 pkt 3 i 4, art. 11 i art. 12 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

416 Art. 2 pkt 5 a) i c) ustawy o postępowaniu wobec dłużników...

417 Art. 2 pkt 5 b ustawy o postępowaniu wobec dłużników...

ubezwłasnowolnionych częściowo) a także – na okres roku – dzieciom osób, które wystąpią o rozwód lub separację, co pogłębiało rozdziew między założeniami polityki państwa przyjętymi w art. 18 Konstytucji, a jej realizowaną linią. Nieracjonalne były zmiany w dodatku dla samotnie wychowujących dziecko, które rażąco naruszały podstawowe prawa dziecka, a zwłaszcza zasadę, że za wychowanie dziecka odpowiedzialni są wspólnie i solidarnie obydwój rodzice⁴¹⁸. Z uwagi na społeczną szkodliwość obowiązujących rozwiązań oraz rażącą dysproporcję we wsparciu przez państwo dzieci z rodzin wielodzietnych i niepełnych konieczne stało się wystąpienie do nowowybranych Premiera i Marszałka Sejmu⁴¹⁹ o bezzwłoczną zmianę przepisów. W sytuacji, gdy nowe władze działające na rzecz wspierania dzieci w rodzinach najuboższych uznały za priorytet Rzecznik nie skorzystał z możliwości złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, o co wystąpił do niego Rzecznik Praw Dziecka⁴²⁰. Zapowiedział jednak konieczność zaskarżenia przepisów⁴²¹ i przypomniał współcześnie proponowane⁴²² formy pomocy umożliwiające uzyskanie trwałej poprawy funkcjonowania rodzin. W związku z utratą mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne oraz wprowadzaniem tzw. becikowego w końcu 2005 r. trwały pospieszne prace nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych⁴²³. Trudno oceniać wprowadzane zmiany, warto jednak wskazać, że warunkiem realizacji idei pomocniczości w jej dobrym rozumieniu przez ten system jest eliminacja przepisów opartych na złych

418 Art. 18 ust.1 Konwencji o prawach dziecka, art. 18 Konstytucji, art. 8 i 27 ust. 4 Konwencji o ochronie praw dziecka (dodatek ten przysługuje na dzieci z nieustalonego ojcostwa, którym nie zasądono świadczenia alimentacyjnego; zapis ten ostatecznie zachował Sejm, mimo propozycji senackich, w grudniowej nowelizacji ustawy).

419 RPO-514903-XI/05 z 2.11.2005 r. W odpowiedzi DSS.II.0700-11/05/UŻ z 31.07.2005 r. na wcześniejsze wystąpienie z 21.07.2005 r. RPO-506320-III/05 ustępujący rząd deklarował przywrócenie uprawnienia do zaliczki na dzieci wychowywane w rodzinach pełnych, ale uzależniał to od wzrostu skuteczności egzekucji alimentów po wprowadzeniu nowych rozwiązań dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych.

420 Pismem z dnia 14.09.2005 r. (2BA-500-21/05/KC) RPD wystąpił do RPO o zaskarżenie art. 2 pkt 5 ustawy o postępowaniu...

421 Art. 3 pkt 17 i art. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 2 pkt 5, art. 29 oraz art. 18 ust. 2 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej.

422 Deklaracja Kopenhaska i Program Działania Przyjęty przez Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego.

423 Uchwaloną przez Sejm 16.12.2005 r.

koncepcjach, prowadzących do dyskryminacji niektórych grup rodzin (zrekonstruowanych, z dorosłymi niepełnosprawnymi czy osobami uczącymi się)⁴²⁴. To samo dotyczy niedopatrzeń ustawodawcy, które powodują m.in. niemożność uzyskania dodatku dla samotnie wychowujących po śmierci drugiego rodzica, gdy alimenty zostały zasądzone, choć orzeczenie zasądzące alimenty nie istnieje w obrocie prawnym i nie może być egzekwowane; czy sytuacji matek, które – mimo dochowania ze swojej strony należytej staranności – dysponują nieuznanym w kraju pochodzenia ojca dziecka wyrokiem polskiego sądu ustalającym ojcostwo i alimenty. Ostatnia kwestia konsultowana była również z resortem Sprawiedliwości.⁴²⁵ Wystarczającą reakcją na sygnały prasowe⁴²⁶ o rygorystycznym stosowaniu art. 1 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych powodującym utratę zasiłków przez osoby, które krótkookresowo podjęły pracę za granicą było przypomnienie wykładni Trybunału Konstytucyjnego wskazującej na znaczenie cywilistycznej definicji miejsca zamieszkania. Z poglądem tym zgodził się Minister Polityki Społecznej, który uznał za wskazane doprecyzowanie przepisu⁴²⁷.

2. Zorganizowano konferencję na temat komorniczej egzekucji należności alimentacyjnych (31.05.2005 r.). Podzielono pogląd, że po wprowadzeniu zmian w prawie, które znacznie poprawiają pozycję prawną wierzyciela i wprowadzają liczne instrumenty dyscyplinujące dłużnika⁴²⁸ system nadal zawiera luki uniemożliwiające skuteczną egzekucję alimentów od dłużników. Zdaniem Ministra Finansów⁴²⁹ niekorzystne skutki zakładania przez dłużników nowych rachunków bankowych, na które są przenoszone środki z dotychczasowego rachunku można wykluczyć, gdy komornik dokona zajęcia nie jednego wskazanego

424 RPO-518546-XI/05 z 22.12.05 r. do Ministra Polityki Społecznej.

425 RPO-457503-XI/05.

426 „Zabierają matkom zasiłki”, Ewa Dubois, „Głos Pomorza” Nr 229 z 2.10.2005 r.

427 Odpowiedź na wystąpienie RPO-517751-XI/05 z 23.11.2005 r.

428 Ustawa z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804) oraz ustawa z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych i zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732) - w części dotyczącej postępowania wobec dłużników.

429 SP2/482/063-50/BM6-6896/05/DO na wystąpienie RPO-506375-XI/05 z 2.06.2005 r.

rachunku, ale wszystkich rachunków. Związany ze zmianą art. 41 Kro⁴³⁰ problem zachwiania proporcji między ochroną obecnej rodziny dłużnika a ochroną rodziny poprzedniej lub dzieci pozamałżeńskich Rzecznik poddał ocenie Ministra Sprawiedliwości⁴³¹. Do czasu wejścia w życie tej zmiany zobowiązania alimentacyjne mogły być, co do zasady, ściągane z majątku wspólnego dłużnika i jego aktualnego małżonka. Trudno ocenić, czy zmiany te zrekompensuje wprowadzenie instrumentów, które poprawiają sytuację prawną uprawnionych. Minister stanął na stanowisku⁴³², że skoro art. 41 § 2 Kro. w obecnym brzmieniu umożliwia egzekucję z wynagrodzenia za pracę lub dochodów uzyskanych przez dłużnika z innej działalności zarobkowej, a drugi małżonek nie ma wpływu na powstanie zobowiązań alimentacyjnych, to brak jest podstaw do przyjęcia, że można mu przypisać za nie odpowiedzialność.

3. Usunięcia wymagają niejasności związane np. z brakiem definicji rodziny spokrewnionej⁴³³. Żądanie alimentów od krewnych dziecka, którzy pełnią rolę rodziny zastępczej jest niesprawiedliwe i w świetle prawa nieuzasadnione. Spełniają oni bowiem swój obowiązek na rzecz dziecka poprzez osobiste starania, czego inni krewni zobowiązani w tej samej kolejności, nie czynią. Po wyłączeniu dzieci w tych rodzinach z kręgu uprawnionych do świadczeń rodzinnych i zaliczki alimentacyjnej doszło do kolejnych, niekorzystnych dla rodzin zastępczych nowelizacji. Zlikwidowanie jednorazowego świadczenia wypłacanego na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami dziecka przyjmowanego do rodziny zastępczej⁴³⁴ dotkliwie uderzało w tworzące się rodziny

430 Dokonaną ustawą z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1691). Celem nowelizacji Kro było dostosowanie obowiązującej prawie 40 lat regulacji majątkowych stosunków małżeńskich do współczesnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych, w tym – „zapewnienie ochrony wierzycielom małżonków uczestniczących w obrocie gospodarczym, bez straty dla rodziny dłużników”.

431 Wystąpienie RPO-506988-05-XI z 16.06.2005 r.

432 P. II 4308/884/05 z 14.07.2005 r.

433 Wystąpienie RPO-474052-XI/04 z 12.01.2005 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Polityki Społecznej.

434 Wypłacanego od wielu lat; ostatnio na podstawie § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 29.09.2001 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1284). Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 18.10.2004 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 233, poz. 2344) nie przewiduje tego świadczenia.

zastępcze i rodziny, które chciały przyjąć nowych wychowanków⁴³⁵. Przejęcie z początkiem 2005 r. roku odpowiedzialności finansowej za dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych przez powiaty sprawia, że wiele z nich dąży do zmiany kosztownej i niekorzystnej dla dzieci opieki typu zakładowego. Może to przyspieszyć jakościowy przełom w opiece zastępczej zwłaszcza, że samorządy⁴³⁶ mają możliwość kreowania własnej polityki w tym zakresie. Państwo winno niezwłocznie wprowadzić system finansowego wsparcia powiatów dla celów tej pomocy. Z tezą tą w pełni zgodził się Minister Polityki Społecznej⁴³⁷. Potrzeba uzyskania jednolitej wykładni w sprawach finansowania rodzin zastępczych była jednym z powodów wniesienia przez Rzecznika skargi kasacyjnej do NSA⁴³⁸.

4. Państwo powinno także gwarantować takie rozwiązania, które będą stymulować rodziny zastępcze do przyjmowania dzieci niepełnosprawnych. Rzecznik nie mógł zatem pozytywnie ocenić wyłączenia od 1.09.2005 r.⁴³⁹ możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodziców zastępczych, a także opiekunów prawnych dzieci niepełnosprawnych. Zmiany takie są niekorzystne dla propagowania idei rodzicielstwa zastępczego wobec dzieci niepełnosprawnych i oznaczają promowanie placówek o charakterze zakładowym⁴⁴⁰. O poparcie postulatów w tworzeniu rodzinnych form opieki zastępczej, zwróciło się do Rzecznika środowisko krakowskie. Po wymianie korespondencji z właściwym departamentem resortu polityki społecznej część z nich została od razu zaakceptowana i „roboczo” przyjęta do dalszych prac legislacyjnych, część zaś przedstawiona Ministrowi⁴⁴¹. Z satysfakcją Rzecznik przyjął zasygnalizowanie przez środowisko pracowników socjalnych poważnego zainteresowania grupą

435 Wystąpienie do Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Polityki Społecznej RPO-498990-XI/05 z 20.04.2005 r.

436 Art. 19 pkt 3 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

437 Odpowiedź z 19.05.2005 r. (DPS-IV-0712-2013-3-MB/05).

438 RPO-476784-XI/04 z 31.08.2005 r.

439 Dokonanego wprost w ust. 5 pkt 2b art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który został zmieniony art. 27 pkt 13 ustawy z 22.04.2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732).

440 Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej RPO-499797-XI/05 z 22.11.05 r.

441 Wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej RPO-511166-XI/05 z 1.12.2005 r.

dzieci trudnych, które „wypychane” są z placówek pomocowych i oświatowych do szpitali psychiatrycznych i domów pomocy społecznej⁴⁴². Praca z dzieckiem niedostosowanym lub zagrożonym niedostosowaniem w jego środowisku wymaga wiedzy, pasji i zaangażowania. Pracownicy socjalni powinni być w tym zakresie wspierani, a nawet zastępowani przez społeczników dysponujących niezbędnymi umiejętnościami i mogącymi działać niekonwencjonalnie⁴⁴³.

5. Z odpowiedzi Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego⁴⁴⁴ wynika, że problematyka pieczy zastępczej jest częścią prowadzonych obecnie przez Komisję prac nad nowelizacją przepisów Kro, regulujących stosunki między rodzicami i dziećmi oraz odpowiednimi zmianami w Kpc. Szczegółowo przedstawiono propozycje komisji odnośnie do uregulowania stosunków między rodzicami i dziećmi i kontaktów z dzieckiem⁴⁴⁵. Tej ostatniej kwestii dotyczy wniosek Rzecznika o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały prawnej mającej na celu wyjaśnienie rozbieżności wynikających z odmiennego ustalenia znaczenia przepisów regulujących kwestię dopuszczalności wydania orzeczenia zakazującego kontaktów rodzica z dzieckiem na czas trwania postępowania, które ujawniły się w orzecznictwie⁴⁴⁶. Pogląd, że utrzymywanie z dzieckiem osobistych kontaktów jest uprawnieniem osobistym rodziców, a zakazanie osobistej styczności może być orzeczone wyjątkowo (np. gdy utrzymywanie kontaktów rodzica z dzieckiem zagraża jego życiu, zdrowiu, bezpieczeństwu bądź wpływa demoralizująco na dziecko) jest od dawna utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁴⁴⁷. Pojawia się jednak krańcowo odmienna linia orzecznicza. Do Rzecznika

442 Wyniki wizyt przedstawiono w Nr 51 Biuletynu RPO „Przestrzeganie praw dzieci wymagających leczenia i rehabilitacji” Warszawa 2005 r..

443 Sprawę wspomaganą tzw. lokalnych programów RPO sygnalizowano Ministrowi Polityki Społecznej (RPO-479916-XI/04 z 30.07.2004 r.).

444 Z dnia 12.01.2005 r. (KKPC 377/04/2004) na wystąpienie RPO-431881-03-XI z 22.12.2004 r.

445 Z uwzględnieniem postanowień Konwencji Rady Europy z 3.05.2002 r., dotyczącej kontaktu z dziećmi, której podpisanie i ratyfikację przygotowuje Ministerstwo Sprawiedliwości.

446 Z 31.08.2005 r. - RPO-513487-XI/05, dotyczący przepisu art. 113 § 1 ustawy z dnia 25.02.1964 r. Kro (Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 ze zm.) w związku z art. 755 § 1 ustawy z dnia 17.11.1964 r. Kpc (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.).

447 Uchwała SN z dnia 18.03.1968 r. III CZP 70/66 zawierająca tzw. wytyczne rozwodowe, OSNC 1968, Nr 5, poz. 77; postanowienie SN z dnia 7.11.2000 r. I CKN 1115/00, OSNC 2001 Nr 3, poz. 50.

wpływają skargi od rodziców dysponujących władzą rodzicielską, którym sądy w postanowieniach wydanych w trybie zabezpieczenia zakazały kontaktów z dziećmi, powołując się na dobro dziecka i artykuł 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka⁴⁴⁸. Jednakże jego stosowanie jako klauzuli generalnej musi być rozważone w kontekście orzecznictwa SN, w którym zarysowano wyraźne granice, do których możliwe jest wykorzystywanie klauzul. Uznano, że za ich pomocą nie można podważać ani modyfikować wyraźnych dyspozycji przepisów prawnych⁴⁴⁹. Przy uwzględnieniu specyfiki chronionych praw przepisy nakazujące wybór takiego sposobu zabezpieczenia, aby jego dolegliwość nie była większa niż to konieczne dla osiągnięcia założonego celu⁴⁵⁰, współbrzmia z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Rozważenia wymaga również problem, czy stosowanie przez sąd zakazu kontaktów w postanowieniu zabezpieczającym nie uchybia podstawowej zasadzie tego postępowania, że zabezpieczenie nie może zmierzać do zaspokojenia roszczenia, chyba że ustawa stanowi inaczej⁴⁵¹.

6. Dyskusja nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie powinna była przyczynić się do wprowadzenia do polskiego prawa norm, które zwiększą bezpieczeństwo ofiar⁴⁵². Praktyka wskazuje, że prowadzone równoległe postępowania wobec rodziny nie zapobiegają tragedii dzieci (słynna sprawa łódzka), dlatego doprecyzowanie treści art. 23 Kpk, a nawet wprowadzenie do niego upoważnienia w celu określenia trybu i form współpracy pionów karnego i cywilnego było przedmiotem wielu wystąpień Rzecznika do Ministrów Sprawiedliwości (pierwsze⁴⁵³ z 9.08.2002 r.). Jest to konieczne nie tylko dlatego, że to właśnie organy władzy publicznej są gwarantem realizacji normy zawartej w art. 72 ust. 1 Konstytucji, ale również z uwagi na możliwość wydania w tym samym przedmiocie i czasie dwóch (różnych) orzeczeń. Wprowadzona już, po

448 Uzasadnienie uchwały SN z 12.06.1992 r. III CZP 48/92 OSNC 1992/10/179.

449 Wyrok SN z dnia 22.09.1987 r. III CRN 265/87, OSNC 1989, Nr 5, poz. 80.

450 Art. 730¹ § 3 Kpc (d. art. 755 § 2 Kpc).

451 Art. 731 Kpc.

452 Wystąpienie RPO-415804-XI/02 z 9.03.2005 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów - Ministra Polityki Społecznej, przesłane również Przewodniczącemu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

453 O sygn. jak wyżej.

zmianach, do obrotu prawnego ustawa⁴⁵⁴ nie usuwa wielu wątpliwości, które zgłaszał Rzecznik⁴⁵⁵.

B. Porządkowanie prawa oświatowego

1. Uchylenie przepisu, który dawał podstawę do przyznawania i wypłacania przez Agencję Nieruchomości Rolnych stypendiów dzieciom byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych lub kształcącym się w szkołach wyższych, wywołało wątpliwości prawne⁴⁵⁶. W ustawie⁴⁵⁷, która wprowadziła nowe zasady udzielania pomocy materialnej dla uczniów postanowiono, iż dzieci otrzymujące stypendia przyznane przez ANR w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 1.01.2005 r.) zachowują je do 30.06.2005 r. Analiza postanowień Regulaminu przyznawania i realizacji stypendiów ANR nie pozostawiała wątpliwości, że stypendia były przyznawane do czasu ukończenia szkoły. Rzecznik wystąpił⁴⁵⁸ z prośbą o podjęcie działań w celu usunięcia stwierdzonych rozbieżności. Minister Skarbu Państwa uznał jednak⁴⁵⁹, że w obowiązującym stanie prawnym przedłużenie wypłaty stypendiów do czasu ukończenia nauki nie jest możliwe. Nie przewidziano bowiem środków finansowych na realizację programów stypendialnych po 30.06.2005 r. Podobne stanowisko zajął MENiS⁴⁶⁰. Ewentualne kontynuowanie wypłacania stypendiów dla dzieci byłych pracowników ppgr-ów w latach 2005-2008 oznaczałoby poważne uszczuplenie dochodów budżetu państwa planowanych z tytułu wpłat ANR⁴⁶¹. Ponieważ interwencje Rzecznika nie doprowadziły do zmiany

454 Ustawa z 29.07.05 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. Nr 180, poz.1493).

455 Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu: „Ustawa nie wprowadza żadnych nowych zadań dla organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego”.

456 Art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm.) został uchylony przez art. 1 pkt 2 ustawy z 4.03.2004 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 69, poz. 624).

457 Art. 6 ustawy z 16.12. 2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 281, poz. 2781).

458 Wystąpienie RPO-497234-XI/05 do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz do Ministra Skarbu Państwa z 13.06.2005 r.

459 Z 11.08.2005 r.(MSP/DRiUA/3524/05 DRiUA-GM-900-124/05).

460 Z 20.06.2005 r. (DWPS - CZ -024/13/05).

461 W 2005 r. o 33,5 mln zł; w 2006 r. o 53,0 mln zł; w 2007 r. o 25,0 mln zł; w 2008 r. o 5,8 mln zł.

stanu prawnego, wystąpił on⁴⁶² 31.08.2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 6 ustawy z dnia 16.12.2004 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w części zawierającej zwrot: „do dnia 30.06.2005 r.” z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

2. Wątpliwości i pytania dotyczyły również pomocy materialnej o charakterze socjalnym udzielanej na podstawie ustawy o systemie oświaty. Jedna z nich⁴⁶³ dotyczyła niezgodności części Regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie jednej z gmin, wprowadzonego uchwałą rady miejskiej, z tą ustawą i Konstytucją⁴⁶⁴. Jego nieważność uzasadniał fakt, iż materia przekazana upoważnieniem ustawowym do uregulowania w akcie prawa miejscowego dotyczy trybu, sposobu i form udzielania dla uczniów pomocy materialnej o charakterze socjalnym, jak też ustalania wysokości stypendium szkolnego, nie zaś wypłacania tej pomocy. Rada miejska podjęła 10.11.2005 r. uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu⁴⁶⁵, przyznając, że powierzone gminie zadanie publiczne samorządy wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Uczniowie lubelskich szkół policealnych zwrócili się do Rzecznika w sprawie przepisu, który stanowi, iż bursa zapewnia opiekę i wychowanie uczniom gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych z wyjątkiem szkół policealnych⁴⁶⁶. Nie wynika z niego wprost, iż uczniowie szkół policealnych nie mogą korzystać z zakwaterowania, jednak niejednoznaczność przepisu pozwala na taką interpretację. Uczniowie szkół policealnych są dorośli jednak nie wydaje się, aby intencją Ministra było pozbawienie ich z tego powodu możliwości zakwaterowania⁴⁶⁷. Minister znowelizował rozporządzenie⁴⁶⁸ tak, by

462 RPO-497234-XI/05.

463 Z 26.08.2005 r. RPO-506955-XI/05.

464 Art. 90f ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz z art. 130 § 1 Kpa. a także z art. 94 Konstytucji.

465 Odpowiedź z 14.11.2005 r. (PPO-506955-XI/05; RM. 0150/4/05).

466 § 46 rozporządzenia MENiS z 7.03.2005 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz.U. Nr 52, poz. 467).

467 RPO-507482-XI/05 z 30.06.2005 r. do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

468 Dz.U. z 2005 r., Nr 212, poz. 1767.

jednoznacznie ustalone zostały uprawnienia uczniów szkół policealnych do korzystania z burs⁴⁶⁹. Nieoznaczoność przepisu, zgodnie z którym w przypadku laureatów i finalistów olimpiad przedmiotowych zwolnionych z egzaminu maturalnego, na świadectwie dojrzałości zamieszcza się adnotację o uzyskanym tytule laureata lub finalisty, a zamiast wyniku egzaminu maturalnego z danego przedmiotu wpisuje się „zwolniony”⁴⁷⁰ ujawniły dopiero skargi absolwentów starających się o przyjęcie na uczelnie zagraniczne⁴⁷¹. Brak wyniku egzaminu może doprowadzić do niesprawiedliwego ustalenia średniej ocen przy ubieganiu się o przyjęciu na zagraniczną wyższą uczelnię⁴⁷². Ministerstwo postanowiło rozszerzyć adnotację o uzyskanym tytule laureata lub finalisty konkretnej olimpiady przedmiotowej, zamieszczoną na świadectwie dojrzałości obok miejsca na ocenę o zapis „100% pkt na poziomie podstawowym i rozszerzonym”⁴⁷³. Z dyskusji rozpoczętej niedługo przed terminem „nowej matury” i udzielanych przez Ministerstwo odpowiedzi wynikało, że odległy termin przeprowadzenia dodatkowego egzaminu dla grupy osób, które ze względów losowych nie będą w stanie przystąpić do egzaminu maturalnego wiosną 2005 r. spowodowany jest głównie względami organizacyjnymi. Rzecznik poparł apele o uwzględnienie udokumentowanych sytuacji losowych maturzystów, przy zrozumieniu wysiłku organizatorów matury⁴⁷⁴. W efekcie resort przyjął koncepcje dodatkowego terminu matury w tej samej sesji uwzględniając wypadki losowe części maturzystów. Inną kwestią była sprawa dostosowania egzaminu maturalnego do możliwości uczniów ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się. O ile sytuacja maturzystów dysponujących orzeczeniem poradni o potrzebie kształcenia specjalnego została

469 Z 11.07.2005 r. (DWPS-0701-3/05/JK).

470 § 56 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 7.09.2004 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 199, poz. 2046) Przepis o takiej treści obowiązuje od 7.01.2003 r.

471 RPO-503158-XI/05 z 26.04.2005 r. do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

472 Obowiązujące w Polsce prawo rozstrzyga te wątpliwości, ponieważ w wymienionym wyżej rozporządzeniu z 7.09.2004 r., w § 18 ust. 6, jest wyraźne odniesienie tytułu laureata lub finalisty olimpiady przedmiotowej do celującej końcowej oceny klasyfikacyjnej z odpowiednich zajęć edukacyjnych.

473 Z 12.05.2005 r. DKOS-ZF/EZ-024-59/05 ; rozporządzenie zostało w tym zakresie nowelizowane (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 905).

474 RPO-501811-XI/05 z 12.04.2005 r. do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu.

uregulowana⁴⁷⁵, o tyle potwierdzone opiniami poradni uprawnienia uczniów ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się nadal znacząco się różnią w zależności od tego, czy zdają oni sprawdzian lub egzamin gimnazjalny, czy też egzamin maturalny. Uznając argumenty Rzecznika, Minister obiecał podjęcie próby wskazania w przepisach „przynajmniej typowych sposobów dostosowywania warunków i formy egzaminu maturalnego do indywidualnych potrzeb psychofizycznych i edukacyjnych” tej grupy uczniów⁴⁷⁶. Nowelizację rozporządzenia zaplanowano po podsumowaniu wiosennej sesji egzaminu maturalnego 2004/2005. Do problemu tego musiał jednak Rzecznik powracać w kolejnych wystąpieniach do Ministra, w tym w ostatnim, skierowanym już do Ministra Edukacji i Nauki po seminarium poświęconym nowej maturze, jakie odbyło się z udziałem Ministra w Biurze Rzecznika 1.12.2005 r. Seminarium to poprzedziła wymiana korespondencji⁴⁷⁷ wywołana licznymi skargami dotyczącymi organizacji i wyników nowej matury. Pojawił się na nowo problem kierowania tekstów sprawdzianów i egzaminów⁴⁷⁸, jak się wydawało uzgodniony już z resortem, który wcześniej podzielił stanowisko Rzecznika, że ograniczenie prawa dostępu do ocenionych arkuszy egzaminacyjnych z egzaminu maturalnego wyłącznie do wglądu w sposób wyraźny kłóci się z zasadą wyrażoną w art. 51 ust. 3 Konstytucji. W praktyce uniemożliwiono maturzystom kopiowanie sprawdzonych i ocenionych prac pisemnych interpretując pojęcie „do wglądu” użyte w przepisie jedynie jako możliwość obejrzenia pracy. Minister zanegował też uwagi w myśl których niesamodzielne pisanie pracy raz mogło powodować powtarzanie egzaminu z tego przedmiotu w kolejnej sesji Jednak w nowelizacji rozporządzenia z

475 18.01.2005 r. podpisane zostały dwa rozporządzenia: w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz.U. Nr 19, poz. 167), oraz w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz.U. Nr 19, poz. 166).

476 Odpowiedź z 22.03.2005 r. (DKOS-ZF-024-16/05) na pismo RPO-490191-XI/04 z 27.01.05 r.

477 RPO-513066-XI/05 z 24.08.2005 r., odpowiedź z 27.09.2005 r. (DKOS-1/EZ-5031-105/05).

478 RPO-419632-XI-02.

24.10.2005 r. przepisy te zmieniono⁴⁷⁹. Na tle kwestii unieważnienia egzaminu w wyniku uznania, iż praca nie była samodzielna rodzi się problem przedstawienia dowodów i uzasadnienia decyzji⁴⁸⁰. Rzecznik zasygnalizował też sprawę oceniania, które winno być badane, choćby w trybie nadzoru pedagogicznego⁴⁸¹. Z odpowiedzi Ministra z 23.12.2005 r.⁴⁸², wynika że uwagi do regulacji prawnych określających zasady przeprowadzania egzaminu maturalnego potraktowane zostały jako zobowiązanie do szczególnie pilnego uzupełnienia tych kwestii, które wynikają z gwarancji konstytucyjnych. W istocie zbliżonej kwestii dotyczy sygnalizacja Rzecznika⁴⁸³, prowadzona do tej pory bez większych skutków.

3. W związku z licznymi informacjami prasowymi o przeprowadzaniu w szkołach narkotestów oraz wprowadzaniu psów do wykrywania narkotyków Rzecznik zwrócił się do dziesięciu kuratorów oświaty, na których terenie prowadzono takie działania z pytaniem o podstawę prawną interwencji. Wnioski wyprowadzone z analizy odpowiedzi i załączonej dokumentacji przedstawione zostały Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu⁴⁸⁴. Ani rozporządzenie MENiS w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniami⁴⁸⁵, ani „Procedury postępowania nauczycieli i metody współpracy szkół z policją w sytuacjach zagrożenia dzieci i młodzieży przestępczością, narkomanią, alkoholizmem, prostytutką”, które wskazywali dyrektorzy szkół jako podstawę swych działań nie są prawnym uzasadnieniem do

479 Nowelizacja z 24.10.2005r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1840).

480 Zdający powinni otrzymać uzasadnienia decyzji od dyrektora OKE, a także mieć możliwość ustosunkowania się do zarzutów i złożenia wyjaśnień. Przepisy takiej procedury nie przewidują. Podobny problem dotyczy możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia dyrektora OKE w następstwie „zgłoszenia zastrzeżeń” co do przeprowadzania egzaminu.

481 Obowiązujące rozporządzenie zawiera regulacje odnoszące się do organizacji np. § 79 ust. 1 określający sposób ustawienia stolików w trakcie egzaminu, a prawa uczniów dotyczące np. wydłużenia lub nie czasu egzaminu, obecności specjalisty itp. uregulowane są w komunikacie Dyrektora CKE, który w świetle art. 87 Konstytucji źródłem prawa nie jest. Nowelizacja rozporządzenia zmieniła sytuację w niewielkim stopniu.

482 DKOS-1/EZ-5031-141/05; na sygnalizację RPO-513066-XI/05 z 8.12.2005 r.

483 RPO-461149-XI/03.

484 RPO-466316-XI/04 z 3.05.2005 r.

485 Z 31.01.2003 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 226).

przeprowadzania w szkołach narkotestów i wprowadzania psów. Minister podzielił tę opinię⁴⁸⁶.

4. Do Rzecznika kierowanych jest także coraz więcej skarg osób zainteresowanych rzetelnością wyników badań DNA dla celów ustalenia pochodzenia dziecka, w szczególności w sprawach o ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa. Problem ten nadal daleki jest od rozwiązania (pierwsze pismo Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości 25.07.2001 r.)⁴⁸⁷. Nie jest też realizowany właściwie obowiązek państwa wynikający z zagwarantowanego w art. 8 Konwencji o prawach dziecka⁴⁸⁸ prawa dziecka do poszanowania jego tożsamości oraz stosunków rodzinnych. W związku z informacją Ministerstwa Sprawiedliwości o potrzebie konsultacji Rzecznik skierował pismo do trzech Ministrów (także do Ministra Zdrowia oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji)⁴⁸⁹. Z odpowiedzi wynikało, że konsultacji nie prowadzi się⁴⁹⁰, o czym świadczy także fiasko prac poprzedniego zespołu roboczego. Po otrzymaniu podobnej odpowiedzi⁴⁹¹ w sprawie nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁹² Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów tej ustawy w zakresie braku samodzielnego

⁴⁸⁶ Z 28.06.2005 r. DWPS-024-11/05/MG. Resort opracował w tej sprawie stanowisko, które zostało przekazane do Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii i przedstawione na spotkaniu z przedstawicielami Grupy Pompidou Rady Europy oraz Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii w Lizbonie, gdzie uzyskało akceptację specjalistów europejskich. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem rekomendacji Rady Europy opartej na tym materiale.

⁴⁸⁷ Ponaglenia przedkładał w kolejnych wystąpieniach do Ministrów lub Dyrektorów Departamentów w Ministerstwie (z 14.01.2002 r., 21.11.2002 r., 14.01.2003 r., 28.07.2003 r., 8.10.2003 r., 20.01.2004 r., 3.03.2004 r., 8.12.2004 r.; sprawy tej dotyczyło również pismo RPO-491861-04/X1 do Departamentu Legislacyjno-Prawnego z 10.02.2005 r.).

⁴⁸⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

⁴⁸⁹ RPO-383896-XI/01 z 30.06.2005 r.

⁴⁹⁰ Minister Spraw Wewnętrznych ograniczył się jedynie do wskazania osoby upoważnionej do pracach nad projektem ustawy, zaś Minister Zdrowia nie udzielił żadnej odpowiedzi.

⁴⁹¹ Ze względu na kończącą się kadencję Parlamentu prace zostały czasowo wstrzymane. Niemniej Departament Zdrowia Publicznego gromadzi materiały niezbędne do przeprowadzenia prac legislacyjnych dotyczących omawianego projektu” (odpowiedź z 15.07.2005 r. MZ-ZPP-073-1470-1/142/SS/05 na pismo RPO-453775-XI/03 z 6.07.2005 r.).

⁴⁹² Ustawa z 26.10.1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.).

prawa do uruchomienia procedury przed sądem przez osoby bliskie⁴⁹³ uzależnione.

C. Przeciwdziałanie segregacyjnemu traktowaniu osób niepełnosprawnych

1. W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego⁴⁹⁴ Rzecznik przypomniał zasięg oraz charakter naruszeń praw osób poddawanych procedurze ubezwłasnowolnienia, w tym nieprzestrzeganie prawa do sądu i prawa do obrony, wskazane w wystąpieniu z 11.12.2003 r. postulaty legislacyjne⁴⁹⁵ oraz udzieloną wówczas odpowiedź⁴⁹⁶, w której zapowiedziano podjęcie stosownych prac. Z kolejnej (13.09.2005 r.) odpowiedzi⁴⁹⁷ wynika, że w przygotowanym w ramach Komisji projekcie ustawy nowelizującej przepisy Kpc dotyczące ubezwłasnowolnienia i kurateli oraz przepisy Kro o kurateli uwzględniono w szerokim zakresie sugestie dotyczące kierunku zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia i położono nacisk na „upodmiotowienie” osoby, której dotyczy wnioski. Tych właśnie przepisów dotyczy wniosek Rzecznika z 27.07.2005 r.⁴⁹⁸ do Trybunału Konstytucyjnego, bowiem pełny skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego 14.10.2004 r.⁴⁹⁹ podtrzymał uchwałę SN z 1969 r.⁵⁰⁰, zgodnie z którą ubezwłasnowolnionemu nie

⁴⁹³ RPO-453775-XI/05 z 5.10.2005 r. w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 26 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skoro uczyniono ochronę rodziny zasadą ustrojową (art. 18 Konstytucji) i została ona uszczegółowiona w art. 71 ust. 1, a ochronie praw dziecka także została nadana ranga konstytucyjna (art. 72 ust. 1) nie sposób uznać, iż do pogodzenia z konstytucyjnym prawem do sądu jest brak legitymacji procesowej osób bliskich w stosunku do uzależnionego, do samodzielnego uruchomienia procedury poddania się leczeniu przez osobę uzależnioną.

⁴⁹⁴ RPO-418864-XI/02 z 17.05.2005 r.

⁴⁹⁵ Dotyczące wprowadzenia standardów procedury opiniowania (diagnozowania) ubezwłasnowolnianego; umożliwienia organizacjom obywatelskim udziału w sprawach o ubezwłasnowolnienie; obowiązkowego badania stanu interesów majątkowych ubezwłasnowolnianego; odformalizowania środka odwoławczego składanego przez osobę poddaną procedurze w co najmniej w takim stopniu, jak w postępowaniu w trybie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustalenia, że postanowienie o ubezwłasnowolnieniu powinno być dostarczane bezpośrednio tej osobie.

⁴⁹⁶ Z 22.12.2003 r. KKPC.533/03.

⁴⁹⁷ Z 13.09.2005 r. KKPC. 136/04/01/2005.

⁴⁹⁸ RPO-491629-XI/05.

⁴⁹⁹ III CZP 37/04, OSNC z 2005 r., Nr 3, poz. 42.

⁵⁰⁰ Z dnia 10.11.1969 r. III CZP 56/69, OSNC z 1970 r., Nr 7-8, poz. 118.

przysługuje uprawnienie do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. To, co z punktu widzenia konstrukcji właściwych dla sądowej procedury cywilnej jest uznawane za rozwiązanie poprawne i konsekwentne, rodzi jednak określone wątpliwości z punktu widzenia chronionych konstytucyjnie wartości. Rzecznik wniósł więc o stwierdzenie niezgodności art. 559 Kpc w związku z art. 545 § 1 i 2 tej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza osobę ubezwłasnowolnioną z kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia – z art. 30 Konstytucji (godność człowieka) i art. 31 Konstytucji (wolność). Wskazane wyłączenie legitymacji procesowej osoby ubezwłasnowolnionej narusza także istotę wolności, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

2. Drugi wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie problematyki niepełnosprawnych dotyczy przymuszania rodziców będących opiekunami faktycznymi swych niepełnosprawnych dzieci do inicjowania ich ubezwłasnowolnienia w związku z wymogami przepisów o wypłatach rent i emerytur przez organy ZUS. Do Rzecznika wpływają 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 pomocy społecznej, jest odbierana przez rodziców sprawujących faktyczną opiekę nad pełnoletnimi, niepełnosprawnymi dziećmi, jako przymuszanie do inicjowania sądowych procedur ubezwłasnowolnienia swych dzieci⁵⁰¹. Nadto przymus ten ma oparcie w przepisach prawnych, które nie mają rangi ustawy⁵⁰².

501 Zasadą stało się kierowanie do nich przez jednostki organizacyjne ZUS pism informujących, że „w celu wypłacania renty socjalnej do rąk opiekuna, należy w terminie 14 dni dostarczyć postanowienie sądu o ustaleniu opiekuna sądowego lub potwierdzenie o złożonym w sądzie wniosku o ustanowieniu opiekuna”.

502 RPO-414315-XI/02 z 27.10.2005 r.-o stwierdzenie niezgodności § 43 pkt 2 i pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.02.1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te mogą być stosowane do 1/ osób innych niż małoletni, którzy nie mają przedstawiciela ustawowego oraz 2/ opiekunów faktycznych tych osób z art. 31, art. 32 ust. 1 oraz art. 30 Konstytucji.

3. Podkreślić trzeba, że w sprawach o ubezwłasnowolnienie Rzecznik szczególnie często sięga po środki procesowe, występując zarówno o zmianę ubezwłasnowolnienia⁵⁰³, czy o ustanowienie kuratora⁵⁰⁴, jak i o ubezwłasnowolnienie (w przypadku braku osoby uprawnionej do złożenia wniosku)⁵⁰⁵. Po uzyskaniu w sierpniu 2004 r. szokującej informacji o skali nierealizacji obowiązku szkolnego przez niepełnoprawne dzieci przebywające w domach pomocy społecznej (dalej: dps) Rzecznik poprosił Ministra Polityki Społecznej o informacje o efektach podjętych działań zaradczych. Z odpowiedzi⁵⁰⁶ wynika, iż w kraju liczba dzieci nierealizujących obowiązku szkolnego zmniejszyła się do ok. 50 przypadków⁵⁰⁷, przy czym sytuacja ma ulec znaczącej poprawie do końca roku szkolnego 2005/2006.

4. Dzieci niepełnosprawne, winny być również objęte szczególną opieką medyczną w tym rehabilitacją, zaś standard ochrony ich praw powinien być, w myśl art. 69 Konstytucji i art. 23 Konwencji o prawach dziecka, podwyższony⁵⁰⁸. Jednak w 2005 r. napłynęły do Rzecznika także sygnały o braku w dps zajęć rehabilitacyjnych dla dzieci⁵⁰⁹ mimo, iż przepisy określają rodzaj takich świadczeń oraz zobowiązują kierownika domu do zorganizowania rehabilitacji leczniczej przez publiczny zakład opieki zdrowotnej, jeżeli warunki lokalowe lub wyposażenie domu nie zapewniają jej prowadzenia⁵¹⁰. Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Polityki Społecznej przedstawiła odmienny pogląd⁵¹¹. Dopuszczone, na zasadzie wyjątku, zatrudnianie pielęgniarek w dps-ach⁵¹² ma zapewnić

503 RPO-487818-XI/04 z 15.03.05 r.

504 RPO-507478-XI/05 z 11.08.05 r.

505 RPO-510586-XI/05 z 8,08,05 r.

506 DPS-II-074/W-3-AP/05.

507 11 w Lubelskim, 16 w Łódzkim, 4 w Mazowieckim, 10 w Warmińsko-Mazurskim, 8 w Wielkopolskim i „nielicznych” w Dolnośląskim.

508 RPO-477562-XI/04 z 24.01.2005 r. do Ministra Polityki Społecznej.

509 Art. 7 ust 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 535 ze zm.) oraz wydane na podstawie art. 7 ust. 4 tej ustawy rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzenie z dnia 3.11.1995 r. w sprawie zasad organizowania i zakresu rehabilitacji leczniczej w domach pomocy społecznej (Dz.U. Nr 132, poz. 653).

510 Art. 58 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z dnia 12.03.2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210 poz.2135).

511 Z 21.02.2005 r - Dps.II.073-l-jg/05.

512 Art. 58 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

mieszkańcom konieczne świadczenia medyczne w formie pielęgnacji. Natomiast ustawa o ochronie zdrowia psychicznego, wbrew treści art. 7 ust. 2, nie nakłada na dyrektorów domów pomocy społecznej obowiązku organizowania i finansowania rehabilitacji leczniczej w działalności w ramach działalności dps (nowe⁵¹³ zasady finansowania dps sprawiają ponadto, że obciążenie opłatami za świadczenia medyczne przysługujące osobom posiadającym ubezpieczenie zdrowotne przenosiłoby się na mieszkańców dps-ów, ich rodziny, a także gminy, z terenu których osoby te zostały skierowane). Zasadnicza dla tej grupy świadczeniobiorców ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej...⁵¹⁴ pozbawia możliwości finansowania ze środków wskazanych w ustawie rehabilitacji leczniczej⁵¹⁵. Rząd przyjął do realizacji pilotażowy program „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie”. Jego prowadzenie i ewaluacja powinny być punktem wyjścia do całościowych, systemowych zmian umożliwiających objęcie taką pomocą wszystkich dzieci zagrożonych niepełnosprawnością i niepełnosprawnych. Konieczne jest zatem wprowadzenie w polskim prawie norm gwarantujących niezbędną współpracę między resortami⁵¹⁶, a Minister Zdrowia powinien mieć w działaniach systemowych rolę wiodącą⁵¹⁷. W odpowiedzi Minister Zdrowia przypomniał realizowane programy⁵¹⁸ i stwierdził, że wczesne leczenie i rehabilitacja dzieci zagrożonych niepełnosprawnością i niepełnosprawnych jest obecnie

513 Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

514 Ustawa z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776, ze zm.).

515 Odpowiedź z dnia 28.07.2005 r. Ze zbiorczej informacji MPS wynika, że 211 osób do 18 roku życia w dps-ach w skali kraju (zatem 9,4% ogółu potrzebujących) pozostało poza tą pomocą. Jeśli idzie o potrzeby w zakresie rehabilitacji leczniczej, to na 1 810 osób (88,99% ogółu potrzebujących) skorzystało z niej 1 715 osób (94,75% tej grupy potrzebujących).

516 Właściwym miejscem dla takiej regulacji jest, w obecnym stanie prawnym, ustawa z dnia 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135), która powinna zawierać odpowiednie upoważnienie zobowiązujące resorty i organy centralne do wykonania art. 27 ust. 1 pkt 2.

517 RPO-398773-XI/02 z 22.06.2005 r. do Ministra Zdrowia.

518 Z 1.08.2005 r. MZ-ZPZ-073-1397-3/BR/05; „Badania przesiewowe noworodków w Polsce”, „Program monitorowania i poprawy pierwotnej profilaktyki wrodzonych wad rozwojowych w Polsce”, „Wdrożenia programu kontroli jakości w diagnostyce ostrej białaczki u dzieci”, „Ograniczenia niepełnosprawności u dzieci z powodu nowotworów złośliwych kości”.

wykonywane na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵¹⁹. Informacje zawarte w tej odpowiedzi wzbudziły szereg uwag i wątpliwości w gronie praktyków⁵²⁰. W ich opinii NFZ nie zabezpiecza potrzeb w zakresie wczesnego leczenia i rehabilitacji dzieci ze środków publicznych, zaś Polski Rejestr Wrodzonych Wad Rozwojowych gromadzi dane dotyczące występowania „fizycznych” wad rozwojowych, a zatem tylko części problemów diagnostycznych i rehabilitacyjnych.

D. Stan przestrzegania praw dzieci i młodzieży w placówkach

1. Przekazując właściwym ministrom „Informację na temat stanu przestrzegania praw małoletnich cudzoziemców bez opieki ubiegających się o status uchodźcy”⁵²¹ Rzecznik wystąpił: 1) do Ministra Edukacji i Nauki o monitorowanie dostępu do edukacji i wprowadzenie przepisów, które gwarantowałyby środki finansowe na dodatkowe zajęcia edukacyjne, integracyjne oraz opiekę dydaktyczną i psychologiczną dla małoletnich cudzoziemców i uchodźców; 2) do Ministra Sprawiedliwości o umieszczenie powyższej problematyki w programach cyklicznych szkoleń organizowanych dla sędziów rodzinnych (równocześnie poprosił Ministra Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko w sprawie przepisów rozporządzenia MPS z 29.09.2005 r.)⁵²², które niezbyt precyzyjnie odnoszą się do tej grupy uchodźców⁵²³ oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o stanowisko wobec podstawowych wniosków przedstawionych w Informacji. Wnioski te dotyczą: – braku stałego monitoringu zjawiska małoletnich cudzoziemców bez opieki (nie ułatwia go mało czytelny podział kompetencji między Strażą Graniczną, Urzędem ds. Repatriacji i Cudzoziemców oraz policją), - braku pełnych informacji i statystyk o liczbie małoletnich samodzielnie przekraczających granice RP i wyjeżdżających (migracja małoletnich wymaga szczególnego nadzoru ze względu na zagrożenie wykorzystywaniem do handlu ludźmi,

519 Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.).

520 RPO-398773-XI/02 z 24.11.2005 r. do Ministra Zdrowia.

521 RPO-517325-XI/05 z 22.11.2005 r.

522 W sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. Nr 201, poz.1669).

523 Odpowiedź z 21.12.05 r. DPS-VI-073/51/5352/0.

prostytycji i pornografii, stąd dokumenty UE⁵²⁴ zobowiązują państwa UE do wprowadzenia szczególnych procedur ochrony przy przekraczaniu przez nich granicy), - potrzeby zmiany art. 47 ust. 3 ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁵²⁵.

2. Minister Zdrowia podzielił większość uwag przedstawionych w wystąpieniu i załączonej do niego Informacji na temat stanu przestrzegania praw osób małoletnich uzależnionych od środków psychoaktywnych przebywających w ośrodkach⁵²⁶. Uruchomiono Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie (1.03.2005 r.) i planowane jest uruchomienie następnych placówek, co rozwiązałoby problem leczenia przymusowego małoletnich. Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii planuje w 2005 r. zlecić do realizacji badania, których celem będzie oszacowanie stopnia zaspokojenia potrzeb leczniczych osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych w Polsce. Szereg wniosków Rzecznika znalazło odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁵²⁷. Minister Zdrowia przyjął też zobowiązanie w najważniejszej z sygnalizowanych po wizytach w placówkach leczenia uzależnień kwestii realizacji prawa do nauki.

3. Brak racjonalnej, spójnej polityki wobec dzieci niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem był problemem sygnalizowanym zarówno ministrom, jak i Wiceprezesowi Rady Ministrów ds. Społecznych⁵²⁸. Już wiosną 2005 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Polityki Społecznej w sprawie wywołanych podziałami resortowymi problemów z umieszczaniem nieletnich w placówkach opiekuńczych na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej u.p.n.)⁵²⁹. Odnosi się to do przepisów regulujących podstawowe zasady pomocy w usamodzielnieniu pełnoletnich wychowanków opuszczających placówki⁵³⁰. Rzecznik skrytykował też stanowisko resortu,

524 M.in. Deklaracja Brukselska z 2002 r.

525 Dz.U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.

526 RPO-466316-XI/04.

527 Dz.U. Nr 179, poz. 1485.

528 RPO-498607-XI/05 z 20.04.2005 r.

529 z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109 ze zm.).

530 art. 88 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.

w którym przebywanie małoletnich oraz nieletnich w jednej placówce uznano nie tylko za sprzeczne z intencją ustawodawcy, a nadto „nieetyczne i niezgodne z zasadami wychowania”. Taka interpretacja zmian wprowadzonych ustawą z 27.06.2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁵³¹ wypacza również teść i ducha obu ustaw – upn i ustawy o pomocy społecznej. Umieszczanie w placówkach dzieci, również trudnych, powinno być zresztą zawsze traktowane jako ostateczność. W odpowiedzi⁵³² przedstawiono stanowisko, że dzieci o specjalnych potrzebach, a do takich należą nieletni umieszczeni przez sąd poza naturalnym środowiskiem rodzinnym ze względu na stopień demoralizacji, nie zaś brak opieki rodziców, wymagają specjalistycznej opieki z odpowiednim programem resocjalizacyjnym, która przyczyniłaby się do poprawy ich zachowania⁵³³. Nie przyniosły rezultatu uzgodnienia o jakie dopominał się Rzecznik, w których uczestniczyli wspólnie przedstawiciele ministerstw: Sprawiedliwości Edukacji Narodowej i Sportu, Polityki Społecznej, Zdrowia, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Finansów oraz Komendy Głównej Policji⁵³⁴. Rzecznik 1.06.2005 r. przedstawił tym Ministrom i Komendantowi Głównemu Policji⁵³⁵ analizę aktualnej sytuacji. Wykonywanie orzeczeń sądów rodzinnych wobec nieletnich oraz małoletnich uniemożliwiają wewnątrzresortowe uregulowania wiążące placówki, niespójne ze standardami są również zmiany wprowadzone ustawą z 27.06.2003 r. w upn, które wywołały wątpliwości co do możliwości korzystania w tym postępowaniu ze środków przewidzianych w Kro⁵³⁶. Mimo istnienia wykonalnych orzeczeń o umieszczeniu nieletnich w placówce resocjalizacyjnej⁵³⁷ nie można ich egzekwować, gdyż umieszczanie nieletnich w tych placówkach przez sądy na czas trwania postępowania wywołało sprzeciwy MENiS, z tego m.in. względu,

531 Dz.U. Nr 137, poz. 1304, por. również Rezolucję ZO NZ 45/112 (Wskazania Rijadzkie).

532 Z 31.05.2005 r.

533 Zapisu tego jeszcze nie wprowadzono.

534 Z 4.04.2005 r. DSP-VI-5007-15/05.

535 RPO-434183-XI/03.

536 Choć nie zmieniono generalnej zasady, że w palecie środków którymi dysponuje sąd dla nieletnich są środki przewidziane w Kro (art. 6 pkt 11 upn), to w licznych przepisach wyrazy „młodzieżowy ośrodek wychowawczy” i „młodzieżowy ośrodek socjoterapii” zastąpiły „placówkę opiekuńczo-wychowawczą” (art. 3 pkt 1-5 ustawy zmieniającej).

537 Czyli młodzieżowym ośrodkiem wychowawczym lub młodzieżowym ośrodkiem socjoterapii.

że nieletni ci nie dysponowali orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, jakie wydają resortowe poradnie⁵³⁸. Wydane rozporządzenie MENiS⁵³⁹ nie rozstrzyga problemu umieszczeń tymczasowych. Liczne argumenty natury prawnej dotyczące tej kwestii Rzecznik przedstawiał Ministrowi Sprawiedliwości w kolejnych wystąpieniach na temat policyjnych izb dziecka⁵⁴⁰. Zgłoszona przez przedstawicieli MENiS na spotkaniu 14.12.2004 r. propozycja wprowadzenia do upn specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla nieletnich z zaburzeniami zachowania „w miejsce ośrodków szkolno-wychowawczych” jest nietrafna⁵⁴¹ z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze placówki te przeznaczone są dla dzieci niepełnosprawnych, zatem dzieci „zagrożone niedostosowaniem społecznym” wywołanym zwykle opóźnieniem szkolnym i zaniedbaniem środowiskowym nie powinny być kwalifikowane do tej grupy, po drugie zaś byłaby to kolejna próba szkodliwego „przeregulowania”. Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci z różnego rodzaju niepełnosprawnościami nie mogą być zamknięte przed dziećmi „sądowymi”. Stan wykonywania postanowień sądowych wobec nieletnich i małoletnich jest zły i ciągle się pogarsza⁵⁴². Minister Polityki Społecznej w odpowiedzi⁵⁴³ zgodził się, że „działania podejmowane przez poszczególne resorty na rzecz nieletnich są niespójne co znacznie utrudnia proces ich resocjalizacji. Tylko działania profilaktyczne mogą przyczynić się do zmniejszenia liczby dzieci umieszczanych w placówkach resocjalizacyjnych należących do różnych

⁵³⁸ W tym przypadku jest ono, w myśl prawa oświatowego, wydawane nie z uwagi na specjalne potrzeby ucznia, lecz na specjalną organizację kształcenia w szkołach placówkowych.

⁵³⁹ Z 26.07.2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym oraz młodzieżowym ośrodku socjoterapii (Dz.U. Nr 178, poz. 1833).

⁵⁴⁰ RPO-434183-XI/03 z 9.01.2004 r., 15.07.2004 r., 14.12.2004 r.

⁵⁴¹ Ten typ ośrodków przestanie istnieć 31.08.2006 r. (§ 68 rozporządzenia MENiS z 7.03.05 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach - Dz.U. Nr 52, poz. 467 ze zm.).

⁵⁴² Dotyczy to zwłaszcza grupy nieletnich „młodszych i mniej zdemoralizowanych”, którzy zgodnie z orzeczeniem sądu dla nieletnich powinni trafić do placówek niepodlegających resortowi sprawiedliwości (w tym resocjalizacyjnych niezamkniętych) oraz grupy małoletnich kierowanych przez sąd rodzinny do placówek typu zakładowego, którzy dodatkowo sprawiają problemy przystosowawcze lub zdrowotne.

⁵⁴³ DPS-IV-0712-5-2678-TU/05 z 24.06.05 r.

resortów”. Z kolei Minister Edukacji Narodowej⁵⁴⁴ przyznał, że przywrócenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych (dalej m.o.w.) i młodzieżowych ośrodków socjoterapii (m.o.s.) do resortu edukacji było wynikiem „interwencji ze strony nauczycielskich związków zawodowych reprezentujących sprawy pracowników pedagogicznych zatrudnionych w m.o.w. i m.o.s., którzy obawiali się w szczególności utraty uprawnień wynikających z ustawy Karta Nauczyciela”. W resorcie nieznana była skala braku miejsc w m.o.w., jednak nawet po zmianach liczba miejsc w obydwu typach placówek (m.o.w. i m.o.s.) jest niewystarczająca w stosunku do istniejących potrzeb⁵⁴⁵. Zarejestrowanych jest 5400 nieletnich, z czego na umieszczenie oczekuje jeszcze 1400. Ponieważ prowadzenie nowych ośrodków jest zadaniem jednostek samorządu terytorialnego stopnia powiatowego Ministerstwo „nie dysponuje instrumentem umożliwiającym przyspieszenie podejmowania takich decyzji przez starostów powiatów”. W przypadku znacznej liczby niezrealizowanych postanowień sądu na danym terenie problem może być rozwiązany jedynie przez powołanie w powiecie nowego ośrodka⁵⁴⁶. Przed 1.01.2004 r. dzieci i młodzież przebywały w m.o.s. wyłącznie na wniosek rodziców⁵⁴⁷. Minister podzielił pogląd, iż celem działań nie powinno być umieszczenie wszystkich zagrożonych i sprawiających trudności wychowawcze dzieci i młodzieży w placówkach zamkniętych, lecz realizacja działań umożliwiających udzielenie im skutecznej pomocy w najbliższym środowisku, bez odrywania od rodziny. Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika przestaną też funkcjonować specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci z zaburzeniami zachowania. Dzieci i

544 Odpowiedź z 21.06.05 r. (DWPS -2 TK-024-12/05).

545 Na początku 2004 r. okazało się, że spraw niezrealizowanych w latach poprzednich jest około 2600, podczas gdy łączna liczba miejsc w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych wynosiła wówczas 2873, zaś opóźnienia w realizacji orzeczeń sądów rodzinnych sięgały roku 2001. Od września 2004 r. uruchomiony został 47-my m.o.w – w Podbojsku i łączna liczba miejsc wynosi obecnie 2952. W roku szkolnym 2005/2006 zwiększył się do 3027, w związku z przekształceniem w m.o.w. Pogotowia Opiekuńczego w Polanowie.

546 Zdaniem Ministra odrębnej uwagi wymaga problem orzeczeń sądów wydawanych w trybie tymczasowym (na podstawie art. 26 upn), których realizacja zaburza codzienną pracę placówki nie przygotowanej do takich działań.

547 Sądy nie orzekały umieszczenia nieletniego w młodzieżowym ośrodku socjoterapii, gdyż w art.6 pkt 9 upn ten typ placówki pojawił się dopiero w związku ze zmianami wprowadzonymi przepisami ustawy z 27.06.2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304).

młodzież przebywające w tych ośrodkach nie są niepełnosprawne. Komendant Główny Policji⁵⁴⁸ podtrzymał propozycje legislacyjne dotyczące u.p.n. Czas pobytu nieletnich w policyjnej izbie dziecka po ogłoszeniu przez sąd postanowienia o umieszczeniu w stosownej placówce, powinien być w powołanej ustawie ściśle określony – podobnie, jak w przypadku uciekinierów z zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich. Policyjne izby dziecka to placówki o charakterze typowo izolacyjnym i dlatego czas pobytu nieletnich w tych placówkach powinien być ograniczony do niezbędnego minimum.

11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Prawa lokatorów

1. W 2005r. działania Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące praw lokatorów, w szczególności zaś problematyki objętej przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów⁵⁴⁹ koncentrowały się przede wszystkim wokół zmian prawnych, które zaczęły obowiązywać na początku roku. 1.01.2005r. weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów⁵⁵⁰, która m.in. zmieniła dotychczasowy krąg osób uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego w wypadku zasądzenia przez sąd eksmisji z dotychczasowego mieszkania. Dotychczasowy krąg osób, wobec których sąd, orzekając eksmisję, musiał obligatoryjnie orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego został ograniczony w ten sposób, iż ten obowiązek sądu nie dotyczy już osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Infrastruktury⁵⁵¹, w którym wskazał, iż w jego ocenie pozbawienie osób takich jak np. kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, bezrobotni itp. prawa do lokalu

548 W odpowiedzi z 20.06.2005 r.

549 Ustawa z 21.06. 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r., Nr 31, poz. 266).

550 Ustawa z 17.12.2004r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz. 2783).

551 RPO-500911-V/05 z 23.03.2005 r.

socjalnego – orzkanego obligatoryjnie przez sąd w wyroku nakazującym opuszczenie dotychczasowego mieszkania – tylko z powodu zajmowania lokalu wynajętego na tzw. wolnym rynku, może być oceniane jako sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej. Wprowadzona regulacja różnicuje bowiem obywateli będących w analogicznej sytuacji życiowej, w zakresie prawa do lokalu socjalnego, wyłącznie z uwagi na status prawny mieszkania, z którego nastąpić ma eksmisja. W odpowiedzi⁵⁵² Minister Infrastruktury przedstawił powody wprowadzenia zakwestionowanej regulacji. Dotychczasowa szeroka ochrona osób eksmitowanych w zakresie obligatoryjnego uprawnienia do lokalu socjalnego spowodowała w praktyce narastający niedobór lokali socjalnych, a w efekcie z jednej strony problemy z realizacją wyroków eksmisyjnych, a z drugiej strony obawę właścicieli przed wynajmowaniem mieszkań osobom objętym ochroną na tzw. wolnym rynku i w konsekwencji trudności z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie przez przedmiotową grupę osób. Minister podkreślił, iż wprowadzając ową regulację prawną, ustawodawca miał na uwadze fakt, iż osoby te nadal mogą w wyroku eksmisyjnym uzyskać prawo do lokalu socjalnego, jeżeli w ocenie sądu będzie uzasadniała to ich sytuacja rodzinna i materialna, a także fakt, iż od 6.02.2005 r.⁵⁵³ Kpc uniemożliwia eksmisję „na bruk” do czasu zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego. Minister zaapelował do Rzecznika, aby ewentualną dalszą ocenę konstytucyjności zakwestionowanej regulacji uzależnił od wyników obserwacji kształtowania się rzeczywistej sytuacji omawianej grupy lokatorów. W związku z powyższym decyzję, co do dalszych działań w tej sprawie Rzecznik podejmie po dokonaniu analizy funkcjonowania znowelizowanych przepisów w praktyce. Przy okazji analizowania nowych uregulowań, uzależniających w istocie realizację wyroków eksmisyjnych od dostarczenia każdemu dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego (art. 1046 § 4 Kpc) Rzecznik powziął wątpliwości, co do prawidłowości wprowadzonych w tym zakresie unormowań. Przedstawił

⁵⁵² BM2-0732-138/05 z 21.04.2005 r.

⁵⁵³ Ustawa z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy – Kpc oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804).

je w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁵⁵⁴. Zwrócił w nim przede wszystkim uwagę na fakt, iż ochroną przed tzw. eksmisją na bruk, zostały objęte również i te osoby, wobec których eksmisja z mieszkania została orzeczona z powodu uniemożliwiania członkom rodziny swym rażąco nagannym zachowaniem wspólnego zamieszkiwania, a w szczególności osoby znęcające się nad rodziną. Rzecznik podkreślił, iż dotychczasowe i nadal obowiązujące przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów miały na celu ułatwienie członkom rodziny sprawne odizolowanie się od osoby swym zachowaniem uniemożliwiającej wspólne zamieszkiwanie. Wobec tej grupy eksmitowanych sąd nie orzekał o uprawnieniu do lokalu socjalnego, zaś eksmisja mogła być przeprowadzona w ciągu całego roku kalendarzowego. Art. 1046 Kpc doprowadził w praktyce do zablokowania realizacji wyroków eksmisyjnych wobec omawianej grupy dłużników do czasu wskazania im pomieszczenia tymczasowego. Ze skarg wpływających licznie do Biura Rzecznika wynika, że takich pomieszczeń brak, dlatego wyroki eksmisyjne nie są wykonywane. W ocenie Rzecznika, osoby stosujące przemoc w rodzinie, a zwłaszcza znęcające się nad swoimi bliskimi nie powinny być objęte ochroną określoną w art. 1046 Kpc. Rzecznik przedstawił również wątpliwości dotyczące statusu prawnego pomieszczenia tymczasowego. Ustawodawca wprowadził bowiem do obrotu prawnego tę kategorię pojęciową, brak jest natomiast wytycznych, które pozwalałyby ocenić, na podstawie jakiego tytułu prawnego pomieszczenie tymczasowe ma być udostępnione dłużnikowi, na jaki okres, a w szczególności, czy pomieszczenie to jest lokalem w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów. W udzielonej odpowiedzi⁵⁵⁵ Minister Infrastruktury zgodził się jedynie, iż istnieje potrzeba takiej nowelizacji art. 1046 Kpc, która zmierzałaby do pozbawienia osób znęcających się nad rodziną, a ewentualnie również osób uniemożliwiających członkom rodziny wspólne zamieszkiwanie, prawa do wskazania im tymczasowego pomieszczenia na takich samych warunkach, jak innym eksmitowanym osobom. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że ograniczenie ochrony wskazanej grupy eksmitowanych

⁵⁵⁴ RPO-502007-V/05 z 20.05.2005 r.

⁵⁵⁵ P.II.4308/874/05 z 28.06.2005 r.

mogłoby, w jego ocenie polegać, na dopuszczeniu możliwości dostarczenia tym osobom, jako tymczasowego pomieszczenia, miejsca w noclegowni w rozumieniu art. 48 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Taka propozycja zostanie rozważona przy kolejnej nowelizacji Kpc. Zdaniem Rzecznika sprawa jest poważna i wymaga pilnego uregulowania w przepisach.

2. Znowelizowane z początkiem 2005 r. przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów zmieniły między innymi dotychczasowe zasady podwyższania czynszu najmu lokali mieszkalnych. Niemal natychmiast zostały one częściowo zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego i wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19.04.2005r. w zaskarżonym zakresie uznane zostały za niezgodne z Konstytucją, w wyniku czego utraciły moc obowiązującą⁵⁵⁶. Niestety w ocenie Rzecznika ustawa o ochronie praw lokatorów nadal nie zapewnia należytej równowagi w zakresie ochrony praw właścicieli budynków mieszkalnych oraz ochrony praw lokatorów lokali mieszkalnych w tych budynkach i budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Dlatego Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją sześciu innych regulacji zawartych w ustawie o ochronie praw lokatorów⁵⁵⁷. Obecnie wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym, dotyczącym uprawnienia sądu do przyznania w wyroku eksmisyjnym prawa do lokalu socjalnego dla osoby, która samowolnie zajęła lokal mieszkalny, Rzecznik skierował wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały w celu rozstrzygnięcia, czy przepis art. 24 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi dla sądu podstawę do orzekania w opisanej sytuacji⁵⁵⁸. W ocenie Rzecznika wskazany przepis jest adresowany do gminy, a nie do sądu orzekającego w sprawie opróżnienia samowolnie zajętego lokalu mieszkalnego. W obowiązującym stanie prawnym to do gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, zaś sąd

⁵⁵⁶ Wyrok z 19.04.2005r., K.4/05.

⁵⁵⁷ RPO-509153-V/05 z 24.08.2005 r.

⁵⁵⁸ RPO-495442-V/05 z 21.01.2005 r.

jedynie w wypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie może zobowiązać gminę do wynajęcia określonej osobie lokalu socjalnego. Rzecznik zwrócił również uwagę, że przepis art. 24 ustawy odwołuje się do klauzuli generalnej „zasad współżycia społecznego”. Pojawia się zatem problem, czy na te zasady może powoływać się osoba, która zajmując samowolnie lokal sama w stopniu ciężkim dopuściła się naruszenia owych zasad. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko zaprezentowane przez Rzecznika we wniosku o podjęcie uchwały i uznał, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu przez osobę, która samowolnie go zajmuje, sąd nie orzeka co do lokalu socjalnego⁵⁵⁹.

4. Problematyka dotycząca praw lokatorów, w szczególności zaś zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej była nadal w 2005 r. przedmiotem skarg Rzecznika do sądów administracyjnych, na uchwały rad gmin w sprawie zasad wynajmowania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tak jak w latach ubiegłych⁵⁶⁰, zakwestionowane przez Rzecznika postanowienia uzależniały możliwość ubiegania się o lokal komunalny od faktu posiadania stałego zameldowania na terenie gminy, co zdaniem Rzecznika nie może być przesłanką decydującą o możliwości uzyskania mieszkania od gminy. Kwestia ta została już jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie sądów administracyjnych, ukształtowanym między innymi na skutek skarg wnoszonych przez Rzecznika, a mimo to niektóre gminy nadal umieszczają niezgodne z prawem postanowienia w uchwałach. W jednej ze spraw podjętych przez Rzecznika sąd administracyjny podzielił podgląd Rzecznika i stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia rady gminy⁵⁶¹. Inna skarga Rzecznika dotycząca analogicznych postanowień uchwały rady gminy oczekuje na rozpoznanie przez sąd administracyjny⁵⁶².

⁵⁵⁹ Uchwała SN z 20.05.2005 r. III CZP 6/05.

⁵⁶⁰ Informacja za rok 2004, str. 187.

⁵⁶¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5.05.2005 r., 4 II SA/Wr 2359/03.

⁵⁶² RPO-478644-V/05 z 12.12.2005 r.

B. Dodatki mieszkaniowe

1. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony w 2002 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności przepisów rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z przepisami ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz Konstytucją⁵⁶³. Trybunał częściowo tylko uwzględnił argumenty Rzecznika, uznając, że przepisy rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych są niezgodne z ustawą o dodatkach mieszkaniowych i Konstytucją w zakresie, w jakim wyłączają ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego⁵⁶⁴.

2. Została również rozpoznana skarga na decyzję administracyjną w przedmiocie odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego, złożona przez Rzecznika do sądu administracyjnego w 2003 r.⁵⁶⁵ Sąd uwzględnił skargę Rzecznika i przychylił się do prezentowanego w niej poglądu, iż osoba posiadająca tytuł prawny do mieszkania nie musi, aby otrzymać dodatek mieszkaniowy, legitymować się faktycznym, nieprzerwanym zamieszkiwaniem w lokalu. W związku z tym, czasowa nieobecność w lokalu spowodowana odbywaniem kary pozbawienia wolności, nie pozbawia takiej osoby prawa do otrzymania dodatku mieszkaniowego⁵⁶⁶. Wyrok ten ma duże znaczenie praktyczne, gdyż do Rzecznika zwraca się wiele osób, którym odmówiono przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu nieprzebywania w lokalu spowodowanego odbywaniem kary pozbawienia wolności. Została także uwzględniona skarga do sądu administracyjnego na decyzję w przedmiocie odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu istnienia zadłużenia w opłatach za mieszkanie⁵⁶⁷. Rzecznik skierował ponadto skargę do sądu administracyjnego na decyzję o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, z tego powodu, iż w ocenie organu orzekającego istniała rażąca dysproporcja pomiędzy dochodami wskazanymi przez wnioskodawcę w deklaracji, a faktycznym jego stanem majątkowym. W

⁵⁶³ Informacja za 2004 r., str. 186.

⁵⁶⁴ Wyrok TK z 1.02.2005 r., U 14/;02, OTK A 2005/2/12.

⁵⁶⁵ Informacja za 2003 r., str. 178.

⁵⁶⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2005 r. 4/II SA/Po 196/03.

⁵⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2005 r. I SA/Wa 837/04.

decyzji wskazano, iż ta rażąca dysproporcja wyraża się w fakcie posiadania przez wnioskodawcę spółdzielczego prawa do lokalu oraz samochodu osobowego. W skardze Rzecznik zarzucił, iż organ orzekający nie uzasadnił, z jakiego powodu wymienione okoliczności świadczą o istnieniu owej rażącej dysproporcji pomiędzy dochodami wskazanymi przez wnioskodawcę a jego stanem, majątkowym. Po otrzymaniu skargi Rzecznika, organ, który wydał zaskarżoną decyzję, uznając w pełni zasadność argumentacji Rzecznika, uchylił tę decyzję i przyznał wnioskodawcy dodatek mieszkaniowy⁵⁶⁸.

C. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. W 2005r. w sposób ostateczny został rozstrzygnięty problem, który Rzecznik podjął kierując do sądów administracyjnych kilka skarg na uchwały rad gmin określających zasady sprzedaży mieszkań komunalnych na rzecz ich najemców. Rzecznik zakwestionował w tych skargach dopuszczalność różnicowania wysokości bonifikat od ceny zbycia lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców. W ocenie Rzecznika ustawa o gospodarce nieruchomościami nie upoważnia gmin do różnicowania wysokości bonifikat dla najemców z uwagi na rodzaj zajmowanego lokalu mieszkalnego (jego stan techniczny, rok wybudowania, ilość lokali w budynku)⁵⁶⁹. Niestety, stanowisko Rzecznika nie zostało podzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoznał skargę kasacyjną od niekorzystnego wyroku sądu pierwszej instancji⁵⁷⁰. Ostatecznie należy zatem uznać, iż gminy mogą w sposób zróżnicowany określać wysokość bonifikat, uzależniając ją od szczegółowych warunków dotyczących zbywanych nieruchomości jak np. powierzchnia lokalu, stan techniczny, rok budowy, ilość lokali w budynku itp. Dopuszczalne jest również zastosowanie bonifikaty tylko od części ceny sprzedaży. Tym niemniej, nadal na rozpoznanie przez wojewódzki sąd administracyjny oczekuje skarga Rzecznika wniesiona w kolejnej, analogicznej sprawie⁵⁷¹. W 2005 r. do sądu administracyjnego wniesiona została skarga na uchwałę rady

⁵⁶⁸ RPO-503170-V/05 z 9.06.2005 r.

⁵⁶⁹ Informacja za 2004 r., str. 187.

⁵⁷⁰ Wyrok NSA z 7.09.2005 r., I OSK 193/05.

⁵⁷¹ Informacja za 2004 r., str. 187.

gminy, w której uzależniono możliwość skorzystania przez najemcę chcącego nabyć mieszkanie komunalne na własność z przyznanej przez gminę bonifikaty od ceny sprzedaży, od uprzedniego zrzeczenia się przez niego roszczeń o zwrot zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej⁵⁷². W ocenie Rzecznika brak jest podstaw prawnych do określania zasad rozliczenia kaucji mieszkaniowej w uchwale rady gminy, której przedmiotem jest określenie zasad sprzedaży mieszkań na rzecz ich najemców.

2. Również 2005 r. Rzecznik powrócił do poruszanego już wielokrotnie latach ubiegłych⁵⁷³ problemu sprzedaży tzw. byłych mieszkań zakładowych na rzecz ich najemców, w szczególności zaś pracowników i byłych pracowników zbywcy. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu⁵⁷⁴ Rzecznik przypomniał historię kolejnych, niefortunnych regulacji dotyczących tej problematyki, które z uwagi na swoją przypadkowość i brak spójności doprowadziły do silnego zróżnicowania sytuacji najemców mieszkań zakładowych. Dopiero w 2000 r. stan prawny w omawianym zakresie został w zasadniczy sposób uporządkowany⁵⁷⁵, jednak dla znacznej części najemców mieszkań zakładowych ustawa ta ukazała się zbyt późno. Zajmowane przez nich mieszkania zostały już wcześniej zbyte, często za cenę rażąco zaniżoną, innym podmiotom prywatnym. Najemcy tych mieszkań pozbawieni zostali możliwości ich nabycia i aktualnie obawiają się o trwałość istniejących stosunków najmu i możliwość dalszego spokojnego zajmowania mieszkań. Rzecznik zwrócił również uwagę na brak uregulowania sytuacji prawnej tych osób, które wprawdzie zajmują lokale mieszkalne objęte działaniem przepisów ustawy o zasadach zbywania mieszkań, jednakże z uwagi na szereg dokonanych przekształceń podmiotowych po stronie zbywcy nie mogą skorzystać z preferencyjnych warunków nabycia mieszkań, ponieważ nie są traktowani jak pracownicy zbywcy. Problem

⁵⁷² RPO-443506-V/03 z 7.11.2005 r.

⁵⁷³ Informacja za 2001 r., str. 239-243.

⁵⁷⁴ RPO-428912-V/05 z 30.06.2005 r.

⁵⁷⁵ Ustawa z 15.12.2000 r. o zasadach sprzedaży mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu państwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 24 ze zm.).

najemców mieszkań zakładowych nie może być więc uznany za ostatecznie rozwiązany. Dlatego zaapelował do Marszałka Sejmu o dołożenie wszelkich starań, które umożliwiłyby zakończenie prac legislacyjnych nad projektami ustaw zawierającymi korzystne dla omawianej grupy obywateli rozwiązania, przed upływem kadencji Sejmu. Marszałek Sejmu podzielił pogląd Rzecznika⁵⁷⁶. Tuż przed upływem kadencji Sejm uchwalił przepisy, które zawierają bardzo korzystne dla najemców uregulowania⁵⁷⁷. Rzecznik skierował także wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów⁵⁷⁸, w którym przybliżając po raz kolejny problematykę prywatyzacji mieszkań zakładowych, wskazał, iż sytuacja prawna najemców mieszkań, przejętych w procesie prywatyzacji przez inne niż państwowe, podmioty, jest bardzo niekorzystna. Osoby te nie są należycie chronione przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszu i wypowiedzeniem najmu. W tej sytuacji na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa tych jednostek samorządu terytorialnego, które podjęły trud przejęcia sprywatyzowanych zasobów od ich dotychczasowych właścicieli (nabywców w procesie prywatyzacji), w celu umożliwienia najemcom nabycia zajmowanych mieszkań na zasadach obowiązujących w gminach albo zagwarantowania im większego bezpieczeństwa w zakresie trwałości stosunku najmu. Jednakże gminy nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na wspomniany cel, dlatego też wydaje się niezbędne stworzenie przez państwo regulacji pomocowych, takich jak preferencyjne kredyty albo objęcie poręczeniami Skarbu Państwa zaciąganych przez gminy kredytów na wspomniany cel. W udzielonej z upoważnienia Premiera odpowiedzi, Minister Infrastruktury uznał za zasadne stworzenie mechanizmu prawnego umożliwiającego pozyskiwanie przez samorządy poręczeń Banku Gospodarstwa Krajowego, którymi mogłyby być obejmowane kredyty lub obligacje służące zgromadzeniu środków na przejmowanie przez gminy byłych mieszkań zakładowych wraz z lokatorami⁵⁷⁹. W związku z przekazanym stanowiskiem, po powołaniu nowego rządu Rzecznik ponownie

⁵⁷⁶ PS-3/05 z 5.07.2005 r.

⁵⁷⁷ Ustawa z 7.07.2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315).

⁵⁷⁸ RPO-508492-V/05 z 29.06.2005 r.

⁵⁷⁹ BM2k-0732-242/05 z 18.08.2005 r.

zwrócił się do Premiera o poinformowanie go, czy zapowiadane działania legislacyjne zostaną podjęte⁵⁸⁰.

D. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

1. W 2005 r., zgodnie z przewidywaniami wzrosła liczba skarg od właścicieli mieszkań i budynków, co wiązało się nowelizacją ustawy o ochronie praw lokatorów, w której zmieniono m.in. zasady podwyższania czynszów najmu lokali mieszkalnych. Jak wskazywano wyżej, Rzecznik zaskarżył nowe regulacje do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej, która niezgodność z Konstytucją zarzuca art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005r. Rzecznik zajął w tej sprawie stanowisko, iż art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2005r. (pomimo różnicy redakcyjnej przepis ten miał wówczas taki sam sens jak aktualnie), w zakresie, w jakim zawężyła wysokość odszkodowania, którego właściciel może domagać się od gminy oraz nie uwzględnia opłat niezależnych od właściciela, jest niezgodny z Konstytucją⁵⁸¹.

2. Rzecznik przedstawił Ministrowi Infrastruktury problem związany ze zróżnicowaniem, w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, zasad ustalania wysokości odszkodowania za niewywiązywanie się przez gminę z obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego oraz pomieszczenia tymczasowego. W stosunku do właścicieli, którzy oczekują na dostarczenie przez gminę dłużnikowi lokalu socjalnego przyznanego przez sąd w wyroku eksmisyjnym, w przypadku beczynności gminy, wysokość odszkodowania dla właściciela określa art. 18 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wysokość odszkodowania, jakiego żądać może od gminy właściciel została w tym przepisie ograniczona i nie rekompensuje w pełni poniesionej szkody. Tymczasem, jeśli sąd w wyroku eksmisyjnym nie przyzna dłużnikowi prawa do lokalu socjalnego, eksmisja może nastąpić po dostarczeniu dłużnikowi

⁵⁸⁰ RPO-508492-V/05 z 29.11.2005 r.

⁵⁸¹ RPO-514619-V/05 z 29.11.2005 r. TK podzielił argumentację skarżącego oraz Rzecznika i orzekł, że właściciel lokalu będzie mógł dochodzić od gminy odszkodowania w pełnej wysokości, o ile lokator ten lokal nadal zamieszkuje (wyrok z 23.05.2006 r. SK 51/05).

przez gminę pomieszczenia tymczasowego. Jeśli nie wywiąże się ona z tego obowiązku, właściciel może domagać się od gminy odszkodowania na zasadach ogólnych, określonych w art. 417 k.c. Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie czy owo zróżnicowanie zakresu odszkodowania było celowym działaniem ustawodawcy, a jeśli tak, to jakie było uzasadnienie jego wprowadzenia⁵⁸². Ponieważ odpowiedź Ministra Infrastruktury⁵⁸³ nie rozwiała wątpliwości Rzecznika, sprawa będzie kontynuowana w 2006 r.

3. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁵⁸⁴, wskazując, iż wpływają do niego skargi od wierzycieli, którzy pomimo posiadania tytułu wykonawczego nie są w stanie doprowadzić do wykonania wyroków nakazujących opróżnienie zajmowanych lokali mieszkalnych. Problemem okazuje się stosowanie w praktyce przez komorników i sądy nadzorujące działalność komorników § 151 rozporządzenia w sprawie czynności komorników⁵⁸⁵. W oparciu o ten przepis komornicy odmawiają wykonania tytułu wykonawczego nakazującego eksmisję z mieszkania, jeżeli wierzyciel nie wskaże pomieszczenia zastępczego, a także w przypadku stwierdzenia przez lekarza zagrożenia stanu zdrowia dłużnika. Prowadzi to do faktycznej niemożliwości wyegzekwowania określonego prawomocnym wyrokiem obowiązku opuszczenia mieszkania. Rzecznik wskazał, iż przepis ten, choć formalnie nie uchylony, utracił całkowicie racje bytu już w momencie utraty mocy obowiązującej przez Prawo lokalowe (12.11.1994 r.) W sprawie uchylenia tego przepisu Rzecznik kilkakrotnie występował do ówczesnych Ministrów Sprawiedliwości w latach 1995 i 1997. Również Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż § 151 rozporządzenia nie ma zastosowania przy wykonywaniu wyroków eksmisyjnych wydanych na podstawie przepisów obowiązujących po 12.11.1994 r. Mimo to, ze skarg napływających do Rzecznika wynika, że § 151 rozporządzenia nadal stanowi w praktyce podstawę odmowy przeprowadzania przez komorników eksmisji z lokali mieszkalnych orzeczonych w prawomocnych wyrokach. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra o formalne wyeliminowanie wskazanego

⁵⁸² RPO-513112-V/05 z 24.08.2005 r.

⁵⁸³ BM1/053-K-587/05 z 21.09.2005 r.

⁵⁸⁴ RPO-318540-V/05 z 11.07.2005 r.

⁵⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9.03.1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz.U. Nr 10, poz. 52 ze zm.).

przepisu z obrotu prawnego. W odpowiedzi⁵⁸⁶, Minister Sprawiedliwości poinformował, iż podziela w pełni stanowisko Rzecznika w tej sprawie i przygotował projekt nowego rozporządzenia w sprawie czynności komorników, w którym całkowicie pominięta została kwestia trybu postępowania komornika podczas eksmisji, z uwagi na kompleksowe uregulowanie, zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia...⁵⁸⁷. Sprawa ta nadal będzie zatem przedmiotem zainteresowania Rzecznika, do momentu zrealizowania zapowiedzi Ministra.

4. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia braku przepisów określających zasady utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych (w tym stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych) i ponoszenia związanych z tym kosztów⁵⁸⁸. Rzecznik uzyskał od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informację⁵⁸⁹, że trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, w której przewiduje się, iż realizacja przedsięwzięć w powyższym zakresie będzie stanowić zadanie własne gminy. Niestety, przed upływem kadencji Sejmu wspomniana ustawa nie została uchwalona.⁵⁹⁰

E. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. W połowie roku 2005 została uchwalona istotna nowelizacja do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁵⁹¹. Stąd też działania Rzecznika, dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej, koncentrowały się głównie

⁵⁸⁶ DNWO VI 510-77/05 z 2.08.2005 r.

⁵⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25.01.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać pomieszczenie tymczasowe (Dz.U. Nr 17, poz. 155).

⁵⁸⁸ Informacja za rok 2004, str. 188-189.

⁵⁸⁹ SMP-079-10923/04/EN z 20.01.2005 r.

⁵⁹⁰ Pomimo upływu 5 lat od podjęcia tej sprawy przez Rzecznika, nadal kwestia ponoszenia kosztów utrzymania schronów zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych nie została uregulowana i koszty te zmuszone są ponosić wspólnoty mieszkaniowe i inni właściciele nieruchomości prywatnych, pomimo, że obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w związku z ewentualnymi działaniami wojennymi spoczywa na państwie.

⁵⁹¹ Ustawa z 3.06.2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 122, poz. 1024).

wokół wspomnianej nowelizacji. Stwierdzić jednak trzeba, że do obrotu prawnego zostały wprowadzone także i takie regulacje prawne, których potrzebę stworzenia sygnalizował Rzecznik w roku 2004⁵⁹². Niestety, nie wszystkie kwestie doczekały się rozwiązania w znowelizowanej ustawie. Tak stało się w przypadku jednoznacznego określenia wysokości kosztów notarialnych, związanych z przeniesieniem na członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu służy spółdzielcze prawo do lokalu, odrębnej własności takiego lokalu⁵⁹³. Przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczące tej problematyki zostały znowelizowane. Zawarte aktualnie we wskazanych przepisach sformułowanie „wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonanych przy zawieraniu umowy” nadal budzi wątpliwości interpretacyjne w praktyce. Obecnie, jak wynika ze skarg, kontrowersyjna stała się kwestia pobierania przez notariuszy przy sporządzaniu stosownej umowy o przeniesienie własności lokalu spółdzielczego osobnego wynagrodzenia za wydanie stronom wypisów aktu notarialnego dokumentującego tę umowę. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Transportu i Budownictwa⁵⁹⁴, wskazując, iż użyte w omawianych przepisach sformułowanie nadal nie jest jednoznaczne i może być interpretowane na różne sposoby. W udzielonej odpowiedzi⁵⁹⁵ Minister Transportu i Budownictwa wyraził pogląd, iż sformułowanie „ogół czynności notarialnych” obejmuje wszystkie czynności dokonane przez notariusza przy sporządzaniu umowy przeniesienia własności lokalu, w tym także sporządzenie wypisów aktu notarialnego. Minister uznał, iż postępowanie notariuszy polegające na pobieraniu opłaty za sporządzenie dla stron wypisów aktu notarialnego nie znajduje obecnie uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Z uwagi na fakt, że sprawa dotyczy praktyki stosowanej przez samorząd notarialny, Minister przesłał kopię wystąpienia Rzecznika Ministrowi Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska. Należy jednak podkreślić, iż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i Minister

⁵⁹² Informacja za 2004 rok, str. 189-190.

⁵⁹³ Informacja za rok 2004, str. 190-191.

⁵⁹⁴ RPO-457644-V/05 z 21.11.2005 r.

⁵⁹⁵ BM2k-0732-428/05 z 7.12.2005 r.

Infrastruktury przychylił się do poglądów Rzecznika w kwestii wysokości kosztów zawarcia umowy notarialnej przeniesienia własności lokalu spółdzielczego, a mimo to samorząd notarialny, co wynikało ze skarg do Rzecznika, nie zmienił swojej praktyki w omawianej kwestii.

2. Wskazana nowelizacja zmieniła również szereg przepisów Prawa spółdzielczego. Jednak nie wprowadzono do tej ustawy przepisów, które określałyby ogólne zasady ustalania odpłatności za badanie lustracyjne spółdzielni⁵⁹⁶. Dlatego Rzecznik ponownie przedstawił sprawę Ministrowi Transportu i Budownictwa⁵⁹⁷, który podzielił pogląd Rzecznika i przesłał pismo do Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z właściwością⁵⁹⁸.

3. W związku z licznymi skargami, podjęty został problem nakładania przez spółdzielnie mieszkaniowe dodatkowych, nieprzewidzianych wprost w ustawie, opłat na członków wnioskujących o przeniesienie na nich własności zajmowanych mieszkań spółdzielczych. Spółdzielnie obciążają wyłącznie członków zainteresowanych przeniesieniem własności kosztami regulacji stanu prawnego nieruchomości spółdzielczych, kosztami oznaczenia nieruchomości, albo – co najbardziej kuriozalne – dodatkowymi opłatami z tytułu zwiększenia obciążenia pracą pracowników spółdzielni oraz członków jej organów. W wystąpieniu do Ministra Transportu i Budownictwa⁵⁹⁹ Rzecznik wskazał, iż opisana praktyka, polegająca na obciążaniu kosztami czynności zmierzających do wyodrębnienia własności lokali wyłącznie członków zainteresowanych uzyskaniem prawa własności, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Takie działania spółdzielni mogą być interpretowane, jako zmierzające do zablokowania procesu uwłaszczeniowego. Opłaty żądane od składających wnioski są tak wysokie, że mogą stanowić zaporę finansową i skutecznie zniechęcać członków do realizacji służących im z mocy samej ustawy roszczeń. Przyjęcie przez niektóre spółdzielnie rozwiązania, polegającego na zwrocie w bliżej nieokreślonej przyszłości członkom poniesionych przez nich kosztów może budzić wątpliwości, co do rzetelności takich wyliczeń,

⁵⁹⁶ Informacja za 2004 r. ,str. 192.

⁵⁹⁷ RPO-420816-V/03 z 24.11.2005 r.

⁵⁹⁸ BM2k-0732-432/05 z 21.12.2005 r.

⁵⁹⁹ RPO-420120-V/02 z 17.11.2005 r.

a tym samym może prowadzić do naruszenia ich praw majątkowych. Rzecznik podkreślił, iż o stanowisko dotyczące opisanej praktyki zwrócił się do Krajowej Rady Spółdzielczej, która potwierdziła, że wobec braku jednoznacznej regulacji w powszechnie obowiązującym prawie, spółdzielnie mieszkaniowe przyjmują różne, całkowicie odmienne rozwiązania, w tym bardzo niekorzystne dla członków chcących uzyskać prawo własności mieszkania. Dlatego Rzecznik zasygnalizował Ministrowi istnienie pilnej potrzeby zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie. W odpowiedzi⁶⁰⁰, Minister uznał za nieuzasadnione obciążanie kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do przeniesienia prawa własności lokali tylko grupy członków wnioskujących o przeniesienie. Jego zdaniem, opisane przez Rzecznika praktyki spółdzielni nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach i powinny być eliminowane przez członków danej spółdzielni na drodze postępowania wewnątrzspółdzielczego lub na drodze sądowej. Minister poinformował, że wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości zwrócenia uwagi sądom rejestrowym na niedopuszczalność rejestrowania statutów spółdzielni mieszkaniowych zawierających postanowienia niezgodne z prawem. Niestety, z doświadczeń Rzecznika wynika, że wspomniane przez Ministra Transportu i Budownictwa eliminowanie niezgodnej z prawem praktyki przez samych członków napotyka duże trudności, gdyż spółdzielnie mieszkaniowe trwają przy swoim stanowisku w omawianych kwestiach. Dlatego też Rzecznik przystąpił do postępowania sądowego z powództwa członka jednej ze spółdzielni mieszkaniowych przeciwko spółdzielni o zwrot nienależnego świadczenia⁶⁰¹. W sprawie tej spółdzielnia żądała od członków chcących uzyskać prawo własności zajmowanych mieszkań dodatkowej opłaty na pokrycie „kosztów przygotowania do przeniesienia własności”, na którą składało się m.in. dodatkowe wynagrodzenie dla członków zarządu za stawienie się przed notariuszem w celu podpisania umowy z członkiem. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez sąd.

⁶⁰⁰ BM2k-0732-427/05 z 9.12.2005 r.

⁶⁰¹ PO-502436-V/05 z 9.12.2005 r.

4. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Transportu i Budownictwa⁶⁰², Rzecznik zakwestionował nowe zasady finansowe przekształcania spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych. Zasygnalizował ponadto, że dokonana w dniu 3.06. 2005 r. nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie uwzględnia w ogóle treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.04.2005r.⁶⁰³, w wyniku którego moc obowiązującą utraciło szereg przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. W ocenie Rzecznika istnieje pilna potrzeba wypełnienia przez ustawodawcę „luk prawnych” spowodowanych utratą mocy obowiązującej przez niezgodne z Konstytucją przepisy. Rzecznik krytycznie odniósł się do wprowadzonej do ustawy Prawo spółdzielcze instytucji administracyjnego nadzoru ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych. Rzecznik wskazał, iż nie wiadomo, jakie były powody poddania temu nadzorowi wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych. W jego ocenie środki przyznane ministrowi nie zostały zagrożone żadną sankcją, na wypadek nie zastosowania się przez spółdzielnię do jego nakazów. Rzecznik podkreślił, że również w literaturze przedmiotu omawiana instytucja jest krytycznie oceniana. Wskazał, iż już na początku funkcjonowania nowych przepisów, przedstawił Ministrowi Infrastruktury sprawę jednej ze spółdzielni mieszkaniowych z prośbą o rozważenie podjęcia działań w trybie art. 93a Prawa spółdzielczego⁶⁰⁴, jednakże pomimo upływu czterech miesięcy Ministerstwo nie było w stanie zająć merytorycznego stanowiska, pomimo podjęcia czynności wyjaśniających. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra w przedstawionych kwestiach.

⁶⁰² RPO-512517-V/05 z 19.12.2005 r. Aktualnie, członek spółdzielni, żądający przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa na prawo własnościowe musi wypełnić określone w ustawie warunki finansowe. M.in. tak jak dotychczas, wpłacić musi różnicę pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego. Jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków, to różnica pomiędzy wartością rynkową lokalu, a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego podlega zmniejszeniu o 50% wartości uzyskanej przez spółdzielnię, zwaloryzowanej proporcjonalnie do aktualnej wartości rynkowej lokalu. Identyczne obowiązki obciążają członka, który domaga się przeniesienia na niego własności lokalu, do którego służy mu spółdzielcze lokatorskie prawo.

⁶⁰³ K 42/05, OTK A 2005/4/38.

⁶⁰⁴ RPO-478347-V/04 z 17.08.2005 r.

F. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. W 2004r. uchwalona została obszerna nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁶⁰⁵. Działania Rzecznika podejmowane w 2005 r. w sprawach mieszkaniowych żołnierzy zawodowych koncentrowały się głównie wokół kontynuacji działań podjętych w związku ze wskazaną nowelizacją⁶⁰⁶. I tak, w dwóch sprawach, w których korespondencja z Ministrem Obrony Narodowej nie przyniosła rezultatu, Rzecznik skierował wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Pierwszy z tych wniosków dotyczy niekorzystnej dla żołnierzy zmiany zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej⁶⁰⁷. W ocenie Rzecznika, dokonana zmiana sytuacji prawnej uprawnionych, w zakresie ustalania wysokości ekwiwalentu narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kolejny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczył sytuacji prawnej osób, niebędących żołnierzami zawodowymi i zajmujących w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP lokale mieszkalne przeznaczone na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych, na podstawie umowy najmu lub innego niż decyzja administracyjna tytułu prawnego. Wobec tej grupy osób przewidziano możliwość zajmowania lokali mieszkalnych przez maksymalnie 2 lata, po czym najem lub inny niż decyzja administracyjna, tytuł prawny wygasa z mocy ustawy. Wskazane osoby mają obowiązek opróżnić zajmowane mieszkania, a w razie odmowy, sprawa kierowana jest na drogę egzekucji administracyjnej. Dłużnikom, co do zasady, nie przyznaje się prawa do innego lokalu (w szczególności do lokalu socjalnego). Swoje wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przytoczonych uregulowań Rzecznik przedstawił Ministrowi Obrony Narodowej⁶⁰⁸, jednak nie zostały one podzielone⁶⁰⁹, co skutkowało wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Ustawa z 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203).

⁶⁰⁶ Informacja za 2004 r., str. 194-198.

⁶⁰⁷ RPO-503543-V/05 z 20.05.2005 r.

⁶⁰⁸ RPO-475245-V/04 z 14.03.2005 r.

⁶⁰⁹ Nr 303/14/2005/DP/MM z 18.05.2005 r.

⁶¹⁰ RPO-475245-V/04 z 22.08.2005 r.

2. W 2005r. kontynuowane były działania dotyczące istotnej podwyżki opłat za zajmowane kwatery i lokale mieszkalne w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁶¹¹. Zakwestionowany przez Rzecznika w 2004 r. przepis art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, który stał się podstawą automatycznego podwyższenia po wejściu w życie ustawy nowelizującej ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych opłat za używanie lokalu do poziomu 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, został znowelizowany⁶¹², co wyeliminowało automatyzm ustalania wysokości opłat (na poziomie 3% wartości odtworzeniowej). Problem polega jednak na tym, że niemalże w tym samym czasie uchwalone i opublikowane zostało rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej⁶¹³ w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich. Rozporządzenie to nie uwzględniło wspomnianej nowelizacji. W związku z tym w praktyce nie jest możliwe ustalenie opłat za używanie lokalu w budynkach wspólnot lub spółdzielni na poziomie niższym niż 3% wartości odtworzeniowej, zgodnie z treścią ustawy. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej⁶¹⁴ o pilne dostosowanie treści rozporządzenia do przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych i uzyskał zapewnienie, że w Ministerstwie trwają już stosowne prace legislacyjne⁶¹⁵. Niestety, dotychczas kwestionowany przepis rozporządzenia nie został zmieniony. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra⁶¹⁶ o nadesłanie informacji w tej sprawie i obecnie oczekuje na odpowiedź. Rzecznik skierował ponadto wystąpienie do Prezesa WAM⁶¹⁷, w którym zakwestionował legalność wprowadzenia podwyżek opłat do poziomu 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej już od dnia wejścia w życie powoływanej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, tj. od 1.07.2004 r. W ocenie Rzecznika, Prezes WAM nie

⁶¹¹ Informacja za 2004 r., str. 198-199.

⁶¹² Ustawa z 21.01.2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 33, poz. 290).

⁶¹³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 12.01.2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz.U. Nr 14, poz. 118).

⁶¹⁴ RPO-498410-V/05 z 6.07.2005 r.

⁶¹⁵ Nr 303/41/2005/DP/MM z 26.07.2005 r.

⁶¹⁶ RPO-498410-V/05 z 9.12.2005 r.

⁶¹⁷ RPO-499051-V/05 z 11.03.2005 r.

był uprawniony do ogłoszenia wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego na 2004 r. W odpowiedzi⁶¹⁸ Prezes WAM stwierdził iż nie podziela stanowiska Rzecznika, co do braku podstaw prawnych do określenia wartości odtworzeniowej lokali na 2004 r. W sprawie tej Rzecznik nie dysponuje już środkami działania, umożliwiającymi definitywne rozstrzygnięcie sprawy. Kwestia legalności dokonanych w 2004 r. podwyżek opłat może być rozstrzygnięta przed sądem powszechnym, jeśli zainteresowani wystąpią przeciwko WAM na drogę sądową. Powyższe sprawy świadczą w ocenie Rzecznika o tym, że jakość stanowionych przez resort obrony narodowej przepisów prawnych jest niezadowolająca i prowadzi w praktyce do sporów interpretacyjnych w istotnych, z punktu widzenia ochrony praw obywateli, kwestiach.

3. Rzecznik otrzymał stanowisko Ministra Obrony Narodowej⁶¹⁹ w sprawie dotyczącej zasad udzielania zniżek od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM na rzecz osób uprawnionych. W przeciwieństwie do innych regulacji z zakresu sprzedaży mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nakazuje stosować ustawowe zniżki ceny wyłącznie od ceny lokalu, bez uwzględnienia ceny udziału w gruncie, na którym znajduje się budynek. Minister nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika co do tego uregulowania⁶²⁰ i Rzecznik odstąpił od podejmowania dalszych działań w sprawie uznając, że kwestionowanemu rozwiązaniu, jakkolwiek odbieranemu jako niesprawiedliwe, nie można skutecznie postawić zarzutu niezgodności z Konstytucją.

4. W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶²¹ Rzecznik wskazał, iż w jego ocenie niezasadne jest rozwiązanie przyjęte w ustawie o Straży Granicznej⁶²² polegające na pozbawieniu funkcjonariuszy Straży pomocy finansowej na uzyskanie lokalu z zasobów towarzystw budownictwa społecznego. Minister podzielił stanowisko Rzecznika⁶²³ i poinformował, że przygotowano

⁶¹⁸ BP-RPK-073-45/05 z 24.03.2005 r.

⁶¹⁹ Nr 303/46/2004/DP/MM z 22.12.2004 r.

⁶²⁰ Informacja za 2004 r., str. 201-202.

⁶²¹ RPO-457251-V/04 z 7.01.2005 r.

⁶²² Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2000 r., Nr 171, poz. 1399 ze zm.).

⁶²³ SMP-079-135/05/EN z 11.02.2005 r.

odpowiednie zmiany ustawowe. Istotnie, w ustawie o zmianie ustawy o Straży Granicznej, uchwalonej w dniu 22.04.2005 r. zawarto regulację, umożliwiającą funkcjonariuszowi, który uzyskał lokal w ramach towarzystwa budownictwa społecznego uzyskanie pomocy finansowej na ten cel.

G. Sprawy dostaw energii i wody

1. W dalszym ciągu na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny oczekuje sprawa stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 57 ustawy – Prawo energetyczne, umożliwiającego przedsiębiorstwom energetycznym pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej⁶²⁴. Warto jednak podkreślić, iż w przekazanych do Trybunału Konstytucyjnego stanowiskach Prokuratora Generalnego i Sejmu⁶²⁵, w całości poparto wniosek Rzecznika.

2. W 2005 r. nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika była sprawa funkcjonowania przyjętego w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków mechanizmu zatwierdzania taryf.⁶²⁶ Co prawda, w ustawie o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶²⁷ zawarto regulacje prawne, które mają wyeliminować dostrzeżone przez Rzecznika nieprawidłowości związane z procedowaniem przy zatwierdzaniu taryf, jednak jeszcze przed uchwaleniem tych zmian pojawił się problem, czy rada gminy może odmówić zatwierdzenia przedstawionych jej taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego i przedstawił stanowisko, w świetle którego rada gminy ma prawo podjąć uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf i podjęcie takiej uchwały nie skutkuje wejściem w życie taryfy po upływie 70 dni od dnia złożenia

⁶²⁴ Informacja za 2004 r., str. 206-207.

⁶²⁵ K 37/04.

⁶²⁶ Informacja za 2004 r., str.205-206.

⁶²⁷ Ustawa z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 729).

wniosku o jej zatwierdzenie, tak jak to ma miejsce w przypadku beczynności rady gminy, tj. nie zajęcia w ogóle stanowiska w kwestii zatwierdzenia taryf⁶²⁸. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, w której podzielił stanowisko zaprezentowane w sprawie przez Rzecznika⁶²⁹.

3. Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wniosek⁶³⁰ o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, którego wykładnia wywołała rozbieżności w orzecznictwie sądowym, a mianowicie, czy przepis art. 49 Kodeksu cywilnego stanowi samoistną podstawę materialnoprawną przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych urządzeń podobnych na własność przedsiębiorstwa lub zakładu, poprzez sam fakt ich fizycznego połączenia z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa lub zakładu. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że w orzecznictwie sądowym zarysowała się rozbieżność dotycząca zagadnienia, czy przepis art. 49 k.c. stanowi samoistną podstawę materialnoprawną przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania tzw. mediów na własność przedsiębiorstwa lub zakładu, poprzez sam fakt ich fizycznego połączenia z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa, czy też oznacza jedynie, iż z chwilą wejścia w skład przedsiębiorstwa urządzenia te przestają być częścią składową gruntu, co w żaden sposób samo przez się nie przesądza, jakiemu podmiotowi przysługuje prawo własności tych urządzeń. Rzecznik podziela w omawianym zakresie poglądy, które przedstawione zostały przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13.05.2004 r.⁶³¹ Aktualnie wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

⁶²⁸ RPO-502070-V/05 z 7.04.2005 r.

⁶²⁹ Uchwała NSA z 11.04.2005 r., II OPS 1/05.

⁶³⁰ RPO-514663-V/05 z 16.09.2005 r.

⁶³¹ III CK 39/04, OSNP 2005/6/89.

12. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane. Prywatyzacja i reprivatyzacja. Działania Rzecznika w sprawach papierów wartościowych

A. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności

1. Art. 77 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶³² wprowadza zasadę, że nie podlega aktualizacji wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości nabytej w drodze przetargu, w sytuacji, gdy wartość nieruchomości spadnie poniżej ceny uzyskanej na przetargu. Rozwiązanie takie ma przeciwdziałać praktykom „windowania” cen w przetargu znacznie powyżej wartości nieruchomości w celu nabycia użytkowania wieczystego, a następnie za pomocą aktualizacji wysokości opłaty rocznej obniżać obciążenia związane z tą opłatą, powołując się na realnie niższą wartość nieruchomości, niż ta wynikająca z przetargu. Co do zasady zakaz aktualizacji wysokości opłaty rocznej w takim przypadku nie budzi wątpliwości Rzecznika z zastrzeżeniem, że powinien on być wprowadzony czasowo, np. na pięć czy dziesięć lat. W ocenie Rzecznika bezwzględne i nieograniczone w czasie wyłączenie możliwości aktualizacji wykracza poza dopuszczalne granice ingerencji w prawo użytkowania wieczystego (prawo majątkowe), co w efekcie prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W dłuższej perspektywie czasowej mogą bowiem wystąpić sytuacje nieprzewidywalne przez uczestników przetargu, w wyniku których realna wartość nabywanych przez nich nieruchomości w sposób obiektywny obniży się, a oni nie będą mieli instrumentów przeciwdziałania takim zjawiskom. Ograniczony w czasie zakaz aktualizacji (w ciągu 5 lat od nabycia użytkowania wieczystego) ustawodawca przewidział tylko dla nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, w pozostałych przypadkach zakaz jest nieograniczony. Uwagi tej treści z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej Rzecznik przekazał Ministrowi

⁶³² Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Infrastruktury⁶³³, który poinformował, że Ministerstwo dokona analizy funkcjonowania przedmiotowego przepisu i w przypadku niekorzystnego wpływu na sytuację użytkowników wieczystych wystąpi z propozycją jego zmiany. Ponieważ dotychczas zmiana taka nie nastąpiła, Rzecznik w niedługim czasie ponownie zainteresuje tą sprawą właściwego Ministra.

2. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego⁶³⁴ Rzecznik zakwestionował konstytucyjność kilku rozwiązań dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (m. in. art. 136 ust. 6, art. 137 ust. 2, art. 129a ustawy o gospodarce nieruchomościami)⁶³⁵ wynikających z nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶³⁶. Przede wszystkim Rzecznik kwestionuje wyłączenie możliwości zwrotu prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zwrot możliwy jest obecnie jedynie w przypadku wywłaszczenia własności. Ponadto, jeśli cała nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia, w sposób znaczący utrudniony został zwrot tej części nieruchomości, która stała się zbędna. Musi zaistnieć możliwość wykorzystania jej zgodnie z planem miejscowym i sąsiedztwo poprzedniego właściciela. Nie można też żądać zwrotu, jeżeli co prawda nie zrealizowano określonego w decyzji celu wywłaszczenia, jednak został zrealizowany inny cel, który mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Ponieważ prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w przypadku jej niewłaściwego wykorzystania, jest korelatem uprawnień właścicielskich i ma swoje źródło w art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, wprowadzone zmiany, w ocenie Rzecznika, naruszają te normy konstytucyjne.

3. Do Rzecznika wpływały liczne skargi od obywateli będących wieczystymi użytkownikami gruntów znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, które udział w użytkowaniu wieczystym gruntu nabyły w związku z wykupem mieszkań. Skargi te dotyczyły nowych zasad ustalania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, wprowadzonych

⁶³³ RPO-470617-IV/04 z 8.03.2005 r.

⁶³⁴ RPO-485465-IV/04 z 14.03.2005 r.

⁶³⁵ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

⁶³⁶ Ustawa z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

w 2003 r.⁶³⁷ Po tej zmianie użytkownicy wieczyści nieruchomości znajdujących się w zasobie ANR, a wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, zobowiązani byli uiszczać opłatę roczną w wysokości 3% wartości nieruchomości. Tymczasem użytkownicy wieczyści pozostałych nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, a nie znajdujących się w zasobie ANR, uiszczają opłatę roczną w wysokości 1% wartości nieruchomości. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej użytkowników wieczystych nie znajdowało – w ocenie Rzecznika – uzasadnienia i naruszało konstytucyjną zasadę równości (równej ochrony praw majątkowych) oraz nakaz prowadzenia przez Państwo polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji). Po wymianie korespondencji w tej sprawie z Ministrem Skarbu Państwa⁶³⁸ Rzecznik zdecydował się zaskarżyć kwestionowaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego⁶³⁹, jednakże przed rozpatrzeniem tej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca zdecydował się na zmianę stanu prawnego w oczekiwanym przez Rzecznika kierunku⁶⁴⁰.

4. Zgodnie z art. 85 ust. 1 prawa wodnego⁶⁴¹, dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się m. in. wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości 50 metrów od stopy wału. Celem tego przepisu jest utrzymanie wałów w należytym stanie technicznym. Zakazuje się więc takich czynności gospodarowania, które mogłyby zachwiać stabilnością i szczelnością wałów. Z drugiej jednak strony szczególnie uciążliwy dla właściciela nieruchomości położonej w strefie ochrony wału i ograniczający w sposób znaczący jego prawo dysponowania nieruchomością jest zakaz wykonywania obiektów budowlanych. W ocenie Rzecznika wprowadzenie takich zakazów celem ochrony bezpieczeństwa osób i mienia jest usprawiedliwione w świetle konstytucji

⁶³⁷ Por.: ustawę z 20.12.2002 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 64).

⁶³⁸ Por.: Informacja RPO za 2004 r. Biuletyn RPO Nr 50, str. 208-209.

⁶³⁹ RPO-460547-IV/04 z 17.06.2005 r.

⁶⁴⁰ Por.: art. 6 ustawy z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459).

⁶⁴¹ Ustawa z 18.07.2001 r. - Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

(art. 31 ust. 3 Konstytucji), jednakże właściciel powinien w takiej sytuacji otrzymać stosowny ekwiwalent za ograniczenie prawa własności dla dobra publicznego, w postaci odszkodowania, wykupu lub nieruchomości zamiennej, stosownie do okoliczności danego przypadku. Obecny stan prawny tego nie zapewnia, mimo że w systemie prawa w podobnych okolicznościach takie rozwiązania funkcjonują (np. w ustawie o ochronie środowiska, o gospodarce nieruchomościami). Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Środowiska⁶⁴² o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie. Dotychczas jednak odpowiedź od Ministra nie nadeszła.

B. Prawo budowlane

1. Rzecznik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁶⁴³ na decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w C. z uwagi na błędne zastosowanie przez organ nadzoru budowlanego przepisów intertemporalnych wprowadzających zmiany do prawa budowlanego⁶⁴⁴. Mianowicie organ przyjął, że do spraw o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, wszczętych przed dniem 11.07.2003 r. (czyli przed wejściem w życie powołanych zmian) i zakończonych przed tą datą decyzją ostateczną, która została następnie uchylona przez sąd administracyjny, przy ponownym rozpoznaniu sprawy stosuje się przepis art. 59 ust. 7 prawa budowlanego⁶⁴⁵. Ten ostatni przepis, wprowadzony powołaną nowelizacją, stanowi, że stroną postępowania o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego jest tylko inwestor. Przy takiej interpretacji pozostałe strony postępowania, poza inwestorem, zostały pozbawione tego przymiotu i mimo że postępowanie w dalszym ciągu (po wyroku sądu administracyjnego) było kontynuowane, one nie brały już w nim udziału. Rzecznik uznał, że taka interpretacja jest nieuprawniona w świetle przepisu przejściowego, który stanowi, że do spraw wszczętych przed wejściem w życie nowelizacji, a niezakończonych decyzją ostateczną,

⁶⁴² RPO-476912-IV/04 z 24.08.2005 r.

⁶⁴³ RPO-416036-IV/02 z 22.06.2005 r.

⁶⁴⁴ Ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

⁶⁴⁵ Ustawa z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.).

stosuje się przepisy dotychczasowe. W ocenie Rzecznika wprawdzie decyzja ostateczna została w tej sprawie wydana przed 11.07.2003 r., ale sprawa nie została zakończoną tą decyzją. Po jej uchyleniu przez sąd administracyjny ta sama sprawa administracyjna toczyła się nadal i nadal powinny brać w niej udział te same strony, a art. 59 ust. 7 prawa budowlanego nie powinien mieć w tej sytuacji zastosowania. WSA nie wydał jeszcze w tej sprawie orzeczenia.

2. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁶⁴⁶, który uznał, że stroną postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, mogą być właściciele lub użytkownicy wieczności nieruchomości, których dotyczyła kwestionowana decyzja w dniu jej wydania, gdy tymczasem, w ocenie Rzecznika, stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona postępowania „zwykłego” zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji. W sprawie prowadzonej przez Rzecznika stwierdzenia nieważności decyzji zażądali kolejni właściciele nieruchomości sąsiadującej z inwestycją, a GINB odmówił wszczęcia postępowania z uwagi na brak u wnioskodawców przymiotu strony. Nie będąc właścicielami nieruchomości w czasie trwania postępowania o pozwolenie na budowę, zdaniem organu nie są oni też stroną w postępowaniu nadzorczym, nie mogą więc żądać jego wszczęcia. Sąd administracyjny podzielił stanowisko Rzecznika i uchylił decyzję GINB o odmowie wszczęcia postępowania nadzorczego⁶⁴⁷.

C. Prywatyzacja i reprivatyzacja

1. Nadal wpływały skargi pracowników sprywatyzowanych zakładów dotyczące nie ujęcia ich w grupach osób uprawnionych do nabycia nieodpłatnie akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Dotyczą one bądź 6-miesięcznego terminu dla złożenia oświadczenia o chęci

⁶⁴⁶ RPO-504675-IV/04 z 30.09.2005 r.

⁶⁴⁷ Wyrok WSA z 15.12.2005 r. VII S.A./WA 1070/05.

nabycia akcji, któremu uchybili, a który chcieliby przywrócić, bądź też niespełnienia warunku pracy przez okres 10 lat w prywatyzowanym przedsiębiorstwie, w szczególności osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy w sposób, który powodował niezaliczenie ich do grupy uprawnionych. Najwięcej skarg dotyczyło banków, w tym PKO BP i BGŻ itp.⁶⁴⁸ Rzecznik już w ubiegłych latach wskazywał na wątpliwą koncepcję przyjętej prywatyzacji, która u wielu osób budzi i budzić będzie rozgoryczenie oraz zarzuty pozbawienia prawa do objęcia części prywatyzowanego majątku. Osobnym problemem stało się zbycie przez część pracowników (około 1500 osób) Banku Handlowego zakupionych po 4 zł akcji tego banku w ramach jego prywatyzacji. Organy skarbowe wszczynają postępowania wyjaśniających przeciwko tym osobom, w celu sprawdzenia czy wywiązały się z ciążących na nich obowiązków podatkowych. Te nagłe i masowe działania organów podatkowych mają związek z upływającym 31.12.2005 r.⁶⁴⁹ okresem przedawnienia podatkowego. Stanowisko w przedmiocie opodatkowania zbycia akcji BH S.A. nabytych w tzw. „transzy pracowniczej” przez pracowników (lub byłych pracowników) BH S.A. zostało przekazane do wszystkich izb skarbowych przy piśmie z 9.10.2000 r. Nie zgadzając się z tym poglądem Rzecznik występował do Ministra Finansów⁶⁵⁰ wskazując, iż wobec błędnego wcześniejszego informowania pracowników BH S.A. w przedmiocie opodatkowania akcji, zobowiązanie podatników do zapłaty odsetek od uzyskanych przychodów jest sprzeczne z zasadami zaufania obywateli do państwa i prawa. Zdaniem Rzecznika zastany stan rodził po stronie tych podatników prawo podmiotowe do odszkodowania z uwagi na niezgodne z prawem działania organów państwa. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o rozwiązanie tego problemu w sposób kompleksowy. Minister poinformował⁶⁵¹, iż przekazane zostało izbom

⁶⁴⁸ RPO-517581-VI/05, RPO-490946-VI/05, RPO-506305-VI/05.

⁶⁴⁹ Art. 70 § 1 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Sprawa ta była badana w 2000 r. W ramach badania tej sprawy występowano dwukrotnie do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska, a w szczególności o wydanie przez Ministra Finansów urzędowej interpretacji czy sprzedaż tych akcji była objęta obowiązkiem podatkowym.

⁶⁵⁰ Np. RPO-357205-VI/00, RPO-519662-VI/05.

⁶⁵¹ Pismo z 14.12.2005 r. PB 5/N-033-98-BM6-1403/05.

skarbowym pismo⁶⁵² prezentujące stanowisko odzwierciedlające postulaty wyrażone w wystąpieniu Rzecznika. W międzyczasie zapadł wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, na mocy którego zasądzone od Skarbu Państwa odszkodowanie na rzecz powoda (osoby fizycznej) w wysokości stanowiącej równowartość odsetek naliczonych od zaległości podatkowej powstałej z tytułu niezapłaconego podatku od dochodów uzyskanych ze sprzedaży akcji pracowniczych BH⁶⁵³. Minister Finansów powiadomił Rzecznika, iż o zasadności umarzania odsetek od zobowiązania podatkowego pracowników BH, powiadomił 14.12.2005 r. organy podatkowe.

2. Napływały skargi drobnych posiadaczy akcji, sprywatyzowanych przedsiębiorstw na wprowadzony do Kodeksu Spółek Handlowych przepis dający możliwość tzw. „wyciskania drobnego akcjonariusza”. W tej materii Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁶⁵⁴, który został rozpoznany 21.06.2005 r. W wyroku⁶⁵⁵ stwierdzono, iż art. 418 § 1 ustawy Ksh⁶⁵⁶ rozumiany jako niewyłączający prawa akcjonariusza pokrzywdzonego przymusowym wykupem akcji do zaskarżenia uchwały o tym wykupie jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 176 ust. 1i nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Również art. 418 § 2 w związku z art. 417 § 1 Ksh jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 176 ust. 1 nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału przyjęta przez Ksh regulacja nie oznacza pozbawienia akcjonariuszy mniejszościowych prawa do ochrony sądowej, a co najistotniejsze do podnoszenia zarzutów ich pokrzywdzenia lub nadużycia prawa przez akcjonariuszy większościowych. Akcjonariusz

⁶⁵² Z 16.05.2002 r. PB 5/RM-033-152-62/02/1. W piśmie tym Minister Finansów potwierdził, po raz kolejny, stanowisko w sprawie opodatkowania dochodów uzyskanych przez pracowników Banku Handlowego ze sprzedaży akcji nabytych przy jego prywatyzacji oraz jednocześnie przyznał, że „błędne stanowisko organów podatkowych nie może rodzić niekorzystnych dla podatnika konsekwencji, np. w postaci naliczania odsetek od powstałej zaległości podatkowej”.

⁶⁵³ Wyrok z 22.04.2005 r. V Ca 243/05.

⁶⁵⁴ Dla przypomnienia: Rzecznik nie negował konstytucyjności samej idei umożliwiającej „wyciśnięcie drobnego akcjonariusza” lecz odczytywanie normy ustawy (także przez komentatorów Ksh) jako pozbawiającej akcjonariuszy zaskarżenia uchwały dot. „wyciśnięcia” zgromadzenia akcjonariuszy oraz wycenę akcji – do sądu.

⁶⁵⁵ P 25/02.

⁶⁵⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 1037.

„wykupiony” ma prawo do sądowej kontroli wyceny akcji dokonanej przez biegłego. Rozwiązało to sprawę „wyciśnięcia”, które jest stosowane w wielu państwa Unii jako ochrona spółki akcyjnej przed różnymi wnioskami mniejszości hamującymi jej rozwój.

D. Działania Rzecznika w sprawach papierów wartościowych

1. Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów problem niezgodności z Konstytucji § 102 ust. 6 pkt 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.05.2005 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych⁶⁵⁷. Zgodnie z tym przepisem sprawozdanie z działalności emitentów papierów wartościowych prowadzących działalność wytwórczą, budowlaną, handlową lub usługową powinno zawierać wartość wynagrodzeń, nagród lub korzyści, wypłaconych lub należnych każdej z osób zarządzających i nadzorujących emitenta⁶⁵⁸. Stanowi to ingerencję w prawo do nieujawniania informacji o sobie, chyba że ustawa tak stanowi (art. 51 ust. 1 Konstytucji). Obowiązek wprowadzenia takiego uregulowania do prawa polskiego wynika z Dyrektywy 2001/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.05.2001 r. w sprawie dopuszczenia papierów wartościowych do publicznych notowań giełdowych oraz zakresu informacji dotyczących papierów wartościowych, a także z zalecenia Komisji Europejskiej z 14.12. 2004 r. 2004/913/EC w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie. Jeśli prawo unijne wymagało implementacji tego typu rozwiązań do polskiego systemu prawnego, to – w ocenie Rzecznika – może to nastąpić, ale z poszanowaniem zasad polskiego porządku prawnego, który wymaga, aby ingerencja w prawa konstytucyjne obywateli, w tym w prawo do prywatności, następowała wyłącznie w drodze ustawy. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

2. Nadal wpływają skargi na brak działań mających na celu wykup przedwojennych papierów wartościowych, których po 1945 r. nie objęto obsługą. Posiadacze tych papierów wartościowych zaczynają składać w

⁶⁵⁷ Dz.U. Nr 49, poz. 463.

⁶⁵⁸ RPO-505929-VI/05 z 9.11.2005 r.

sądach pozwy przeciwko Skarbowi Państwa. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że – biorąc pod uwagę ciągłość Rzeczypospolitej – emitowane przed 1939 r. papiery wartościowe objęto gwarancją Państwa powinny być zostać przeliczone i wykupione. Obecnie zawisła w tej materii w Trybunale Konstytucyjnym skarga konstytucyjna⁶⁵⁹.

13. Ochrona konsumentów

A. Ochrona konsumentów usług finansowych

1. W 2005 r. koncentrowano się na zwalczaniu stosowania w umowach kredytu lub pożyczki zawyżonych odsetek, w szczególności jako „kary” za niespłacanie w terminach zaciągniętego kredytu (pożyczki). Skargi wskazywały na obciążanie – przez niektóre banki – kredytobiorcę odsetkami w wysokości do 100% w przypadku niespłacania kredytu, a lombardy oraz parabanki nawet w wysokości 1-2% dziennie. Mimo przepisu art. 304 Kk o przestępstwie wyzysku (dawniej lichwy) organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości rzadko ścigały to przestępstwo. Za lichwą kryją się życiowe tragedie osób, które pożyczają kilkaset złotych, a muszą spłacać po kilka tysięcy. Warto przypomnieć, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29.06.1924 r. o lichwie pieniężnej⁶⁶⁰, które obowiązywało także po zakończeniu działań wojennych trafnie rozwiązywało ten problem. Od 15 lat, tzn. od czasu zaniechania w końcu 1989 r. przez Radę Ministrów wykorzystywania (fakultatywnej w tym zakresie) delegacji ustawowej, zawartej w art. 359 § 3 Kc (w brzmieniu obowiązującym do 25.09.2003 r.) zjawisko lichwy zaczęło szerzyć się coraz bardziej. Mimo ewidentnie patologicznego charakteru lichwy i tragicznych skutków, jakie pociąga za sobą dla obywateli (zwykle przy tym tych najbiedniejszych i najbardziej bezradnych), zjawisko to niemal w ogóle nie spotkało się z

⁶⁵⁹ RPO-51423-VI/05.

⁶⁶⁰ Dz.U. RP Nr 56, poz. 574.

przeciwdziałaniem organów władzy publicznej⁶⁶¹. Roszczenia wierzycieli, w których dochodzone są „lichwiarskie odsetki” są przez sądy załatwiane w trybie przepisów o postępowaniu upominawczym, tj. na posiedzeniach niejawnych bez udziału stron, bo pozwani – zwykle ze względu na swoją ogromną niewiedzę prawną i nieporadność życiową – tylko w niewielkiej ich części w ogóle wnoszą w terminie sprzeciwu od nakazów zapłaty⁶⁶². Sąd Najwyższy zaczął wskazywać na potrzebę zwalczania tego zjawiska⁶⁶³. Orzecznictwo sądów krajów Unii Europejskiej wskazuje, że naliczanie wysokich odsetek przy kredytach i pożyczkach jest wyraźnie tępione. W Sejmie w 2004 i 2005 r., na skutek inspiracji Rzecznika, trwały intensywne prace nad projektami ustaw, które miały uniemożliwić „lichwę”. Wynikiem tych prac było uchwalenie 7.07.2005 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶⁶⁴. Przepisy tej ustawy weszły w życie 20.02.2006 r. i regulują „maksymalną wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej”. Jeżeli wysokość odsetek przekracza wysokość odsetek maksymalnych – należą się odsetki maksymalne. Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych, także w razie dokonania wyboru prawa obcego. Rozwiązaniu temu sprzeciwiają się banki.

2. Podjęto ponownie problem stosowania przez banki w umowach kredytu (pożyczki) zmiennej stopy procentowania. Z nadsyłanych przez kredytobiorców skarg wynika, iż część banków stosując zmienną stopę oprocentowania narusza zasady określone w art. 76 pkt 1 ustawy z dnia 29.08. 1997 r. – Prawo bankowe, gdyż w umowach kredytu nie są określone w ogóle lub są określane bardzo ogólnie warunki, które upoważniają bank do zmiany oprocentowania kredytu w okresie trwania

⁶⁶¹ Przykładem mogą być sprawy z Katowic i Łodzi, dotyczące umów pożyczki, w których zastrzeżone były odsetki w wysokości 1% dziennie, czyli 365% w stosunku rocznym, te jednak jak się okazuje do najwyższych jeszcze nie należą, bo znane są umowy zastrzegające odsetki w wysokości np. 9% dziennie, co wynosi 3285% w stosunku rocznym.

⁶⁶² Późniejsze starania o „uchylenie” wydanego nakazu podejmują, bez rezultatu, dopiero po wszczęciu w stosunku do nich egzekucji przez komornika, a zatem już po uprawomocnieniu się nakazu zapłaty.

⁶⁶³ Wyrok SN z 27.07.2000 r. IV CKN 85/00 OSP 2001/3/48.

⁶⁶⁴ Dz.U. Nr 157, poz. 1316.

umowy, co działa (najczęściej) na niekorzyść kredytobiorców. Problem ten Rzecznik podnosił już w 1991 i 1992 r. doprowadzając do wydania przez Sąd Najwyższy szeregu orzeczeń⁶⁶⁵. W tym stanie Rzecznik 23.09.2005 r.⁶⁶⁶ wystąpił do Prezesa NBP o zwrócenie przez Nadzór Bankowy uwagi bankom na niedopuszczalne praktyki. Prezes NBP polecił załatwienie tej sprawy Generalnemu Inspektorowi Nadzoru Bankowego, który skierował do zarządów wszystkich banków wyjaśnienia uznające słuszność żądań Rzecznika. Ponownie podniesiony został problem odmowy udzielania kredytu przez niektóre banki z powodu rzekomego „braku zdolności kredytowej” klientów banków w związku z przekroczeniem przez nich wieku 70 lat. Tego rodzaju odmowy uzasadniają zarzut o dyskryminacji obywateli w „podeszłym wieku”. Odmowa udzielenia kredytu tylko ze względu na przekroczenie przyjętego przez bank wieku nie może mieć miejsca. Odmowy pracowników banku są przy tym odczuwane przez ludzi starszych – jako obraźliwe. W tej materii Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Zarządu Związku Banków Polskich⁶⁶⁷.

B. Usługi telekomunikacyjne

1. W dalszym ciągu najważniejszym problemem dla abonentów jest uzyskanie właściwej informacji o zagrożeniach jakie mogą ich spotkać w trakcie realizacji umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych i możliwościach ich uniknięcia. Takie problemy mają przede wszystkim abonenci Telekomunikacji Polskiej. Spółka wprowadza nowe usługi o podwyższonej opłacie ale nie informuje odpowiednio wcześniej abonentów o możliwości zablokowania tych usług, albo nie stwarza takich możliwości przed wprowadzeniem usługi⁶⁶⁸. Obecnie mniej jest skarg na podłączanie się do sieci i korzystanie z cudzej linii na szkodę abonenta dokonując połączenia z numerami 0700. Zwiększyła się jednak liczba skarg na połączenia dokonane w sieci internetowej za pośrednictwem

⁶⁶⁵ Uchwała SN z 19.05.1992 r. III CZP 50/92.

⁶⁶⁶ RPO-524971-II/05.

⁶⁶⁷ RPO-400301-VI/02 z 14.11.2002 r. Odpowiedź z 6.12.2005 r. powołująca się na wymogi z art. 70 ust. 1 Prawa Bankowego.

⁶⁶⁸ RPO-507717-VI/05.

programu przekierowującego połączenia z sieci na połączenia o podwyższonej opłacie. Często dzieje się to bez wiedzy użytkownika komputera. Sprawa ta stała się problemem dotyczącym wielu użytkowników stron internetowych, którzy dopiero po otrzymaniu – do zapłaty – faktury VAT dowiadują się o połączeniu się ze stronami dodatkowo płatnymi i o kosztach tych połączeń⁶⁶⁹. Zdaniem Rzecznika, świadczenie usług za pośrednictwem dialerów jak i żądanie opłat za zarejestrowanie przez urządzenie zaliczające połączenia (na podstawie umowy pomiędzy TP S.A. a usługodawcą stron, za które żąda dodatkowej opłaty) powinno być właściwie udokumentowane i w przypadku złożenia przez abonenta reklamacji powinny być przedstawione przez operatora, tj. przez usługodawcę bądź przez TP S.A. odpowiednie dowody⁶⁷⁰. W sprawie tej Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty zobowiązał się do podjęcia postępowania wyjaśniającego, ale – jak dotąd – nie poinformował o skutkach tych badań. Spółka nie wywiązuje się też z przyjętego obowiązku, na mocy którego – zgodnie z § 30 ust. 1 Regulaminu świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych przez Telekomunikację Polską S.A. – w przypadku stwierdzenia przez TP, że z należącego do abonenta urządzenia końcowego generowane są połączenia, których natężenie może spowodować zagrożenie wysokich płatności za usługi, TP telefonicznie powiadamia o tym fakcie abonenta. Abonenci dowiadują się o wysokości opłat dopiero po otrzymaniu faktury VAT, co następuje często dopiero w połowie następnego okresu rozliczeniowego⁶⁷¹. Notuje się nadal przypadki, że TP S.A. pobiera opłaty za blokadę połączeń o podwyższonej opłacie i za wydruk bilingu pomimo, że art. 93 ust. 3 i 5 ustawy z 16.07.2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁶⁷² zobowiązuje Spółkę do nieodpłatnego zablokowania połączeń wychodzących do określonych kategorii numeracji lub usług oraz do dostarczania szczegółowego, bezpłatnego wykazu wykonanych usług

⁶⁶⁹ W takich sprawach TP S.A. twierdzi, iż połączenie o podwyższonej płatności następuje na skutek świadomego i dobrowolnego przekierowania połączenia internetowego na usługi o podwyższonej płatności przy pomocy „kliknięcia myszką na przycisk”. W ten sposób uruchamia się program (tzw. dialer), który przekierowuje ruch na strony internetowe danego portalu tematycznego.

⁶⁷⁰ RPO-485222-VI/04.

⁶⁷¹ RPO-486970-VI/04.

⁶⁷² Dz.U. Nr 171, poz. 1800.

telekomunikacyjnych, tak aby abonent mógł weryfikować i kontrolować ponoszone opłaty. O zaniechanie takich praktyk Rzecznik wystąpił do Prezesa TP S.A. i oczekuje na reakcję⁶⁷³.

2. Abonenci nadal narzekają na obsługę klienta przez TP S.A. w ramach numeru „błękitnej linii” (9393), jednakże często każdy kontakt z konsultantem rejestrowany jest jako kolejna reklamacja. W związku z tym, że na zasadzie art. 106 ust. 2 ustawy z 16.07.2004 r. Prawo telekomunikacyjne zobowiązuje do rozpatrzenia reklamacji usługi telekomunikacyjnej w terminie 30 dni od dnia jej złożenia pod rygorem uwzględnienia tej reklamacji Spółka szablonowo, bez uzasadnienia faktycznego i prawnego konkretnej sprawy, odmawia uwzględnienia reklamacji. Jeżeli uwzględni – zdarza się – że przesyła kilka lub kilkanaście faktur korygujących, z których nie wynika jakie zadłużenie istnieje na koncie abonenta⁶⁷⁴. Zdarza się, że TP wystawia faktury korygujące do faktur korygujących⁶⁷⁵. W takiej sytuacji Abonent nie wie ile ma dopłacić albo ile pieniędzy TP powinna jemu zwrócić. Tym bardziej, że Spółka nie przesyła nadpłaconej kwoty i nie informuje abonenta co powinien zrobić, aby otrzymać zwrot pieniędzy. TP nie informuje także dokładnie osób, którym przedstawia ofertę Neostrady na zasadach promocji o konsekwencji przekroczenia 30 dniowego okresu tej promocji. Po upływie tego okresu Spółka nie wystawia faktur przez kilka/kilkanaście okresów rozliczeniowych, a następnie w jednym dniu wystawia fakturę na łączną kwotę z terminem płatności 14 dni od wystawienia, tj. de facto 5-3 dni od doręczenia tej faktury nieświadomemu swej sytuacji abonentowi⁶⁷⁶. Indagowana w tych sprawach Spółka twierdzi, że winę za ten stan ponoszą urządzenia rejestrujące i błąd w bazie danych. W dalszym ciągu zdarzają się przypadki, że przed rozpatrzeniem reklamacji Spółka blokuje możliwość dokonywania połączeń wychodzących i przekazuje dane osobowe abonenta firmom windykacyjnym⁶⁷⁷ brak rozbudowy sieci telekomunikacyjnych

⁶⁷³ RPO-506003-VI/05, RPO-515235-VI/05.

⁶⁷⁴ RPO-498389-VI/05.

⁶⁷⁵ RPO-497541-VI/05.

⁶⁷⁶ RPO-498177-VI/05.

⁶⁷⁷ RPO-497541-VI/05.

3. Wiele osób, mieszkających na wsi i w małych miasteczkach, narzeka na jakość świadczenia usług telekomunikacyjnych przez TP S.A. drogą połączeń radiowych. O ile połączenia głosowe są dostatecznej jakości to korzystanie z internetu jest co najmniej bardzo utrudnione. Z powodu wolnego działania internetu z winy operatora abonenci żądają zmniejszenia opłat za te usługi⁶⁷⁸. TP odmawia również podłączenia do sieci twierdząc, że brak jest możliwości technicznych do zawarcia i realizacji umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, gdyż jest to nieopłacalna inwestycja⁶⁷⁹. Nasuwa się podejrzenie oszczędzania przez TP S.A. na inwestycjach dla zwiększenia zysku do podziału między akcjonariuszy. Konsumenci są tu bezsilni. Otrzymano skargi, że TP namawia osoby, które podpisały umowy o preselekcję na świadczenie usług telekomunikacyjnych za pośrednictwem innych operatorów do zmiany oświadczenia oferując różnego rodzaju promocje. Jeżeli abonent nie wyrazi zgody na zmianę oświadczenia TP S.A. albo utrudnia korzystanie z preselekcji lub w sposób niezrozumiały dla abonenta i bez jego wiedzy zmienia jego oświadczenie i znosi preselekcje twierdząc, że taką dyspozycję złożył abonent⁶⁸⁰. Rzecznik skierował tę sprawę do Prokuratury w celu zbadania autentyczności zakwestionowanych przez abonenta podpisów. TP S.A. i operatorzy telefonii komórkowej a także spółki windykacyjne działające jako pełnomocnik operatora (lub jako wierzyciel) przesyłają wezwania do zapłaty określając kwotę do zapłaty bez wyszczególnienia poszczególnych pozycji i bez wskazania jakiego rachunku dana kwota dotyczy. Nie przedstawiają też od jakiej kwoty, za ile dni i jakiej wysokości naliczają odsetki ustawowe. Spółki windykacyjne naliczają sobie opłatę administracyjną w wysokości np. 35 zł nie podając na jakiej podstawie żądają tej kwoty od abonenta⁶⁸¹. Treść pism jakie abonenci otrzymują od spółek windykacyjnych nie zawiera informacji o wiarygodności. Zawierają natomiast wysokość kosztów ewentualnego postępowania sądowego, zastępstwa procesowego, opłat za postępowanie komornicze. Spółki windykacyjne wprowadzają w błąd

⁶⁷⁸ RPO-499914-VI/05, RPO-516245-VI/05.

⁶⁷⁹ RPO-511359-VI/05.

⁶⁸⁰ RPO-503079-VI/05.

⁶⁸¹ RPO-497016-VI/05.

abonentów co do ich sytuacji prawnej. Abonenci są wzywani do dzwonienia, a nawet osobistego stawiennictwa w siedzibie spółek. Pracownicy spółki windykacyjnej telefonują do abonentów i straszą ich, że jeżeli nie dokonają wpłaty to przyjdą do nich windykatorzy w celu otrzymania należności lub dokonania spisu majątku⁶⁸². TP przekazuje dane osobowe spółkom windykacyjnym przed zakończeniem postępowania reklamacyjnego⁶⁸³. Do działań windykacyjnych wykorzystywana jest również spółka detektywistyczna. Podjęto działania w wyniku nadesłania skarg przez abonentów TP S.A., którzy podnosili, iż operator do przesłanych w marcu 2005 r. faktur VAT za świadczone usługi telekomunikacyjne dołączył informację o podniesieniu od 1.03.2005 r. ceny na świadczoną usługę dostępu do Internetu, a tym samym naruszył dyspozycję zawartą w art. 61 ust. 5 pkt 1 ustawy z 16.07.2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁶⁸⁴. Rzecznik zwrócił się do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶⁸⁵ z prośbą o zbadanie, czy operator nie naruszył zbiorowych interesów konsumentów. W odpowiedzi⁶⁸⁶ poinformowano, iż zostało wszczęte postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy działania TP S.A., polegające na pobieraniu opłat za wypowiedzenie umowy o świadczenie usługi neostrada tp zawartej na czas określony, zgodnie z postanowieniami cennika usługi neostrada tp (tabela 6, poz. 4), w sytuacji wypowiedzenia przez użytkowników ww. umów z powodu podwyższenia przez TP S.A. cen usługi, mogą stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 23a ustawy z 15.12. 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁶⁸⁷. UOKiK po przeprowadzeniu postępowania, wszczął postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dot. pobierania przez TP S.A. od abonentów posiadających umowy o świadczenie usługi neostrada tp zawarte na czas określony, opłat za przedterminowe rozwiązanie umowy w sytuacji podwyższenia cen usług, co może być niezgodne z przepisami art. 61 ust. 6 w związku z art.

⁶⁸² RPO-503079-VI/05.

⁶⁸³ RPO-486192-VI/04.

⁶⁸⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800.

⁶⁸⁵ RPO-505690-VI/05.

⁶⁸⁶ Pismo z 7.07.2005 r.

⁶⁸⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.

57 ust. 6 ustawy z 16.07.2004 r. Prawo telekomunikacyjne – o czym Rzecznik został poinformowany ze strony UOKiK⁶⁸⁸.

4. N skutek wystąpienia Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował⁶⁸⁹, iż zdaniem Ministerstwa art. 80 ustawy Prawo telekomunikacyjne obejmuje również obowiązek zamieszczania w szczegółowym wykazie wykonanych usług telekomunikacyjnych informacji o zrealizowanych połączeniach polegających na przesłaniu wiadomości SMS. Ponadto Ministerstwo poinformowało, iż problem ten zostanie przedstawiony Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty w celu wyjaśnienia, jaka jest praktyka dostawców usług telefonii komórkowej w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Infrastruktury⁶⁹⁰ o przesłanie informacji w sprawie poczynionych ustaleń przez Prezesa Urzędu. Rzecznik poprosił także o informacje, czy resort podejmie czynności mające na celu nowelizację ustawy Prawo telekomunikacyjne w celu zagwarantowania abonentom możliwości kontroli naliczonych opłat za usługi telekomunikacyjne. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury⁶⁹¹ w uzupełnieniu odpowiedzi z 26.04.2005 r. poinformował, że pracownicy Mazowieckiego Oddziału Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty przeprowadzili kontrolę przestrzegania art. 80 ustawy Prawo telekomunikacyjne u trzech przedsiębiorców telekomunikacyjnych: Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o., Polkomtel S.A. i PTK Centertel Sp. z o.o. Ustalono jedynie, iż kontrolowani przedsiębiorcy nie zawsze wykazują numer docelowy wiadomości SMS w przypadku wiadomości wysyłanych w ramach roamingu międzynarodowego⁶⁹².

⁶⁸⁸ Pismo z 28.09.2005 r. DDK-076-222/05.

⁶⁸⁹ Pismo z 26.04.2005 r.

⁶⁹⁰ Pismo z 26.08.2005 r.

⁶⁹¹ Pismo z 19.09.2005 r.

⁶⁹² Jednocześnie Prezes URTiP uznał, że nałożenie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązku wykazywania numeru docelowego wiadomości SMS wysyłanych w ramach roamingu międzynarodowego nie wydaje się celowe ze względu na to, że istniejący stan faktyczny uwarunkowany jest standardami wykorzystywanymi przez współpracujących operatorów zagranicznych i jest zgodny z wymaganiami ETSI oraz GSM Association.

C. Usługi w przewozie lądowym

1. Zmniejszyła się ilość skarg na niewłaściwy sposób kontroli biletów przez pracowników Spółki „R”, którym zlecono prowadzenie kontroli biletów na trasach kolejowych. Jest to być może rozwiązanie oszczędne ale nie „zastępujące” ochronę konduktorską. Problemy mieli podróżni z niewłaściwie wystawionym bilet⁶⁹³. Nie wiadomo dlaczego wydawane zostały bilety o wyższej wartości⁶⁹⁴. Po interwencji Rzecznika PKP zwracało podróżnym nadpłacone pieniądze.

2. Rzecznik zwrócił się do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶⁹⁵ w sprawie narzucania pasażerom podróżującym pociągami obsługiwanymi przez WKD Sp. z o.o. uciążliwych warunków zawierania umowy przewozu. Skarżący się podnosili, że pasażerowie uprawnieni do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego, którzy podróżują pociągami obsługiwanymi przez WKD Sp. z o.o., zmuszeni są do nabywania całego biletu na przejazd, gdyż osoby prowadzące pociąg nie sprzedają biletów ulgowych. W związku z tym Rzecznik wystąpił z prośbą do UOKiK o zbadanie, czy WKD Sp. z o.o. nie narzuca konsumentom uciążliwych warunków umowy przewozu, które przynoszą jej nieuzasadnione korzyści finansowe. Rzecznik został zawiadomiony⁶⁹⁶, że Delegatura UOKiK w Warszawie wszczęła postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy w związku z działaniami spółki polegającym na stwarzaniu konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw poprzez uniemożliwienie korzystania z ulgowych przejazdów (innych niż objęte ulgą 100%) uprawnionym pasażerom dokonującym zakupu biletów u maszynistów, nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy. Rzecznik został poinformowany⁶⁹⁷.

⁶⁹³ RPO-495651-VI/05.

⁶⁹⁴ RPO-493964-VI/05.

⁶⁹⁵ RPO-486977-VI/04 z 15.11.2004 r..

⁶⁹⁶ Pismo z 20.12.2004 r. RWA-076-34/04.

⁶⁹⁷ Pismo z 29.09.2005 r. RWA-76-9/05. Prezes UOKiK po zakończeniu postępowania wyjaśniającego w tej sprawie uznał, iż nie jest możliwe czynienie WKD Sp. z o.o. zarzutu z podejmowanych przez nią działań polegających na sprzedawaniu przez maszynistów wyłącznie biletów normalnych oraz objętych ulgą 100%.

iż przedmiotowe postępowanie jest w toku. Do chwili obecnej Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie przesłał informacji o zakończeniu postępowania oraz zapadłej decyzji w tej sprawie.

3. Holowanie i przechowywanie ściągniętych pojazdów jest czynnością odpłatną, stanowiącą intratną działalność gospodarczą. Ustawa nie zabezpieczyła jednak podpisywania umów z firmami zajmującymi się holowaniem i parkowaniem pojazdów przed ewentualnymi nadużyciami w ich wyborze. Trybunał Konstytucyjny w maju 2005 r. rozpoznał wniosek Rzecznika⁶⁹⁸ o zbadanie zgodności art. 130a ust. 5 i 6 ustawy – Prawo o ruchu drogowym z art. 2 i art. 22 Konstytucji⁶⁹⁹. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁷⁰⁰, że zaskarżony art. 130a ust. 5 i 6 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷⁰¹ jest niezgodny z art. 2 i art. 22 Konstytucji. Przepisy te utracą moc obowiązującą z dniem 30.06.2006 r., gdyż Trybunał odroczył wejście w życie wyroku.

4. Nadal wpływały skargi przedsiębiorców prowadzących firmy zajmujące się holowaniem i przechowywaniem na swoich parkingach pojazdów usuwanych z drogi na koszt właściciela na podstawie art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wskazujące na niedostateczne uregulowanie sprawy postępowania z pojazdami, które nie odebrane przez właścicieli przechodzą z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa. Przedsiębiorcy podnoszą, że nie tylko nie mogą odzyskać należności za holowanie i parkowanie pojazdów od ich pierwotnych właścicieli, ale także od Skarbu Państwa, a ponadto muszą ponosić dalsze koszty przechowania pojazdów, do czasu aż organy państwowe podejmą odpowiednie decyzje. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Finansów z wnioskiem o jednoznaczne uregulowanie powyższych kwestii,

⁶⁹⁸ Rzecznik 14.05.2004 r. zaskarżył wskazane przepisy do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż w jego ocenie treść ich w istotny sposób ograniczała wolność prowadzenia działalności gospodarczej i wobec braku w ustawie przesłanek materialnoprawnych umożliwiała całkowicie dowolną interpretację przez organ administracji publicznej okoliczności decydujących o wyznaczeniu danego podmiotu do usuwania pojazdów bądź też decydujących o wyznaczeniu parkingu strzeżonego.

⁶⁹⁹ RPO-417214-VI/02.

⁷⁰⁰ Wyrok z 7.06.2005 r. K 23/04. TK podzielił zastrzeżenia Rzecznika dotyczące braku w zaskarżonych przepisach jakichkolwiek przesłanek które determinowałyby decyzje przy wyznaczaniu podmiotów gospodarczych do holowania pojazdów oraz prowadzenia parkingów strzeżonych.

⁷⁰¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.

a także skoordynowanie i zintensyfikowanie działań organów administracji publicznej, w tym organów skarbowych⁷⁰². W ocenie Rzecznika przedsiębiorcom tym przysługują roszczenia cywilne przeciwko Skarbowi Państwa, których mogą dochodzić na drodze sądowej. Realizacja tych praw narazi budżet państwa (podatników) na dodatkowe koszty z tytułu należnych odsetek, odszkodowań, kosztów sądowych i egzekucyjnych. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że podziela stanowisko Rzecznika o niezasadności obciążania budżetu państwa wydatkami związanymi z usuwaniem pojazdów z drogi i ich parkowaniem. Nie jest to jednak możliwe bez zmiany art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W związku z zapowiedzią nowelizacji, sprawa pozostaje nadal w sferze zainteresowania i uwagi Rzecznika.

5. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Ministerstwo Infrastruktury od 1.01.2005 r. nie wycofało się z pobierania opłat drogowych. Rzecznik podjął więc decyzję o skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie, że § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14.12. 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych, jest niezgodny z treścią upoważnienia zawartego w art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym oraz z treścią wzorca art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister Infrastruktury bowiem z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wprowadził ograniczenia ważności kart opłaty drogowej⁷⁰³. Wniosek oczekuje w Trybunale Konstytucyjnym na wyznaczenie terminu rozpoznania⁷⁰⁴.

⁷⁰² RPO-473310-VI/04.

⁷⁰³ Przedsiębiorcy, w szczególności prowadzący osobiście drobną działalność przewozową, korzystają najczęściej z tzw. „winiet dobowych” lub „siedmiodobowych”. Ze względu na małą liczbę zleceń i ograniczony dostęp do jednostek prowadzących dystrybucję kart – dla zabezpieczenia się w razie potrzeby nagłego wyjazdu zakupują oni karty opłaty dobowej lub siedmiodniowej z wyprzedzeniem. Niejednokrotnie zdarza się jednak, że karty te tracą ważność, gdyż w ciągu tygodnia przedsiębiorcy nie otrzymują żadnego zlecenia.

⁷⁰⁴ U. 3/05.

D. Wyłudzenia dokonywane na szkodę konsumentów przez firmy wysyłkowe

W tego rodzaju sprawach w 2005 r. znacząco zmniejszyła się ogólna liczba wpływających skarg. Coraz większa część z wpływających skarg w tej materii nie sprowadza się już jak wcześniej do próśb aby Rzecznik „załatwił” skarżącemu wydanie „nagrody”, którą w swoim przekonaniu piszący „już wygrał”, czy zwrotu straconych na zakupy lub rozmowy telefoniczne pieniędzy. Skala tego zjawiska uległa zmniejszeniu zapewne wskutek szybszych i bardziej zdecydowanych niż w latach ubiegłych reakcji odpowiednich organów, zwłaszcza ścigania, na sygnały od konsumentów o stosowaniu takich praktyk, a także powtarzanych przede wszystkim w mediach akcji edukacyjno ostrzegawczych przygotowywanych przez UOKIK i organizacje konsumenckie⁷⁰⁵.

E. Działalność firm windykacyjnych

Wszechobecna, agresywna reklama kredytów gotówkowych oraz przy zakupie towarów, wmawiająca, że kredyt uzyskuje „niemal za darmo”, czasowo bez odsetek, powoduje coraz większe zadłużanie konsumentów. Część udzielonych kredytów bądź pożyczek gotówkowych jest „kredytami trudno realizowanymi” ze względu na utratę możliwości ich spłacania. Stan ten a także niewydolność części komorników, spowodowały powstawanie licznych firm windykujących długi. Znaczącą jednostkę na rynku windykacji długów stała się firma SI Sp. z o.o. oraz firma „IJ” stosująca niekonwencjonalne środki mające wpływać na zwrot długu (w tym środki na pograniczu zastraszania). Firm windykacyjnych jest aktualnie bardzo wiele. Poza nimi działają różni „ściągacze długów” straszący dłużnika metodą „kija basebolowego” a nawet możliwością wystąpienia „zdarzenia losowego” członka rodziny dłużnika. Niektóre

⁷⁰⁵ W Sądzie Rejonowym w P. zapadł pierwszy jak dotąd w tego typu sprawach wyrok skazujący prowadzącego firmę „P” w związku z pozyskiwaniem pieniędzy metodą „na cenną nagrodę” za czyn z art. 286 § 1 Kk na karę m.in. 5 lat bezwzględnego pozbawienia wolności (ale w wyniku apelacji oskarżonego wyrok ten został przez Sąd II instancji uchylony i sprawa oczekuje na ponownego rozpoznania przez Sąd Rejonowy; nadal w toku jest w Ł. karny proces sądowy z taką samą kwalifikacją czynu przeciwko właścicielce firmy „A” i jej 2 współpracownikom; także nadal (od 2003 r.) jest prowadzone przez Prokuraturę w W.) postępowaniami.

windykacje wspierają prowadzonymi przez siebie firmami detektywistycznymi. Firmy nie tylko świadczą usługi polegające na prowadzeniu windykacji na zlecenie w imieniu i na rzecz przedsiębiorstw - wierzycieli, lecz również skupują od pierwotnych wierzycieli długi, także takie, dla których upłynęły już terminy przedawnienia. Transakcje dokonywane są przy tym między bankami i innymi przedsiębiorcami a firmami windykacyjnymi najczęściej bez wiedzy i zgody zainteresowanego konsumenta, który o zbyciu jego długu dowiaduje się najczęściej dopiero z wezwania do zapłaty, jakie nadsyła mu firma windykacyjna. Pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie WSA i NSA⁷⁰⁶ w analogicznych sprawach dotyczących ochrony danych osobowych dłużników, co do dopuszczalności cesji wierzytelności gdy dłużnikiem jest konsument (art. 509 Kc) w świetle art. w art. 385³ pkt 5 Kc (tylko za zgodą konsumenta) a co za tym idzie – czy dopuszczalne jest udostępnianie danych osobowych takiego dłużnika (przez zbywcę) nabywcy wierzytelności, na której zbycie konsument nie wyrażał zgody. NSA, rozpoznając kasację od wyroku WSA⁷⁰⁷ sprawie ze skargi firmy Polkomtel S.A. na decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁷⁰⁸ zawierającą nakaz nieudostępniania przez operatora danych osobowych abonenta przetwarzanych w związku z przelewem wierzytelności, dokonanej przez operatora bez zachowania warunków określonych w art. 385³ pkt 5 Kc tj. bez zgody abonenta o 6.06.2005 r. przedstawił do rozstrzygnięcia przez skład 7 sędziów pytanie prawne NSA⁷⁰⁹. NSA w składzie 7 sędziów nie udzielił odpowiedzi, natomiast przejął kasację do rozpoznania. Wyrokiem z 6.06.2005 r.⁷¹⁰ uchylił decyzję GODO, uznając ją za wydaną z naruszeniem prawa, w uzasadnieniu prezentując pogląd, iż „nie można przyjąć z góry założenia, że nie można przenieść wierzytelności na osobę trzecią, gdy dłużnikiem jest konsument, bez zgody dłużnika (art. 509 § 1 Kodeksu cywilnego), ponieważ sprzeciwiałoby się to ustawie (art. 385³ pkt 5 Kodeksu

⁷⁰⁶ Por. m.in. wyroki NSA z 12.10.2004 r. i z 16.12.2004 r.

⁷⁰⁷ II S.A. 2717/03.

⁷⁰⁸ Decyzja z 13.06.2003 r. Nr GI-DEC-DS.-97/03/338,399.

⁷⁰⁹ OSK 867/04. z 17.01.2005 r.

⁷¹⁰ I OPS 2/05.

cywilnego)”.Do Rzecznika wpłynął wniosek GIODO o wystąpienie z pytaniem prawnym celem ostatecznego wyjaśnienia wątpliwości, co do relacji art. 509 Kc oraz art. 385¹ § 1 oraz 385³ pkt 5 Kc oraz dopuszczalności powoływania się na te regulacje przez GIODO w decyzjach administracyjnych wydawanych w sprawach dotyczących przetwarzania danych osobowych w związku z przelewem wierzytelności⁷¹¹.

F. Usługi ubezpieczeniowe

Ochrona konsumentów ubezpieczeniowych w ostatnich latach uległa istotnym zmianom w szczególności w zakresie ochrony jaką miało gwarantować ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej sprawcy wypadku komunikacyjnego. Ubezpieczenie to miało chronić ofiarę wypadku w sytuacji niewypłacalności sprawcy. Aktualnie, ze względu na pogoń zakładów ubezpieczeń za maksymalnym zyskiem, stało się jeszcze jednym „przeciwnikiem” ofiary wypadku dążącym do minimalizacji szkody i de facto występując przeciwko ofierze po stronie sprawcy. Zakłady ubezpieczeń odmawiają poszkodowanym wglądu w pełne akta prowadzonego postępowania szkodowego; odmawiają także Rzecznikowi przedstawienia tych akt. Należy przypomnieć, iż już w 2002 r. (26.07. i 18.10.) Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej oraz do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych w sprawie nieudzielania przez zakłady ubezpieczeń zgody na wgląd w akta szkodowe⁷¹². Zakłady ubezpieczeniowe, w szczególności TUiR „W” stwierdzają, iż akta stanowią „wewnętrzną dokumentację”, która nie musi być udostępniana jakimkolwiek podmiotowi. Niektóre zakłady ubezpieczeniowe stają na stanowisku, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami nie istnieje obowiązek okazywania ubezpieczonemu dokumentów zgromadzonych w postępowaniu likwidacyjnym, zaś zasady wynikające z art. 9 Kpk, zgodnie z którym strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać z nich wyciągi i odpisy, nie mają

⁷¹¹ RPO-519723-VI/05.

⁷¹² RPO-411569-VI/02.

zastosowania przy realizacji zobowiązań o charakterze umownym. W obowiązującej od 1.01.2004 r. ustawie z 22.05.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷¹³, znalazł się przepis, iż zakład ubezpieczeń ma obowiązek udostępnić stronom informacje i dokumenty, które miały wpływ na ustalenie odpowiedzialności gwarancyjnej zakładu ubezpieczeń i wysokości odszkodowania lub świadczenia. Strony te mają prawo do wglądu do akt szkodowych i sporządzania na swój koszt odpisów lub kserokopii dokumentów akt szkodowych, przy czym sposób udostępniania akt szkodowych nie może wiązać się z nadmiernymi, ponad potrzebę, utrudnieniami dla tych osób (art. 16 ust. 4 ustawy). Ustawa ta jednak nie stanowi *expressis verbis* o prawie Rzecznika do żądania nadesłania akt szkodowych (jest tam tylko mowa o prawie do żądania nadesłania informacji – art. 19 ust. 2 pkt 13) – jednakże takie prawo wynika z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO. Z innych działań Rzecznika w sprawach ubezpieczeniowych trzeba zwrócić uwagę na kwestie związane z wymierzaniem przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny tzw. opłatami karnymi za niezawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów – na podstawie obowiązującego do końca 2003 r. art. 90 lit. e ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁷¹⁴. Chodzi przede wszystkim o fakt, iż obowiązujące do końca 2003 r. uregulowania prawne nie przewidywały żadnych ulg w wymiarze wskazanej opłaty karnej; nie różnicowały również jej wysokości w zależności od tego, ile wyniosło opóźnienie. Na skutek działań Rzecznika, w obowiązującej od 1.01.2004 r. ustawy z 22.05.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁷¹⁵ wspomniana kwestia uległa zmianie.

⁷¹³ Dz.U. Nr 124, poz. 1151.

⁷¹⁴ Dz.U. 1996 r., Nr 11, poz. 62, ze zm.

⁷¹⁵ Dz.U. Nr 124, poz. 1152.

14. Problematyka danin publicznych

A. Podatek od towarów i usług

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 22.02.2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁷¹⁶ o stwierdzenie, że przepis art. 86 ust. 3 i ust. 5 ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług⁷¹⁷ w zakresie, w jakim ogranicza podatnikom VAT możliwość zwrotu różnicy oraz obniżenia podatku należnego o podatek naliczony (art. 86 ust. 1 tej ustawy) w związku z zakupem pojazdów samochodowych (ciężarowych) innych niż pojazdy osobowe, które nie posiadają wyciągu ze świadectwa homologacji lub odpisu decyzji zwalniającej z obowiązku uzyskania świadectwa homologacji a także zakupu paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu przeznaczonych do ich napędu – jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Rzecznik 3.11.2005 r. złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług w zakresie, w jakim określa czynności, których wykonanie nie jest w rozumieniu art. 15 ust. 2 tej ustawy uznane za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą (opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu oraz wynagrodzenia biegłych sądowych) – narusza zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Interpretacja tego przepisu dokonana przez Ministra Finansów nie może być podstawą opodatkowania, gdyż stoi to w sprzeczności ze wzorcem zawartym w art. 217 oraz art. 87 Konstytucji. Niejasność o jakiego rodzaju odpowiedzialność chodzi może prowadzić do tworzenia rozszerzającej wykładni przez organy stosujące prawo podatkowe, która nie jest w

⁷¹⁶ RPO-476084-VI/04. Rzecznik podniósł, iż fundamentalną zasadą podatku od wartości dodanej jest uprawnienie podatnika do odliczenia podatku naliczonego od podatku należnego przy nabyciu towarów i usług związanych z wykonywaniem czynności opodatkowanych. Jest to prawo podatnika VAT wynikające z konstrukcji podatku od wartości dodanej. Stąd też nie może być ono zróżnicowane dla podatników charakteryzujących się taką samą cechą istotną w równym stopniu (np. charakteryzujących się wykorzystywaniem do wykonania takich samych czynności opodatkowanych samochodów ciężarowych) tylko dlatego, że pojazd ten nie posiada świadectwa homologacji nie wymaganego w chwili jego wprowadzenia do obrotu.

⁷¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535.

demokratycznych państwie prawnym dopuszczalna. Takie stanowisko zostało zajęte przez Sąd Najwyższy⁷¹⁸. O zobowiązaniu podatkowym decyduje treść ustawy, a nie wykładnia dokonywana przez organ administracji⁷¹⁹.

3. Rzecznik 23.11.2005 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że: art. 199 a § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷²⁰ dodany ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷²¹; art. 189¹ Kodeksu postępowania cywilnego (dodany ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych ustaw⁷²²; naruszają zasady przyzwoitej legislacji stanowiącej o zaufaniu obywateli do państwa i stanowionego prawa tj. art. 2 Konstytucji oraz naruszają zasadę wolności działalności gospodarczej wyrażającej się w wolności układania swoich stosunków cywilnoprawnych w ramach obowiązującego prawa tj. art. 22 Konstytucji. Poprzez wprowadzenie regulacji przewidzianej w art. 199a § 3 Ordynacji podatkowej, organ podatkowy otrzymuje uprawnienia do kwestionowania każdej czynności prawnej podatnika i likwidowania wszystkich, także legalnych, a więc dopuszczalnych, skutków działań podatników mających na celu obniżenie zobowiązania podatkowego. Podatnik, który dokonuje legalnej i ważnej czynności prawnej nie powinien obawiać się dowolnych ocen organów podatkowych, gdy dokonana przez niego czynność pozostaje w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z treścią art. 189¹ Kpc uprawnienie, o którym mowa w art. 189 Kpc (powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny) przysługuje również w toku prowadzonego postępowania organowi podatkowemu lub organowi

⁷¹⁸ Wyrok z 12.07.2002 r. III RN 207/9.

⁷¹⁹ RPO-498998-VI/05 Napływające skargi biegłych sądowych oraz obrońców powołanych z urzędu przez sądy, dotyczące przyjętej w ustawie o podatku od towarów i usług definicji „podatnika podatku od towarów i usług” w zakresie, w jakim stanowi przepis art. 15 ust. 3 pkt 3 tej ustawy, podniosły problem konstytucyjności tych rozwiązań. Konstrukcja skarżonego przepisu jest nieczytelna dla podatników, a tym samym nie spełnia zasady „przejrzystości”, jaka powinna obowiązywać w stanowionym prawie, w szczególności w prawie podatkowym.

⁷²⁰ Dz.U. z 2005 r. nr 8 poz. 60.

⁷²¹ Dz.U. nr 143 poz. 1199.

⁷²² Dz.U. z 2005 r., nr 143, poz. 1199.

kontroli skarbowej, jeżeli ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa jest niezbędne dla oceny skutków podatkowych. Uprawnienie takie, należące do atrybutów postępowania podatkowego, powinno być określone w sposób przejrzysty w ustawie – Ordynacja podatkowa⁷²³.

4. Do Rzecznika wpływały skargi od beneficjentów Specjalnego Programu Akcesyjnego na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD), którzy podnosili, iż w wyniku opieszałości Oddziału Regionalnego w L. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w rozpatrywaniu wniosków o przyznanie refundacji ze środków Unii Europejskiej zostali pozbawieni możliwości zwrotu zapłaconego podatku VAT w cenie zakupionych maszyn⁷²⁴ rolniczych. Przepis § 27 a rozporządzenia Ministra Finansów z 27.04.2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług⁷²⁵ uprawnia beneficjentów programu SAPARD do ubiegania się o zwrot podatku VAT, jeżeli przed 1.05.2004 r. zawarli z ARiMR umowę o refundację ze środków Unii Europejskiej części kosztów związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach tego programu. W związku z tym Rzecznik 12.09.2005 r. wystąpił do ARiMR⁷²⁶, gdyż jego zdaniem osoby zainteresowane miały prawo domagać się podjęcia stosownych działań bez zbędnej zwłoki. Ponadto Rzecznik zajął stanowisko, iż opieszałość organów publicznych nie może prowadzić do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w takim samym stanie faktycznym. Po uzyskaniu wyjaśnień ze strony ARiMR Rzecznik uznając je za

⁷²³ RPO-508405-VI/05. Wniosek ten jest kontynuacją stanowiska Rzecznika wyrażonego w poprzednim wspólnym wniosku RPO i Prezesa NSA w sprawie art. 24 b ordynacji podatkowej rozpoznany już przez Trybunał Konstytucyjny 11.05.2004 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązujący, w owym czasie, art. 24 b § 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji (K. 4/03).

⁷²⁴ Termin składania wniosków w tym przedmiocie został wyznaczony np. przez Oddział Regionalnej ARiMR na 19.02.2004 r. Beneficjenci składając wnioski, mieli być poinformowani o bezzwłocznym przeprowadzeniu procedur kwalifikacji oraz ewentualnym podpisaniu umowy najpóźniej do końca 2004 r. Rozpatrzenie wniosków nie nastąpiło jednak przed dniem akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, co miało bezpośredni wpływ na podpisanie stosownych umów już po dniu 1.05.2004 r. oraz było konsekwencją zakupu maszyn rolniczych, które zostały objęte pomocą finansową w ramach programu, po droższej cenie zawierającej kwotę 22% stawki VAT.

⁷²⁵ Dz.U. Nr 97, poz. 970.

⁷²⁶ RPO-505224-VI/05.

niewystarczające zwrócił się 29.11.2005 r. do Ministra Finansów o stanowisko w tej sprawie. Rzecznik oczekuje odpowiedzi.

B. Podatek akcyzowy

Rzecznik podjął w 2005 r. na skutek licznych skarg sprawę opodatkowania podatkiem akcyzowym samochodów osobowych sprowadzanych z krajów Unii Europejskiej⁷²⁷. Skarżący uważają, iż ustawodawca nie respektuje prawa wspólnotowego, nakładając w art. 80 ust. 1 ustawy z 23.01.2004 r. o podatku akcyzowym⁷²⁸ na używane samochody osobowe sprowadzane z Unii Europejskiej podatek akcyzowy. Przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zakazują bowiem wprowadzania przez Państwa Członkowskie podatków, które dyskryminują, w porównaniu z towarami krajowymi, podobne towary pochodzące z innego państwa członkowskiego. Rzecznik w toku badania sprawy powziął informację, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. w wyroku z 25.05.2005 r.⁷²⁹ uchylił zaskarżoną przez podatnika decyzję Dyrektora Izby Celnej w B.P., w której skarżący podnosił m.in., iż art. 80 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym w związku z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego jest niezgodny z treścią art. 90 Traktatu. Rzecznik 8.09.2005 r.⁷³⁰ zwrócił się do Ministra Finansów o pilne przedstawienie stanowiska, tym bardziej, iż wnioski skierowane do Rzecznika zawierały „wezwanie” zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego przepisów dot. opodatkowania akcyzą używanych samochodów osobowych, które były sprowadzane z krajów Unii Europejskiej. Minister Finansów⁷³¹ stwierdził, iż trudno jest uznać, że samochód sprzedany w kraju, który wcześniej został sprowadzony na

⁷²⁷ Art. 2 Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej stanowi, iż od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia. Zgodnie z art. 90 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do nie nakładania na towary pochodzące z innych Państw Członkowskich bezpośrednich lub pośrednich podatków wewnętrznych wyższych niż te, które są nakładane bezpośrednio lub pośrednio na odpowiednie towary krajowe.

⁷²⁸ Dz.U. Nr 29, poz. 257.

⁷²⁹ I SA/Lu 77/05.

⁷³⁰ RPO-506908-VI/05.

⁷³¹ Pismo z 28.09.2005 r. PA-I-816-397/AK/05/3800.

terytorium RP w drodze wewnątrzspółnotowego nabycia lub wyprodukowane w Polsce i od którego, w związku z wygaśnięciem obowiązku uiszczenia podatku akcyzowego, nie jest wymagane powtórne zapłacenie tego podatku, jest traktowany w sposób dyskryminujący w stosunku do sprowadzanych samochodów z krajów UE. Rzecznik został powiadomiony, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., rozpatrując problem odmowy zwrotu podatku akcyzowego zapłaconego z tytułu wewnątrzspółnotowego nabycia używanych samochodów osobowych, postanowieniem z 22.06.2005 r.⁷³², wystąpił do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym w sprawie zgodności przepisów ustawy z 23.01.2004 r. o podatku akcyzowym z przepisami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Również, że Komisja Europejska 13.07.2005 r. wystosowała do strony polskiej pismo w sprawie opodatkowania podatkiem akcyzowym samochodów osobowych przed pierwszą rejestracją. Strona polska wyraziła gotowość przedyskutowania z Komisją Europejską materii dot. opodatkowania podatkiem akcyzowym używanych samochodów osobowych sprowadzanych z krajów Unii Europejskiej. Jednocześnie władze RP złożyły wniosek do Komisji Europejskiej o wstrzymanie postępowania prowadzonego przeciwko RP w trybie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w zakresie podatku akcyzowego od samochodów osobowych. Jak wiadomo rozpoczęły się prace nad projektem ustawy wprowadzającej roczny podatek ekologiczny od samochodów osobowych wzorujący się na postanowieniach zawartych w zaproponowanym przez Komisję Europejską projekcie Council Directive on passenger car related taxes COM 261/05. Rzecznik oczekuje zajęcia stanowiska w sprawie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

C. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. W 2005 r. szereg zastrzeżeń rozbudziły zmiany dokonywane w podatku dochodowym od osób fizycznych⁷³³, które materializowały się m.in. dokumentem pt. „Uwagi o opodatkowaniu alimentów wypłacanych

⁷³² III SA/Wa 679/05.

⁷³³ Ustawa z 26.07.1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

na rzecz osób innych niż dzieci”⁷³⁴. Odwołując się do uregulowań ustawy z 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁷³⁵ kształtujących obowiązek alimentacyjny (art. 128-144) (art. 27 i 28) Rzecznik zarzucił, że nie są jasne zasady opodatkowania świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny⁷³⁶. Minister Finansów⁷³⁷ nie uznał racji Rzecznika, tak więc sprawa ta będzie badana dalej pod kątem możliwości zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Kontynuowano działania dotyczące zwrotu podatku, pobranego przez polskie organy podatkowe od dochodów uzyskanych przez polskich marynarzy z tytułu pracy na statkach armatorów mających siedzibę w Danii⁷³⁸. Ustawą z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷³⁹ wprowadzona została zmiana art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej poprzez dodanie w nim pkt 9. W art. 24 ustawy nowelizującej uregulowane zostały zasady oprocentowania nadpłat powstałych w wyniku uchylecia decyzji ostatecznych w trybie art. 240 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej w związku z art. 28 ust. 3 Konwencji między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Danii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku⁷⁴⁰. Ustawa nowelizująca weszła w życie 1.09.2005 r. W wystąpieniu z 24.08.2005 r. skierowanym do Ministra Finansów Rzecznik stwierdził, że mimo rozwiązań przyjętych w nowelizacji Ordynacji podatkowej, nadal może być utrudnione odzyskanie nadpłat przez podatników w sprawach, w których nie istniała dotychczas droga prawna pozwalająca na wznowienie postępowań zakończonych decyzją ostateczną wydaną przed wejściem w życie polsko-duńskiej Konwencji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o rozważenie wydania interpretacji wyjaśniającej zasady

⁷³⁴ RPO-514676-VI/05.

⁷³⁵ Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.

⁷³⁶ Organy podatkowe zajmują rozbieżne stanowiska w szczególności w tym czy świadczenie na zaspokojenie potrzeb rodziny jest przychodem osoby, na której rzecz przysługuje czy nim nie jest oraz czy powinno być traktowane tak jak alimenty czy też jest to inny przychód.

⁷³⁷ Pismo z 19.10.2005 r. PB5/IMD-033-86-BM6-11744/05.

⁷³⁸ RPO-483966-VI/04. Sprawa podjęta w 2003 r., kontynuowana w 2004 r. („Informacja za 2004”, s. 238-239).

⁷³⁹ Dz.U. Nr 143, poz. 1199.

⁷⁴⁰ Dz.U. Nr 43, poz. 368.

załatwiania wniosków o wznowienie postępowań w trybie art. 240 § 1 pkt 9 Ordynacji podatkowej oraz, w przypadku przedawnienia zobowiązania podatkowego, żądań o przyznanie odszkodowań. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (23.09.2005 r.) poinformowała, że tryb postępowania w sprawach, w których nastąpiło przedawnienie zobowiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych wynika bezpośrednio z przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa. W ocenie Ministra Finansów obecnie nie ma potrzeby wydawania interpretacji tych przepisów. Minister będzie monitorował zwrot nadpłat polskim marynarzom osiągającym wynagrodzenia z tytułu pracy na rzecz armatora duńskiego. W razie wystąpienia rozbieżności lub wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tych przepisów, wyda stosowną interpretację.

3. W wystąpieniu z 3.03.2005 r.⁷⁴¹ do Ministra Finansów podniesiono, że z informacji prasowych wynika, że Ministerstwo prezentuje pogląd, iż wartość egzemplarzy autorskich przekazywanych twórcy dzieła stanowi przychód podlegający opodatkowaniu. Stosownie do ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych⁷⁴², jeżeli umowa obejmuje sporządzenie egzemplarzy przeznaczonych do udostępniania publiczności, twórcy należą się egzemplarze autorskie w liczbie określonej w umowie. Uprawnienie do egzemplarzy autorskich jest swoistą instytucją prawa autorskiego i znajduje umocowanie w wieloletniej tradycji. Egzemplarze autorskie są nieodpłatne. Dostarczane są na koszt wydawcy i nie są wliczane do nakładu. Twórca może swobodnie dysponować egzemplarzami autorskimi, w tym może je sprzedać lub posługiwać się nimi z zamiarem osiągnięcia korzyści majątkowej. Swoboda ta może być jednak ograniczona w umowie. Z punktu widzenia wydawcy, rozliczenia podatkowe z tego tytułu nie mają bezpośredniego finansowego znaczenia, bowiem podatek obciąża autora. Rozliczenia mogą jednak powodować trudności techniczne, chociażby co do ustalenia wartości przychodu. Trudno bowiem określić, jaką wartość egzemplarzy brać pod uwagę; trudności może powodować także

⁷⁴¹ RPO-492369-VI/04.

⁷⁴² Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.

określenie momentu uzyskania przez autora przychodu, bowiem wymaga to precyzyjnego ustalenia, kiedy otrzymał egzemplarze i udokumentowania ich odbioru. Rzecznik zwraca się o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnienia w całości, lub w granicach określonych odpowiednio ukształtowanym limitem, wartości egzemplarzy autorskich otrzymywanych przez twórców od wydawcy. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (18.03.2005 r.) w obszernej odpowiedzi poinformował, iż nie znajduje uzasadnienia do wprowadzenia zwolnienia z opodatkowania egzemplarzy autorskich. Można powiedzieć, że doszło tu do „małostkowości” podatkowej.

4. Podjęto sprawę sytuacji bezrobotnych, którym w 2004 r. wypłacono na podstawie art. 44 pkt 3 ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷⁴³ jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej. Środki te są przychodem z innych źródeł, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych i podlegały opodatkowaniu podatkiem dochodowym, bowiem nie zostały od niego zwolnione. W wystąpieniu z 22.04.2005 r. skierowanym do Ministra Finansów podniesiono, że wprawdzie środki masowego przekazu informowały, iż w odniesieniu do przychodów w postaci jednorazowych środków przyznanych bezrobotnemu na uruchomienie działalności gospodarczej Minister Finansów skorzysta z przysługującego mu uprawnienia do zaniechania poboru podatku na podstawie art. 22 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa lecz do dnia wystąpienia projekt rozporządzenia nie został podpisany, mimo zbliżającego się terminu składania zeznań w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2004 r. Minister Finansów poinformował⁷⁴⁴, że 28.02.2005 r. podjął decyzję o wydaniu rozporządzenia. Jego projekt został poddany uzgodnieniom, które ostatecznie zostały zakończone dopiero 25.04.2005 r. i w tym dniu Minister Finansów podpisał przedmiotowe rozporządzenie. Zaniechanie ma zastosowanie do

⁷⁴³ Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁷⁴⁴ Pismo z 4.05.2005 r. PB5/N-033-48-BM6-4989/05.

dochodów (przychodów) uzyskanych od 1.01.2004 r. do 31.12.2005 r.⁷⁴⁵. W wystąpieniu⁷⁴⁶ skierowanym do Ministra Finansów podniesiono, że zaniechanie poboru podatku stanowi rozwiązanie o charakterze tymczasowym. Minister Finansów poinformował⁷⁴⁷, że Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁴⁸, który przewiduje dokonanie odpowiedniej zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Celem nowelizacji przepisów podatkowych jest między innymi zwolnienie z opodatkowania przedmiotowych świadczeń wypłacanych z Funduszu Pracy⁷⁴⁹.

5. Rzecznik sygnalizował⁷⁵⁰, że PIT/0 nie zawiera odrębnej pozycji przeznaczonej dla odliczenia darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Podobnie w broszurze informacyjnej do tego załącznika brak informacji o możliwości ich odliczenia i przepisów stanowiących podstawę prawną tego odliczenia. W interpretacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów naczelnicy urzędów skarbowych informowali podatników o możliwości odliczenia od dochodu uzyskanego w 2004 r. darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą w pełnej darowanej kwocie, nie ograniczonej limitem określonym w art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wskazując na odrębność tych darowizn. W istniejącym stanie prawnym konieczne wydaje się przystosowanie załącznika PIT/0 do zeznań za 2005 r. oraz opracowanie treści broszury informacyjnej do tego załącznika z uwzględnieniem ulgi z tytułu darowizn na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą. Podsekretarz Stanu w MF 16.05.2005 r. poinformował, że darowizny na działalność charytatywno – opiekuńczą kościelnych osób prawnych odliczane są na zasadach i w wysokości wynikającej z ustaw kościelnych. Minister

⁷⁴⁵ Rozporządzenie zostało opublikowane w Dz.U. z 27.04.2005 r. Nr 70, poz. 630.

⁷⁴⁶ RPO-499232-VI/05 z 11.05.2005 r.

⁷⁴⁷ Pismo z 19.05.2005 r. PB5/N-033-54-BM6-5802/05.

⁷⁴⁸ Druk Nr 3881.

⁷⁴⁹ Omawiany projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z rządowym „Programem uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”.

⁷⁵⁰ RPO-503230-VI/05 z 26.04.2005 r.

Finansów w rozporządzeniu z 10.10.2005 r.⁷⁵¹ uwzględnił uwagi Rzecznika. Zmienione zostało rozporządzenie z dnia 28.06.2004 r. w sprawie określenia wzorów rocznego obliczenia podatku oraz zeznań podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych⁷⁵², w tym m.in. załącznik nr 6 zawierający wzór „Informacji o odliczeniach od dochodu (przychodu) i od podatku” (PIT-O). stanowiącej załącznik do zeznań w podatku dochodowym od osób fizycznych.

6. Do Rzecznika zwrócili się podatnicy posiadający gospodarstwa rolne na terenach miejskich, prowadzący działalność agroturystyczną, w ramach której wynajmują pokoje osobom przebywającym na wypoczynku uzyskując również dochody z tytułu wyżywienia. Zainteresowani podnoszą, że ich sytuacja podatkowa – zarówno w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak w podatku od nieruchomości – została ukształtowana w gorszy sposób od sytuacji podatników prowadzących taką samą działalność w gospodarstwach rolnych położonych na terenach wiejskich. Rzecznik zwraca się⁷⁵³ o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej za przedmiot odpowiednią zmianę art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Minister Finansów wyjaśnił⁷⁵⁴, że wprowadzenie zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 43 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w art. 10 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne miało na celu aktywizację środowisk wiejskich i rozwój przedsiębiorczości na tych terenach. Obecnie rozwój obszarów wiejskich zakłada ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁷⁵⁵ oraz podjęte na jej podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 3.09.2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”⁷⁵⁶, gdzie rozwój turystyki został

⁷⁵¹ Dz.U. Nr 205, poz. 1686.

⁷⁵² Dz.U. Nr 150, poz. 1576 i Nr 205, poz. 2096.

⁷⁵³ RPO-508584-VI/05 z 30.06.2005 r..

⁷⁵⁴ Pismo z 28.07.2005 r. PB2/WS-033-0290-8252/05.

⁷⁵⁵ Dz.U. Nr 116, poz. 1206.

⁷⁵⁶ Dz.U. Nr 197, poz. 2032.

wymieniony jako jeden z najważniejszych kierunków rozwoju obszarów wiejskich⁷⁵⁷.

D. Podatek od nieruchomości

1. Zmiany dokonane ustawą z 30.10.2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁵⁸, które jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁷⁵⁹, miały na celu przede wszystkim ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości i dostosowania ich do wymogów gospodarki rynkowej zwiększenie dochodów własnych gmin z tytułu podatków oraz zapewnienie większej stabilności dochodów, a także wzmocnienie autonomii gmin w administrowaniu podatkami, budzą zastrzeżenia podatników – wywołały szereg skarg. Organy samorządowe kreują obecnie, w ocenie Rzecznika, nadmierny fiskalizm, co wywołuje sprzeciw podatników, którzy są zaskakiwani wysokością zobowiązań podatkowych ustalanych przez te organy podatkowe. W 2005 r. zastrzeżenia budziły szczególnie zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości części nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Do tej pory podatnikami podatku od nieruchomości byli jedynie posiadacze całej takiej nieruchomości bądź obiektów budowlanych. Nowelizacja rozszerzyła krąg podatników o osoby będące w posiadaniu części tych nieruchomości. Ta regulacja poddana została ostrej krytyce przede wszystkim przez podatników, którzy na podstawie umowy najmu lub dzierżawy zajmują lokal jednostki samorządu terytorialnego, w którym prowadzą działalność gospodarczą. To obciążenie, zdaniem podatników może niejednokrotnie prowadzić do likwidacji miejsc pracy, czy wręcz likwidacji działalności gospodarczej.

⁷⁵⁷ Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, w tym agroturystyki przewiduje również Specjalny Program Akcesyjny na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (program SAPARD), a także bezpośrednio przepisy unijne, tzn. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 445/2002 z 26.02.2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wsparcia rozwoju wsi przez EFOiGR.

⁷⁵⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1683 ze zm.

⁷⁵⁹ Druk sejmowy Nr 828/02.

2. Kolejnym problemem w 2005 r. stało się opodatkowanie podatkiem od towarów i usług opłat za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. W sprawie wypowiedziało się Ministerstwo Finansów⁷⁶⁰ i Ministerstwo Infrastruktury⁷⁶¹, stwierdzając, że organ władzy publicznej, który wykonując czynności z zakresu oddawania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste, działa jako strona umów cywilnoprawnych, uznawany jest za podatnika podatku od towarów i usług, a wykonywane przez niego czynności podlegają opodatkowaniu VAT na zasadach określonych w przepisach regulujących pobór tego podatku. Zasady ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ich zmiany, jak również terminy ich uiszczenia, określają przepisy ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁶². Zdaniem Rzecznika obciążenie tym podatkiem oraz podatkiem od nieruchomości może spowodować utratę płynności finansowej niektórych małych przedsiębiorstw.

E. Opłata skarbowa

Podjęto problem konieczności ponoszenia opłaty skarbowej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą w sytuacji dokonania zmiany w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej z powodu powstania okoliczności, na które przedsiębiorca nie ma wpływu (np. uchwały Rady Gminy o zmianie nazwy ulicy)⁷⁶³. Decyzje organu administracji samorządowej o zmianie nazwy ulicy nie liczą się z konsekwencjami, jakie taka decyzja wywoła, a przede wszystkim z kosztami występującymi u osób prowadzących działalność gospodarczą, których dokumenty muszą zostać w tej sytuacji zaktualizowane (m.in. koncesje, zezwolenia, pieczętki, wizytówki). W tej sytuacji Rzecznik przedstawił problem Ministrowi Finansów, który wcześniej wypowiedział się za obowiązkiem poniesienia takiej opłaty. Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika oraz poinformował o trudnościach w stosowaniu

⁷⁶⁰ Pismo z 8.02.2005 r.

⁷⁶¹ Pismo z 15.02.2005 r.

⁷⁶² Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

⁷⁶³ RPO-502594-VI/05.

przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne⁷⁶⁴. Rzecznik uznał za niewyczerpującą odpowiedź Ministra Finansów w tej sprawie i dlatego pismem z 1.12.2005 r. ponownie zwrócił się do Ministra Finansów o przeanalizowanie sprawy. Aktualnie Rzecznik rozważa dalsze kroki procesowe.

F. Cła

W 2005 r. Rzecznik podejmował działania w sprawach celnych przede wszystkim w aspekcie indywidualnym. Dotyczy to m.in. spraw związanych z wymiarem tzw. opłaty manipulacyjnej dodatkowej w wysokości wartości celnej niezgłoszonego do odprawy towaru – ujawnionego w wyniku rewizji celnej. Stanowił o tym obowiązujący do 30.04.2004 r. przepis art. 276 § 2 Kodeksu celnego. I tak: w sprawie zostało opisane postępowanie urzędu celnego wobec firmy przewozowej, obciążonej wskazaną opłatą manipulacyjną dodatkową w wysokości niezgłoszonego do odprawy towaru (ujawnionego w wyniku rewizji celnej)⁷⁶⁵. Zgodnie z obowiązującym do 30.04.2004 r. art. 276 § 2 ustawy z 9.01.1997 r. – Kodeks celny⁷⁶⁶, w przypadku gdy po przedstawieniu towaru organ celny wykazał różnicę między towarem przedstawionym a ujawnionym w wyniku rewizji celnej, od osoby, która wprowadziła towary na polski obszar celny lub od osoby, która przejęła odpowiedzialność za te towary po ich wprowadzeniu, pobierano opłatę manipulacyjną dodatkową w wysokości wartości towaru odpowiadającej różnicy. Wskazany przepis obowiązywał do 30.04.2004 r. Z tym dniem, zgodnie z art. 25 ustawy z 19.03.2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne⁷⁶⁷, Kodeks celny utracił moc, został bowiem uznany za niezgodny z obowiązującymi w Unii Europejskiej standardami. Od 1.05.2004 r. w zakresie prawa celnego zaczęły obowiązywać wprost przepisy wspólnotowego prawa celnego oraz weszła w życie nowa ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne⁷⁶⁸. Regulacje zawarte w wymienionych

⁷⁶⁴ Konkretna sprawa dotyczyła bowiem apteki.

⁷⁶⁵ RPO-468129-VI/04.

⁷⁶⁶ Dz.U. 2001 r. Nr 75, poz. 802, ze zm.

⁷⁶⁷ Dz.U. Nr 68, poz. 623.

⁷⁶⁸ Dz.U. Nr 68, poz. 623.

aktach nie przewidują poboru opłaty w sytuacji wykazania, w wyniku rewizji, nadwyżki towaru ujawnionego w stosunku do przedstawionego – ale, ponieważ prawo nie działa wstecz, nie mają one w uprzednio prowadzonych sprawach zastosowania. Pełnomocnik spółki „V-I” wystąpił w tego rodzaju sprawie ze skargą konstytucyjną. Dostosowanie prawa państw wchodzących do Unii Europejskiej następuje nie tylko poprzez zmiany legislacyjne, ale także przez interpretację sądową. Pomimo tych wszystkich argumentów, trudno jest jednak wywieść, że ustanowienie opłaty, o której mowa wyżej, było niezgodne z Konstytucją i dlatego Rzecznik postanowił nie zgłaszać swojego udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi pełnomocnika spółki „V-I”⁷⁶⁹.

15. Bezpieczeństwo obywateli. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym

A. Bezpieczeństwo obywateli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wystąpił do Komendanta Głównego Policji w sprawie monitoringu stosowanego przez Policję. W publikacji prasowej zamieszczonej w „Gazecie Wyborczej” z 24.09.2004 r. opisano nieprawidłowości, do jakich doszło w Ł. przy wykorzystywaniu przez policjantów systemu monitoringu. Z artykułu wynikało, że w 2004 r. Komenda Główna Policji przeprowadziła kontrolę funkcjonowania tego systemu w Ł., a także planowane były kontrole monitoringu w W. i Sz. Problem efektywności monitoringu był także przedmiotem wystąpienia Rzecznika z 27.02.2004 r. Z odpowiedzi

⁷⁶⁹ RPO-490603-VI/04. Przewidziana w art. 276 § 2 Kodeksu celnego opłata manipulacyjna dodatkowa, jako nosząca znamiona represji karnej i przez to niezgodna z europejskimi standardami państwa prawnego (a przez to również z art. 2 Konstytucji), przestała istnieć z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Orzekając w przedstawionej sprawie sądy administracyjne nie wzięły tego faktu pod uwagę, sankcjonując represyjne stanowisko organów celnych w sprawie wymiaru wskazanej opłaty manipulacyjnej dodatkowej. W szeregu sprawach rozstrzyganych według prawa obowiązującego w Unii Europejskiej wyrażono pogląd, że zakazane są jakiekolwiek opłaty dodatkowe, niezależnie od ich wysokości, przeznaczenia, nawet nie nastawione na korzyść państwa, które je nakłada i nie mające nawet dyskryminującego charakteru.

wynikało, że Komenda Główna Policji opracowuje zbiorczą informację na ten temat. Zatem Rzecznik zwrócił się o jej przekazanie⁷⁷⁰.

2. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie stosowania przez Policję kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych⁷⁷¹. W wypowiedzi przytoczonej w „Życiu Warszawy” z 2.02.2005 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził niepokój z powodu dużej liczby kontroli operacyjnych rozmów telefonicznych stosowanych przez Policję. Spostrzeżenia te potwierdzili w tej publikacji przedstawiciele Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Policji, Straży Granicznej oraz Prokuratury Okręgowej w Warszawie. W związku z powyższym Rzecznik prosił o udostępnienie danych dotyczących ilości wniosków o wyrażenie zgody na zarządzenie takiej kontroli, złożonych przez komendantów wojewódzkich Policji w 2004 r. do prokuratorów okręgowych, a także wniosków Komendanta Głównego Policji kierowanych do Prokuratora Generalnego. Rzecznik zapoznał się z informacją dotyczącą tego problemu przedstawioną 14.03.2005 r. przez Zastępcę Prokuratora Generalnego⁷⁷².

3. Rzecznik zwrócił uwagę na problem posługiwania się przez sprawców przestępstw dokumentami potwierdzającymi tożsamość innych osób, co powoduje wdrożenie przeciwko takim osobom postępowania karnego. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że Policja nie umieszcza w swoim systemie danych, dotyczących dokumentów, których utrata nie nastąpiła w wyniku popełnionego przestępstwa lub wykroczenia. Dane te są natomiast gromadzone i przetwarzane w zbiorach prowadzonych przez inne organy administracji publicznej, w trybie określonym w ustawie z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁷⁷³. Rzecznik wystąpił do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie, czy Policja ma pełny dostęp do tych danych, a w

⁷⁷⁰ RPO-485719-II/04 Zastępca Komendanta Głównego Policji w odpowiedzi z 7.03.2005 r. poinformował Rzecznika, że na terenie Polski w sieci monitoringu miejskiego działa 1748 kamer w 218 miastach. W 47 z nich planowane jest w najbliższym czasie uruchomienie kolejnych kamer. Ponadto w 65 nowych miastach podjęto czynności zmierzające do powstania i uruchomienia systemów.

⁷⁷¹ RPO-496786-II/04.

⁷⁷² Odpowiedź zawiera dane stanowiące tajemnicę państwową i z tych powodów nie może zostać przytoczona w jawnej Informacji

⁷⁷³ Dz.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960.

szczegółności czy w toku prowadzonego postępowania może korzystać bezzwłocznie z danych, które są w gestii innych organów⁷⁷⁴. Jak wynika z odpowiedzi Zastępcy Komendanta Głównego 3.10.2005 r. policjanci poprzez policyjną sieć teletransmisji danych mają bezpośredni dostęp do Centralnego Banku Danych Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (CBD PESEL). Obecnie w Departamencie Rejestrów Państwowych MSWiA trwają prace nad przeniesieniem zawartości bazy CBD PESEL do nowotworzonego rejestru o nazwie Centralna Ewidencja Ludności (CEL)⁷⁷⁵. Rzecznik zwrócił się 20.12.2005 r. do MSWiA z prośbą o udzielenie informacji o zaawansowaniu prac, dotyczących uruchomienia nowej bazy danych i przenoszenia zawartości bazy.

4. Na przestrzeni ostatnich kilku lat Rzecznik wielokrotnie kierował wystąpienia do Komendanta Głównego Policji podnosząc problem bezpieczeństwa osób podróżujących PKP. Rzecznik wskazywał na niepokojące zjawisko narastającej liczby przestępstw, sygnalizując potrzebę podjęcia konkretnych działań przez organy Policji i Służby Ochrony Kolei. W okresie objętym informacją media informowały, iż zorganizowane grupy przestępcze współdziałają z konduktorami pociągów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji i Prokuratora Krajowego o poinformowanie, czy informacje te znajdują potwierdzenie w postępowaniach prowadzonych przez Policję i organy prokuratorskie⁷⁷⁶. Zastępca Komendanta Głównego 4.05.2005 r. poinformował, że Policja nie posiada oficjalnych informacji świadczących o takiej współpracy. Realizacja porozumienia o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych przyczyniła się do zwiększenia liczby patroli, gdzie obok policjantów i funkcjonariuszy Służby Ochrony Kolei włączeni zostali funkcjonariusze Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej. Ograniczeniu uległa liczba przestępstw o charakterze rozbójniczym (spadek o 16,8%), przestępstw rozboju przy użyciu broni

⁷⁷⁴ RPO-496806-II/05 z 29.08.2005 r.

⁷⁷⁵ Ponadto z końcem 2005 r. Departament Rejestrów Państwowych MSWiA planuje uruchomienie nowej bazy danych pod nazwą Ogólnopolska Ewidencja Wydanych i Utraconych Dowodów Osobistych.

⁷⁷⁶ RPO-285444-II/98 z 18.04.2005 r.

lub innego niebezpiecznego narzędzia (spadek o 20%), kradzieży kieszonkowych (spadek o 51,4%). Prokurator Krajowy poinformował Rzecznika, że w jednostkach organizacyjnych prokuratury nie odnotowano postępowań dotyczących przestępstw popełnionych przez zorganizowane grupy przestępcze współdziałające z konduktorami pociągów.

5. Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Komendanta Głównego Policji wskazał, że otrzymuje wnioski, a także informacje o interwencjach podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji z użyciem sił i środków pozostających w znacznej dysproporcji do stopnia zagrożenia ze strony osób, wobec których podejmowane są działania. Dotyczy to zwłaszcza użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej. Dla zilustrowania problemu Rzecznik załączył odpowiedź udzieloną mu przez Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, w związku z interwencją Policji przy udziale 21 funkcjonariuszy, w tym 10 z jednostki antyterrorystycznej, wobec podejrzanego o kradzież drzewa i dokonanie czynnej napaści na policjantów. Przedstawiony w piśmie zakres i sposób interwencji, podczas której użyto nie tylko środków przymusu bezpośredniego, ale i broni palnej nasuwa zasadnicze wątpliwości co do zasadności i zgodności działań z unormowaniami ustawy o Policji oraz zarządzeniem Komendanta Głównego Policji w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych. Mając na uwadze fakt, iż nie jest to przypadek odosobniony, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także rozważenie polecenia dokonania kontroli prawidłowości użycia broni palnej i jednostek antyterrorystycznych w celu zapobieżenia wskazanym nieprawidłowościom⁷⁷⁷. Komendant 28.06.2005 r. poinformował, że przypadki zastosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej, a także udziału policjantów z jednostek antyterrorystycznych są na bieżąco analizowane przez przełożonych i służby kontrolne, a naruszenia przez policjantów przepisów prawa lub dyscypliny służbowej skutkują stosownymi zawiadomieniami organów ścigania lub wszczęciami postępowań dyscyplinarnych. Komendant, doceniając znaczenie

⁷⁷⁷ RPO-490908- II/04 z 30.05.2005 r.

zgodności z prawem czynności interwencyjnych, polecił włączenie tej problematyki do zakresu „Planu kontroli Biura Ochrony Informacji Niejawnych i Inspekcji KGP na 2005 r.” Przeprowadzone dotychczas kontrole nie wykazały istotnych nieprawidłowości w tym przedmiocie. Przytoczony przez Rzecznika przykład był przedmiotem wnikliwych czynności wyjaśniających. Stwierdzono, że interweniujący policjanci działali zgodnie z prawem. Prokuratura Rejonowa prawomocnie umorzyła śledztwo prowadzone w tej sprawie. Rzecznik zażąda i zbada akta tego postępowania pod kątem prawidłowości końcowej decyzji o umorzeniu tego postępowania.

6. Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą zatrzymania i pozbawienia wolności osoby, którą podejrzewano o nabycie kradzionego telefonu komórkowego (telefon ten zakupiono w oficjalnie działającym komisie wraz z kartą gwarancyjną) oraz przeszukania jej mieszkania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji z prośbą o polecenie zbadania tej sprawy⁷⁷⁸. Komendant 13.12.2005 r. wskazał, że kontrola kierującego pojazdem i pasażerki została przeprowadzona prawidłowo. Jednakże zażądanie w tych okolicznościach od pasażerki okazania do kontroli telefonu komórkowego było czynnością, nie mającą oparcia w przepisach prawnych. Samo zatrzymanie osoby posiadającej poszukiwany telefon komórkowy było zasadne. Nieuzasadnionym było natomiast osadzenie jej w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych, wobec braku natychmiastowych działań celem zebrania niezbędnych danych dotyczących tego zdarzenia. Mając to na uwadze Komendant Stołeczny Policji wdrożył postępowanie dyscyplinarne wobec Komendanta Komisariatu Policji.

7. Rzecznik zwrócił się do Ministra Członka Rady Ministrów Koordynatora do spraw Służb Specjalnych w sprawie informacji pojawiających się w mediach o przewożeniu przez terytorium Polski bądź przetrzymywaniu w Polsce członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida. Zaniepokojenie Rzecznika budzą doniesienia środków masowego przekazu, zarówno polskich jak i zagranicznych, zawierające sugestie dotyczące przetrzymywania w Polsce oraz niewłaściwego traktowania

⁷⁷⁸ RPO-518163-II/05 z 21.11.2005 r.

członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida. W tej sytuacji, w trosce o ochronę i poszanowanie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, zagwarantowanych także w aktach prawa międzynarodowego Rzecznik zwrócił się o poinformowanie, czy podjęto działania mające na celu definitywne i jednoznaczne zweryfikowanie owych doniesień⁷⁷⁹. W odpowiedzi 20.12.2005 r. Minister poinformował, że nie jest organem administracji rządowej, ani naczelnym lub centralnym organem administracji państwowej. Z tego też powodu pismo Rzecznika w tej sprawie zostało przekazane na ręce Prezesa Rady Ministrów jako właściwego do udzielenia odpowiedzi w tej kwestii.

8. Rzecznik podejmował z urzędu sprawy dotyczące pobicia zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji. W tej kategorii spraw Rzecznik występował do właściwych Komendantów Wojewódzkich Policji oraz do organów prokuratury w celu uzyskania informacji o stanie postępowań karnych i dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy Policji. Między innymi Rzecznik monitoruje postępowanie karne i dyscyplinarne prowadzone przeciwko funkcjonariuszom, gdzie jeden z nich stoi pod zarzutem pobicia zatrzymanego w wyniku czego doznał on obrażeń ciała, które spowodowały chorobę realnie zagrażającą życiu, natomiast drugi jest oskarżony o to, że biernie uczestniczył w biciu i kopaniu zatrzymanego oraz nie powiadomił o powyższym zdarzeniu swojego przełożonego⁷⁸⁰. Rzecznik śledzi również postępowania karne i dyscyplinarne prowadzone w stosunku do funkcjonariuszy Policji, którym zarzuca się ciężkie pobicie zatrzymanego 19 letniego mężczyzny⁷⁸¹.

9. W ocenie Rzecznika do najczęściej spotykanych nieprawidłowości w funkcjonowaniu Policji można zaliczyć również: 1) opieszale prowadzenie czynności poszukiwawczych⁷⁸²; 2) zwłokę w podejmowaniu interwencji przez funkcjonariuszy Policji, co jest spowodowane np. poprzez nieudokumentowanie przez dyżurnego

⁷⁷⁹ RPO-520361-II/05 z 12.12.2005 r.

⁷⁸⁰ RPO-493727-II/04.

⁷⁸¹ RPO-519803-II/05.

⁷⁸² RPO-513854-II/05.

zgłoszenia telefonicznego⁷⁸³; 3) niewłaściwe weryfikowanie danych osobowych podawanych przez osoby zatrzymane, co w konsekwencji prowadzi do podejmowania czynności w stosunku do osób, które ze sprawą nie mają żadnego związku⁷⁸⁴.

10. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w P. o poinformowanie, czy w związku z przebiegiem manifestacji pod nazwą „Marsz Równości” zostało wszczęte postępowanie przygotowawcze w sprawie ewentualnego przekroczenia uprawnień przez interweniujących funkcjonariuszy Policji, jak również w sprawie zachowań osób postronnych, które – jak wynika z doniesień mediów – wznosiły okrzyki, których treść mogła być odebrana jako groźba karalna lub pochwała ustroju faszystowskiego, oraz prezentowały transparenty o podobnej treści. Rzecznik zwrócił się także do Wielkopolskiego Komendanta Policji o zajęcie stanowiska co do legalności i zasadności działań Policji podjętych w związku ze wskazaną manifestacją⁷⁸⁵. Komendant 9.12.2005 r. poinformował Rzecznika, że działania interwencyjne Policji podczas manifestacji 19.12.2005 r. były uzasadnione i podjęte w granicach określonych prawem. Jak wynika z informacji nadesłanej 19.12.2005 r. przez Prokuratora Okręgowego w P. 23.11.2005 r. w Prokuraturze Rejonowej P. – Stare Miasto, Komitet Organizacyjny Dni Równości i Tolerancji oraz Marszu Równości złożył doniesienie, zawierające skargę na działania Policji podjęte podczas tej demonstracji. W toku postępowania sprawdzającego prokurator przesłuchał w charakterze świadka współorganizatorkę Marszu Równości, a także zażądał udostępnienia materiałów policyjnych z interwencji przeprowadzonej w dniu 19.11.2005 r. w stosunku do uczestników Marszu Równości. Ponadto 23.11.2005 r. wszczęte zostało dochodzenie w sprawie publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic rasowych. Sprawa ta pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

11. W dzienniku „Rzeczpospolita” z 6.12.2005 r. zamieszczono publikację pt. „Napady na kierowców” zawierającą informację o napadach rabunkowych dokonywanych na kierowców samochodów osobowych w

⁷⁸³ RPO-498455-II/05.

⁷⁸⁴ RPO-499642-II/05.

⁷⁸⁵ RPO-518894-II/05.

okolicach W. Z przytoczonych w artykule wypowiedzi funkcjonariuszy Policji – między innymi reprezentujących Komendę Główną – wynika, iż Policja dysponuje dokładnymi danymi dotyczącymi miejsc, w których najczęściej dochodzi do tego rodzaju przestępstw a także sposobu działania sprawców. Cytowane wypowiedzi zawierają także szereg praktycznych wskazówek dla potencjalnych ofiar napadów a nadto informacje o podejmowanych przez Policję działaniach prewencyjnych polegających na umieszczaniu na najbardziej zagrożonych trasach plansz z ostrzeżeniami dla kierowców. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji o udzielenie informacji, jakie zostały podjęte działania dla zapobieżenia opisanym zdarzeniom i zwiększenia bezpieczeństwa kierowców⁷⁸⁶.

12. Publikacje prasowe, a także doniesienia innych środków masowego przekazu wskazują, że na terenie W. w okolicach szkół dochodzi do różnego rodzaju przestępstw na szkodę uczącej się młodzieży. Przestępstw rozbojów i wymuszeń rozbójniczych na uczniach dopuszczają się także nieletni. Problematyka bezpieczeństwa małoletnich była przedmiotem wystąpień Rzecznika do Komendanta Głównego Policji. W odpowiedzi Zastępca Komendanta Głównego Policji zapewnił, iż problem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży na terenie szkół i poza nim jest przedmiotem szczególnej uwagi Policji. Napływające do Biura Rzecznika informacje mogą wskazywać jednak na brak dostatecznej ilości patroli policyjnych w miejscach, w których najczęściej dokonywane są przestępstwa na szkodę małoletnich uczniów, jak też niewystarczająco ściśle współdziałanie dyrekcji placówek szkolnych z Policją, co budzi zaniepokojenie Rzecznika. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do właściwej Komendy Policji o udzielenie informacji, czy kwestia bezpieczeństwa uczniów w rejonie szkół na terenie W. jest poddawana analizom, a także jakie działania podejmowane są w celu zapobieżenia i zminimalizowania owego problemu⁷⁸⁷. Komendant poinformował Rzecznika, że funkcjonariusze Policji, a w szczególności specjaliści ds. nieletnich i patologii utrzymują stały kontakt z kuratorium oświaty,

⁷⁸⁶ RPO-520285-II/05.

⁷⁸⁷ RPO-486031-II/04

wydziałami oświaty i pracownikami placówek oświatowo – wychowawczych⁷⁸⁸.

B. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym

1. W newralgicznym z punktu widzenia ochrony praw obywateli obszarze prawa karnego Rzecznik nadal dostrzega konieczność pilnego podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych, co było sygnalizowane w informacji za rok 2004. Rzecznik kontynuował działania podjęte w sprawie stosowania wobec podejrzanego bądź oskarżonego środka zapobiegawczego w postaci dozoru policyjnego z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ochrony małoletnich ofiar przestępstw Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie propozycji nowelizacji przepisów dotyczących mediacji

2. Rzecznik w 2005 r. kontynuował działania w sprawie opracowania rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. W związku z pismem Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z 5.08.2005 r., powiadamiającym Rzecznika o przekazaniu Departamentowi Legislacyjno - Prawnemu Ministerstwa Sprawiedliwości, do dalszego prowadzenia projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Zespołu do Spraw Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw a także, iż projekt ten jest przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, Rzecznik skierował 17.10.2005 r. prośbę o nadesłanie informacji o stanie prac

⁷⁸⁸ Podejmowane są różnego rodzaju działania prewencyjne, obejmujące m. in. tematykę szkodliwości i negatywnych skutków zażywania środków odurzających, udzielane są informacje o dostępnych formach pomocy oraz przyczynach i uwarunkowaniach przemocy wśród dzieci i młodzieży. Przedstawiciele Policji, systematycznie przeprowadzają prelekcje dla uczniów, ich rodziców oraz nauczycieli na temat zapobiegania przestępczości wśród dzieci i młodzieży oraz odpowiedzialności nieletnich wobec prawa. Kontynuują działania związane z programem „Edukacja prawna w szkołach z udziałem Policji”. Realizowany jest „Plan działań policjantów pionu prewencji, mający na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa na terenie szkół oraz w ich okolicach” we współpracy z Dzielnicowymi Delegaturami Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Dyrektorom szkół przekazano pisemną informację prawną o ich obowiązkach w zakresie współpracy z organami państwowymi i samorządowymi, w tym z Policją i Strażą Miejską.

w przedmiotowym zakresie. W odpowiedzi z 25.10.2005r. przekazano informację o trwających uzgodnieniach międzyresortowych. Projekt tego Programu został przygotowany i przekazany na prośbę Ministra Sprawiedliwości w 13.07.2004 r. Na spotkaniu w Biurze Rzecznika, które odbyło się w końcu 06.2004 r., z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości ustalono, że najdalej po upływie trzech miesięcy od momentu otrzymania projektu Programu, resort poinformuje współtworzących ten dokument o stanie zaawansowania prac zmierzających do wprowadzenia Programu w życie. Rzecznik zwrócił się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie możliwości przyspieszenia działań w tym zakresie⁷⁸⁹. W odpowiedzi z 19.12.2005 r. poinformowano Rzecznika, że w najbliższym czasie Minister Sprawiedliwości wystąpi do Prezesa Rady Ministrów o wydanie zarządzenia w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw.

3. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik wystąpił do wszystkich Wojewodów z prośbą o udzielenie informacji, dotyczących działań mających na celu wsparcie osób pokrzywdzonych przestępstwem⁷⁹⁰. W szczególności Rzecznik wskazał, że przekazane przez wojewodów w 2003 r. informacje, w tym zakresie pozwoliły na stworzenie wojewódzkiej Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw, dostępnego obecnie na stronie internetowej Biura Rzecznika w części poświęconej ruchowi obywatelskiemu. Ze względu na konieczność podjęcia systemowych działań na rzecz ofiar przestępstw, między innymi przygotowania krajowych programów dotyczących finansowania państwowych i pozarządowych inicjatyw w tym zakresie (m.in. w oparciu o Decyzję Ramową Rady Europy z 15.03.2001 r. o pozycji ofiary w postępowaniu karnym), opracowanie to zostało również udostępnione zainteresowanym resortom. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o uaktualnienie dotychczasowych danych, zebranych w 2003 r. poprzez zamieszczenie bliższych informacji dotyczących funkcjonowania poszczególnych organizacji, a mianowicie czy pomoc ofiarom przestępstw, udzielana jest

⁷⁸⁹ RPO-445687-II/03 z 6.12.2005 r.

⁷⁹⁰ RPO-442077-II/03 z 19.07.2005 r.

bezpłatnie, w jakich dniach i godzinach, a także podanie numerów telefonów i adresów e-mailowych – w celu ich upowszechnienia. W odpowiedzi wojewodowie przekazali uaktualnione informacje we wskazanym wyżej zakresie. Będą one udostępnione na stronach internetowych Biura Rzecznika.

4. W roku 2005 zakończone zostały działania Rzecznika⁷⁹¹, dotyczące projektu ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom przestępstw, która weszła w życie 21.09.2005 r.⁷⁹². Ustawa ta jest efektem dyrektywy Rady UE z 29.04.2004 r. Wcześniej jednak, od 1999 r., zabiegał o jej uchwalenie m.in. Rzecznik.

5. Do Biura Rzecznika wciąż napływają wnioski od ofiar przestępstw, których treść wskazuje, że znacznej części przedstawionych przez te osoby problemów, można by uniknąć, gdyby pokrzywdzeni znali i korzystali ze swoich uprawnień procesowych. Rzecznik jest zdania, że sytuacja ta wynika m. in. z trudności w zrozumieniu informacji zawartych w formularzu „Pouczenia pokrzywdzonego o podstawowych uprawnieniach i obowiązkach”. Rzecznik zwrócił się więc do Komendy Głównej Policji o udzielenie informacji, czy w toku prac nad treścią formularza zostaną uwzględnione propozycje Rzecznika z 2003 r.⁷⁹³ Rzecznik zwrócił się również do Komendy Głównej Policji⁷⁹⁴ o poinformowanie o ewentualnych działaniach, zmierzających do aktualizacji tzw. „Pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego”. Należy, bowiem zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku druku pouczenia przeznaczonego dla pokrzywdzonego, problemy dotyczące treści pouczenia, zgłaszają osoby podejrzone w sprawach karnych, którzy dowiedzieli się nie z druku pouczenia, ale z innych źródeł o przysługujących im uprawnieniach. Pismem z 13.12.2005 r. poinformowano Rzecznika, że formularz „Pouczenie o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego” objęty jest, podobnie jak formularz „Pouczenia (...) pokrzywdzonego”, programem operacyjnym,

⁷⁹¹ RPO-248049-II/97

⁷⁹² Ustawa z 7.07.2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1415).

⁷⁹³ RPO-446391-II/03 z 28.06.2005 r.

⁷⁹⁴ RPO-513323-II/05 z 31.10.2005 r.

zakładającym m. in. weryfikację wszystkich druków procesowych. Treść formularza pouczenia podejrzanego, jak i pokrzywdzonego została zredagowana w wyniku współpracy z Prokuraturą Krajową. W związku z powyższym niezbędnym będzie uzyskanie opinii Prokuratury Krajowej, co do zasadności ingerencji w zawartość merytoryczną przedmiotowych formularzy⁷⁹⁵.

6. Rzecznik w 2005 r. zajmował się problematyką odstępowania przez uprawnione podmioty prowadzące postępowania karne od sporządzania uzasadnień zaskarżalnych postanowień - o odmowie wszczęcia dochodzenia, umorzeniu dochodzenia oraz jego zawieszeniu – zgodnie z art. 325e Kpk. W ocenie Rzecznika wskazany przepis prawa dopuszczając rezygnację z uzasadnienia wspomnianych decyzji procesowych utrudnia stronie - najczęściej pokrzywdzonemu, poznanie motywów takich rozstrzygnięć, a w efekcie ich zrozumienie. W konsekwencji brak argumentacji organu procesowego, komplikuje pokrzywdzonemu wywiedzenie zaskarżenia owych decyzji, gdyż dla rzeczowej polemiki nie ma punktu odniesienia. Zdaniem Rzecznika w tego typu przypadkach, gdy odstąpiono od sporządzenia uzasadnienia na podstawie art. 325e § 1 Kpk, a złożono w tych sprawach środki odwoławcze, utrudniona jest również kontrola instancyjna, bowiem trudno jest prześledzić rozumowanie, zasadność, prawidłowość i trafność wysnutych wniosków. Zważywszy, iż Rzecznik nie dysponuje danymi dotyczącymi skali praktyki prokuratorskiej, polegającej na odstępowaniu od sporządzania uzasadnień wspomnianych postanowień w nadzorowanych postępowaniach karnych, Rzecznik zwrócił się do

⁷⁹⁵ Jak wynika z opinii Prokuratury Krajowej zmiana treści obecnie obowiązujących w jednostkach Policji i prokuraturach powszechnych druków procesowych w postaci pouczeń pokrzywdzonego i podejrzanego o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach byłaby w ocenie Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej niecelowa między innymi z uwagi na przygotowywany aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt istotnych zmian w procedurze karnej oraz w organizacji pracy i zakresie kompetencji podległych temu resortowi jednostek organizacyjnych sądów i prokuratur.

Prokuratury Krajowej o poinformowanie, jaka jest praktyka prokuratorska w powyższej materii⁷⁹⁶.

7. Należy także podkreślić, że Rzecznik konsultuje z Policją sposoby rozwiązania problemu właściwego reagowania funkcjonariuszy Policji na przestępstwa popełniane w rodzinie. Rzecznik zapoznał się z przesłanym przez Komendę Główną Policji opracowaniem pt.: „Postępowanie policjantów w przypadku powzięcia informacji o czynie zabronionym popełnionym w rodzinie”. Opracowanie to stanowi cenne źródło informacji, zważywszy, iż poruszona w nim problematyka jest przedmiotem działań Rzecznika w wielu sprawach indywidualnych, a także wykorzystywana jest w wystąpieniach o charakterze generalnym. Należy podzielić krytyczną ocenę praktyki polegającej na wskazywaniu osobom pokrzywdzonym przestępstwami wymienionej kategorii, cywilnoprawnej drogi, jako jedynej do dochodzenia rekompensaty z tytułu naruszonych przestępstwem praw i wolności. Istotnym jest też dostrzeżenie wadliwej praktyki uzależniania przez funkcjonariuszy Policji podjęcia czynności od złożenia przez pokrzywdzonego formalnego zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, co w konsekwencji utrudnia bądź uniemożliwia skuteczne działania⁷⁹⁷.

8. Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego, kontynuując działania dotyczące uchybień procesowych popełnianych w toku postępowań przygotowawczych, a także niedostatecznego respektowania praw pokrzywdzonych⁷⁹⁸. Efektem wcześniejszych wystąpień Rzecznika w tej kategorii spraw było między innymi pismo Prokuratora Krajowego z 25.02.2003 r. adresowane do prokuratorów apelacyjnych, w którym zawarte zostały zalecenia, co do sposobu prowadzenia postępowań przygotowawczych. W 2005 r. nie zmalała liczba otrzymywanych przez

⁷⁹⁶ RPO-511850-II/05 z 17.08.2005 r. W odpowiedzi z dnia 29.08.2005 r. wskazano, że Prokuratura Krajowa jak i podległe jednostki organizacyjne prokuratury nie dysponują danymi ilościowymi, obrazującymi skalę praktyki prokuratorskiej w tym zakresie, ponieważ dane te nie są objęte kategoriami statystycznymi, zaś ich wyselekcjonowanie wymagałoby przejrzenia w prokuraturach akt wszystkich postępowań zakończonych decyzjami o ich umorzeniu oraz zawieszeniu, jak i odmowie wszczęcia postępowań przygotowawczych (w pierwszym półroczu 2005 r. ogółem umorzono 451.956 postępowań, zawieszono 27.024 postępowania, zaś w 79.528 przypadkach odmówiono ich wszczęcia).

⁷⁹⁷ RPO-485626-II/04 z 2.10.2005 r. (obecnie RPO-520157-II/05).

⁷⁹⁸ RPO-422456-II/02 z 15.12.2005 r.

Rzecznika wniosków osób pokrzywdzonych, w których kwestionują podstawy formalno – prawne postanowień urzędów prokuratorskich o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego, podnosząc, iż takie rozstrzygnięcie uniemożliwia w praktyce dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za poniesione straty materialne lub uszczerbek na zdrowiu. Dotyczy to w szczególności wypadków drogowych, niepowodzeń w leczeniu i innych czynów, których skutkiem jest zgon lub poważny uszczerbek na zdrowiu, a także postępowań w sprawach o przestępstwa przeciwko mieniu. Analiza akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych przeprowadzona w Biurze Rzecznika, bądź też przez prokuratorów nadrzędnych⁷⁹⁹, wielokrotnie doprowadzała do stwierdzenia, iż postępowania przygotowawcze kończone były przedwcześnie, bez wykonania niezbędnych czynności. W konsekwencji niezbędne było w tych sprawach podejmowanie prawomocnie zakończonych postępowań w trybie art. 327 § 1 Kpk, bądź też uzupełnianie ich w trybie art. 327 § 3 Kpk. Najistotniejszymi uchybieniami w sprawach z zakresu szeroko pojętego niepowodzenia w leczeniu pozostają: niezabezpieczenie całości dokumentacji medycznej (diagnozowanie i proces leczenia), niedążenie do ustalenia związku przyczynowego pomiędzy diagnozą i leczeniem a skutkiem w postaci śmierci lub uszczerbku na zdrowiu pacjenta. Zdarza się także niewystępowanie o wydanie opinii przez biegłego, po uznaniu zeznań świadków przesłuchanych w trybie art. 183 Kpk za wystarczające dla oceny prawidłowości diagnozy i leczenia oraz powoływanie przez prokuratorów biegłych z instytucji, w których przebiegała część procesu leczenia lub diagnozowania. Może to – zważywszy na podejmowane w następstwie kierowanych przeze mnie wystąpień do prokuratorów nadrzędnych rozstrzygnięcia procesowe – nasuwać wątpliwości co do bezstronności tych biegłych⁸⁰⁰. W postępowaniach dotyczących wypadków komunikacyjnych nadal podstawową kwestią jest prawidłowe wykonanie czynności na miejscu zdarzenia, właściwe sprawowanie nadzoru przez

⁷⁹⁹ Badanie akt w trybie art. 12 pkt 2 ustawy z 15.07.1987 r. o RPO.

⁸⁰⁰ Np. RPO-476309-II/04, RPO-503275-II/05, RPO-403736-II/02, RPO-493324-II/04, RPO-481260-II/04, RPO-488048-II/04, RPO-440657-II/03, RPO-491785-II/04, RPO-411637-II/02.

prokuratora nad czynnościami funkcjonariuszy Policji oraz prawidłowe przesłuchanie świadków, a także niedostateczna weryfikacja opinii biegłych⁸⁰¹. Należy w tym miejscu podkreślić, iż negatywną ocenę postępowań w sprawach dotyczących wypadków drogowych formułuje także Stowarzyszenie Pomocy Poszkodowanym w Wypadkach i Kolidacjach Drogowych Alter Ego.

9. Podkreślenia także wymaga fakt, iż w sprawie dotyczącej rozpowszechniania wydawnictw antysemickich przez księgarnię „Antyk” w W. oraz nawoływania w tej formie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych lub wyznaniowych nieodzowna była interwencja Rzecznika u Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁸⁰². Ponadto Rzecznik podjął z urzędu sprawę, której przedmiotem będzie badanie podstaw formalno – prawnych postanowień o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawach znieważenia grupy ludności pochodzenia żydowskiego⁸⁰³.

10. W innej kategorii spraw badanych przez Rzecznika, dotyczących m. in. rozpowszechniania treści pornograficznych z udziałem małoletnich poniżej lat 15⁸⁰⁴, nieumyślnego spowodowania śmierci osadzonego w zakładzie karnym⁸⁰⁵, przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Policji⁸⁰⁶, niealimentacji⁸⁰⁷, znęcania się nad członkami rodziny⁸⁰⁸, rozstrzygnięcia kończące postępowanie – w ocenie Rzecznika - były wydane przedwcześnie przed wykonaniem niezbędnych czynności procesowych. Dlatego też Rzecznik w tej kategorii spraw również występował do prokuratorów nadrzędnych o podjęcie stosownych czynności mających na celu uzupełnienie zgromadzonego materiału dowodowego. Zastępca Prokuratora Generalnego 30.01.2006 r. zapewnił Rzecznika, iż problematyka poprawy jakości oraz sprawności tych

⁸⁰¹ Np. RPO-468211-II/04, RPO-511856-II/05, RPO-498212-II/05, RPO-498894-II/05, RPO-492616-II/04, RPO-492899-II/04, RPO-490420-II/04, RPO-477724-II/04, RPO-477726-II/04.

⁸⁰² RPO-404200-II/02, RPO-456348-II/03.

⁸⁰³ RPO-519463-II/05.

⁸⁰⁴ RPO-458706-II/03.

⁸⁰⁵ RPO-501292-II/05.

⁸⁰⁶ RPO-502012-II/05, RPO-502708-II/05, RPO-507170-II/05.

⁸⁰⁷ RPO-490734-II/04.

⁸⁰⁸ RPO-489165-II/04.

postępowań pozostaje w stałym zainteresowaniu Prokuratury Krajowej, jak i funkcjonującego w podległych jednostkach prokuratury nadzoru służbowego i instancyjnego. Przytoczone w treści wystąpienia uwagi, w zakresie nieprawidłowości nadal stwierdzanych przez Rzecznika w toku badania akt, przekazano wszystkim prokuratorom apelacyjnym z jednoczesnym przypomnieniem potrzeby respektowania zaleceń Prokuratury Krajowej, zawartych w piśmie z 25.02.2003 r.

11. Rzecznik podobnie jak w 2004 r. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie nieprzestrzegania przez pracodawców praw osób zatrudnionych, dzieląc się uwagami w tej materii ⁸⁰⁹. Rzecznik wskazał, że w jego Biurze dokonano analizy szeregu akt spraw dotyczących niewypłacania, bądź nieterminowego wypłacania wynagrodzeń oraz innych należnych świadczeń, naruszania przez pracodawców przepisów o ubezpieczeniach społecznych i dotyczących bezpieczeństwa pracy, dyskryminacji pracowników z powodu przynależności związkowej, a także naruszania przepisów karnych zawartych w Kodeksie spółek handlowych, jak również utrudniania kontroli zakładu pracy przedstawicielom NIK. Za szczególnie naganne uznać należy pojawiające się przypadki naruszania praw pracowniczych w zakładach zatrudniających osoby niepełnosprawne. Przedmiotem badania przez Rzecznika są także, wielokrotnie opisywane w mediach, przypadki rażącego naruszania praw pracowniczych przez niektóre duże sieci handlowe, (kwestia zawierania przez właścicieli firmy umów z agentami, w których treści są niekorzystne postanowienia, modyfikowane następnie w ten sposób, że na agentów nakłada się dalsze zobowiązania pozostające w kolizji z prawem cywilnym, a także-w ocenie wnioskodawców-wyczerpujące znamiona przestępstwa oszustwa). Rzecznik, po przeanalizowaniu szeregu przeprowadzonych postępowań karnych dotyczących omawianej problematyki wyrażał pogląd, że postępowania te często kończyły się przedwcześnie, bez wyczerpania inicjatywy dowodowej⁸¹⁰. Rzecznik odnotował także sprawy, w których urząd prokuratorski odmawiał wszczęcia postępowań przygotowawczych,

⁸⁰⁹ RPO-462665-II/04 z 29.12.2005 r RPO-486414-II/04, RPO-490681-II/04, RPO-487736-II/04, RPO-475028-II/04, RPO-482507-II/04, RPO-472187-II/04.

⁸¹⁰ RPO-462665-II/04 (wystąpienie do Prokuratora Apelacyjnego z 29.09.2005 r.).

kierując pokrzywdzonego na drogę postępowania przed Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, pomimo niepełnego wyjaśnienia, czy nie doszło do wyczerpania znamion czynu z Kodeksu karnego, bądź wykroczenia z Kodeksu Pracy. Natomiast do najczęstszych naruszeń przepisów karnych zawartych w Kodeksie spółek handlowych zaliczyć należy niezgłaszanie wniosku o upadłość spółki handlowej przez członka zarządu albo likwidatora, pomimo powstania warunków uzasadniających upadłość, a także ukrywanie majątku spółki (art. 586 i art. 587 § 1 tego Kodeksu). W kontekście przedstawionych zagadnień widzieć też należy obowiązki jakie z mocy art. 304 § 2 Kpk spoczywają na instytucjach państwowych, w tym także sądach rozpoznających sprawy pracownicze i upadłościowe. Mianowicie instytucje państwowe, które w związku ze swoją działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Tymczasem z informacji przekazanych przez Zastępcę Prokuratora Generalnego 17.05.2005 r. wynika, że odnotowano jedynie: „...dwa przypadki zawiadomienia Prokuratury przez Sąd Pracy o ujawnieniu w toku postępowań sądowych czynów ściganych z oskarżenia publicznego”. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska wobec poruszonych zagadnień.

12. Do Rzecznika zwróciła się grupa osób – uczestników postępowań prowadzonych w Sądzie Rejonowym i w Sądzie Okręgowym w C., kwestionując uprawnienia oraz rzetelność biegłego z zakresu geodezji. Niezależnie od prowadzonych lub zakończonych postępowań karnych wątpliwości Rzecznika budzi praktyka, jaka miała miejsce w Sądzie Rejonowym polegająca na powoływaniu w znacznej części spraw, w których było to konieczne, tego samego biegłego, niewpisanego na listę prowadzoną przez Prezesa Sądu Okręgowego⁸¹¹. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z prośbą o poinformowanie Rzecznika, czy sprawa powyższa była przedmiotem zainteresowania Ministra – zarówno od strony

⁸¹¹ Przynajmniej w niektórych sprawach sąd traktował tego biegłego jako stałego biegłego sądowego w związku z czym nie składał on stosowanego przyrzeczenia obejmując stanowisko.

prawidłowości czynności jednostek prokuratury jak i sądów oraz ewentualnie – jakie działania zostały podjęte⁸¹². Sprawa pozostanie w zainteresowaniu Rzecznika.

13. Rzecznik organizował w 2005 r. konferencje, które miały na celu wzmoczenie ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem – dotyczące sprawiedliwości naprawczej⁸¹³ oraz ścigania i przeciwdziałania przestępstwom wykorzystywania seksualnego dzieci⁸¹⁴.

16. Wykonywanie kar i środków karnych

A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych

Wśród 3990 spraw, które w 2005 r. wpłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie odnoszącym się do pozbawienia wolności obywateli, najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej – 1149 wniosków (28,8% ogółu), niewłaściwego traktowania przez funkcjonariuszy – 752 wnioski (18,8%), udzielania warunkowego zwolnienia i przerwy w wykonywaniu kary oraz korzystania z przepustek – 463 wnioski (11,6%), złych warunków bytowych – 378 wniosków (9,5%), ograniczeń w prowadzeniu korespondencji i udzielaniu widzeń – 357 wniosków (8,9%), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania – 257 wniosków (6,4%), świadczenia pomocy postpenitencjarnej – 91 wniosków (2,3%). Inne sprawy dotyczyły: zatrudnienia skazanych, nadzoru penitencjarnego, realizacji kar nieizolacyjnych i pracy kuratorów sądowych, pobytu w policyjnych izbach zatrzymań i izbach wytrzeźwień. Za uzasadnione w całości lub w

⁸¹² RPO-471418-II/05 z 17.08.2005 r. Rzecznik otrzymał informacje z Ministerstwa Sprawiedliwości (pismo z 19.10.2005 r.), jak również od Prezesa Sądu Okręgowego w C. (pismo z 8.08.2005 r.) dotyczące nieprawidłowości w zakresie powoływania biegłych z zakresu geodezji w Sądzie Rejonowym w C., jak również działań podjętych w związku z tymi nieprawidłowościami.

⁸¹³ Konferencja zorganizowana została 18.05.2005 r. we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości i Zespołem Sprawiedliwości Naprawczej, działającym przy Polskim Stowarzyszeniu Edukacji Prawnej.

⁸¹⁴ Konferencja została zorganizowana 23.11.2005 r. Efektem konferencji było szereg postulatów między innymi konieczność uchwalenia ustawy całościowo regulującej problemy przestępczości na tle seksualnym.

części uznano 111 wniosków (7,2% spraw podjętych). W 2005 r. pracownicy Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego Biura Rzecznika przeprowadzili czynności sprawdzające poszanowanie praw osób pozbawionych wolności w 38 jednostkach, takich jak: areszty śledcze, zakłady karne, policyjne izby zatrzymań i izby wytrzeźwień.

B. Warunki socjalno-bytowe uwięzienia

1. W 2005 r. jeszcze bardziej pogłębiła się dysfunkcjonalność w sposobie wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. W większości jednostek penitencjarnych stale naruszana była obowiązująca w Polsce na mocy art. 110 Kodeksu karnego wykonawczego (Kkw) norma 3 m² powierzchni mieszkalnej dla jednego osadzonego. Negatywne skutki wywoływała również beczynność skazanych, związana zarówno z brakiem zatrudnienia, jak i ograniczonym dostępem do zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych. W tych warunkach trudno było zapobiegać ich demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Według stanu na 30.11.2005 r. – liczba osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych wyniosła 84.020 osób i przekroczyła w skali kraju o 20,3% dopuszczalną pojemność jednostek penitencjarnych. Zaludnienie aresztów śledczych wynosiło w tym czasie 122,3%, a zakładów karnych 120,6%. Aż w 50 jednostkach przeludnienie kształtowało się na poziomie 30% i więcej. Jednocześnie z różnych przyczyn, w tym zwłaszcza z powodu uchylania się skazanych od odbycia kary oraz odroczenia jej wykonania przez sądy, duża liczba kar pozbawienia wolności nie podlegała wykonaniu. Według stanu na 30.11.2005 r. na wykonanie oczekiwało 41 449 kar pozbawienia wolności dotyczących 36.514 osób. Z tej liczby 32 615 osobom upłynął termin stawienia się do odbycia kary. Zjawisko to wykazywało wyraźną tendencję wzrostową. Skutki spowodowane trwającym nieprzerwanie od października 2000 r. przepełnieniem więzień miały miejsce również w 2005 r. Wysokie przeludnienie wpływało w istotny sposób zarówno na pogorszenie się warunków zdrowotnych, sanitarnych i bytowych uwięzienia, jak też na panujące wśród osadzonych nastroje. Problemy związane z rozmieszczeniem więźniów wewnątrz aresztów śledczych i

zakładów karnych wywoływały negatywne konsekwencje w zakresie zabezpieczenia dobra postępowań karnych oraz realizacji celów określonych w art. 82 § 1 Kkw, takich jak: indywidualizacja postępowania ze skazanymi, zapobieganie szkodliwym wpływom osób zdemoralizowanych oraz zapewnienie osadzonemu bezpieczeństwa osobistego. Przeludnienie wywoływało trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁸¹⁵ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁸¹⁶. Ich przejawem były występujące często w aresztach śledczych i zakładach karnych typu zamkniętego przypadki naruszenia przepisów obu tych aktów prawnych w wyniku osadzenia niepalących więźniów razem z osobami palącymi tytoń. Wysoka była również liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w zakładzie karnym znacznie oddalonym od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudniało, a niekiedy wręcz uniemożliwiało, odwiedziny przez bliskich. Także w tych przypadkach rozmieszczanie skazanych uwarunkowane było stopniem zaludnienia jednostek penitencjarnych i skutkowało niejednokrotnie osadzeniem skazanego nawet 300-400 kilometrów od miejsca zamieszkania⁸¹⁷. Wyniki przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika czynności sprawdzających w jednostkach penitencjarnych – podobnie jak w latach poprzednich – wskazały, że jednym z największych problemów dla ich administracji stało się utrzymanie posiadanych obiektów budowlanych w stanie sprawności eksploatacyjnej. Należy jednak docenić wysiłki administracji więziennych, które przy wykorzystaniu niewysokich środków finansowych starały się przeprowadzać niezbędne inwestycje i remonty posiadanych obiektów. Niemniej jeszcze stosunkowo często stwierdzano w budynkach zakwaterowania więźniów nieszczelne okna i wadliwie funkcjonującą instalację grzewczą, zły stan urządzeń sanitarnych, zawilgocenie cel, brak należycie zabudowanych kądek sanitarnych oraz brakujący lub wyeksploatowany sprzęt kwaterunkowy.

⁸¹⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁸¹⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

⁸¹⁷ Szeroko o skutkach przeludnienia aresztów śledczych i zakładów karnych w Informacjach RPO za 2001 r., s. 89 i n., za 2002 r., s. 198 i n. i za 2003 r., s. 269 i n.

Utrzymujące się niedoinwestowanie było szczególnie mocno odczuwane w jednostkach penitencjarnych podległych Dyrektorowi Okręgowemu SW w Katowicach. Stan taki został stwierdzony przez pracowników Biura Rzecznika w zakładach karnych w Raciborzu, Jastrzębiu i Zabrze oraz w aresztach śledczych w Sosnowcu i Bielsku Białej. Tak np. czynności przeprowadzone 14-15.03.2005 r. w Areszcie Śledczym w Bielsku Białej wykazały, że odkładanie przez kilkanaście lat remontu kapitalnego w budynku zakwaterowania osadzonych, pomimo wezwań i poleceń Powiatowego Inspektora Sanitarnego, spowodowało istotne pogorszenie warunków bytowych uwięzienia i warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy oraz przyczyniło się do degradacji technicznej budynku. Dlatego też Rzecznik w wystąpieniu z 20.04.2005 r.⁸¹⁸ zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW o określenie możliwości poprawy warunków bytowych osadzenia w wymienionych wyżej jednostkach okręgu katowickiego. W odpowiedzi z 1.06.2005 r. Dyrektor Generalny SW przyznał, że więziennictwo podejmuje w jednostkach inspektoratu katowickiego jedynie najpilniejsze zadania inwestycyjno-remontowe. W skargach skierowanych do Rzecznika osoby pozbawione wolności wielokrotnie wskazywały, że w wyniku długotrwałego umieszczenia ich w nadmiernie zaludnionej celi mieszkalnej czują się poniżone lub traktowane nieludzko. Codzienny brak zadawalającej powierzchni do życia skutkowało bowiem powtarzaniem się takich sytuacji jak: trudności w utrzymaniu higieny osobistej i załatwianiu potrzeb fizjologicznych lub realizacją tych potrzeb na oczach współosadzonych, spożywanie posiłków na taborecie lub na łóżku wobec braku wystarczającego dla wszystkich miejsca przy stole, spanie na materacach rozkładanych w porze nocnej na podłodze celi, brak możliwości poruszania się po celi zastawionej łózkami i innym sprzętem, w sytuacji przebywania w niej średnio przez 23 godziny na dobę (jedną godzinę dziennie trwa spacer więźnia), pobyt w jednej celi osób niepalących z osadzonymi palącymi tytoń. Po analizie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 26.08.2003 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju

⁸¹⁸ RPO-499541-VII/05.

ogólną pojemność tych zakładów⁸¹⁹, Rzecznik uznał, że akt ten nie służy realizacji celu, jaki przyjął ustawodawca dla jego wydania w art. 248 Kkw. Ustalone w rozporządzeniu zadania dla poszczególnych organów nie tylko nie tworzą odpowiednich warunków do przywrócenia stanu, o którym mowa w art. 110 Kkw, ale jak wykazuje kilkuletnia praktyka jego stosowania, budują odrębny reżim prawny, który sankcjonuje chroniczne przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych. Dlatego też Rzecznik we wniosku z 13.12.2005 r.⁸²⁰ wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia z art. 41 ust. 4 i art. 40 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸²¹. Rzecznik stwierdził, że kilkuletni okres funkcjonowania zaskarżonego rozporządzenia w warunkach stale utrzymującego się wysokiego przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych daje podstawy do przyjęcia, iż jego przepisy naruszają nie tylko ustawową gwarancję z art. 110 § 2 Kkw, ale są sprzeczne z konstytucyjną zasadą humanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności (art. 41 ust. 4) i wyrażonym w art. 40 Konstytucji zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania; naruszając jednocześnie określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymóg ustanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie. Zaskarżone rozporządzenie pozostaje też w sprzeczności ze sformułowanym w Konwencji o zakazem stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania (art. 3).

2. Przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika była również problematyka oczekujących na wykonanie prawomocnych orzeczeń skazujących na karę pozbawienia wolności. Rozmiary tego zjawiska mogą bowiem wzmacniać w społeczeństwie przekonanie o bezkarności licznej grupy osądzonych prawomocnie sprawców przestępstw. Dlatego w

⁸¹⁹ Dz.U. Nr 152, poz. 1497.

⁸²⁰ RPO-515967-VII/05. Rzecznik po spotkaniu z Ministrem Sprawiedliwości 19.04.2006 r. wycofał z TK przedmiotowy wniosek (skonkretyzowany 18.04.) jako bezprzedmiotowy na skutek wydania przez MS nowego rozporządzenia w sprawie (Dz.U. Nr 65, poz. 459), czyniącego zadość wnioskowi Rzecznika.

⁸²¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284-286.

pismach z 12.01., 9.02. i 7.04. 2005 r.⁸²² Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie informacji i materiałów, które odnoszą się do tej problematyki oraz zaproponował wspólne zorganizowanie przez Biuro Rzecznika i resort sprawiedliwości konferencji, na której zagadnienie to byłoby przedmiotem fachowej dyskusji, dającej podstawy do sformułowania ocen i wniosków. W piśmie z 7.04.2005 r. Rzecznik zwrócił się także do Komendanta Głównego Policji oraz Dyrektora Generalnego SW o przedstawienie informacji obrazujących działania obu tych formacji na rzecz zmniejszenia liczby oczekujących na wykonanie prawomocnych orzeczeń skazujących na karę pozbawienia wolności. W pismach z 21.03. i 18.04.2005 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, iż podległy mu resort nie dysponuje własnymi danymi statystycznymi i analizami dotyczącymi niewykonanych orzeczeń o wymierzeniu kary pozbawienia wolności. Nie podjął również propozycji Rzecznika wspólnego zorganizowania konferencji. Dane statystyczne udostępnił natomiast Dyrektor Generalny SW. Z kolei Komendant Główny Policji w piśmie z 27.04.2005 r. poinformował Rzecznika, że w 2004 r. Policja prowadziła poszukiwania 50.832 osób, wobec których sądy wydały nakaz ich doprowadzenia do zakładów karnych, w celu odbycia kary pozbawienia wolności⁸²³.

C. Opieka zdrowotna nad osobami pozbawionymi wolności

1. Wśród skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności przeważały zarzuty dotyczące sprawowanej w jednostkach penitencjarnych opieki medycznej. Jednak z 638 spraw podjętych, które obejmowały 65,4% ogółu rozpatrzonych skarg na opiekę medyczną, uznano za choćby częściowo zasadne 2,5%. Wydatnie zmniejszył się w tej grupie udział skarg zawierających zarzuty na niewłaściwe traktowanie osób pozbawionych wolności przez personel więziennej służby zdrowia (z 32,9% w 2004 r. do 12,5%). W 2005 r. tymczasowo aresztowani i skazani zwracali najczęściej uwagę na pogarszające się warunki sanitarne uwięzienia, trudności w dostępie do lekarzy specjalistów, problemy z

⁸²² RPO-365748-VII/05.

⁸²³ Nakazy te zrealizowano wobec 40.850 osób, tj. 80% poszukiwanych z tego tytułu.

otrzymaniem niezbędnych świadczeń medycznych i odpowiednich leków. Wymienione zarzuty były na bieżąco badane przy współdziałaniu kierowników poszczególnych więziennych zakładów opieki zdrowotnej oraz naczelników lekarzy okręgowych SW. W zakresie opieki specjalistycznej, zwłaszcza diagnostyki i leczenia schorzeń neurologicznych, neurochirurgicznych, onkologicznych, kardiologicznych i chorób zakaźnych (w tym AIDS) więzienna służba zdrowia szeroko korzystała z pomocy publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

2. Począwszy od 2004 r. pracownicy Biura Rzecznika zaczęli mieć jednak trudności z uzyskiwaniem informacji dotyczących stanu zdrowia osób składających wnioski oraz dostępem do ich dokumentacji medycznej. Mimo tego, iż badając skargi na działalność służby zdrowia ograniczają się oni wyłącznie do spraw związanych z dostępnością osadzonych do świadczeń medycznych, nie wkraczając w problematykę merytorycznych decyzji dotyczących diagnostyki i leczenia, konieczne są im często konkretne informacje dotyczące stanu zdrowia wnioskodawców, rodzaju schorzeń, na które cierpią, wyników badań diagnostycznych i konsultacji⁸²⁴. Wspomniane trudności w dostępie do dokumentacji medycznej lub do informacji dotyczących stanu zdrowia osób pozbawionych wolności występowały w niektórych zakładach opieki zdrowotnej więziennej służby zdrowia. Centralny Zarząd SW zajął w tej sprawie stanowisko, że na gruncie obowiązującego obecnie stanu prawnego Rzecznik nie ma upoważnienia do uzyskiwania takich informacji. Dostatecznych uprawnień do tego nie dają mu ani przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich ani przepisy ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁸²⁵. Dla doraźnego rozwiązania problemu Więziennictwo zaproponowało, aby pracownicy Biura Rzecznika w każdym przypadku prowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego opieki medycznej uzyskiwali od wnioskodawcy specjalne oświadczenie, że wyraża on zgodę na wgląd do dokumentacji medycznej lub udzielenie informacji o stanie zdrowia. W

⁸²⁴ Informacje te potrzebne są dla dokonania rzetelnej oceny zarzutów przedstawianych przez autorów wniosków i udzielenia im wyczerpujących odpowiedzi zawierających ustosunkowanie do sygnalizowanych nieprawidłowości.

⁸²⁵ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

piśmie z 23.09.2005 r. Rzecznik poprosił o opinię Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁸²⁶, który zgodził się ze stanowiskiem Centralnego Zarządu SW⁸²⁷. Uzyskiwanie od autora każdego wniosku pisemnej zgody na udostępnienie Rzecznikowi dokumentacji medycznej lub pewnych danych z tej dokumentacji jest poważnym utrudnieniem dla pracy Biura Rzecznika, bowiem opóźnia merytoryczne rozpatrzenie wniosków obywateli, a niekiedy może nawet uniemożliwić niezwłoczną interwencję. Z tych przyczyn Rzecznik w wystąpieniu z 6.12.2005 r. zwrócił się do Ministra Zdrowia o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu znowelizowania ustawy o zakładach opieki zdrowotnej przez dodanie w ust. 3 art. 18 punktu 9 stanowiącego, że Rzecznik jest podmiotem, któremu zakład opieki zdrowotnej obowiązany jest udostępnić prowadzoną dokumentację medyczną pacjenta korzystającego z jego świadczeń zdrowotnych. Wskazał przy tym, że za takim rozwiązaniem przedstawionego problemu opowiedział się również GIODO.

3. W wystąpieniu z 11.10.2005 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁸²⁸ o określenie stopnia wdrożenia w życie przepisów ustawy z 27.07.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy⁸²⁹ w zakresie dotyczącym zobowiązania organów wymiaru sprawiedliwości oraz placówek opieki zdrowotnej do podejmowania wobec sprawców przestępstw o charakterze seksualnym odpowiednich przedsięwzięć prawno-karnych, organizacyjnych i leczniczo-terapeutycznych⁸³⁰. Otrzymanej w tej sprawie odpowiedzi z 31.10.2005 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Rzecznik nie mógł jednak uznać za satysfakcjonującą. Wskazano w niej bowiem, że z powodu

⁸²⁶ RPO-486104-VII/04.

⁸²⁷ W odpowiedzi z 28.11.2005 r. stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym udostępnianie Rzecznikowi dokumentacji medycznej obywatela, który złożył skargę na niewłaściwe leczenie lub traktowanie przez służbę zdrowia, powinno następować na podstawie pisemnego oświadczenia tego obywatela, zawierającego zgodę na przetwarzanie danych dotyczących jego stanu zdrowia (art. 18 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zw. z art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych). W tym przypadku zgoda na przetwarzanie danych osobowych nie może być dorozumiana i musi być wyrażona w sposób jednoznaczny.

⁸²⁸ RPO-230517-VII/04.

⁸²⁹ Dz.U. Nr 163, poz. 1363.

⁸³⁰ Zostały one wymienione w znowelizowanych przez cyt. ustawę: art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego oraz art. 96 § 1 i art. 117 Kkw.

niezadowalającej współpracy między resortami sprawiedliwości i zdrowia nie zostaną wdrożone w życie nowe rozwiązania ustawowe, tak istotne z punktu widzenia interesu społecznego. W piśmie tym stwierdzono, że źródłem poważnych trudności w tworzeniu profesjonalnych programów postępowania ze skazanymi o zaburzonych preferencjach seksualnych jest brak koncepcji oddziaływań terapeutyczno-leczniczych wypracowanej w specjalistycznych instytucjach podległych Ministrowi Zdrowia. Potrzebne są zwłaszcza odpowiednie programy terapii dla osób z zaburzeniami preferencji seksualnych, oparte na dowodach empirycznych i o sprawdzonej skuteczności, które mogłyby zostać przeniesione do zakładów karnych. W udzielonej odpowiedzi przyznano również, że zakłady karne nie mogą być jedynymi placówkami zobligowanymi do prowadzenia tego typu oddziaływań. Podzielono w związku z tym wyrażoną przez Rzecznika opinię o nieprzygotowaniu placówek służby zdrowia do leczenia i rehabilitacji osób wykazujących zaburzenia preferencji seksualnych po ich zwolnieniu z zakładu karnego. W ocenie Rzecznika wskazane powyżej problemy wymiaru sprawiedliwości oraz publicznej służby zdrowia mogą więc rodzić obawę, czy w oparciu o dyspozycje ustawowe powstanie i będzie realizowany w Polsce program kompleksowego postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym. Dlatego w piśmie z 25.11.2005 r. do Prezesa Rady Ministrów wystąpił o spowodowanie podjęcia międzyresortowych działań zmierzających do wdrożenia w życie przepisów cyt. ustawy z 27.07.2005 r. – w zakresie dotyczącym sposobów postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym.

D. Traktowanie więźniów

1. W 2005 r. skargi więźniów na niewłaściwe traktowanie przez funkcjonariuszy i pracowników SW miały swój znaczny udział i stanowiły 18,8% ogółu wniosków, jakie wpłynęły do Rzecznika od osób pozbawionych wolności. Podejmowane ustalenia pozwoliły jednak stwierdzić, że w więziennictwie utrzymuje się atmosfera sprzyjająca właściwej pracy penitencjarnej. Pomimo występującego przeludnienia, tylko w niektórych jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura

Rzecznika zetknęli się z przypadkami wrogości osadzonych w stosunku do funkcjonariuszy SW. Dotyczyły one najczęściej okoliczności podejmowanych wobec osadzonych decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym, zastosowaniu siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, zaliczenia do grupy więźniów niebezpiecznych i wymagających wzmożonego oddziaływania ochronnego oraz stosowania rygorów wynikających z takiego zaliczenia, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, utrudnień w skierowaniu do nauczania, niesprawiedliwego opiniowania, dyskryminowania w zakresie zatrudnienia, udzielania przepustek i występowania z wnioskiem o warunkowe zwolnienie, niewłaściwego postępowania z depozytami i paczkami osadzonych, uchybień przy kontroli cel. Wśród rozpatrzonych skarg na niewłaściwe traktowanie za słuszne albo częściowo słuszne uznano 5,2% spraw (w 2004 r. – 5%). Dotyczyły one najczęściej uchybień polegających na zagubieniu depozytu, skróceniu czasu trwania spaceru, niewłaściwym traktowaniu skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia. Wśród skarg związanych z niewłaściwym traktowaniem osadzonych – pacjentów przez lekarzy i pracowników średniego personelu medycznego – najczęściej powtarzały się zarzuty dotyczące niewłaściwego odnoszenia się do pacjenta, lekceważenia zgłoszonych dolegliwości, długotrwałego oczekiwania na badanie, odmowy udostępnienia kserokopii dokumentacji medycznej. Liczna grupa skarg osób pozbawionych wolności dotyczyła działań SW na rzecz ograniczenia w jednostkach penitencjarnych podkultury przestępczej oraz dostępu osadzonych do narkotyków. Kierowane w związku z tymi działaniami zarzuty odnosiły się do umieszczenia we wspólnych celach osób, które nie uczestniczą w podkulturze przestępczej z tymi, którzy przestrzegają jej zasad. Zwiększyła się również liczba skarg na niewłaściwe stosowanie przez funkcjonariuszy SW testów sprawdzających obecność narkotyku w organizmie więźnia. W tych sprawach pracownicy Biura Rzecznika nie stwierdzili nieprawidłowości w działaniu SW.

2. Jeszcze w 2004 r. przedmiotem zainteresowania Rzecznika był stan prowadzonych przez sądy postępowań karnych w sprawach przeciwko funkcjonariuszom SW o pobicie po buntach w 1989 r. więźniów przebywających w Zakładzie Karnym w Cz. i w innych

jednostkach penitencjarnych. Otrzymane w tej sprawie od Prezesa Sądu Rejonowego w Czł. informacje wzbudziły zaniepokojenie Rzecznika. Ich treść wskazywała bowiem na długotrwałą przewlekłość i inne nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowań karnych, a także na brak sprawowania nad nimi właściwego nadzoru ze strony organów prokuratury i sądów. Budziły również wątpliwości podjęte decyzje o umorzeniu postępowań karnych z uwagi na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynów. Dlatego Rzecznik w piśmie z 21.12.2004 r.⁸³¹ wniósł do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zbadania w ramach nadzoru prawidłowości przeprowadzonych postępowań karnych w sprawach przeciwko funkcjonariuszom SW o pobicie więźniów i stosowanie tzw. ścieżek zdrowia. W odpowiedzi z 5.04.2005 r. Minister Sprawiedliwości przyznał, że przebieg postępowania w tej istotnej dla wymiaru sprawiedliwości sprawie świadczy, iż jego długotrwałość spowodowana była nie tylko przyczynami niezależnymi od sądu lub wyjątkowym brakiem zdyscyplinowania osób wzywanych na rozprawy, ale i brakiem właściwego nadzoru Prezesa Sądu Okręgowego w S. i Prezesa Sądu Rejonowego w Czł. nad sprawnością tego postępowania⁸³². W ocenie Ministra Sprawiedliwości podjęte ustalenia w oczywisty sposób świadczą o rażącym niewywiązywaniu się z obowiązków służbowych przez obu prezesów. W tej sytuacji polecił wszcząć procedury odwołania Prezesa Sądu Rejonowego w Człuchowie oraz zwrócił uwagę Prezesowi Sądu Okręgowego w Słupsku na poważne uchybienie w sprawowaniu nadzoru nad pracą tego sądu.

3. W wystąpieniu z 17.08.2004 r.⁸³³ dot. postępowania z korespondencją urzędową tymczasowo aresztowanych Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści art. 217 a i art. 217 b Kkw, która w sposób jednoznaczny określi, że spod działania art. 217 a § 1 i 2 oraz art. 217 b § 2 Kkw wyłączona jest korespondencja tymczasowo aresztowanych

⁸³¹ RPO-488324-VII/04.

⁸³² Zaniechanie odciążenia sędziego prowadzącego tę sprawę od rozpoznawania innych spraw odbiło się na częstotliwości rozpraw i w tych warunkach sprawy nie można było zakończyć przed upływem przedawnienia karalności zarzucanych oskarżonych czynów już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego.

⁸³³ RPO-480974-VII/04.

z organami, o których mowa w art. 102 pkt 11 i art. 103 § 1 Kkw, a w tym z Rzecznikiem. W ocenie Ministra (pismo z 16.09.2004 r.) sygnalizowane przypadki cenzurowania korespondencji tymczasowo aresztowanych do Rzecznika oraz przypadki opóźnienia w doręczeniu korespondencji, wynikające z wykonywania nadzoru nad tą korespondencją, wskazywały raczej na niewłaściwe stosowanie przepisów niż na wadliwość obowiązujących zasad kontroli korespondencji. Jednocześnie, mając na względzie występujące trudności interpretacyjne w obrębie art. 217 a i 217 b Kkw Minister zadeklarował, iż rozważy potrzebę poprawienia redakcji tych przepisów przy okazji najbliższych prac nad nowelizacją tego kodeksu. Niestety, to stanowisko resortu nie zostało rozpowszechnione w podległych mu sądach i prokuraturach. Do Biura Rzecznika nadal wpływała za pośrednictwem tych organów korespondencja tymczasowo aresztowanych, na której odnotowano fakt ocenzurowania. Na tego rodzaju praktykę skarżyły się również osoby tymczasowo aresztowane. Stąd Rzecznik w piśmie z 29.05.2005 r. ponownie wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie, aby do czasu stosownej zmiany przepisów art. 217 a i 217 b Kkw, Ministerstwo Sprawiedliwości powiadomiło prokuratury i sądy o zajętych przez resort stanowiskach w sprawie postępowania z korespondencją urzędową tymczasowo aresztowanych. Minister poinformował 11.04.2005 r., że zalecił bezwzględne przestrzeganie zakazu cenzury korespondencji skazanych i tymczasowo aresztowanych z organami, o których mowa w art. 8 § 3, 102 pkt 11 i 103 § 1 Kkw. Przyznał jednocześnie, że Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości podzieliła pogląd o potrzebie nowelizacji przepisów dotyczących nadzoru nad korespondencją „urzędową” tymczasowo aresztowanych. W ostatnich miesiącach 2004 r. ponownie wpływały wnioski od osadzonych, w których podnosili oni nieprawidłowości w zakresie przesyłania im korespondencji przez sądy i prokuratury. Osoby te skarżyły się, że kierowana do nich korespondencja przesyłana jest w sposób umożliwiający zapoznanie się z jej treścią przez osoby nieuprawnione w niezamkniętych kopertach lub bez kopert, w zbiorczej kopercie adresowanej do dyrektora zakładu karnego. Problem ten Rzecznik podejmował już wcześniej w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu z 5.11.2003 r. W udzielonej odpowiedzi

uzyskał wówczas zapewnienie, że zostały podjęte działania w celu zapobieżenia występowania tego rodzaju uchybień w przyszłości. Dlatego w piśmie z 21.12.2004 r.⁸³⁴ Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zintensyfikowanie działań w tej sprawie. W piśmie z 11.01.2005 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika o wydanym ponownie poleceniu prezesom sądów apelacyjnych, aby w trybie nadzoru zintensyfikować działania mające na celu wyeliminowanie wskazanych uchybień. Do podobnych działań nadzorczych została również zobowiązana Prokuratura Krajowa wobec podległych jednostek organizacyjnych prokuratury.

E. Wykonywanie kar nieizolacyjnych

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 23.03.2004 r. w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna⁸³⁵ zrezygnowano z dotychczas obowiązującego uprawnienia zakładów, w których jest wykonywana praca skazanych, do ulgi w podatku dochodowym w wysokości 50% kwoty określonej w § 11 ust. 1 tego rozporządzenia, tj. ustalonej w trybie art. 58 § 3 Kkw. Było to konsekwencją zmiany art. 58 § 4 Kkw, w którym skreślono upoważnienie Rady Ministrów do określenia takiej ulgi, z powodu niezgodności tego unormowania z art. 217 Konstytucji. Niestety, to korzystne dla zakładów zatrudniających skazanych uregulowanie dotąd nie zostało wprowadzone do ustawy. Przeprowadzona w ten sposób likwidacja ulgi w podatku dochodowym wpływała natomiast negatywnie na decyzje podmiotów, w których była wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna. Dotyczyły one zarówno ograniczenia liczby skazanych przyjętych do pracy przez podmioty określone w § 1 ust. 2, jak i gotowości przyjęcia skazanych do pracy przez podmioty, o których mowa w § 13 cyt. rozporządzenia. Dlatego mając na uwadze potrzebę tworzenia właściwych warunków do wykonywania kar nieizolacyjnych, w pismach z 21.12.2004 r.⁸³⁶ Rzecznik zwrócił się do Ministra

⁸³⁴ RPO-385002-VII/01.

⁸³⁵ Dz.U. Nr 56, poz. 544.

⁸³⁶ RPO-437520-VII/03.

Sprawiedliwości oraz do Przewodniczących: Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Senackiej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, która przywróci podmiotom wykonującym karę ograniczenia wolności oraz pracę społecznie użyteczną, prawo do ulgi w podatku dochodowym. W odpowiedzi z 24.01.2005 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że inicjatywy legislacyjne służące tworzeniu właściwych warunków do wykonywania kar nieizolacyjnych, są niezwykle cenne i godne rozważenia. Uznał jednak, że zmiany takie należałoby poprzedzić dokonaniem analiz, czy istotnie likwidacja ulgi wpłynęła negatywnie na decyzje podmiotów, zwłaszcza skutkując ograniczeniem liczby skazanych przyjętych do pracy i mniejszą gotowością ich przyjęcia w przyszłości. Brak bowiem danych, by podmioty wskazane w art. 35 Kk (np. placówki służby zdrowia, opieki społecznej, organizacje lub instytucje niosące pomoc charytatywną, ale także zakłady pracy działające na rzecz społeczności lokalnej), uzależniały, w nagminnej skali, nieodpłatne zatrudnienie skazanych połączone z uzyskiwaniem wymiernych korzyści, od ulgi podatkowej w dochodzie, którego wysokość kształtuje sam podmiot zatrudniający. Minister Sprawiedliwości przyznał, że niezależnie od powyższego stanowiska, sygnalizowane przez Rzecznika wątpliwości dotyczące rezygnacji z uprawnienia zakładów zatrudniających skazanych do ulgi w podatku dochodowym zostaną rozważone przy formułowaniu najbliższej inicjatywy legislacyjnej rządu. Jednak do końca 2005 r. przedstawiona przez Rzecznika sprawa nie została podjęta przez żaden organ rządu. W 2005 r. Rzecznik, uczestnicząc w konferencjach naukowych oraz posiedzeniach właściwych komisji Sejmu i Senatu, wielokrotnie dawał wyraz potrzebie doskonalenia przepisów i praktyki w zakresie stosowania kar i środków o charakterze nieizolacyjnym. Także w piśmie z 6.04.2005 r. skierowanym do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka opowiedział się za udoskonaleniem projektu ustawy, który przewiduje wprowadzenie do przepisów prawa karnego wykonawczego systemu dozoru elektronicznego skazanych. W ocenie Rzecznika, proponowane przez Komisję rozwiązanie będzie również służyło racjonalizacji sposobu wykonania kary pozbawienia

wolności i może przyczynić się do rozwiązania problemu przeludnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych. Na podstawie decyzji Rzecznika z 2.11.2005 r. w jego Biurze podjęto czynności zmierzające do oceny poszanowania prawa w wykonywaniu kar i środków o charakterze nieizolacyjnym, przy wykorzystaniu badań sondażowych, przeprowadzanych w 2006 r. na obszarze całego kraju. Dlatego w piśmie z 22.12.2005 r.⁸³⁷ Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie przez podległe mu departamenty danych statystycznych oraz materiałów informacyjnych i analiz w tym zakresie.

F. Konwojowanie przez Policję oraz umieszczanie w policyjnych izbach zatrzymań

1. Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 4.02.2004 r. w sprawie trybu doprowadzenia, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego⁸³⁸, jednostki organizacyjne Policji, w których funkcjonują pomieszczenia przeznaczone dla osób zatrzymanych, rozpoczęły na podstawie § 29 cyt. rozporządzenia pobieranie opłat związanych z pobytem osób doprowadzonych do tych pomieszczeń w celu wytrzeźwienia. Wyniki systematycznych wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w jednostkach Policji wskazywały jednak na znaczne zróżnicowanie pobieranych opłat z tytułu zatrzymania do wytrzeźwienia (od kilkudziesięciu złotych do maksymalnej wysokości opłaty wynoszącej 250 zł), chociaż nie uzasadniał tego poziom kosztów, jakie poniosły poszczególne jednostki organizacyjne Policji. W świetle ustaleń pracowników Biura Rzecznika, standard świadczonej opieki nad osobami do wytrzeźwienia był w jednostkach Policji niższy aniżeli w izbach wytrzeźwień⁸³⁹. W tym stanie trudno było uznać za słuszne i sprawiedliwe nakładanie na osoby

⁸³⁷ RPO-517731-VII/05.

⁸³⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 192.

⁸³⁹ Niektóre z wizytowanych jednostek Policji nie miały odpowiedniego sprzętu, zestawu leków lub pomieszczeń przystosowanych do zatrzymywania tych osób, a funkcjonariuszom brakowało kwalifikacji do sprawowania nad nimi opieki.

zatrzymane do wytrzeźwienia wysokich opłat, które w żaden sposób nie odzwierciedlały kosztów poniesionych przez jednostki Policji, lecz mogły być pojmowane jako forma represji wobec osoby nietrzeźwej. Dlatego w wystąpieniu z 9.08.2005 r.⁸⁴⁰ Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o ustalenie jednolitej zryczałtowanej opłaty za pobyt osoby zatrzymanej do wytrzeźwienia na poziomie odpowiadającym typowym kosztom, jakie ponosi z tego tytułu jednostka Policji, albo określenie kryteriów ustalania tej kwoty. W odpowiedzi z 16.11.2005 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że w Komendzie Głównej Policji opracowano, a następnie przekazano komendantom wojewódzkim Policji, pismo instrukcyjne w sprawie dostosowania sposobów postępowania policjantów wobec osób doprowadzonych w celu wytrzeźwienia do nowych wymogów wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia z 4.02.2004 r. W piśmie tym zalecono przyjęcie jednej zryczałtowanej kwoty w skali województwa. Komendanci wojewódzcy Policji po przeprowadzeniu własnych kalkulacji określili zryczałtowane wysokości opłat za pobyt osób nietrzeźwych w policyjnych pomieszczeniach w celu wytrzeźwienia. Zauważalne zróżnicowanie w wysokości opłat w poszczególnych garnizonach Policji wynikało z uwarunkowań występujących w danym województwie, a opłaty zostały skalkulowane na podstawie ponoszonych kosztów. W piśmie instrukcyjnym wskazano te elementy kosztów, które powinny być uwzględniane w określaniu zryczałtowanej opłaty. Z informacji przekazanych przez komendantów wojewódzkich Policji wynikało, że kwoty te w zdecydowanej większości województw ustalono na poziomie 130-150 zł. W trzech przypadkach określono je na poziomie powyżej 200 zł, w związku z czym rozważa się wystąpienie do komendantów tych jednostek o weryfikację opłat.

2. W dniu 20.07.2005 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w Komendzie Wojewódzkiej Policji (KWP) w Ł. czynności mające na celu sprawdzenie stopnia przestrzegania praw osób zatrzymanych w pomieszczeniach centralnego punktu wymiany osób konwojowanych etapowo. Czynności te wykazały, że pomimo interwencji podejmowanych

⁸⁴⁰ RPO-490905-VII/04.

w 2003 r. przez Rzecznika u ówczesnego Komendanta Głównego Policji, nadal we wskazanych wyżej pomieszczeniach KWP w sposób rażąco naruszane były prawa osób pozbawionych wolności, które zostały tam umieszczone na czas przerwy w transportach. Podstawowe problemy funkcjonowania centralnego punktu wymiany osób konwojowanych etapowo dotyczyły: 1) braku stosownych regulacji prawnych, w tym określających katalog praw i obowiązków osób czasowo zatrzymanych (także w związku z potrzebą ustalenia maksymalnego czasu pobytu w pomieszczeniach punktu wymiany); 2) tworzenia odpowiednich warunków socjalno-bytowych i sanitarnych oraz przeciwdziałania przekroczeniu przyjętych norm zaludnienia w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych; 3) przestrzegania zasad właściwego rozmieszczania osób pozbawionych wolności; 4) stosowania systemu identyfikacji osób, który nie będzie naruszał ich godności osobistej; 5) przestrzegania przepisów ustawy z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁸⁴¹. W konsekwencji Rzecznik w wystąpieniu z 9.08.2005 r.⁸⁴² domagał się od Komendanta Głównego Policji podjęcia działań, które doprowadzą do przestrzegania praw osób zatrzymanych w pomieszczeniach centralnego punktu oraz wydania przepisów prawnych regulujących kompleksowo sytuację osób zatrzymanych w tego typu placówce. Odnosząc się do spraw dotyczących funkcjonowania systemu konwojów etapowych, w tym centralnego punktu oraz panujących w nim warunków socjalno-bytowych i sanitarnych, Komendant Główny Policji w piśmie z 13.09.2005 r. poinformował Rzecznika, że przeniesienie tego punktu do policyjnego pomieszczenia dla osób zatrzymanych w KWP w Ł. nastąpiło w wyniku porozumienia kierownictwa Aresztu Śledczego i KWP w Ł.. Rozwiązanie to przyjęto ze względu na brak w Areszcie Śledczym w Ł. odpowiedniej liczby pomieszczeń, w wyniku czego konwojowani musieliby oczekiwać na zmianę środka transportu w więźniarkach. Ze względu na znacznie większe niż zakładano pierwotnie koszty oraz zbyt małą powierzchnię pokoi dla osób konwojowanych odstąpiono od przeprowadzenia remontu w pomieszczeniach KWP w Ł.

⁸⁴¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.

⁸⁴² RPO-505979-VII/05.

Natomiast powołana przez Komendanta Głównego Policji komisja wytypowała na centralny punkt wymiany Komendę Miejską Policji w P. T. Dla zapewnienia odpowiednich warunków pobytu konwojowanym przeznaczono 400 tys. złotych na przeprowadzenie niezbędnych prac remontowo-adaptacyjnych, które zgodnie z założeniami potrują do kwietnia 2006 r. Oddanie do użytku nowego punktu wymiany o znacznie większej powierzchni użytkowej zapewni konwojowanym odpowiednie warunki socjalno-bytowe. Pozwoli to również na wyznaczenie pokoi dla osób palących, a także odizolowanie dorosłych od nieletnich. Komendant Główny Policji potwierdził jednocześnie, że trwają prace związane z nowelizacją przepisów dotyczących organizacji i realizacji konwojów⁸⁴³.

3. Z ustaleń dokonanych przez pracowników Biura Rzecznika wynikało, że dochodzi niekiedy do sytuacji, w których skazane kobiety karmiące swoje dzieci, z którymi przebywają w domach matki i dziecka w zakładach karnych w G. i K., są transportowane przez Policję na polecenie sądów do innych zakładów karnych w związku z toczącym się przeciwko nim postępowaniem karnym. W takich wypadkach następowało oddzielenie matki od dziecka i przerwa w jego karmieniu. W pomieszczeniach dla skazanych i tymczasowo aresztowanych w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Ł. pracownicy Biura Rzecznika rozmawiali (07.2005 r.) z przebywającą tam skazaną kobietą transportowaną na polecenie sądu z Zakładu Karnego w K. do Aresztu Śledczego w B.. Żaliła się ona, że oddzielono ją od dziecka, które karmiła piersią, a ponadto nie zapewniono jej warunków do ściągania nadmiaru pokarmu. Podjęte w tej sprawie czynności wyjaśniające potwierdziły, że przerwa w karmieniu dziecka wyniosła blisko trzy tygodnie. Wprawdzie wypadki takie, z uwagi na niewielką liczbę kobiet przebywających wraz ze swoimi dziećmi w domach matki i dziecka w zakładach karnych, nie są zbyt częste, to jednak oczywiste względy humanitarne i społeczne przemawiają za nieoddzielaniem matek od dzieci w okresie karmienia.

⁸⁴³ W projekcie zarządzenia KGP „w sprawie wykonywania przez policjantów konwojów i doprowadzeń osób” przyjęto lokalizację centralnego punktu wymiany osób konwojowanych etapowo oraz maksymalny czas (do trzech godzin) pobytu osób konwojowanych, które w centralnym punkcie wymiany oczekują na zmianę środka transportu.

Rzecznik w piśmie z 8.09.2005 r.⁸⁴⁴ zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań zmierzających do rozwiązania problemu kobiet karmiących i potraktowania okresu karmienia jako okresu ochronnego dla matki i dziecka. Ministerstwo Sprawiedliwości 10.11.2005 r. poinformowało Rzecznika, że w 2005 r. odnotowano tylko jeden przypadek transportu skazanej w okresie laktacji na polecenie sądu. W takiej sytuacji może mieć zastosowanie § 92 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13.01.2004 r. w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności⁸⁴⁵. Zgodnie z tym przepisem, w razie zaistnienia przyczyny uniemożliwiającej udział osadzonego w czynności procesowej dokonywanej poza terenem jednostki penitencjarnej powiadamia się o tym organ wzywający i na jego żądanie przesyła stosowny dokument. W ocenie resortu podniesiony problem nie wymaga dodatkowych regulacji prawnych lecz respektowania przez właściwe organy obowiązujących przepisów.

G. Przestrzeganie prawa w izbach wytrzeźwień

Pismem z 30.12.2004 r.⁸⁴⁶ Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do właściwego uregulowania dwóch istotnych z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich zagadnień: 1) przyznania pracownikom izb wytrzeźwień w związku z wykonywanymi obowiązkami ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i 2) szczegółowego zdefiniowania form przymusu bezpośredniego oraz warunków jego stosowania wobec osób nietrzeźwych przez pracowników izb wytrzeźwień. W przedmiocie właściwego uregulowania sytuacji prawnej pracowników izb wytrzeźwień, zwrócili się do Rzecznika przedstawiciele Stowarzyszenia Dyrektorów i Głównych Księgowych Izb Wytrzeźwień w Polsce. Wskazali oni, że ze względu na charakter

⁸⁴⁴ RPO-510610-VII/05.

⁸⁴⁵ Dz.U. Nr 15, poz. 141.

⁸⁴⁶ RPO-492441-VII/04.

wykonywanych zadań oraz wynikające z nich zagrożenia, należy rozstrzygnąć, czy pracownicy tych placówek nie powinni posiadać uprawnień przysługujących funkcjonariuszom publicznym. Z kolei w drugiej z wymienionych spraw Rzecznik zwracał się już wcześniej bezskutecznie do Ministra Zdrowia o spowodowanie podjęcia inicjatywy legislacyjnej (pisma z 13.11.2001 r., 17.10.2002 r. i 5.01.2004 r.). W odpowiedzi z 4.02.2005 r. Minister Zdrowia poinformował, że w podległym mu resorcie zostanie przygotowany w możliwie bliskim terminie projekt kompleksowych zmian ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸⁴⁷. W uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji do projektu zostaną wprowadzone odpowiednie regulacje, o które wnosił Rzecznik.

17. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Miniony rok, wbrew zapowiedziom, nie przyniósł żołnierzom zawodowym oczekiwanej poprawy sytuacji. Był tak samo trudny dla kadry i jej rodzin, jak ostatnie kilkanaście lat, kiedy rozpoczęto tzw. restrukturyzacją Sił Zbrojnych, ograniczającą się w zasadzie do kolejnych likwidacji jednostek wojskowych i zwalniania kadry zawodowej. Brak poczucia stabilności i pewności, co do możliwości pełnienia dalszej służby wojskowej wynikał przede wszystkim z podejmowanych w ostatniej chwili decyzji o rozformowaniu jednostek lub też o ich znaczącym zmniejszeniu. Powodem takiej sytuacji jest brak jednoznacznych ustaleń, co do docelowej wielkości Sił Zbrojnych oraz przewidywanych do realizacji zadań. Podejmowane, często przypadkowo, decyzje o rozwiązaniu jednostki, przekazywane były kadrze w ostatniej chwili, co uniemożliwiało podjęcie skutecznych działań w zakresie znalezienia innej pracy i zapewnienie swej rodzinie spokojnej egzystencji. Pamiętać należy, iż w zdecydowanej większości problemy te dotyczyły

⁸⁴⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.

kadre w małych garnizonach i rejonach gdzie bezrobocie sięga 30%. Dlatego też w przypadku rozwiązania jednostki i propozycji możliwości kontynuowania służby w innym garnizonie, odległym często o kilkaset kilometrów, żołnierze zawodowi wyrażali zazwyczaj zgodę, decydując się żyć w rozłące z rodziną, na dwa domy. Zauważyć jednak należy, iż sytuacja taka powoduje znaczące zwiększenie kosztów utrzymania oraz rzutuje negatywnie na życie rodzinne żołnierzy zawodowych, często skutkując różnego rodzaju konfliktami. Uzasadnione obawy przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej w sposób zasadniczy wpłynęły na liczbę skarg kierowanych do Rzecznika. Potwierdzeniem tego były wizyty w jednostkach wojskowych, kiedy to podczas prowadzonych rozmów z kadrami, żołnierze zawodowi zazwyczaj prosili o nie ujawnianie ich nazwisk, obawiając się różnych restrykcji (ze zwolnieniem ze służby zawodowej włącznie) ze strony swych przełożonych⁸⁴⁸. Przedstawione uwarunkowania sprawiły, iż do Rzecznika zwracały się osoby zazwyczaj w sprawach drastycznych, najczęściej po wyczerpaniu przysługujących im środków prawnych i nieoczekujące pomocy ze strony innych instytucji. Dominującą kategorię spraw kierowanych do Rzecznika stanowiły skargi na działania kadrowe, a w szczególności na nieudzielenie w ustawowym terminie, odpowiedzi na składane odwołania od wydawanych decyzji oraz prośby o podjęcie stosownych działań w zakresie uposażeń żołnierzy skierowanych do rezerwy kadrowej, po wejściu w życie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸⁴⁹. Wiele kontrowersji wywołał przepis art. 178 ust. 1 wymienionej ustawy, w którym to określone zostały zasady naliczania uposażeń dla żołnierzy zawodowych niewyznaczonych na stanowiska służbowe do 1.07.2004 r., a pozostającymi w dyspozycji właściwego organu, w rezerwie kadrowej i w stanie nieczynnym z prawem do uposażenia⁸⁵⁰. Zdaniem zainteresowanych przepis ten jest niezgodny z

⁸⁴⁸ RPO-514869-IX/05 z 20.09.2005 r.

⁸⁴⁹ Ustawa z 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr 179, poz. 1750).

⁸⁵⁰ Art. 178 ust. 1. Żołnierze zawodowi, którzy nie zostali wyznaczeni z dniem 1.07.2004 r. na stanowiska służbowe, do czasu objęcia stanowiska służbowego, oraz żołnierze pozostający w tym dniu w dyspozycji właściwego organu, w rezerwie kadrowej i w stanie nieczynnym z prawem do uposażenia, otrzymują od tego dnia uposażenie zasadnicze, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należne za 06.2004 r. zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na dany rok.

zasadą równości zawartą w Konstytucji i w sposób zamierzony dokonuje podziału kadry. Większość tego rodzaju skarg pisana była przez słuchaczy Akademii Obrony Narodowej oraz innych szkół wojskowych⁸⁵¹. Podejmując te niezwykle istotne dla kadry problemy, wystąpiono do Dyrektora Departamentu Prawnego MON⁸⁵², uzyskując odpowiedź, iż przyjęcie nowych rozwiązań systemowych spowodowało konieczność zmiany dotychczasowego systemu uposażeń żołnierzy zawodowych. Ustawodawca dążąc do realizacji określonych celów Sił Zbrojnych RP uznał za stosowne zróżnicowanie wysokości uposażeń otrzymywanych przez żołnierzy w oparciu o różne kryteria jak np.: status kadrowy żołnierza zawodowego, realizację zadań służbowych, usytuowanie żołnierza zawodowego w hierarchii służbowej jednostki. Jako nieuprawnione należy uznać utożsamianie pełnienia zawodowej służby wojskowej na stanowisku służbowym z pełnieniem zawodowej służby wojskowej w rezerwie kadrowej. Żołnierze zawodowi pełniący służbę na stanowiskach służbowych wykonują zadania służbowe ujęte w karcie opisu stanowiska i ponoszą za ich wykonanie odpowiedzialność, w przeciwieństwie do żołnierzy pozostających w rezerwie kadrowej.

2. Podczas wizyt w jednostkach wojskowych, żołnierze zawodowi pełniący służbę w Siłach Stabilizacyjnych w Iraku w pierwszej zmianie zgłaszali trudności związane z wykorzystaniem dni wolnych za wykonywanie zadań służbowych w dni ustawowo lub dodatkowo wolne od służby. Kwestie te uregulowane zostały wprawdzie w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej⁸⁵³ z 27.01.2004 r. w sprawie dodatkowych dni wolnych od służby oraz rozkładu czasu służby żołnierzy zawodowych, ale problem polegał na tym, iż rozporządzenie wydane zostało po ich powrocie do kraju i nie było możliwe uzyskanie niezbędnych dokumentów wymienionych w rozporządzeniu, co stanowiło podstawę zwrócenia się do dowódcy o przyznanie dni wolnych. Wątpliwości tych nie wyjaśniła także wydana przez Ministra Obrony Narodowej 23.09.2004 r. opinia do stosowania przedmiotowego rozporządzenia. Rzecznik zwrócił się więc do

⁸⁵¹ Np. sprawa RPO- 498562-IX/05 z 23.02.2005 r. podpisana przez 60 słuchaczy AON.

⁸⁵² RPO-501534-IX/05 z 30.03.2005 r i inne.

⁸⁵³ Dz.U. Nr 16, poz. 161.

Szefa Sztabu Generalnego WP⁸⁵⁴ z prośbą o podjęcie stosownych działań zmierzających do uregulowania tego problemu. W odpowiedzi Szef Sztabu Generalnego WP poinformował, iż dni wolnych dla tej grupy kadry, udzielać będą dowódcy jednostek wojskowych na podstawie pisemnego oświadczenia żołnierza. Przedstawiony dokument powinien zawierać wskazanie dni ustawowo wolnych od służby, w których żołnierz wykonywał zadania lub określenie dni do wykorzystania w ramach rekompensaty. Pozwoliło to na rozwiązanie tego problemu w sposób korzystny dla zainteresowanych.

3. Inną niemniej istotną sprawą dla kadry, był art. 60 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁸⁵⁵, odnoszący się do wymiaru czasu służby oraz czterdziestogodzinnego tygodnia pracy. Wydane przez Ministra Obrony Narodowej rozporządzenie z 27.01.2004 r. w sprawie dodatkowych dni wolnych od służby i rozkładu czasu służby żołnierzy zawodowych, a szczególnie jego interpretacja, spowodowała wiele krytycznych uwag zainteresowanych i skarg kierowanych do Rzecznika. Najwięcej kontrowersji budziło utrzymywanie różnego rodzaju nieetatowych służb dyżurnych w jednostkach wojskowych i należnym w związku z tym czasem wolnym przysługującym żołnierzom zawodowym. Zauważyć należy, iż większość jednostek wojskowych nie posiada pełnego ukończenia stanów osobowych, co powoduje zwiększenie ilości służb pełnionych przez kadre. Rzecznik podjął te istotne dla zainteresowanych sprawy i zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawnego MON⁸⁵⁶ o zajęcie stanowiska wobec przedstawionych problemów. W przekazanej odpowiedzi poinformowano, iż problem związany z tzw. nieetatowymi służbami dyżurnymi i ich osadzeniem w obowiązujących przepisach został dostrzeżony przez Ministra Obrony Narodowej. Powołany został specjalny zespół składający się z przedstawicieli kilku komórek organizacyjnych MON, którego zadaniem jest opracowanie wstępnego projektu nowelizacji przytoczonego wcześniej rozporządzenia pod kątem jego zgodności ze stosownymi dyrektywami Unii Europejskiej dotyczącymi organizacji czasu służby.

⁸⁵⁴ RPO-496473-IX/05 z 1.02. 2005 r.

⁸⁵⁵ Ustawa z 11.09.2003 r. (Dz.U. Nr. 179, poz. 1750).

⁸⁵⁶ RPO-504826-IX/05 z 2.06. 2005 r. i RPO-461346-IX/04 z 27.06.2005 r.

Znowelizowane rozporządzenie, precyzyjnie definiujące służbę dyżurną, nie będzie wywoływało tylu nieporozumień i problemów z jego stosowaniem w praktyce.

4. W 2005 roku realizowany był program związany z przebudową Sił Zbrojnych i powoływaniem korpusu szeregowych. Utworzenie, od dawna zapowiadanego nowego korpusu, już na wstępie napotkało na wiele różnorodnych trudności, które u szeregowych zawodowych wywołały dużo niezadowolenia i kontrowersji. Podczas spotkań w jednostkach wojskowych zainteresowani podnosili przede wszystkim wykorzystywanie ich do pełnienia służb wartowniczych oraz sprzątnięcia rejonów. Z goryczą podkreślali, iż taki sposób wykorzystania ich w służbie, powoduje, że nie w pełni mogą doskonalić poziom wyszkolenia. Sygnalizowali także ograniczanie im możliwości awansowania do korpusu podoficerskiego. Podnoszone były także sprawy zakwaterowania, w tym możliwości trzymania produktów żywnościowych w salach żołnierskich i higieny osobistej a w szczególności możliwości prania oraz suszenia bielizny osobistej. Problemy te w szerokim zakresie, zostały przedstawione w wystąpieniu skierowanym przez Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej⁸⁵⁷. W udzielonej odpowiedzi MON poinformował, iż na jesieni został rozwiązany problem wykorzystywania szeregowych zawodowych do pełnienia służby wartowniczej. Obecnie zadania te wykonują Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne (SUFO). Rejony zakwaterowania będą natomiast porządkowane przez specjalistyczne firmy w oparciu o zawierane umowy cywilno-prawne. Systematycznie będą też uzupełniane, występujące braki w wyposażeniu miejsc zakwaterowania szeregowych zawodowych w łodówki i pralki. Warunki zakwaterowania oraz sprawy socjalno-bytowe żołnierzy tego korpusu osobowego będą przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika podczas kolejnych wizyt w jednostkach wojskowych.

B. Emeryci i renciści wojskowi

Postępująca przez ostatnie lata pauperyzacja i związane z tym systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej miały bezpośredni

⁸⁵⁷ RPO-514869-IX/05 z 20.09.2005 r.

wpływ na warunki bytowe tej grupy byłych żołnierzy, oraz na problematykę korespondencji kierowanej do Rzecznika. Podobnie jak w roku ubiegłym znaczna ilość skarg dotyczyła nieprawidłowego, zdaniem piszących, postępowania Wojskowych Biur Emerytalnych i potrącania, względnie niepodwyższania świadczeń⁸⁵⁸. Zainteresowani z reguły nie przyjmowali do wiadomości kierowanych do nich, w miarę szczegółowych wyjaśnień, udzielanych przez WBA, iż tak stanowią obowiązujące przepisy prawa i kierowali skargi do Rzecznika prosząc o podjęcie interwencji. Udzielane przez Rzecznika odpowiedzi pomimo, iż były wyczerpujące, nie zawsze spotykały się z aprobatą. W stosunku do lat ubiegłych zwiększyła się liczba skarg dotyczących braku możliwości doliczania do podstawy wypłacanego emerycie lub renciście świadczenia, kwot wynikających z opłacania stosownych składek wynikających z ustawy o FUS, w związku z podjęciem dodatkowej pracy zarobkowej i uzyskiwania określonego przychodu. Podnosili także, iż są jedyną grupą zawodową, która opłacając składki emerytalne nie uzyskuje z tego tytułu żadnego wzrostu świadczenia⁸⁵⁹. Zgłaszane były również wnioski o podjęcie przez Rzecznika stosownych działań w celu przywrócenia waloryzacji płacowej⁸⁶⁰. Zdaniem licznej grupy wnioskujących, wprowadzenie „cenowej” waloryzacji otrzymywanych świadczeń, jest niezgodne z zasadą praw nabytych i według ich oceny istnieją uzasadnione przesłanki o zwrócenie się przez Rzecznika w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Podejmując te niezwykle istotne dla tej grupy problemy, Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministerstwa Obrony Narodowej o rozważenie możliwości przywrócenia obowiązującej do 1999 roku waloryzacji cenowej. W otrzymywanych odpowiedziach⁸⁶¹ podkreślano, iż resort Obrony Narodowej z inicjatywą przywrócenia waloryzacji uposażeniowej występował kilkakrotnie – jednakże dotychczas nie osiągnięto pozytywnego rozstrzygnięcia. Rada Ministrów rozpatrując społeczny projekt zmian wojskowej ustawy emerytalnej, który między innymi zawierał zapis o waloryzacji uposażeniowej, na

⁸⁵⁸ RPO-498616-IX/05 z 23.02.2005 r., RPO-498925-IX/05 z 18.02.2005 r. i inne.

⁸⁵⁹ RPO-498993-IX/05 z 1.03.2005 r.

⁸⁶⁰ RPO-518442- IX/05 z 10.11.2005 r.

⁸⁶¹ RPO-493750-IX/05 z 3.01.2005 r.

posiedzeniu w kwietniu 2002 r. stanęła na stanowisku, że powrót do przedmiotowej waloryzacji nie może w najbliższych latach uzyskać poparcia ze względu na bardzo trudną sytuację budżetową państwa. W aspekcie przyjętego przez Radę Ministrów „Planu racjonalizacji wydatków społecznych” obecne zasady waloryzacji nie mogą ulec zmianie. Niemniej jednak resort obrony podejmie działania zmierzające do polepszenia sytuacji materialnej emerytów i rencistów wojskowych po poprawie kondycji finansów publicznych.

C. Powszechny obowiązek obrony

a. Pobór - komisje poborowe, komisje lekarskie i służba zastępcza

1. Systematyczne zmniejszanie stanów osobowych Sił Zbrojnych, w tym również powoływanych do wojska poborowych, spowodował spadek ilości korespondencji kierowanej do Rzecznika, a odnoszącej się do działalności komisji poborowych, komisji lekarskich oraz realizacji prawa odbywania zasadniczej służby wojskowej w ramach służby zastępczej, jak również zwolnienia z odbycia zasadniczej służby wojskowej. Przesyłane do Rzecznika skargi dotyczyły przede wszystkim działalności poborowych komisji lekarskich w zakresie prowadzonych badań lekarskich w zakresie dokładnego prowadzenia badań lekarskich oraz przypadków nie uwzględniania posiadanej przez poborowego dokumentacji medycznej odnoszącej się do jego stanu zdrowia. Wynikiem takiego postępowania były nie zawsze trafne decyzje komisji lekarskich, dotyczące określenia przydatności poborowego do służby wojskowej. Wcielanie poborowych z różnego rodzaju schorzeniami, które ujawniane są przez wojskową służbę medyczną, nakłada obowiązek przeprowadzenia dalszych badań i w konsekwencji zwolnienie z odbywania zasadniczej służby wojskowej ze względu na zły stan zdrowia w tzw. „krótkiej drodze,” czyli w ciągu 6 tygodni od wcielenia. Problemy te w najbliższym czasie będą szczegółowo badane przez Rzecznika, ponieważ jak wcześniej podkreślono, z każdym rokiem wcielanych jest coraz mniej poborowych i nie powinno być kłopotów z powoływaniem do służby wojskowej osób

legitymujących się dobrym stanem zdrowia. Trudna sytuacja finansowa społeczeństwa powoduje, iż coraz więcej jest przypadków ukrywania przez poborowych schorzeń, aby uzyskać pozytywną ocenę przydatności do służby wojskowej, a w konsekwencji uzyskania dostępu do wojskowej opieki medycznej. Zazwyczaj stanowi to przesłankę do ubiegania się w późniejszym czasie o przyznanie odszkodowania lub uprawnień inwalidy wojskowego. Z przeprowadzanych rozmów z żołnierzami zasadniczej służby wojskowej wynika, iż z uwagi na trudności ze znalezieniem pracy, powołanie do służby wojskowej traktują jako szansę pomocy rodzinie oraz możliwość pełnienia dalszej służby jako żołnierze zawodowi. Zdecydowana większość wcielanych do wojska poborowych pochodzi z rodzin borykających się z trudnościami finansowymi. Z relacji przekazanych przez dowódców wynika, iż znaczna grupa żołnierzy przesyła swym rodzinom część otrzymywanego żołdu czy też wynagrodzenia. Widoczną poprawę odnotowano w zakresie przyznawania prawa do spełnienia powszechnego obowiązku obrony RP w ramach służby zastępczej. Obowiązujące uregulowania prawne dają możliwość prawidłowej oceny zasadności uwzględniania wniosku poborowego o przyznanie prawa do tej służby⁸⁶².

2. Problemem staje się, nie powoływanie do zasadniczej służby wojskowej poborowych, obywateli polskich uznanych za zdolnych do odbycia służby, którzy stale zamieszkują zagranicą⁸⁶³. Podstawą takiego postępowania jest uznanie organu, że stałe przebywanie poza granicami jest wystarczającym powodem do skorzystania z obowiązujących uregulowań prawnych. Sprawy te będą przedmiotem badań przez Rzecznika w najbliższym czasie.

b. Zasadnicza służba wojskowa

1. Podobnie jak w latach poprzednich, przestrzeganie praw żołnierzy pełniących zasadniczą służbę wojskową, a zwłaszcza kształtowanie właściwych stosunków międzyludzkich oraz warunków socjalnych i

⁸⁶² Do kwestii odbywania służby zastępczej w aspekcie rezolucji Komisji Praw Człowieka ONZ Nr 2004/35 Rzecznik obszernie ustosunkował się w piśmie BRPO-DB-013-105/05.

⁸⁶³ RPO-520022-IX/05 z 6.12.2005 r. i inne.

możliwości wypoczynku były przedmiotem zainteresowania Rzecznika⁸⁶⁴. W czasie wizyt w jednostkach wojskowych i prowadzonych rozmów, żołnierze służby zasadniczej często skarżyli się na przeciążenie różnego rodzaju służbami. Spowodowane jest to systematycznym zmniejszaniem stanów osobowych większości jednostek wojskowych, w tym o żołnierzy służby zasadniczej, przy niezmienności wykonywanych zadań. Ma to bezpośredni wpływ na czas wolny żołnierzy a także niezbędny wypoczynek. Problemy te były przedmiotem wielu wystąpień i wniosków kierowanych do dowódców różnych szczebli. Jako sukces odnotować należy znaczące ograniczenie występowania tzw. „fali” w relacjach pomiędzy żołnierzami służby zasadniczej. Powodem tego jest przede wszystkim zwiększenie różnorodnych działań wychowawczych, prowadzonych przez właściwych dowódców, prowadzonej przez Prokuraturę Wojskową i Żandarmerię skutecznej profilaktyki oraz przyjęcia zasady, iż w pododdziałach pełnią służbę żołnierze jednego wcielenia. Te niezwykle wrażliwe i ważne sprawy będą przedmiotem dalszego badania przez Rzecznika, podczas wizyt składanych w jednostkach wojskowych.

2. Kontynuowane były, wcześniej rozpoczęte i sygnalizowane Ministrowi Obrony Narodowej⁸⁶⁵ badania dotyczące wprowadzenia w jednostkach podległych Dowództwu Wojsk Lądowych⁸⁶⁶ systemu rejonowego zaopatrywania w żywność oraz związane z tym obniżenie stawek żywnościowych dla żołnierzy służby zasadniczej. Daje się zauważyć pewien postęp w funkcjonowaniu przyjętego systemu. Dotyczy to w szczególności jakości dostarczanych produktów, ich należytego przechowywania i transportu oraz elastyczności w reagowaniu na reklamacje i potrzeby jednostek. Występowały jednak duże trudności w rotowaniu zapasów oraz nierytmiczność dostaw. Koniecznym jest zmiana systemu planowania dostaw związana z trudnym do przewidzenia zagadnieniem liczby żywionych żołnierzy w skali roku oraz wprowadzenia do systemu kontroli dostaw, upoważnionych i przeszkolonych żołnierzy służb żywnościowych, mogących

⁸⁶⁴ RPO-515251-IX/05 z 22.09.2005 r.

⁸⁶⁵ RPO-487839-IX/04 z 20.12.2004 r.

⁸⁶⁶ Decyzja Nr 108/MON z 29.04.2004 r. oraz decyzja Nr 241/MON z 24.08.2004 r.

systematycznie badać jakość produktów z obowiązującymi normami. Prowadzona aktualnie w jednostkach wojskowych kontrola ogranicza się praktycznie do sprawdzenia zewnętrznego wyglądu, daty przydatności do spożycia oraz warunków transportu. Zmniejszona stawka żywienia, po wprowadzeniu zmian w systemie zaopatrzenia jednostek wojskowych podległych Dowódcy Wojsk Lądowych, po interwencji Rzecznika została podniesiona. W dalszym ciągu jednak jest zgłaszany problem, iż obowiązująca norma 010, jest nie zawsze wystarczająca, zwłaszcza w jednostkach o niewielkiej ilości żywionych żołnierzy. Wydaje się stosownym by przy ustalaniu normy uwzględniano specyfikę wykonywanych zadań oraz stopień obciążenia szkoleniem lub innymi zadaniami. Rozważenia wymaga również możliwość zwiększenia środków przeznaczonych na wyżywienie żołnierzy w okresie szkolenia podstawowego.

3. Pomimo odnotowania znaczącego postępu w zakresie możliwości utrzymania higieny osobistej przez żołnierzy służby zasadniczej, a w szczególności wymiany bielizny osobistej czy też dostępu do korzystania z kąpielni, w dalszym ciągu otrzymywane na ten cel środki są niewystarczające. Wadliwa dystrybucja artykułów higienicznych w jednostkach wojskowych dodatkowo pogarsza ten stan. Wydaje się, iż sprawa ta wymaga pilnego i kompleksowego uregulowania i będzie przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

4. Zwiększyła się liczba skarg żołnierzy rezerwy powołanych do odbycia ćwiczeń wojskowych. Problem dotyczył strat finansowych ponoszonych przez nich, ponieważ otrzymywane rekompensaty za udział w ćwiczeniach są znacznie niższe niż dochody uzyskiwane z wykonywanej pracy. Po zbadaniu skali tego zjawiska Rzecznik podejmie decyzje, co do dalszych działań w tej sprawie.

D. Ochrona praw funkcjonariuszy

1. W ubiegłym roku odnotowano spadek ilości skarg i wniosków kierowanych do Rzecznika przez funkcjonariuszy. Przyczyną tego, podobnie jak w przypadku żołnierzy, były między innymi obawy przed ewentualnymi restrykcjami ze strony przełożonych, z utratą pracy

włącznie. Z uwagi na trudną sytuację na rynku zatrudnienia, stanowiło to skuteczną przesłankę do powstrzymania funkcjonariuszy przed zwracaniem się do Rzecznika.

2. Do najistotniejszych interwencji Rzecznika, na korzyść tej grupy zawodowej, zaliczyć należy działania odnoszące się do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego o zmianie ustawy o służbie celnej⁸⁶⁷. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wypełnienia luki prawnej w zakresie restytucji stanu sprzed zwolnienia funkcjonariusza Służby Celnej w przypadku nie udowodnienia popełnienia zarzucanego czynu albo zmiany decyzji w sprawie stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania⁸⁶⁸. Obowiązujące dotychczas przepisy ustawy, pozwalają, bowiem na zwolnienie ze służby w przypadku wniesienia przeciwko funkcjonariuszowi, aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Przywrócenie do służby może nastąpić tylko w wypadkach przewidzianych w art. 61 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o Służbie Celnej. Nie przewiduje się natomiast żadnego, stosownego do nowej rzeczywistości, rozwiązania prawnego w innych przypadkach, np. umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 Kpk. Ze względu na to, że mogą istnieć różne podstawy umorzenia postępowania, poza wymienionymi w ustawie, zasadnym byłoby wprowadzenie regulacji prawnej na tyle pojemnej i szczegółowej, aby obejmowała ona wszystkie możliwe w praktyce stany faktyczne i dostosowała do nich rozwiązania prawne w zakresie przywrócenia funkcjonariusza do służby. Ponadto istnieje brak przepisów prawnych dotyczących wypłaty wstrzymanej części wynagrodzenia w razie umorzenia postępowania karnego w fazie postępowania przygotowawczego funkcjonariusza, któremu postawiono zarzut popełnienia przestępstwa, ale, przeciwko któremu nie wniesiono aktu oskarżenia. Z uzyskanej odpowiedzi od Szefa Służby Celnej wynika, że na jego polecenie podjęte zostały prace nad zmianą ustawy o Służbie

⁸⁶⁷ K 1/04 z 19.10.2004 r.

⁸⁶⁸ RPO- 451191-IX/03 z 22.02.2005 r.

Celnej, a przygotowywany projekt, oprócz wielu nowych regulacji, ma także zlikwidować dotychczasową lukę prawną.

3. Istotnym problemem była także sprawa związana z niewypłacaniem zaległych świadczeń związanych z przeprowadzoną w 2003 r. alokacją funkcjonariuszy celnych⁸⁶⁹ oraz należności finansowych z tytułu przeniesienia na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 18.05.2004 r. w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości⁸⁷⁰. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Szefa Służby Celnej, uzyskując odpowiedź, iż przeniesienie do pełnienia służby w innej miejscowości wiązało się z wypłatą należnych świadczeń na podstawie ustawy o Służbie Celnej oraz wyżej powoływanego rozporządzenia. Na skutek trudności interpretacyjnych w trakcie stosowania rozporządzenia, 15.03.2005 r., Minister Finansów podpisał jego nowelizację, w której precyzuje między innymi przepisy dotyczące przyznania lokali mieszkalnych, równoważników za brak lokalu oraz dodatków za rozłąkę. Świadczenia należne z tytułu przeniesienia są świadczeniami obligatoryjnymi, przysługującymi po spełnieniu odpowiednich warunków wszystkim funkcjonariuszom. Jednakże ustalenie prawa i wysokości niektórych świadczeń wymagało złożenia przez funkcjonariuszy oświadczeń, biletów, rachunków, które powodowały, że wypłata świadczenia następowała po skompletowaniu niezbędnych dokumentów. Sprawa ta nadal jest prowadzona przez Rzecznika, jednakże tylko w zakresie wymuszania na funkcjonariuszach celnych pisemnych oświadczeń o rezygnacji z ustawowych uprawnień.

4. Skargi kierowane do Rzecznika były powodem wystąpienia do Ministra Finansów w kwestii niewykonania delegacji zawartej w art. 52 ust. 2 ustawy z 24.07.1999 r. o Służbie Celnej⁸⁷¹. Przepis ten zobowiązuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze zarządzenia, zasad przyznawania i wypłacania nagród, uwzględniając relacje wysokości indywidualnej nagrody od uzyskanych dochodów, nakład pracy i okoliczności dokonania czynności przez

⁸⁶⁹ RPO-498933-IX/05 z 17.03.2005 r.

⁸⁷⁰ Dz.U. Nr 120, poz.1254.

⁸⁷¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz.1641.

funkcjonariusza. Regulacja ta została wprowadzona na mocy art. 40 ustawy z 25.11.2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw⁸⁷² i zaczęła obowiązywać od 1.01.2005 r. Pomimo upływu okresu 11 miesięcy od dnia wejścia w życie powyższej normy przedmiotowe zarządzenie nie zostało wydane. Brak przepisów prawnych, które umożliwiłyby dyrektorom izb celnych wypłacanie nagród spowodował, iż w chwili obecnej funkcjonariusze celni zostali pozbawieni możliwości korzystania z tych świadczeń. Do chwili obecnej nie udzielono jeszcze odpowiedzi w tej sprawie.

5. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w kwestii zgodności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14.11.1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej⁸⁷³ z Konstytucją. Powyższy akt prawny stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 133 ustawy z 26.04.1996 r. o Służbie Więziennej⁸⁷⁴. Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do wydania w drodze rozporządzenia regulaminu dyscyplinarnego określającego szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania kar dyscyplinarnych i ich wykonywania, zawieszania zacierania i darowania, a także odwoływania się od wymierzonych kar, szczegółową organizację sądów dyscyplinarnych, ich właściwość, tryb wybierania ich członków oraz zasady i tryb postępowania przed tymi sądami. Wydanie powyższej ustawy i rozporządzenia nastąpiło przed wejściem w życie Konstytucji z 2.04.1997 r. i nie zostało dostosowane do postanowień art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, rozporządzenie w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej koliduje z delegacją zawartą w art. 133 ustawy o Służbie Więziennej i art. 92 ust. 1 Konstytucji. W rozporządzeniu tym został bowiem zamieszczony rozdział ósmy regulujący kwestie wznowienia postępowania dyscyplinarnego, o którym nie ma mowy w upoważnieniu zawartym w ustawie. Tym samym w przedstawionym zakresie brak jest wytycznych dotyczących pełnej treści aktu. Z otrzymanych wyjaśnień od Ministra Sprawiedliwości

⁸⁷² Dz.U. Nr 273, poz. 2703.

⁸⁷³ Dz.U. Nr 135, poz. 634.

⁸⁷⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761.

wynika, że w przepisie art. 133 ustawy o Służbie Więziennej, stanowiącym delegację do jego wydania, wskazano materię, jaka ma być uregulowana w rozporządzeniu, a z zastosowanej terminologii wynika, że chodzi o postępowanie poprzedzające wymierzenie kary dyscyplinarnej, a następnie etap wymierzenia kary oraz jej wykonania, a także procedurę odwoławczą. Instytucja wznowienia postępowania ma natomiast charakter nadzwyczajny, dotyczy, bowiem kontroli prawidłowości wydanej decyzji ostatecznej i uruchamiana jest – ze względu na zaistnienie pewnych szczególnych okoliczności, mających zasadniczy wpływ na treść orzeczenia – po jego uprawomocnieniu się. Brak precyzyjnego ustawowego upoważnienia do unormowania w rozporządzeniu tak istotnej kwestii, której funkcjonowanie ma rzeczywisty wpływ na prawa jednostki poddanej postępowaniu represyjnemu, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, można także interpretować jako regulację niewłaściwą, pozostającą w kolizji z zasadą ustawowego normowania wszystkich tych elementów regulacji, które dotyczą ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. W tym przypadku brak jest odpowiedniego upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do wydania aktu wykonawczego w tym zakresie. W związku z powyższym problematyka ta będzie poddana analizie przy okazji szerszej nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej. Prace nad przygotowaniem takiego projektu podjęte zostały przez służby prawne Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Sprawa ta znajduje się w dalszym zainteresowaniu Rzecznika.

6. Kontynuując wcześniejsze działania, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁸⁷⁵ o wydanie brakującego aktu prawnego, określającego tryb ustalania i szczegółowe zasady rozkładu czasu służby, oraz sprecyzowania, na czym polega jednozmianowy i wielozmianowy rozkład czasu służby, a także sposobu udzielania czasu wolnego za pełnienie służby poza rozkładem. Zauważyć należy, że do chwili obecnej ma zastosowanie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5.09.1997 r. w sprawie zasad ustalania rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej⁸⁷⁶. Powyższy stan prawny budzi wątpliwości, co do zgodności

⁸⁷⁵ RPO-498090-IX/05 z 29.03. 2005 r.

⁸⁷⁶ Dz.Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości Nr 4, poz. 39.

aktualnie obowiązującego zarządzenia w sprawie zasad ustalania rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej z art. 87 Konstytucji. Ponadto przepis art. 93 ust 2 Konstytucji określa, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Oznacza to, iż obecnie obowiązujące zarządzenie jest niezgodne z Konstytucją, a zawarta w nim materia powinna być uregulowana w formie rozporządzenia. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że obecnie prowadzone są prace nad projektem takiego rozporządzenia. Projekt został uzgodniony resortowo i znajduje się na końcowym etapie procesu legislacyjnego. Rzecznik będzie podejmował dalsze działania w tej sprawie, zmierzające do pełnego zapewnienia zgodności treści przedmiotowego rozporządzenia z normami konstytucyjnymi.

7. Liczba skarg kierowanych do Rzecznika przez funkcjonariuszy Policji w stosunku do roku ubiegłego nie uległa istotnym zmianom. Dominującą grupę spraw stanowiły naruszenia stosunków międzyludzkich a w szczególności sposób traktowania policjantów i postępowania wobec nich przez przełożonych. Podczas wyjazdów, do różnych jednostek policyjnych na terenie całego kraju i rozmów z funkcjonariuszami potwierdzona została w pełni zasadność pisania skarg. W dalszym ciągu problemami, które w istotny sposób rzutują na uzyskiwane wyniki w służbie są konflikty na linii przełożony – podwładny, szczególnie w jednostkach najniższego szczebla oraz prowadzona polityka kadrowa nie zapewniająca ciągłości wykonywania postawionych zadań przez Policję. Nie bez znaczenia są też bardzo trudne warunki służby a przede wszystkim socjalne i sanitarne oraz ograniczenia z korzystania z łączności telefonicznej. Niestety, pomimo wcześniejszego sygnalizowania przez Rzecznika o tych problemach Komendantowi Głównemu Policji, sytuacja nie uległa poprawie⁸⁷⁷. Z uwagi na znaczenie tych spraw, zarówno dla funkcjonariuszy jak też realizacji zadań, działania Rzecznika w tym zakresie będą kontynuowane.

8. Nieprawidłowości w zakresie poprawnej legislacji oraz ograniczone prawo do obrony funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji

⁸⁷⁷ Informacja za 2003 r. str. 307.

oraz Służby Celnej było podstawą wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zaskarżył przepis art. 136a ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, stanowiący, iż obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wyłącznie wskazany przez obwinionego funkcjonariusz Straży Granicznej. Wprowadzona zmiana uniemożliwiła realizowanie prawa do obrony w sensie formalnym, określonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji odbierając funkcjonariuszom uprawnienie do ustanowienia obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym adwokata czy radcy prawnego. Podobne zarzuty odnoszą się do rozwiązań przyjętych w art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, oraz art. 70 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej. Ponadto prawodawca nie wprowadził do ustawy o Straży Granicznej przepisów przejściowych dla postępowań dyscyplinarnych będących w toku, przez co naruszył zasady techniki normotwórczej, jak również zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zasadę nie działania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji). Sprawa jest w toku. Rzecznik zgłosił również swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁸⁷⁸ Pawła K.⁸⁷⁹ przedstawiając następujące stanowisko: art. 14 ust. 1 ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, w brzmieniu nadanym nowelizacją tej ustawy z 8.12.2000 r., jest niezgodny z art. 2, 32 i 67 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika ustawodawca niesłusznie odebrał funkcjonariuszom służb publicznych, którzy przed dniem 31.12.1998 r. podlegali ubezpieczeniu społecznemu, możliwość doliczenia do wysługi emerytalnej okresu opłacania składek na te ubezpieczenia (np. z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej)⁸⁸⁰.

⁸⁷⁸ RPO-515240-IX/05 z 15.11.05 r.

⁸⁷⁹ SK 56/05.

⁸⁸⁰ Przykładowo, funkcjonariusz Policji, który postanowił przejść na emeryturę w 1991 r. (przy czym jego emerytura wynosi mniej niż 75% podstawy jej wymiaru) jest w znacznie gorszej sytuacji od funkcjonariusza Policji, który zdecydował się odejść ze służby w 2000 r. W pierwszym przypadku brany jest pod uwagę okres jego zatrudnienia po służbie, co wyklucza zaliczenie do wysługi emerytalnej czasu prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast w drugim przypadku liczony jest okres opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe po odejściu ze służby, co daje możliwość zaliczenia do wysługi emerytalnej okresu prowadzenia działalności gospodarczej.

9. Po dokonaniu wizytacji w Centralnym Biurze Śledczym, przez pracowników BRPO, okazało się, iż większość samochodów służbowych, z których korzystają funkcjonariusze, nie posiada ubezpieczenia auto casco. Zauważyć należy, iż poza postępowaniem dyscyplinarnym, za szkody wyrządzone w takim pojeździe funkcjonariusz musi zapłacić z własnej kieszeni, do wysokości kwoty swego trzymiesięcznego uposażenia. Niektórzy kierowcy z własnej inicjatywy opłacają składkę AC (około 150 zł rocznie). Nie do zaakceptowania przez Rzecznika jest fakt, że funkcjonariusze Policji ponoszą opłaty za AC, w sytuacji, gdy wykonują oni zadania służbowe. Należałoby w trybie pilnym objąć pojazdy służbowe ubezpieczeniem AC. Zdecydowana większość postępowań dyscyplinarnych dotyczyła kolizji oraz innych wykroczeń drogowych funkcjonariuszy CBŚ. W razie popełnienia przez policjanta wykroczenia w ruchu drogowym, jak również innego wykroczenia, odpowiada on dyscyplinarnie. Z reguły funkcjonariusza uznaje się winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego oraz odstępuje się od ukarania. Z momentem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego zawieszane zostają wszystkie nagrody, policjant pozbawiony jest także możliwości otrzymania premii, odznaczeń, awansu, bez względu na osiągnięcia służbowe. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Komendanta Głównego Policji wnosząc o zbadanie tych problemów i zajęcie stanowiska⁸⁸¹. W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował, że kwestia braku ubezpieczenia A C pojazdów użytkowanych przez Policję jest dostrzegana przez kierownictwo Policji od wielu lat, jednak wielkość środków budżetowych kierowanych na potrzeby Policji czyni ten problem, jak dotychczas, nierozwiązywalnym. Komendant Główny Policji stworzył możliwość dobrowolnego ubezpieczenia od ryzyka odpowiedzialności majątkowej za szkody w granicach wynikających z ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy Policji i Kodeksu pracy. Miesięczna składka wynosi dla policjanta 8 zł, dla pracownika cywilnego 6 zł. Aktualny stan prawny nie daje też podstaw przełożonemu do odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przypadku uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przez policjanta

⁸⁸¹ RPO-505810-IX/05 z 28.07.05 r.

czynu o znamionach wykroczenia, który wyczerpuje jednocześnie znamiona czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne. Projekt nowelizacji ustawy o Policji przewiduje, że policjant nie będzie odpowiadał dyscyplinarnie za popełnienie czynu o znamionach wykroczenia lub wykroczenia skarbowego. Przyjęcie nowelizacji spowoduje możliwość przyznawania nagród rocznych i zapomóg, które były obniżane lub zawieszane w związku z prowadzonymi postępowaniami dyscyplinarnymi. Rzecznik postuluje przyspieszenie prac nad nowelizacją ustawy o Policji. Sprawa pozostaje w toku.

10. Wiele skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby ubiegające się o uzyskanie pozwolenia na posiadanie broni, dotyczyło sposobu prowadzenia egzaminu⁸⁸². Wątpliwości Rzecznika budzi szczególnie stosowanie wzoru karty egzaminacyjnej w teoretycznej części egzaminu. Komisja egzaminacyjna imiennie przydziela egzaminowanym zestawy pytań. Taki sposób przeprowadzania egzaminu stwarza możliwość nadużyć i sprawia wrażenie, że o zdaniu egzaminu decyduje nie tyle wiedza, ile wola komisji. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudza także fakt, że egzaminowani dostają zestawy pytań już przyporządkowane do konkretnej osoby. Nie ma możliwości losowania pytań egzaminacyjnych. Zdaniem Rzecznika egzaminowany powinien wpisywać swoje imię i nazwisko oraz rodzaj broni dopiero po wylosowaniu konkretnego zestawu pytań. Sytuacja ta w sposób oczywisty umożliwia nadużycia ze strony komisji egzaminacyjnej. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie sprawy i zajęcie stanowiska wobec przedstawianych zarzutów. W nadesłanej odpowiedzi Sekretarz Stanu w tym resorcie poinformował, iż prawidłowo opracowane pytania do testów egzaminacyjnych powinny obejmować sprawdzenie znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni, a nie przepisów mających zastosowanie wyłącznie do innych rodzajów broni niż ta, o którą ubiega się osoba egzaminowana. Ponadto nie wydaje się słusznym zarzut możliwości nadużyć ze strony komisji egzaminacyjnej w odniesieniu do wzoru karty egzaminacyjnej. Karta egzaminacyjna

⁸⁸² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20.03.2000 r. w sprawie egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią (Dz.U. Nr 19, poz. 241).

obowiązująca przy części teoretycznej egzaminu jest imienna, jednak nie zawiera pytań, a jedynie tabelkę, w której egzaminowany skreśla wybrany wariant odpowiedzi. Wydaje się, że taka forma karty egzaminacyjnej zakłada otrzymanie przez egzaminowanego osobnego zestawu pytań. Uznano za celowe zwrócenie uwagi Komendantowi Głównemu Policji, aby spowodował respektowanie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o broni i amunicji⁸⁸³ przy ustalaniu pytań przez organy przeprowadzające egzaminy. Zapowiedziano także, zwrócenie się do Komendanta Głównego Policji o spowodowanie zmiany praktyki komisji egzaminacyjnych, odnośnie do otrzymywania przez zdających egzamin zestawów pytań przyporządkowanych do konkretnych osób.

18. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

A. Ochrona praw cudzoziemców

1. W 2004 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło blisko 90 skarg od cudzoziemców, kontynuowane też były działania w ponad 30 sprawach indywidualnych, wcześniej skierowanych do Rzecznika. 45% spośród tych skarg dotyczyło problematyki pobytu cudzoziemców na terytorium Polski, z czego połowa – postępowania administracyjnego i wydanych w tym postępowaniu decyzji o wydaleniu cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także działania organów ścigania związane z deportacją, zaś pozostałe – odmowy wydania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się w Polsce oraz problematyki zatrudnienia, ochrony zdrowia, nauki i kształcenia. Blisko 30% stanowiły skargi cudzoziemców aplikujących o status uchodźcy, w podstawowej większości w związku z odmową nadania tego statusu lub udzielenia zgody na pobyt tolerowany. 15% spraw dotyczyło nadania obywatelstwa lub uznania za obywatela oraz obsługi ruchu granicznego i kontroli granicznej. Około 10% skarg odnosiło się do zagadnień związanych z repatriacją, przedmiotem większości spośród nich był brak

⁸⁸³ Ustawa z 21. 05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 525).

możliwości zaliczenia czasu pracy za granicą dla celów emerytalnych przez osoby polskiego pochodzenia, które przed wejściem w życie ustawy o repatriacji⁸⁸⁴ powróciły oraz zamieszkały na stałe w Polsce po uzyskaniu obywatelstwa lub prawa do osiedlenia się i nie skorzystały z możliwości uznania za repatrianta, nie składając stosownego wniosku w przewidzianym terminie dwunastomiesięcznym od daty wejścia ustawy w życie. Przytoczone dane nie odzwierciedlają rzeczywistej skali problemu przestrzegania praw cudzoziemców. Skarżą się oni bowiem rzadko, nie tylko z uwagi na trudną do przewyciężenia barierę językową, ale również z powodu niezajomości polskiego prawa i braku wiedzy o przysługujących im prawach, w tym prawie do zwrócenia się o pomoc do Rzecznika. Analiza badanych spraw indywidualnych upoważnia do pozytywnej oceny działań organów administracji publicznej, w tym orzecznictwa administracyjnego w sprawach cudzoziemców. W żadnej z badanych spraw nie dopatrzonego się naruszenia prawa, uzasadniającego podjęcie interwencji przez Rzecznika. Dotyczy to także kilkunastu przypadków, w których prawomocnie zakończone zostało postępowanie administracyjne i w dwu instancjach wydane były decyzje odmowne, zaś Wojewódzkie Sądy Administracyjne oddaliły skargi na te decyzje, zaś Rzecznik badał je z punktu widzenia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Podobnie jak w latach poprzednich, ze względu na nasilający się napływ uchodźców poszukujących w Polsce ochrony przed prześladowaniami, wiele uwagi poświęcał Rzecznik przestrzeganiu ich praw oraz standardów udzielanej ochrony. Pojęcie uchodźcy zaistniało w polskim systemie prawnym w 1991 r. Również w tym roku Rzecznik uzyskał legitymację do występowania w obronie praw i wolności osób nie będących obywatelami polskimi. Przez minione 14 lat problematyka ta traktowana była priorytetowo w działalności Rzecznika ze względu na jej szczególny charakter. Uchodźca bowiem to człowiek, który ma za sobą traumatyczne przeżycia, związane okolicznościami, jakie zmusiły go do opuszczenia swego kraju, na co nakłada się stres związany z najczęściej dramatycznie złymi warunkami podróży oraz z niepewną przyszłością. Ze

⁸⁸⁴ Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2004 r. Nr 53 poz. 532).

względu na niewielką skalę wpływających skarg, znaczna część działań na rzecz ochrony praw uchodźców podejmowana była przez Rzecznika z inicjatywy własnej, zaś zainteresowania ogniskowały się na trzech kierunkach – przestrzeganiu prawa w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, zapewnieniu określonej przepisami prawa pomocy w zakresie warunków bytowych w czasie oczekiwania na rozstrzygnięcie oraz wywiązywaniu się państwa ze zobowiązań dotyczących ułatwienia uchodźcom integracji ze społecznością polską. Rzecznik pozytywnie ocenia rozwiązania prawne dotyczące uchodźców. Przyjęte w Polsce standardy w zakresie prawa uchodźczego i azylowego⁸⁸⁵, mieszczą się w pełni w standardach obowiązujących w Unii Europejskiej, gwarantują odpowiedni poziom rozpatrywania spraw cudzoziemców, ubiegających się o status uchodźcy. Prawo do nadania statusu uchodźcy osobom poszukującym w Polsce ochrony przed prześladowaniem, ma rangę normy konstytucyjnej⁸⁸⁶. Szczegółowe regulacje w tej kwestii zawiera ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁸⁸⁷, przewidując możliwość nadania statusu uchodźcy, udzielenia azylu, czasowej ochrony lub zgody na pobyt tolerowany. W odniesieniu do kryteriów uznania za uchodźcę, ustawa odsyła do Konwencji Genewskiej i Protokołu Nowojorskiego, określając jedynie przesłanki negatywne, które oprócz nie spełnienia w nich kryteriów wykluczają nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Wskazać należy na wydzielenie Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców jako centralnego organu administracji, wyspecjalizowanego w sprawach migracji i uchodźstwa oraz Rady do Spraw Uchodźców, będącej niezależnym organem odwoławczym od decyzji i postanowień tego organu centralnego, której działalność zapewnia rzeczywistą dwuinstancyjność postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy, a także sprzyja zarówno podnoszeniu jakości

⁸⁸⁵ Terminy „azyl”, „azylant” rozumiane są w UE w zasadzie jako tożsame z terminami „uchodźstwo”, czy „uchodźca”. Na gruncie polskiego prawa są one natomiast wyraźnie rozróżniane – „uchodźca” to termin odnoszony wyłącznie do problematyki związanej z ochroną w ramach Konwencji Genewskiej. Natomiast pojęcie „azyl” jest zastrzeżone jest dla instytucji udzielania ochrony cudzoziemcowi, gdy występują łącznie dwie przesłanki – potrzeba zapewnienia ochrony przed prześladowaniem oraz ważny interes RP.

⁸⁸⁶ Art.56 ust. 2 Konstytucji.

⁸⁸⁷ Ustawa z dnia 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. Nr 128, poz. 1176 ze zm.).

merytorycznej orzecznictwa administracyjnego w obszarze swej kompetencji, jak też usprawnianiu procedur w sprawach uchodźców. Podkreślić należałoby także prawo osób aplikujących o status uchodźcy do kontroli rozstrzygnięć administracji przez niezależny Sąd. Mimo dostrzegalnej poprawy, podstawową ułomnością postępowania o nadanie statusu uchodźcy pozostaje jednak długotrwałość tego postępowania. Zainteresowani cudzoziemcy wiele miesięcy czekają na decyzję organu pierwszej instancji.

3. Pozytywnie Rzecznik ocenia stan wywiązywania się Państwa z zobowiązania do udzielania w miarę potrzeby cudzoziemcom, wobec których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, pomocy w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, pomocy rzeczowej i pieniężnej. Pomoc ta realizowana jest poprzez umieszczenie zainteresowanych cudzoziemców w ośrodku dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, zaś wyjątkowo, w wypadkach uzasadnionych stanem zdrowia cudzoziemca lub jego bezpieczeństwem, pomoc ta może być udzielana poza ośrodkiem. W okresie sprawozdawczym wizytowana była większość ośrodków dla uchodźców⁸⁸⁸. Wizytowane ośrodki usytuowane są w większości w obiektach byłych hoteli robotniczych lub ośrodków wypoczynkowych, stanowiących własność podmiotów prywatnych świadczących na rzecz Biura Organizacji Ośrodków Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców usługi o charakterze hotelarskim i wyżywienia. Podstawowy personel ośrodków stanowią pracownicy socjalni zatrudnieni przez Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców (1 – 2 osoby na ośrodek). Pracownicy ci z reguły posługują się językiem obcym niezbędnym do porozumiewania się z mieszkańcami ośrodków. Pozostałe osoby zatrudniane są przez właścicieli obiektów. Przebywający w ośrodkach cudzoziemcy w sposób należyty są informowani o treści regulaminu pobytu w ośrodku oraz o zasadach korzystania z pomocy socjalnej. Informacje o pozostałych uprawnieniach uzyskują natomiast dzięki dostępnym w ośrodkach ulotkom lub broszurom tematycznym. Warunki panujące w poszczególnych ośrodkach są zróżnicowane w

⁸⁸⁸ Wizytowane były ośrodki: w Warszawie – Siekierkach i Bielanych, Białymstoku – Zajazd „Budowlani” i Hotel „Iga”, Łomży, Czerwonym Borze, Wołominie, Lininie k. Góry Kalwarii, Mosznej k. Brwinowa.

zależności od zaangażowania właścicieli obiektów oraz od środków finansowych pozostających w ich dyspozycji. Przebywający w ośrodkach cudzoziemcy zakwaterowani są w większości w pokojach 2 – 4 osobowych, lub w dwupokojowych aneksach 5 – 6 osobowych, wyposażonych w podstawowe meble. Z zasady rodziny kwaterowane są razem. Możliwości utrzymania higieny osobistej oraz załatwiania potrzeb fizjologicznych zapewniają w wystarczającym stopniu łazienki, w części usytuowane przy pokojach mieszkalnych, w części na korytarzach jako ogólnodostępne. Podopieczni w ośrodkach żywieni są w systemie zbiorowym, z uwzględnieniem uwarunkowań religijnych i kulturowych. Ze względu na tradycje żywieniowe zdecydowanej większości podopiecznych⁸⁸⁹, w diecie całkowicie wyeliminowano potrawy z wieprzowiny. Do ilości i jakości posiłków wydawanych w czasie wizytacji nie ma zastrzeżeń, wątpliwości z punktu widzenia higieny żywienia budzi natomiast wydawanie wszystkich posiłków na wynos do pokoi mieszkalnych. Części cudzoziemców wypłacany jest ekwiwalent pieniężny za wyżywienie dzieci poniżej 2 roku życia i dzieci uczęszczające do szkół, w pojedynczych przypadkach ekwiwalent taki otrzymują cudzoziemcy ze wskazań lekarskich. Wobec zastrzeżeń, jakie budził stan sanitarny części pomieszczeń udostępnianych cudzoziemcom, w trzech przypadkach zwrócono się po wizytacji do właściwych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych o podjęcie działań w ramach przysługujących tym organom kompetencji.

4. Troskę Rzecznika budzi kwestia integracji w społeczeństwie polskim cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy. Kraje europejskie, mające znacznie bogatsze doświadczenia związane z problematyką uchodźców, wypracowały modelowe programy integracyjne, w których szczególny nacisk kładziony jest nie tylko na pomoc finansową, pozwalającą na godną egzystencję, ale również, a może przede wszystkim na szeroko rozumianą integrację. W obowiązującym w Polsce stanie prawnym, udzielane przez placówki pomocy społecznej

⁸⁸⁹ Większość przebywających w wizytowanych ośrodkach cudzoziemców to wyznawcy islamu, deklarujący narodowość czeczeńską. Wśród pozostałych cudzoziemców przeważają osoby z innych republik kaukaskich, a ponadto z Pakistanu i Indii. Niewielką część podopiecznych stanowią obywatele państw Europy Wschodniej.

wsparcie adresowane do uchodźców i ich rodzin, realizowane jest w ramach indywidualnego programu integracji, uzgodnionego pomiędzy właściwym organem pomocy społecznej a uchodźcą⁸⁹⁰. Wsparcie to udzielane w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy obejmuje świadczenia pieniężne na utrzymanie oraz pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego, opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz specjalistyczne poradnictwo socjalne, wspierające proces integracji. Po upływie tego okresu, uchodźcy mogą korzystać na zasadach identycznych jak obywatele polscy, ze wszystkich form pomocy wynikających z ustawy o pomocy społecznej, tzn. zasiłków pieniężnych, poradnictwa, usług, pomocy rzeczowej i pracy socjalnej. W praktyce jednak, po dwunastomiesięcznym okresie realizacji indywidualnego programu integracji, który w istocie sprowadza się do standardowej pomocy społecznej, uchodźcy skazani są nieraz na upokarzające ubieganie się o zasiłek, bądź zatrudnienie dalece odbiegające od posiadanego wykształcenia i umiejętności zawodowych. Dostrzec należy więc potrzebę stworzenia systemu, uwzględniającego nie tylko pomoc finansową umożliwiającą fizyczną egzystencję, ale przede wszystkim szeroko rozumianą integrację uchodźców. Programy pomocowe w ramach takiego systemu winny być adresowane nie tylko do wyspecjalizowanych służb, ale także do społeczeństwa, a w szczególności do społeczności lokalnych. Dla pełnego obrazu w kwestii udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wskazać należy na dwie sytuacje. Po pierwsze, gdy liczna grupa osób szuka ochrony w Polsce przed skutkami obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych, lub rażących naruszeń praw człowieka. Osoby te nie mogą być uznane za podlegające indywidualnym prześladowaniom i represjom, a więc nie spełniają kryteriów warunkujących przyznanie statusu uchodźcy (w rozumieniu Konwencji Genewskiej), natomiast ich ochrona uwarunkowana jest względami humanitarnymi. Przewidziana dla tej kategorii cudzoziemców ochrona czasowa następuje na podstawie i w granicach określonych każdorazowo w decyzji Rady Unii Europejskiej lub

⁸⁹⁰ Dział II rozdział 5 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64 poz. 593 ze zm.).

Rady Ministrów, na okres do jednego roku z możliwością dwukrotnego przedłużenia o 6 miesięcy. Po drugie, chodzi o uchodźców de facto, tzn. o osoby, które wprawdzie nie uzyskały statusu uchodźcy, ale jednocześnie nie mogą być bezwarunkowo odesłane do kraju pochodzenia lub deportowane do kraju trzeciego. Dla tej kategorii cudzoziemców przewidziana jest ochrona w postaci udzielenia zgody na pobyt tolerowany.

B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

1. Problematykę ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik traktował jako jeden z priorytetowych kierunków działania. Kontynuowane były badania i studia nad sytuacją mniejszości narodowych w Polsce oraz przestrzeganiem praw obywateli należących do tych mniejszości, utrzymywano bezpośrednie, bieżące kontakty ze środowiskami i organizacjami społecznymi mniejszości, a także z instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi, zajmującymi się tą problematyką. Załatwiano też skargi indywidualne, których liczba utrzymywała się od kilku lat na zbliżonym poziomie ok. trzydziestu nowych spraw w skali roku, stanowiąc niewielką część spraw badanych przez Rzecznika, zaś w 2005 r. wyraźnie zmniejszyła się (wpłynęło 7 spraw nowych oraz kontynuowano działania w 6 sprawach podjętych wcześniej). Stan ten wiązać należy z pozytywną polityką państwa oraz działalnością administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych, stwarzającą dogodne warunki dla realizacji prawa mniejszości do zachowania i rozwoju własnego języka, obyczajów, tradycji i kultury. Godne podkreślenia jest uchwalenie i wejście w życie z 30.04.2005 r. ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym⁸⁹¹. Korzystny wpływ na klimat wokół problematyki mniejszości narodowych i etnicznych oraz artykułowanie i rozwiązywanie problemów mniejszości wywiera działalność wyspecjalizowanych służb

⁸⁹¹ Ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym (Dz.U. Nr 17 poz. 141).

administracji szczebla centralnego i terenowego⁸⁹². Z drugiej strony dostrzec należy jednakże antagonizmy i napięcia, najczęściej o wymiarze lokalnym.

2. Korzystne rezultaty przyniosła realizacja rządowych programów na rzecz społeczności romskiej⁸⁹³. Wskazać należy przede wszystkim na skuteczniejszą realizację programów zmierzających do poprawienia dostępu dzieci z rodzin romskich do nauki oraz na działania na rzecz poprawy warunków bytowania i poprawy sytuacji zdrowotnej Romów, a w szczególności części tej społeczności zaliczającej się do grupy „Bergitka Roma” (Cyganie Górscy), zamieszkującej na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego, pozostającej w sytuacji szczególnie niekorzystnej na tle innych grup obywateli. Pozytywnie odnotować trzeba również wysiłki na rzecz przeciwdziałania przestępstwom popełnianym na tle etnicznym, podtrzymywania i propagowania kultury romskiej, wiedzy o Romach w społeczeństwie polskim, wiedzy o reformach dokonujących się w Polsce wśród Romów. Jednakże przewyższanie charakterystycznego dla sytuacji Romów głębokiego ubóstwa, będącego pochodną braku stałych źródeł utrzymania, niskiego poziomu wykształcenia ogólnego (w licznych przypadkach – analfabetyzmu) oraz kwalifikacji zawodowych umożliwiających skuteczną konkurencję na rynku pracy, jest procesem długotrwałym, wymaga dalszych wysiłków i zaangażowania ze strony administracji publicznej oraz odpowiednich środków finansowych. Rzecznik podjął w dwóch przypadkach interwencję w związku z sygnałami o dyskryminacji Romów. Na podstawie informacji prasowej⁸⁹⁴ dotyczącej dyskryminowania osób narodowości romskiej, poprzez odmowę świadczenia usług hotelowych i gastronomicznych w Hotelu, podjęte zostało postępowanie wyjaśniające⁸⁹⁵. Z uzyskanych od dyrektora hotelu wyjaśnień wynikało, że mające miejsce incydentalnie

⁸⁹² Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pełnomocnicy wojewodów, starostów, prezydentów, wójtów do spraw mniejszości.

⁸⁹³ Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2003, oraz „Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce” wprowadzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 19.08.2003 i programy na lata 2004 i 2005.

⁸⁹⁴ „Gazeta Wyborcza” z 4.11.2005 r.

⁸⁹⁵ RPO-519038-X/05 z 23.11.2005 r.

przypadki odmowy świadczenia usług hotelarskich i gastronomicznych miały miejsce wobec osób, które wcześniej swym zachowaniem na terenie hotelu naruszyły obowiązujące zasady⁸⁹⁶, nie stosowano natomiast w tych przypadkach kryterium narodowościowego. W związku ze skargą Prezesa Związku Romów Polskich ze Szczecinka na dyskryminacyjne praktyki „Dziennika Bałtyckiego” wobec społeczności romskiej, polegające na zamieszczaniu w materiałach prasowych dotyczących przestępstw informacji narodowości sprawców jedynie wówczas, gdy chodziło o osoby narodowości romskiej. Do redakcji Dziennika skierowane zostało wystąpienie o zaprzestanie nieuzasadnionego akcentowania czynnika narodowościowego w informacjach prasowych, jako praktyki wątpliwej w demokratycznym państwie prawnym, prowadzącej do pogłębiania funkcjonujących w polskim społeczeństwie niekorzystnych stereotypów na temat Romów oraz negatywnej stygmatyzacji członków tej społeczności⁸⁹⁷.

3. Spośród pozostałych spraw, z jakimi do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele mniejszości narodowych i etnicznych wskazać należałoby na przesłany do wiadomości Rzecznika „Apel do władz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie katakumb cerkwi Zmartwychwstania Pańskiego w Supraślu”. Sprawa ta jest przedmiotem postępowania przed Komisją Regulacyjną do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego jako organem właściwym, Rzecznik ma nadzieję na rychłe rozwiązanie problemu, w sposób satysfakcjonujący społeczność prawosławną i wszystkich mieszkańców Podlasia. Prowadzono też korespondencję z Przewodniczącym Komisji Praw Człowieka i Obywatela Światowego Kongresu Ukraińców, dotyczącą podjętej wcześniej, skutecznej interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁹⁸ w sprawie zadośćuczynienia dla ok. 160 osób narodowości ukraińskiej, które bez wyroków sądów pozbawione były wolności i osadzone w latach 1947 – 1949 w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie.

⁸⁹⁶ Np. odmówiono wykonania usługi hotelowej osobie, która wcześniej wynajęła pokój 2-osobowy, zaś wprowadziła do niego na nocleg 16 osób, usługi gastronomicznej natomiast – osobom, które wcześniej nie uregulowały rachunków za spożyte posiłki.

⁸⁹⁷ RPO-516591-X/05 z 13.12.2005 r.

⁸⁹⁸ Por. Informacja za 2004 rok, s. 323.

4. Z inicjatywy Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno – Kulturalnych Polsce, po raz kolejny badano problem upamiętnień byłych mieszkańców Śląska Opolskiego, poległych w czasie II wojny światowej. Ustalono, że zmiana symboliki i formy pomników i tablic upamiętniających poległych, dokonana została na podstawie uzgodnień między władzami samorządowymi opolskich gmin, na terenie których znajdują się upamiętnienia, przedstawicielami organizacji niemieckiej mniejszości narodowej oraz przedstawicielami Wojewody Opolskiego. Stosownie do oczekiwań wnioskodawców, wyjaśniono charakter prawny uchwały Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa z 25.01.1995 r. budzącej wątpliwości przedstawicieli mniejszości niemieckiej, a także procedurę oraz organy właściwe w sprawach dokonywania zmian napisów i symboli na pomnikach już istniejących na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Rozpoznano także w indywidualnym trybie trzy wnioski dotyczące upamiętnień w konkretnych miejscowościach⁸⁹⁹, nie stwierdzono jednakże w tych sprawach naruszenia praw i wolności obywatelskich, uzasadniających interwencję Rzecznika.

5. Przedstawiciele mniejszości litewskiej⁹⁰⁰, po raz kolejny zwrócili się do Rzecznika w sprawie zmiany zasad finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w celu zapewnienia mniejszościom narodowym odpowiednich warunków do zachowania i rozwoju własnego języka, w tym prawa do nauki języka ojczystego i w języku ojczystym. Rzecznik wprowadzie, zapoznawszy się ze stanowiskiem Ministra Edukacji Narodowej w sprawie braku prawnych możliwości zmiany zasad finansowania Zespołu Szkół z Litewskim Językiem Nauczania w Puńsku⁹⁰¹, przyjął je do wiadomości nie znajdując przesłanek naruszenia obowiązującego prawa uzasadniającego podjęcie interwencji. Jednakże problem zwiększenia środków na finansowanie szkół i klas prowadzących edukację w językach mniejszości lub naukę tych języków, winien być przedmiotem dalszych analiz i studiów.

⁸⁹⁹ RPO-499157-X/05, RPO-499158-X/05, RPO-499159-X/05.

⁹⁰⁰ RPO-457162-X/03 i RPO-494847-X/05.

⁹⁰¹ Odpowiedź na wystąpienie Starosty Sejneńskiego ze 01.2005 r.

19. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi

1. Jednym z podstawowych celów transformacji społeczno – ustrojowej była i jest nadal odbudowa społeczeństwa obywatelskiego i znaczenia wartości obywatelskich, przywrócenie naturalnych więzi międzyludzkich, szczególnie istotnych z punktu widzenia utrzymania stabilnego demokratycznego państwa prawa i pełnych gwarancji dla przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela.

2. Realizowany przez Rzecznika Program „Ruch przeciw Bezradności Społecznej” wyrósł z potrzeby inspirowania i wspomagania inicjatyw obywatelskich, dążących do rozwiązywania problemów społecznych nękających polskie społeczeństwo. Wysoka stopa bezrobocia w Polsce i stale rosnący zasięg ubóstwa, które dotyka już kilku milionów obywateli, stanowią wyzwanie nie tylko dla władz państwowych, ale również dla organizacji obywatelskich, dla nas wszystkich. Pojawienie się niepokojącej liczby tzw. „ludzi zbędnych” rodzi potrzebę intensywnego szukania metod zapobiegających wykluczeniu społecznemu. Rozwój sektora gospodarki socjalnej jawi się obecnie jako niezwykle potrzebna forma aktywności obywatelskiej. Działalność Ruchu w 2005 r. była poświęcona właśnie zagadnieniu gospodarki socjalnej. Temat ten został poddany analizie podczas trzech konwersatoriów przygotowawczych⁹⁰² i uwieńczony obradami V Konwencji Ruchu, zorganizowanej pod hasłem „Ekonomia społeczna a bezradność”. Zgodnie z tradycją w przeddzień Święta Niepodległości w Krakowie została zorganizowana V Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, której tematem była „Ekonomia społeczna a bezradność”. To najważniejsze spotkanie skupionych w Ruchu organizacji obywatelskich z całego kraju (w Konwencji

⁹⁰² Pierwsze konwersatorium: „Bariery aktywności obywatelskiej i sposoby ich przezwyciężenia – w kontekście ekonomii społecznej” miało miejsce w Biurze Rzecznika 14.04.2005 r. Konwersatorium „Gospodarka społeczna jako nowa forma aktywności obywatelskiej w systemach prawno – finansowych w Europie” udało się zorganizować dzięki współpracy z Programem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz z Instytutem Spraw Publicznych 16.06.2005 r. w Biurze Rzecznika. Dzięki współpracy z Programem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL możliwe było także zorganizowanie 10.09.2005 roku Regionalnej Konwencji we Wrocławiu „Rola ekonomii społecznej w aktywizacji społeczno - zawodowej niepełnosprawnych na bazie doświadczeń międzynarodowych i krajowych”.

uczestniczyło ponad trzysta osób) zostało zrealizowane również dzięki partnerskiej współpracy z Programem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz z Instytutem Spraw Publicznych. Wybór ekonomii społecznej jako tematu V Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej dał możliwość zastanowienia się, na ile ta forma integracji społecznej, oparta na inicjatywach społeczeństwa obywatelskiego, może zaoferować osobom społecznie wykluczonym, zmarginalizowanym czy „zbędnym” perspektywę aktywnego życia oraz szacunku i sprawiedliwego traktowania ze strony społeczeństwa. Już w trakcie Konwencji, wpłynęło wiele nowych zgłoszeń do Ruchu przeciw Bezradności Społecznej, który obecnie skupia ponad trzysta osób, w przeważającej większości liderów i przedstawicieli organizacji obywatelskich, zajmujących się sprawami społecznymi. Lista Sygnatariuszy jest nadal otwarta dla wszystkich, którym „chce się chcieć” aktywnie reagować na rzeczywistość. Do wymiernych sukcesów Ruchu można zapisać również powołanie dzięki niemu nowych organizacji. Oprócz realizacji własnych zadań merytorycznych przedstawiciele Biura Rzecznika promujący Ruch przeciw Bezradności Społecznej byli proszeni w 2005 r. do udziału w pracach innych organizacji i instytucji. Pierwsza połowa roku obfitowała w spotkania w pracach zespołów eksperckich, w ramach realizowanego przez Wspólnotę Roboczą Związku Organizacji Socjalnych projektu „Partnerstwo socjalne”. Jego celem bezpośrednim było zebranie opinii dotyczących polskich regulacji prawnych grup dotkniętych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym: osób niepełnosprawnych, starych, bezdomnych, uzależnionych, dzieci i młodzieży oraz opracowanie wytycznych do przeprowadzenia pożądaných zmian w polskim prawodawstwie.

4. W ramach ustawowej współpracy Rzecznika z organizacjami i ruchami obywatelskimi w 2005 r. kontynuowany był rozpoczęty w 2001 r. program „Edukacja dla Rozwoju”, którego celem jest czuwanie nad realizacją prawa do edukacji, jednego z podstawowych praw człowieka, warunkującego korzystanie z innych praw, w szczególności z prawa do świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Tematem wiodącym prac programowych w 2005 r. była problematyka kształcenia i wychowania najmłodszych oraz upowszechniania postaw i pragmatyki

obywatelskiej. Prowadzona w poprzednich latach publiczna debata nad polityką edukacyjną znalazła swoje podsumowanie w ramach konferencji poświęconej roli wszystkich aktorów systemu edukacji w osiągnięciu celu, jakim – zdaniem ekspertów i praktyków biorących udział w programie – powinno być uspołecznienie polskiej szkoły („Dziecko, rodzic, nauczyciel: obywatele”, 15.06.2005 r.). We współpracy z Fundacją Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego zorganizowana została konferencja poświęcona wyrównywaniu szans oświatowych poprzez upowszechnienie edukacji przedszkolnej na terenach o obniżonym kapitale kulturowym oraz wprowadzenie alternatywnych form wychowania przedszkolnego („Alternatywne formy edukacji przedszkolnej”, 03.03.2005r.). Dzięki współpracy ze Stowarzyszeniem „Szkoła Liderów” udało się zorganizować konferencję pt. „Rodzina obywatelska. Rola rodziny w kształtowaniu wartości i postaw obywatelskich” (29.11.2005r.), poświęconą wychowaniu obywatelskiemu dzieci w wieku przedszkolnym i młodszych. Ponadto pod patronatem Rzecznika odbyły się konferencje samorządowe poświęcone zmianom w prawie oświatowym (Ciepłowodny – 25.02.2005 r., Tarnów - 15.04.2005 r.).

5. Rzecznik we współpracy z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, działa na rzecz stworzenia w Oświęcimiu międzynarodowego centrum pamięci i edukacji o prawach człowieka. Na realizację tego zamierzenia składa się kilka projektów szczegółowych. W 2005 r. odbyła się I edycja Oświęcimskiej Nagrody Praw Człowieka im. Jana Pawła II oraz rozpoczęło działalność seminarium „Akademia Oświęcimska”, którego inicjatorami był Rzecznik oraz Oświęcimski Instytut Praw Człowieka. Ma ono stanowić międzynarodowe, interdyscyplinarne, stale działające forum refleksji i dyskusji na temat kierunków rozwoju teorii i polityki (systemów) ochrony praw człowieka. Wyniki prowadzonych w jego ramach prac będą podstawą programową planowanej, usytuowanej w Oświęcimiu, instytucji edukacyjnej prowadzącej studia nad prawami człowieka. Współpracę przy realizacji tej inicjatywy podjęły: Uniwersytet Jagielloński, Fundacja „Pro Publico Bono”, Kolegium Wigierskie, Centrum Dialogu i Modlitwy w Oświęcimiu, jak również osoby reprezentujące różnorodne ośrodki badawcze i opiniodawcze, twórcy kultury, duchowni, przedstawiciele organizacji obywatelskich –

doceniający znaczenie pamięci o tragicznych czasach pogardy dla praw człowieka. Działalność seminarium zainaugurowała międzynarodowa konferencja, poświęcona zagadnieniom pracy ludzkiej, społeczeństwa obywatelskiego oraz zasadzie solidarności⁹⁰³. Konferencja ta, otworzyła cykl spotkań organizowanych pod wspólnym przesłaniem: „Prawa człowieka fundamentem cywilizacji solidarności”. W Domu Pracy Twórczej w Wigrach 25 i 26.10.2005 r. odbyło się konwersatorium. „Cywilizacja miłości – cywilizacja solidarności”, w czasie którego rozwinięta została podczas paneli refleksja nad znaczeniem zasady solidarności dla rozwoju współczesnej cywilizacji oraz funkcją pojęcia „solidarność” we współczesnej kulturze. Kolejne spotkania cyklu realizowane będą w 2006 r.

6. W 2005 r. odbyła się wzorem lat ubiegłych, 3 maja, na Zamku Królewskim w Warszawie VII edycja Konkursu na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską „Pro Publico Bono”. Podczas tej uroczystości, w związku z podjętą 23.04.2005 r. uchwałą działającej pod przewodnictwem Rzecznika Kapituły Konkursu, wręczono także, na ręce przybyłych przedstawicieli Komitetu Honorowego obchodów 25-lecia powstania „Solidarności” Nagrodę Honorową „Ludziom Solidarności”. W VII edycji Konkursu wpłynęły 244 ankiety organizacji z całej Polski, prezentujących zrealizowane inicjatywy i programy. Kapituła Konkursu przyznała nagrody i wyróżnienia: nagrodę honorową dla „Dzieła Pro Publico Bono” otrzymały: Akademia Rozwoju Filantropii, Caritas Polska, Fundacja ABCXXI – Kampania „Cała Polska czyta dzieciom”, nagrodę główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu regionalnym otrzymało Stowarzyszenie na rzecz aktywizacji mieszkańców Polesia Lubelskiego z Podedwórze, za inicjatywę „Rozwój przedsiębiorczości na wsi w oparciu o dziedzictwo kulturowe i zasoby środowiska naturalnego”. Ponadto łącznie w poszczególnych kategoriach przyznano 7 nagród pierwszych oraz 8 wyróżnień. Ogłoszenie wyników bieżącej edycji Konkursu miało

⁹⁰³ „Człowieczeństwo jako źródło praw człowieka”, z udziałem m. in. prof. Nikiforosa Diamandourosa, Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, prof. Barnabasa Lenkovicsa, węgierskiego Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka, Marcusa Kägi, Przewodniczącego Europejskiego Instytutu Ombudsmana 6 i 7.06.2005 r. w Krakowie i Oświęcimiu.

miejsce tradycyjnie 11 listopada w Krakowie. Rzecznik 30.06.2005 r. zawarł z Fundacją porozumienie w sprawie zasad prowadzenia i organizacji przedmiotowego Konkursu, modyfikujące zasady współpracy regulowane dotychczas porozumieniem z 30.10.2001 r. Strony ustaliły, że wszelkich czynności faktycznych i prawnych związanych z organizacją i zarządzaniem Konkursem, począwszy od VII jego edycji, dokonywać będzie Fundacja przy wykorzystaniu posiadanych zasobów osobowych i rzeczowych⁹⁰⁴.

7. Rzecznik kontynuował współpracę ze Studenckimi Poradniami Prawnymi („klinikami prawa”) oraz Biurami Porad Obywatelskich. Rzecznik popiera dążenia do przyjęcia uregulowań ustawowych w zakresie szerszego dostępu obywateli do pomocy prawnej oraz służących rozwojowi poradnictwa obywatelskiego i prawnego. W Biurze Rzecznika 31.03.2005 r. odbyła się debata „Dostęp obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej”. Podczas tego spotkania przedstawiono regulacje prawne Rady Europy dotyczące pomocy prawnej, konstytucyjno – prawne aspekty pomocy prawnej dla osób ubogich oraz projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej zapewnianej przez państwo osobom fizycznym. W dyskusji na temat projektu ustawy wzięli udział: Rzecznik, Minister Sprawiedliwości, przedstawiciele korporacji prawniczych oraz organizacji pozarządowych, biorących aktywny udział w pracach nad projektem⁹⁰⁵. W 2005 r. Rzecznik podpisał kolejne porozumienia o współpracy: z Uniwersytetem Gdańskim – Studencką Uniwersytecką Poradnią Prawną, Katolickim Uniwersytetem Lubelskim – Uniwersytecką Poradnią Prawną, Uniwersytetem Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie – Uniwersytecką Studencką Poradnią Prawną, Wyższą Szkołą Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego – Studencką

⁹⁰⁴ Konkurs odbywać się będzie z uwzględnieniem wypracowanych standardów i zasad postępowania. Ponadto Fundacja zobowiązała się do odpowiedniego zabezpieczenia przekazanej jej przez Biuro Rzecznika dokumentacji, dotyczącej wcześniejszych edycji Konkursu oraz dołoży wszelkich starań dla jej stosownego opracowania i udostępnienia zainteresowanym podmiotom. Rzecznik ma prawo żądać od Fundacji sprawozdań.

⁹⁰⁵ Należy zaznaczyć, iż intensyfikacja działań mających na celu wypracowanie propozycji rozwiązań ustawowych w tej materii, była w dużej mierze efektem konferencji w Biurze Rzecznika 6.10.2004 r. „Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej”, w której uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

Poradnią Prawną. W imieniu Rzecznika Pełnomocnik terenowy we Wrocławiu zawarł porozumienia o współpracy ze Stowarzyszeniem Biuro Bezpłatnej Pomocy Prawnej w Prudniku oraz z Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Przepięstw „Karta 99” we Wrocławiu. Ponadto, uwzględniając dotychczasową, efektywną współpracę, Rzecznik zawarł 13.12.2005 r. ze Związkiem Biur Porad Obywatelskich kolejne porozumienie o współpracy w dziedzinie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela. Po raz pierwszy 20.12.2005 r. Rzecznik wręczył Stowarzyszeniu Akcja Społeczna /SAS/, prowadzącemu Biuro Porad Obywatelskich w Gdańsku specjalne wyróżnienie – Nagrodę Rzecznika Praw Obywatelskich – „za konsekwencję w działaniach na rzecz budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez podnoszenie świadomości prawnej i obywatelskiej społeczności lokalnej”. Nagroda służy podkreśleniu znaczenia obywatelskiego zaangażowania się w tę szczególnego rodzaju działalność, zaangażowanie członków Stowarzyszenia i współpracujących z nim wolontariuszy w pracę na rzecz społeczności lokalnej. Jest także wyrazem poparcia udzielanego przez Rzecznika „obywatelskiemu ruchowi poradniczemu”, tak ważnemu w sytuacji braku systemu informacji o prawie, który odpowiadałby społecznemu zapotrzebowaniu. Ograniczona wiedza obywateli na temat ich praw i obowiązków wynikających z prawa stanowionego – do czego przyczynia się również inflacja przepisów i ich generalnie dość niski poziom legislacyjny – utrudnia codzienne funkcjonowanie, stanowi też istotną barierę dla włączania się ich w działania dla dobra wspólnego – charakteryzującego społeczeństwo obywatelskie. Stąd tak ważne są inicjatywy mające na celu edukację prawną i obywatelską, zwiększenie dostępu obywateli do informacji o prawach i środkach ich ochrony.

8. Kontynuując zadania związane z monitoringiem funkcjonowania jednego z podstawowych dla III sektora – w tym jego relacji z administracją publiczną – aktu prawnego, jakim jest ustawa z 24.04.2003 r. o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie⁹⁰⁶ w Biurze Rzecznika 10.03.2005 r. odbyła się konferencja „Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji

⁹⁰⁶ Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

pozarządowych z administracją samorządową”. Konferencja składała się z dwóch sesji. W pierwszej, rozważano ustrojowe znaczenie partnerstwa publiczno - społecznego oraz znaczenie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dla kształtowania relacji między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi. Szczególną uwagę poświęcono analizie zasady subsydiarności, jej treści oraz implikacji związanych z przyjęciem jej jako podstawowej zasady organizacyjnej, wyznaczającej podmioty właściwe do wykonania określonych zadań w sferze publicznej. Wystąpienia drugiej sesji, poświęcone były praktyce współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, z uwzględnieniem zmian, które nastąpiły w tym obszarze w związku z wejściem w życie przedmiotowej ustawy. Wyrażone zostało stanowisko administracji państwowej i samorządowej oraz organizacji obywatelskiej. Uwzględniając zgłaszane wcześniej problemy dotyczące stosowania ustawy do zaprezentowania dodatkowych opinii na ten temat zaproszeni zostali także przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz samorządów terytorialnych, którzy przedstawili swoje wnioski w części dyskusyjnej drugiej sesji spotkania. Dyskutanci podjęli próbę konfrontacji założeń postulowanego modelu współdziałania w sferze zadań publicznych podmiotów sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi, który stanowił inspirację dla ustawodawcy, z obrazem praktyki kształtującej się w następstwie przyjęcia takich, a nie innych uregulowań prawnych. Wskazywano zaobserwowane pozytywne zmiany, ale również trudności występujące w związku ze stosowaniem nowych regulacji prawnych. W Biurze Rzecznika 23.06.2005 r. odbyła się, zorganizowana we współpracy z Grupą Wydawniczą Polska Presse, konferencja „Prasa regionalna – organizacje pozarządowe – społeczeństwo obywatelskie”. Podczas tej konferencji, przedstawiono wybrane projekty realizowane przez media i przez organizacje obywatelskie oraz omówiono rolę prasy i organizacji pozarządowych w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

20. Działalność Pełnomocników terenowych RPO

Wspólną specyfiką działalności obu Zespołów Terenowych BRPO⁹⁰⁷ 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. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym bardzo duża liczba przyjęć, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Zespołów. Współpraca z mediami i organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie jak i formy ich ochrony.

⁹⁰⁷ Pełnomocnicy terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu i w Gdańsku zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27.08.2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649) i z 3.06.2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił odpowiednio w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14.09.2004 r. (dla województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego) i Nr 2/2005 RPO z 14.06.2005 r. (dla województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, i warmińsko-mazurskiego). 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 2005 w Zespole Terenowym⁹⁰⁸ wyraźnie wzrosła ilość spraw ogółem, w porównaniu z miesięcznym zakresem wpływów w 2004 r. (z 221 do 287). Znacznie, co jest zrozumiałe z uwagi na kontynuację spraw uprzednio wszczętych, wzrosła przeciętna ilość wysyłek pism w sprawach w skali miesiąca (z 185 w roku 2004 do 314 w roku 2005). Zmalała natomiast liczba miesięcznych przyjęć interesantów (z 272 w roku 2004 do 166 w miesiącu w 2005 r.) i rozmów telefonicznych (z 228 w roku 2004 do 176 miesięcznie w roku 2005). Pomimo tego w Zespole

⁹⁰⁸ Łączne zatrudnienie obejmuje 9 etatów (w tym dwóch pracowników niemerytorycznych) oraz dwie osoby są zatrudnione na umowę zlecenia. Skromne możliwości kadrowe są niwelowane poprzez współdziałanie z wolontariuszami – studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy w łącznej liczbie 20 osób w różnych okresach czasu pomagali w przygotowywaniu materiałów dla pracowników merytorycznych. Dobre kontakty ze studentami pozwalają na szeroki ich udział w pracy na rzecz Biura a także na podnoszenie praktycznych kwalifikacji współpracowników Kliniki Prawa przy Wydziale. Bardzo ważnym czynnikiem pracy Zespołu stało się także współdziałanie ze Stowarzyszeniem Bezpłatnej Pomocy Prawnej z Prudnika oraz Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Przestępstw „KARTA 99”. Podstawowym dodatkowym działaniem było współdziałanie z organizacjami pozarządowymi. W tych ramach: 29.07.2005 r. odbyła się we Wrocławiu konferencja „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie Pełnomocnik terenowy współpracował z Ruchem przeciw Bezradności Społecznej przy organizacji Regionalnej Konwencji we Wrocławiu. „Rola ekonomii społecznej aktywizacji społeczno-zawodowej niepełnosprawnych – na bazie doświadczeń międzynarodowych i krajowych”.(10.09.2005 r.) Pełnomocnik terenowy odbył ponadto spotkania z Zarządem Stowarzyszeń Kresowian w sprawie praw repatriantów i ich praktycznej realizacji na Dolnym Śląsku. Nawiązano współpracę ze Stowarzyszeniem Bezpłatnej Pomocy Prawnej w Prudniku, z którym umowa o współpracy zawarta została 13.01.2005 r. Tym samym celom służy współpraca z Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Przestępstw „KARTA 99” z Wrocławia (umowę zawarto 25.05.2005 r.) oraz Kliniką Prawa przy Uniwersytecie Wrocławskim. Współdziałanie z Domem Spotkań im A. Silesiusa we Wrocławiu zaowocowało dwoma spotkaniami ze studentami z Białorusi, Ukrainy i Rosji. Wspólnie z „KARTĄ 99” rozpoczęto 26.10.2005 r. akcję dotyczącą wolontariatu sądowego (przygotowanie społecznych obserwatorów toczących się przewodów sądowych) „Kobieta w zwierciadle przemocy” – pod takim hasłem 14.12.2005 r. odbyła się konferencja zorganizowana przez Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw „KARTA 99” w której uczestniczyła przedstawicielka Zespołu Terenowego. Informacje dotyczące pracy Zespołu i zakresu kompetencji RPO zostały spopularyzowane m.in. w regionalnych mediach. W okresie od 01.01.2005 do 30.12.2005 r. pracownicy ZT odbyli spotkania z przedstawicielami Urzędu Miasta Wrocławia, Świdnicy, Lubina, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Konsulem Generalnym RFN, Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, przewodniczącym Okręgowej Rady Adwokackiej w Opolu. Ponadto Pełnomocnik terenowy gościł delegację z Albanii. Wspólnie z prof. Zollem odbyto 10.06.2005 r. spotkanie z Prezydentem Wrocławia oraz Wojewodą Dolnośląskim.

Terenowym przyjęto ok. 20% interesantów zgłaszających się osobiście do siedziby Biura RPO. Z danych statystycznych wynika ponadto, iż więcej niż połowa spraw (ok. 64%) podjętych do badania nie nadawała się merytorycznie do podjęcia z uwagi na niepotwierdzenie się zarzutu, a ok. 8% nie mogło być skutecznie podjętych z przyczyn obiektywnych. Pozytywne rozwiązanie uzyskano w przypadku ok. 25,4% spraw. W dalszym ciągu prym wiodą sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego (16% przy spadku o 3,6% w stosunku do roku 2004), prawa administracyjnego (17,6% przy spadku o 3,2% w stosunku do roku 2004), prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami (13,6%, spadek o 0,2%) oraz prawa karnego (12,4% wzrost o 0,3% w stosunku do 2004 r.). Bardziej szczegółowa analiza wykazuje, że istotną liczbę stanowią skargi dotyczące ustalenia wysokości świadczeń rentowych i emerytalnych (ponad 50 spraw), skargi dotyczące dostaw gazu i energii i sposobu ich rozliczania (prawie 60 spraw), funkcjonowania organów policji (prawie 50 spraw), naruszenia postępowań przez prokuratury (45 spraw), i warunków nabywania uprawnień emerytalnych lub rentowych (36 spraw). Niepokojącym zjawiskiem jest liczba skarg na funkcjonowanie pełnomocników prawnych (głównie wyznaczanych z urzędu), w szczególności ich pasywnej roli w charakterze procesowego pełnomocnika strony (48 skarg). Zmalała natomiast wyraźnie liczba skarg na przewlekłość postępowań sądowych (strony same korzystają z przysługujących im uprawnień), działalność gmin w sprawie przyznawania lokali socjalnych i na prowadzone eksmisje lokalowe (28 spraw). W układzie terytorialnym najliczniejsze są skargi mieszkańców województwa dolnośląskiego (ok. 80%), a dalej opolskiego (ok. 13%) i lubuskiego (ok. 7%). Co ciekawe, proporcje te są nieco odmienne w przypadku przyjęć interesantów oraz rozmów telefonicznych gdzie ok. 30% stanowią osoby spoza województwa dolnośląskiego. Jaskrawym przykładem braku znajomości prawa jest sprawa skargi biegłego sądowego zarzucającego sądowi bezprawność przy nałożeniu przez niego grzywny z powodu beczynności tego biegłego. Sprawa ta potwierdza ogólną nieznamość przepisów prawa w społeczeństwie⁹⁰⁹. Sprawy w

⁹⁰⁹ RPO-509484/XX/05. W niniejszej sprawie wnioskodawca złożył skargę na postanowienie

omawianym zakresie koncentrowały się przede wszystkim wokół skarg na działania Policji, administracji w zakładach karnych i aresztach oraz wniosków o sporządzenie kasacji lub zbadanie zasadności umorzenia postępowania przygotowawczego przez prokuratora. Stosunkowo rzadko organy nadzoru, do których zwrócono się o zbadanie sprawy, potwierdzają zarzuty dotyczące działań policji i administracji ZK. Spośród wszystkich skarg na funkcjonariuszy policji - złożonych w 2005 r. – w dwóch skargach zarzuty zostały potwierdzone przez organ nadzoru⁹¹⁰. Polecono również komórce kadrowej wykorzystanie materiałów skargi petentów w procesie doskonalenia zawodowego policjantów. Przykład spraw o podłożu proceduralnym może stanowić interwencja u Prezesa Sądu Rejonowego w K.G.⁹¹¹. Z prowadzonych spraw odpowiadających ogólnie zakresowi działania Zespołu Zabezpieczenia Społecznego wielu Pełnomocnik merytorycznie nie podejmuje, ograniczając swoje działania do wyjaśnienia obowiązujących przepisów prawa, ponieważ sprawy te są

Sądu Okręgowego w L. W opinii petenta sąd błędnie nałożył na niego karę grzywny. Zauważyć należy, że w sprawie tej petent pełnił funkcję biegłego. Rzeczą oczywistą jest, że jeśli świadek lub biegły nie wywiążą się ze swoich obowiązków to sąd jest władny nałożyć na nich karę grzywny zaś strona na postanowienie sądu może wnieść zażalenie. Skarżący błędnie przyjął, że w tej sprawie Rzecznik może rozpatrywać skargę na postanowienie sądu.

⁹¹⁰ RPO-511872/05/XX i RPO-498193/05/XX (Analiza zachowania się policjanta potwierdziła fakt naruszenia przez niego procedury dotyczącej sposobu wykonywania czynności legitymowania osoby, co stanowiło odstawę do wszczęcia przeciwko funkcjonariuszowi postępowania dyscyplinarnego).

⁹¹¹ RPO-499396/05/XX. W sprawie skarżący został zatrzymany 3.12.2004 r. przez funkcjonariuszy Policji z K.G. jako podejrzany o popełnienie czynów z art. 227 Kk i art. 193 Kk w zw. z art. 11 § 2 Kk. Na zatrzymanie skarżący złożył zażalenie na podstawie art. 246 § 1 i 2 Kpk do Sądu w KG. Postanowieniem z 30.12.2004 r. Sąd nie uwzględnił zażalenia. Skarżący przytoczył treść wyroku TK z 6.12.2004 r., który został ogłoszony 15.12. 2004 r. (SK 29/04)., zgodnie z którym art. 464 § 2 w zw. z art. 464 § 1 oraz 246 § 1 i 2 Kpk jest niezgodny z Konstytucją. Tym samym uważał, iż niezapewniając mu prawa do udziału w posiedzeniu sądu, na którym było rozpatrywane zażalenie o jego zatrzymaniu, naruszono jego konstytucyjne prawa. Zwrócono się więc z prośbą do Prezesa Sądu o zbadanie jaka jest praktyka w podległym mu sądzie przy postępowaniu w przedmiocie rozpatrywania zażaleń na zatrzymanie. Uzyskaliśmy informację, iż termin wydania wyroku TK oraz termin jego publikacji, uniemożliwił zapoznanie się przez sędziego z treścią tego orzeczenia przed rozpoznaniem zażalenia skarżącego i spowodowało to rozpoznanie zażalenia w trybie zgodnym z treścią art. 246 Kpk. Z uwagi na brak środków prawnych, które umożliwiłyby wzruszenie takiego orzeczenia sprawę uznano za zakończoną.

przedmiotem postępowania sądowego w I lub II instancji⁹¹². Gdy idzie o stwierdzone nieprawidłowości w zakresie tworzenia prawa można tu wskazać regulację podniesioną we wniosku⁹¹³ w którym petent zarzucił nierówne traktowanie przez przepisy ustawy z 30.04.2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych przedsiębiorców i pracowników, w zakresie możliwości nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego⁹¹⁴. Sprawy z szeroko pojmowanego obszaru prawa cywilnego koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień procesowych. Większość spraw sprowadza się do stwierdzenia, czy w sprawie przysługuje skarga kasacyjna, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenie i czy dopuszczalna jest dalsza droga sądowa. Z obserwacji przeprowadzanych w poszczególnych sprawach dostrzec można niepokojące zjawisko, a mianowicie obywatele na skutek nieznanomości prawa są pozbawieni możliwości podejmowania działań prawnych. Wielokrotnie po analizie poszczególnych spraw nasuwa się jeden wniosek, a mianowicie konieczność zmiany przepisów procedury cywilnej, tak aby przeciętnemu obywatelowi umożliwić realizowanie roszczeń na drodze sądowej, jak i również podejmowania przez niego skutecznej procesowej obrony. Ponadto dostrzec można, że osoby, które nie są reprezentowane przez wykwalifikowanych pełnomocników nie są w stanie poradzić sobie w interpretacji poszczególnych przepisów prawa. Sytuacja ich jest wówczas mniej korzystna niż przeciwnika, który z kolei jest reprezentowany przez pełnomocnika. Jest to niepokojące zjawisko. Tym bardziej, że obecna regulacja odchodzi od zasady prawdy obiektywnej na rzecz zasady kontrydiktoryjności – stanowiącej swoistą walkę stron na argumenty procesowe. Kolejną kwestią, na którą należy

⁹¹² Por. np. sprawa RPO-510542/XX/05. Zainteresowani wnoszą samodzielnie (ale bez pośrednictwa adwokata lub radcy prawnego) skargę kasacyjną, wnosząc jednocześnie o wniesienie takiej skargi także przez Rzecznika, albo od razu składają wniosek o wniesienie takiej skargi przez Rzecznika. Przyczyną takiego postępowania jest najczęściej brak środków finansowych na opłacenie pełnomocnika procesowego, którego zastępstwo jest tu obowiązkowe, zaś sądy z reguły odmawiają ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Wydaje się jednak, iż w omawianych przypadkach, co do zasady, należałoby odmawiać wnoszenia kasacji przez Rzecznika, jeżeli prośba o jej wniesienie została złożona w okresie, w którym sama strona (obecnie termin ten wynosi 2 miesiące) może wnieść taką skargę.

⁹¹³ RPO-494872/XX/05.

⁹¹⁴ Dz.U. Nr 120, poz. 1252.

zwrócić uwagę jest to, że petenci kierują sprawy do Rzecznika próbując wyegzekwować z jego strony określone zachowanie, które w rzeczywistości nie powinno mieć miejsce⁹¹⁵. Petenci ukrywają fakt dokonania pewnych czynności, a wychodzą one dopiero na jaw po ściągnięciu akt sprawy z sądu. W wielu sprawach dotyczących funkcjonowania organów administracji publicznej (a w szczególności organów nadzoru budowlanego) występuje problem niewłaściwego zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzące również do naruszenia norm zawartych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Polega ono na zawieszaniu postępowań przez organ pierwszej instancji, któremu organ drugiej instancji przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia w wyniku uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego w sytuacjach, gdy inna strona tego postępowania zaskarżyła decyzję drugiej instancji do sądu administracyjnego. Praktyka taka narusza przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nadające decyzji wydanej w drugiej instancji przymiot ostateczności (podlega ona wykonaniu) oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określające, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia a o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego może zdecydować albo organ, który zaskarżone rozstrzygnięcie wydał (w tym przypadku organ drugiej instancji) albo sąd (w wyniku kontroli wstępnej skargi). Prowadzi to również do naruszenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego⁹¹⁶. W sprawach mieszkaniowych za charakterystyczne problemy można uznać sytuacje związane z eksmisjami, wysokością opłat za lokale socjalne i działalnością spółdzielni mieszkaniowych i komorników⁹¹⁷. Wśród analizowanych spraw na uwagę zasługują zagadnienia związane ze stosowaniem ustawy Prawo budowlane. W szczególności trudne i kontrowersyjne są sprawy związane z

⁹¹⁵ RPO-517469/XX/05/401, RPO-510416/XX/05, RPO-496362/05/XX, RPO-484032/XX/04.

⁹¹⁶ RPO-497314/05/XX/401 W wystąpieniu wskazano również na lekceważący stosunek inspektora do instytucji Rzecznika, gdyż na wystąpienia kierowane do inspektoratu nie otrzymywano odpowiedzi przez blisko pół roku. Konsekwencją interwencji było zaprzestanie przez inspektorat stosowania niewłaściwej interpretacji prawa oraz zmiana na stanowisku inspektora.

⁹¹⁷ Np. RPO-506327/XX/05.

funkcjonowaniem lokali rozrywkowych. Prowadzona w nich działalność bardzo często zakłóca spokój mieszkańców lokali sąsiadujących. Podejmowane interwencje nie przynoszą spodziewanych efektów. Przyczyną tego często jest opieszałość organów oraz niedbale i nie dość dociekliwie prowadzone postępowania. Odrębnym problemem jest funkcjonowanie spółek zarządzających mieniem komunalnym. Tutaj wydaje się, że część podmiotów nie jest w stanie podołać obowiązkowi z uwagi na wielką ilość zarządzanego mienia. Obserwuje się także brak skutecznego nadzoru ze strony jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności znaczną liczbę skarg stanowiły wnioski o zbadanie prawidłowości funkcjonowania więziennej służby zdrowia. Na uwagę zasługuje fakt, iż tylko w jednym przypadku potwierdziło się zaniechanie podjęcia czynności wobec chorego osadzonego i to w sytuacji, w której skarżący świadomie odmawiał poddania się operacji chcąc wymusić, by odbyła się ona w warunkach wolnościowych z przerwą w odbywaniu kary⁹¹⁸. Ponadto dostrzeżono niebezpieczny proceder wadliwego zabezpieczenia należności za pobyt w izbie wytrzeźwień w W., poprzez ustanowienie zastawu na rzeczach, będących w posiadaniu osób tam zatrzymanych⁹¹⁹. W obszarze prawa pracy na uwagę zasługują problemy związane z zasiłkami dla

⁹¹⁸ RPO-511537/XX/05.

⁹¹⁹ O ile samo zabezpieczenie należności poprzez zajęcie środków pieniężnych bądź też rzeczy ruchomych (w powyższych przypadkach telefonów komórkowych) jest zgodne z art. 41 ust. 4 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.) jak i § 13 ust 1 i § 16 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 4.02.2004 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 (Dz.U. z Nr 20, poz. 192), to za naganne należy uznać formę ustanowienia zastawu, która jest sprzeczna z formą przewidzianą w art. 307 § 1 w związku z art. 326 Kodeksu cywilnego. W przypadkach, które były przedmiotem skarg petentów na sposób ustanowienia zastawu, doszło ponadto do naruszenia prawa w postaci zabezpieczenia kart SIM znajdujących się w telefonach, których nie można zbywać ani przekazywać w inny sposób bez zgody operatora telefonii komórkowej. Sprawa w toku.

bezrobotnych.⁹²⁰ Skarżono legalność procedury przyznawania bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej ze środków z Funduszu Pracy⁹²¹. Wśród spraw, które zostały załatwione pozytywnie należy wymienić problem unieważnienia przez Dolnośląskiego Kuratora Oświaty decyzji o nadaniu skarżącej stopnia awansu zawodowego. Decyzja Kuratora była wadliwa, gdyż powoływała się na rzekomy brak spełnienia przez petentkę wymogów koniecznych do nadania tego stopnia – co w rzeczywistości nie miało miejsca. Na skutek interwencji Rzecznika Ministerstwo Edukacji i Nauki wszczęło z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Dolnośląskiego Kuratora Oświaty z 17.03.2005 r.⁹²². Podmioty, których działalności dotyczyły rozpatrywane skargi, to przede wszystkim sądy (głównie zarzuty przewlekłości postępowania, stronnictwo, układania się z pełnomocnikami, także niewłaściwego stosowania przepisów)⁹²³. Sporo skarg dotyczyło także działalności organów samorządu (przewlekłości

⁹²⁰ Np. RPO-485882/05/XX dotycząca nałożenia na petentkę obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych. Z jednej strony decyzja ta była niewątpliwie zgodna z przepisami prawa. Z drugiej jednak była rażąco niesprawiedliwa, gdyż z przedstawionej dokumentacji wynikało, że petentka pobierała zasiłek w pełnej nieświadomości. Będąc osobą upośledzoną umyślowo, zaniechała bowiem wyrejestrowania działalności gospodarczej, choć jej faktycznie, nie prowadziła. Kwota nałożonego na nią obowiązku zwrotu kilkunastokrotnie przekraczała wysokość pobieranej przez nią renty. W związku z tym zwrócono się z prośbą do starosty o częściowe choćby umorzenie tej kwoty. Sprawa w toku.

⁹²¹ Z relacji skarżącego wynikało, że pomimo tego, że przepisy dotyczące postępowania w tych sprawach uregulowano w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 31.08.2004 r. dotyczącym warunków i trybu refundacji ... (Dz.U. Nr 196, poz. 2018), w powiatowym urzędzie pracy przyjęto w formie zarządzenia dyrektora regulamin w sprawie przyznawania rzeczonych środków, który nie tylko pozbawiony był podstawy prawnej ale nadto wykroczył poza zakres regulacji zawartej w rozporządzeniu, ograniczając dostęp do dotacji. Wszczęło postępowanie celem zbadania legalności procedury przyznawania bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy. Stawiane zarzuty potwierdziły się. Treść rzeczonoego dokumentu zawierała nadto regulację wykraczającą poza materię określoną w przywołanym rozporządzeniu oraz ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Szczególnie uciążliwe dla osób ubiegających się o środki na podjęcie działalności gospodarczej okazały się te uregulowania, które dotyczyły zabezpieczenia otrzymanych środków. Przewidywały one obowiązek złożenia weksla gwarancyjnego in blanco wystawionego przez bezrobotnego, poręczonego przez poręczycieli bądź też inny przewidziany w Regulaminie sposób. W odpowiedzi Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy podzieliła wątpliwości. Zaznaczyła nadto, że w Sejmie trwają prace nad nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Po ich zakończeniu, 5.12.2005 r. minister wydał nowe rozporządzenie, które wyeliminowało podniesione nieprawidłowości. (RPO-513618/05/XX).

⁹²² RPO-508146/05/XX.

⁹²³ RPO-481938/05/XX, RPO-514679/XX/05.

postępowania) i organów zarządzających szkołami (nieprawidłowa zdaniem petentów polityka kadrowa wobec nauczycieli). Współpraca z organami sądów, w zakresie prowadzonych spraw, kształtowała się wzorowo. Akta nadchodziły niemalże natychmiastowo, podobnie jak wyjaśnienia prezesów sądów. Również organy samorządu adwokackiego udzielały terminowo wyczerpujących wyjaśnień. Krytycznie zaś należy ocenić współpracę z organami samorządu terytorialnego, które często – pomimo kolejnych ponagleń – nie udzielają odpowiedzi. Wśród dużej ilości spraw z zakresu prawa administracyjnego, gospodarki nieruchomościami i spraw mieszkaniowych pojawiają się następujące problemy: 1) skargi na spółki, które zarządzają nieruchomościami wspólnymi, w których posiada lokale również gmina (nieprawidłowości w rozliczeniach, brak prowadzenia ewidencji kosztów zgodnie z przepisami o rachunkowości i ustawy o własności lokali), charakterystyczne w tych sprawach również jest to, że interesanci zwracają się do biura przedwcześnie bez wykorzystania uprawnień, które wynikają z ustawy o własności lokali, 2) przewlekłość postępowań administracyjnych, 3) skargi na działalność organów nadzoru budowlanego (w szczególności na tle sporów sąsiedzkich związanych z realizacją inwestycji budowlanych). Dotyczyło to w szczególności spraw „meldunkowych”⁹²⁴. Kolejna sprawa

⁹²⁴ Np. RPO-483110/04/XX Zwróciła się interesantka, której od kilku lat właściciel byłego hotelu dla pielęgniarek odmawia zameldowania na pobyt stały w lokalu, w którym przed ponad dwudziestu laty zamieszkała jako pielęgniarka zatrudniona w szpitalu prowadzonym przez właściciela. Przez wiele lat wykonywała pracę na podstawie umowy na czas nieokreślony i w tym czasie założyła rodzinę, której interesy życiowe skoncentrowane są w miejscu zamieszkania i stale tam przebywa. Ostatnia zmiana treści art. 9 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych usuwa jakiegokolwiek wątpliwości odnośnie funkcji czynności meldunkowych - zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i ma na celu potwierdzenie faktu pobytu w tym lokalu (art. 9 ust. 2b ustawy). Sposób załatwiania sprawy interesantki dowodzi, że organy pierwszej i drugiej instancji nie chcą przyjąć do wiadomości tego, że ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Jednym z wątków badanych w sprawie był problem odpłatności za świadczenia przedszkola publicznego prowadzonego przez gminę W. Interesantka poinformowała o próbie pobrania od niej podwyższonej opłaty za świadczenia na rzecz dziecka w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę W. ze względu na to, że ona i dziecko nie są zameldowani na jej terenie. Z treści wyjaśnień uzyskanych od Prezydenta Miasta W. oraz Przewodniczącego Rady Miejskiej W. wynika jednoznacznie, że praktyka stosowania przepisów uchwały uwzględniła utrwalony w orzecznictwie pogląd, wedle którego o tym czy dana osoba jest członkiem określonej wspólnoty samorządowej decyduje fakt stałego zamieszkiwania na jej terytorium a nie jego potwierdzenie w postaci zameldowania. Uzyskanie wyjaśnień i poinformowanie o ich treści interesantki pozwoliło na zastosowanie wobec niej zasad odpłatności stosowanych wobec innych stałych mieszkańców gminy.

zakończona sukcesem to skarga na zarządzenie Dyrektora Ośrodka dla Dzieci Niewidomych dotyczące warunków korzystania przez dzieci podczas zajęć lekcyjnych z urządzeń nagrywających ich przebieg. Wątpliwości budziły dwa zapisy tego zarządzenia: jeden, przewidujący wymóg zachowania pisemnej formy przy zwracaniu się przez dzieci do nauczycieli z wnioskami o wyrażenie zgody na używanie dyktafonów (stanowiący nadmierne ograniczenie zważywszy na to, że chodzi o dzieci niewidome) oraz drugi, dający nauczycielom uprawnienie konfiskaty dyktafonów w razie naruszenia reguł ich używania – naruszający prawo własności. Na skutek interwencji Dyrektor zmienił zarządzenie w kwestionowanych punktach⁹²⁵. Chorzy i ich rodziny zwracali się o interwencje w sprawie podjęcia leczenia poza granicami kraju. W związku z tym, informowaliśmy zainteresowanych o procedurach dotyczących kierowania świadczeniobiorców na leczenie lub badania diagnostyczne w zagranicznych ośrodkach medycznych. Zdarzały się skargi dotyczące warunków pobytu osadzonych w zakładach karnych i zakresu świadczeń opieki medycznej dla przebywających w schroniskach dla nieletnich⁹²⁶. Wpłynęła skarga matki 21-letniego pacjenta chorego na padaczkę lekooporną. Skarżąca podała, iż syn jej został zakwalifikowany przez kierownika Kliniki Neurochirurgii do zabiegu implantacji stymulatora nerwu błędnego, jednak Mazowiecki Oddział Funduszu Zdrowia odmówił

⁹²⁵ RPO-504611/05/XX.

⁹²⁶ Osadzona ciężarna skarżyła się m.in. na dolegliwości zdrowotne i w związku z tym zagrożenie ciąży. Kierownik ambulatorium ZK uznał stan zdrowia skarżącej za niebudzący obaw twierdząc, że ciąża nie jest zagrożona, a dolegliwości są leczone. Zwrócono się do dyrektora ZK o zbadanie, czy istnieją podstawy do rozważenia zmiany miejsca odbywania kary. Osadzona wcześniej była hospitalizowana z powodu zagrożenia ciąży, a obecne warunki opieki zdrowotnej nie są równoważne z tymi, które miała zapewnione w szpitalu publicznym. Otrzymano zwrot korespondencji z zakładu karnego z adnotacją „zwolniona” (RPO-494481/05/XX). Druga sprawa dotyczyła skargi matki nieletniego leczonego w szpitalach psychiatrycznych, którego sąd rodzinny umieścił w schronisku dla nieletnich – bez uprzedniej konsultacji psychiatrycznej czy psychologicznej. W schronisku nieletni nie był objęty opieką psychiatryczną, z uwagi na brak lekarza psychiatry. Ustalono, iż nieletniego nie konsultował lekarz psychiatra, ani psycholog przed umieszczeniem w schronisku dla nieletnich, mimo stwierdzenia przez sąd istnienia ku temu przesłanek już wcześniej. W tej sytuacji wystąpiono do Prezesa Sądu wskazując, iż takie postępowanie mogło godzić w prawa nieletniego zagwarantowane w art. 3 ust.1 Konwencji o prawach dziecka (RPO-498199/05/XX).

jej finansowania kosztu zakupu stymulatora i jego implantacji⁹²⁷. Wystąpiono do Dyrektora Departamentu Świadczeń Opieki Zdrowotnej NFZ z sugestią, że praktyka ta jest niezgodna z przepisem art. 246 ustawy dot. NFZ, ponieważ postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, toczą się przed Prezesem Funduszu na dotychczasowych zasadach. NFZ poinformował zainteresowaną oraz ZT że w przypadku gdy procedury lecznicze u tego pacjenta były podjęte przed wejściem w życie ustawy, zabieg będzie sfinansowany. Kolejna sprawa związana z NFZ dotyczyła skargi świadczeniobiorcy, którego wniosek o leczenie poza granicami kraju został odrzucony przez Dolnośląski Oddział NFZ z przyczyn „formalno-prawnych”⁹²⁸.

B. Zespół Terenowy w Gdańsku

Zespół Terenowy w Gdańsku rozpoczął działalność 16.05.2005 r. Przedtem, (04.2005 r.) pracownicy⁹²⁹. Zespołu odbyli przeszkolenie w

⁹²⁷ Swoją odmowę uzasadnił wejściem w życie ustawy z 27.04.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135). Świadczenie zdrowotne „leczenie padaczki za pomocą implantacji stymulatora nerwu błędnego” zostało wyłączone z katalogu świadczeń finansowanych ze środków publicznych (RPO-489578/05/XX).

⁹²⁸ Ustalono, iż petent pobrał druk „Wniosku o leczenie...poza granicami kraju”, wypełnił je załączając wymaganą dokumentację, a następnie 18.12.2004 r. przesłał listem poleconym do Oddziału NFZ. 1.02.2005 r. Dyrektor d/s Medycznych Oddziału NFZ poinformował zainteresowanego o nowym stanie prawnym i zaproponował mu wypełnienie nowych formularzy wniosku. Petent oskarżył o niekompetencję urzędników NFZ, którzy nie poinformowali go o zmianie przepisów i nie wydali nowych obowiązujących druków. Ustalono, że na skutek wejścia w życie ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135) straciła moc obowiązującą ustawa 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Art. 247 nowej ustawy stanowi, że akty wykonawcze wydane na podstawie taksatywnie wymienionych przepisów ustawy z 23.01.2003 r. zachowują moc do czasu wydania nowych regulacji. Wśród nich nie znalazł się art. 48 ust. 3 a dawnej ustawy, stanowiący podstawę do wydania rozporządzenia MZ z 1.05.2004 r. w sprawie trybu składania i rozpatrywania oraz wzoru wniosku o leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju (Dz.U. z 2004 r. Nr 45, poz. 391, ze zm). Można było wnioskować, iż rozporządzenie to przestało obowiązywać 1.10.2004 r., po wejściu w życie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej (...). Przepisy wykonawcze w tej sprawie MZ wydał 22.12.2004 r., a weszły one w życie 1.01.2005 r. Można więc stwierdzić, iż od 1.10.2004 r. do 31.12.2004 r. nowe zasady ubiegania się o leczenie i diagnozowanie poza granicami kraju nie były znane pacjentom i pracownikom NFZ (RPO-506872/05/XX).

⁹²⁹ ZT dysponował 9,5 etatami, na których było zatrudnionych 11 osób, wspieranych (podobnie jak ZT we Wrocławiu) przez ponad 20 wolontariuszy z kliniki prawa przy Uniwersytecie Gdańskim.

Warszawie. Bezpośrednio po rozpoczęciu działania Zespołu Terenowego jego pracownicy przyjęli znaczną liczbę petentów, w szczególności w maju 2005 r. Zespół przyjął 193 petentów (co daje wynik ok. 400 petentów w skali miesiąca). W późniejszym okresie, liczba petentów przyjmowanych przez pracowników biura w Gdańsku uległa wyraźnemu zmniejszeniu i obecnie ustabilizowała się na średnim poziomie 160 miesięcznie. Przez siedem i pół miesiąca działalności do Zespołu Terenowego w Gdańsku wpłynęło ogółem 1538 pism, z czego 222 przekazano do Biura Rzecznika w Warszawie. Zespół do końca 2005 r. rozpoznał 773 nowych spraw, a pracownicy Zespołu sporządzili i wysłali do petentów oraz instytucji w sumie 1395 pism. W Gdańsku przyjęto 1277 petentów, oraz przeprowadzono 1600 rozmów telefonicznych z interesantami. W zakresie problematyki konstytucyjnej rozpoznawał 26 spraw, wśród których były skargi dotyczące: ogólnych zagadnień konstytucyjnych, ustawy lustracyjnej, działania IPN, prawa do prywatności, ochrony danych osobowych, pomocy materialnej dla studentów, szkolnictwa wyższego, nauki i oświaty, fundacji. Na uwagę zasługuje sprawa skargi na uchwałę rady jednej z pomorskich gmin o stypendiach „naukowych” (związanych z dobrymi wynikami w nauce) dla uczniów i studentów, której postanowienia dyskryminują studentów zaocznych. Wskutek interwencji Pełnomocnika terenowego Rzecznika rada gminy przygotowuje projekt nowej uchwały stypendialnej, która ma być pozbawiona unormowań dyskryminacyjnych. W ramach problematyki prawa karnego rozpoznano 85 spraw, wśród których były skargi obywateli dotyczące: zbyt długiego czasu trwania tymczasowego aresztowania, zwolnienia z opłat, działalności prokuratury, orzecznictwa sądowego w sprawach karnych, przedwczesnych i nieuzasadnionych umorzeń postępowania karnego, działalności policji, wreszcie wnioski o wniesienie kasacji, które kierowane są do Zespołu w Warszawie. W ramach tej problematyki charakterystyczne są skargi na działanie prokuratury, która ogólnie mówiąc nie działa sprawnie; postępowania przygotowawcze są przewlekłe, zbyt często kończą się umorzeniem postępowania w sytuacjach, w których powinien być sporządzony akt oskarżenia. Przy czym postanowienia o umorzeniu postępowań z reguły utrzymywane są w mocy przez instancje odwoławcze prokuratury oraz sądy karne.

Jednocześnie w działalności prokuratury daje się zauważyć zjawisko długotrwałego prowadzenia spraw, które mogłyby się szybko zakończyć umorzeniem postępowania lub warunkowym umorzeniem. ZT otrzymał też grupę skarg na działanie sądów orzekających w sprawach karnych. Sądy zbyt często niezasadnie nie dopuszczają osób pokrzywdzonych do udziału w postępowaniu. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na zbyt słabą pozycję pokrzywdzonego w postępowaniu karnym już na gruncie rozwiązań kodeksowych. Praktyka sądów karnych pogarsza jeszcze sytuację pokrzywdzonych, którzy bądź nie są w ogóle dopuszczani do udziału w procesie bądź traktowani dyskryminująco w toku rozprawy. W zakresie problematyki zabezpieczenia społecznego rozpoznano 119 spraw, wśród których były skargi obywateli dotyczące: orzecznictwa w sprawach ubezpieczeń społecznych, działalności ZUS, KRUS, BRZ, kont emerytów, innych świadczeń celowych – pomocy instytucjonalnej z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustalenia wysokości świadczenia i wypłaty świadczeń (deputaty), RP-7, opłat za zaświadczenia dla celów rentowych, emerytur oraz rent, warunków nabywania prawa do świadczeń, zasiłków pieniężnych, zasiłków i innych świadczeń na rzecz rodziny, świadczeń wynikających z ustawy o pomocy społecznej, dochodu z dodatków mieszkaniowych, wniosków o wniesienie kasacji, domów pomocy społecznej, przewlekłości postępowania, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. W tej problematyce należy zwrócić uwagę na niski poziom pracy ZUS-u i KRUS - u, przejawiający się licznymi błędami w naliczeniach świadczeń oraz brakiem kompetentnej i rzetelnej informacji dla interesantów. Wskutek interwencji bardzo często dochodzi do ponownego przeliczenia przez służby ZUS – u wysokości świadczenia i ustalenia go na wyższym niż pierwotnie poziomie. Zaznaczenia wymagają tu również skargi na niewłaściwe zachowanie lekarzy orzeczników, którzy odnoszą się do badanych osób w sposób lekceważący, w stopniu uzasadniającym stwierdzenie naruszenia godności tych osób. Charakterystyczne są też skargi obywateli na przewlekłość postępowań sądowych w zakresie ubezpieczeń społecznych. W ramach problematyki prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami rozpoznano 142 sprawy, wśród których były skargi obywateli dotyczące: skarg na adwokatów, komorników i

notariuszy; orzecznictwa sądowego administracyjne; orzecznictwa sądowego cywilnego; garaży; mienia zabużańskiego; zagospodarowania przestrzennego miast, wsi, warunków zabudowy i zagospodarowania, dróg; prawa budowlanego, zabezpieczenia przeciwpożarowego; ochrony gruntów rolnych i leśnych; wywłaszczania nieruchomości, cen i odszkodowań za grunty, zwrotów nieruchomości wywłaszczonych i przejętych przez państwo; sprzedaży i oddania gruntów w użytkowanie wieczyste; prawa wodnego; przewlekłości postępowania sądowego; wejścia na grunt w związku z realizacją inwestycji; prawa autorskiego i wynalazczego. W zakresie tej problematyki, charakterystyczne są skargi na przewlekłość postępowań sądowych oraz na treść orzeczeń. Skargi na komorników składane są zarówno przez dłużników jak i wierzycieli. Dłużnicy skarżą 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 skarżą się na bezczynność komorników i nieskuteczność ich działań, szczególnie w sprawach o małej wartości przedmiotu egzekucji. Charakterystyczne są skargi na niewłaściwe działanie państwowego nadzoru budowlanego – z reguły na bezczynność lub opieszałość organów nadzoru budowlanego ale również na nieproporcjonalny do stanu faktycznego rygoryzm, powodujący nieuzasadnione dolegliwości obywateli. W ramach problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych rozpoznano 158 spraw wśród których były skargi obywateli dotyczące: orzecznictwa sądowego cywilne w sprawach mieszkaniowych; dostaw energii, gazu, wody oraz opłat z tego tytułu; spółdzielczości mieszkaniowej; czynszów; eksmisji z lokali, egzekucji; zaległości w płaceniu świadczeń; kryteriów uprawnień do lokali komunalnych; przekształceń własnościowych; mieszkań zakładowych i służbowych; ogólnej problematyki mieszkaniowej, wspólnot mieszkaniowych; utrzymania budynków, świadczeń i opłat, anten na dachach; książeczek mieszkaniowych; funkcjonowania organów spółdzielni mieszkaniowych; prawa spółdzielczego w ogóle; pozbawienia prawa do mieszkania; spółdzielczość mieszkaniowej; dodatków mieszkaniowych; umów najmu lokali. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na skargi obywateli na

działanie organów spółdzielni mieszkaniowych, które istotnie utrudniają swoim członkom podejmowanie zgodnych z prawem spółdzielczym działań zmierzających do przekształceń własnościowych. Wydaje się, iż problematyka związana z działalnością spółdzielni mieszkaniowych wymaga pogłębionej analizy i zainicjowania działań porządkujących tę materię, gdyż naruszenia praw oraz zasad współżycia przez organy spółdzielni dotyczą znacznej ilości obywateli zamieszkałych w zasobach spółdzielczych. W ramach problematyki prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta rozpoznano 67 spraw wśród których były skargi obywateli dotyczące: odpowiedzialności za wadliwy produkt; działalności gospodarczej; usług radiowo – telekomunikacyjnych; wadliwych praktyk rynkowych, niekorzystnych umów, reklamy, windykacji; ubezpieczeń na życie, osobowych, rent uzupełniających; dyscypliny finansów publicznych, przetargów, budżetu państwa; podatków od środków transportu, paliw, winiet; kredytów – umów bankowych, depozytów; ubezpieczeń majątkowych i osobowych, agentów; ochrony konsumenta oraz nieuczciwych praktyk rynkowych nie dotyczących konsumentów; działalności organów podatkowych; opłat skarbowych; zeznań podatkowych; podatku od czynności cywilnoprawnych; łączności telekomunikacyjnej; ceł i postępowań celnych, agentów celnych. Charakterystyczne dla tej problematyki są 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. Obywatele skarżą się, iż treść zawartych umów jest dla nich niekorzystna i nie podlega jakimkolwiek negocjacjom. Również niewłaściwy sposób traktowania klientów przez podmioty zajmujące pozycję monopolistyczną, w toku postępowania reklamacyjnego jest przedmiotem skarg. Obywatele skarżą się również na działania banków, które szczególnie w sytuacji zwłoki w spłacie kredytu prowadzą windykację należności w sposób bezwzględny, łamiący zasady współżycia społecznego, a na dodatek jednostronnie naliczając i ściągając bezpodstawne koszty postępowania windykacyjnego. W przypadku kredytów na działalność rolniczą, która bardziej niż każda inna uzależniona jest od warunków pogodowych,

szczególnie rażąca jest takie działanie nawet specjalistycznych banków. Doprowadza to do ruiny finansowej rolników i ich rodzin, a czasem do tragicznego finału (faktem są samobójstwa kredytobiorców). W ramach problematyki prawa karnego wykonawczego rozpoznano 29 spraw wśród których były skargi obywateli dotyczące: opieki lekarskiej; warunków socjalno – bytowych; traktowania aresztowanych; warunkowego zwolnienia, przerw w odbywaniu kary, przepustek; korespondencji i widzeń; nieprawidłowego leczenia; zatrudnienia i warunków pracy; pobicia, znęcania się, molestowania seksualnego; warunków widzeń, ograniczeń kręgu odwiedzających; tymczasowego aresztowania; agresji werbalnej i znieważania. Skargi z tego zakresu potwierdzają istnienie znanych problemów polskiego więziennictwa, w szczególności przeludnienie zakładów karnych i zbyt mała liczba wychowawców, w konsekwencji zakłócenie procesu resocjalizacji, bądź wręcz jej brak. Bywają też nadużycia władzy przez funkcjonariuszy służby więziennej bądź utrudnienia w prowadzeniu przez osadzonych korespondencji, w tym jej cenzurowanie. W ramach problematyki prawa pracy rozpoznano 31 spraw wśród których były skargi obywateli dotyczące: orzecznictwa sądowego w sprawach ze stosunku pracy; obowiązków pracodawcy i pracownika; ochrony wynagrodzenia za pracę; innych świadczeń związanych ze stosunkiem pracy; odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika; dokumentacji pracowniczej; świadczeń z tytułu wypadków przy pracy; wypowiedzenia stosunku pracy. W ramach problematyki ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych rozpoznano 3 sprawy wśród których były skargi obywateli dotyczące: funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz uprawnień żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianych w kopalniach. W ramach problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrona praw cudzoziemców rozpoznano 61 spraw wśród których były skargi obywateli dotyczące: autostrad, dróg krajowych, gminnych; ochrony zdrowia psychicznego; problemów organizacji i prowadzenia oświaty, konkursów na dyrektorów szkół, dojazdów; ustroju samorządu terytorialnego; działalności uchwałodawczej organów samorządowych; funkcjonowania organów samorządowych; orzecznictwa sądowego administracyjnego; ochrony praw osób psychicznie chorych przymusowo hospitalizowanych;

systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, kas chorych, UNUZ, NFZ; praw osób niepełnosprawnych; problemów meldunkowych; komunikacji lokalnej, przejazdów ulgowych; działalności inwestycyjnej organów samorządowych. W zakresie tej problematyki należy zwrócić uwagę na powtarzające się skargi osób niepełnosprawnych na brak dostępności dla tych budynków użyteczności publicznej oraz środków transportu wskutek istnienia barier architektonicznych i konstrukcyjnych. Ważne społecznie są również skargi obywateli na organy samorządu terytorialnego spowodowane zamiarem likwidacji szkół. W ramach problematyki prawa rodzinnego i ochrony praw osób niepełnosprawnych rozpoznano 42 sprawy wśród których były skargi obywateli dotyczące: orzecznictwa sądowego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz sądowo – administracyjnych; funkcjonowania organów pomocniczych sądów; obowiązku alimentacyjnego; przysposobienia, przygotowania do przysposobienia; ograniczenia, pozbawienia, zawieszenie, przywrócenie władzy rodzicielskiej. W zakresie tej problematyki charakterystyczne są skargi obywateli na sędziów prowadzących postępowania w ramach sądów rodzinnych. Skarżący zarzucają sędziom rodzinnym brak należytego wnikania w delikatną materię stosunków rodzinnych, co z zasady skutkuje niesprawiedliwymi orzeczeniami, a czemu czasem towarzyszy arogancja wobec uczestników postępowania. Podsumowując w sposób maksymalnie syntetyczny: na podstawie skarg składanych przez obywateli jawi się obraz systemu społecznego, w którym pojedynczy obywatel w relacji z organami władzy publicznej jest bardzo często zagubiony, gdyż nie spotyka się z przyjazną postawą pracowników urzędów, nie otrzymuje od nich wystarczających informacji o najlepszym sposobie załatwienia sprawy, co przy często występującej postawie bezradności obywateli, przy braku szeroko dostępnego doradztwa prawnego i opieszałości urzędów, sprawy załatwiane są niepomyślnie dla obywateli lub toczą się bezzasadnie długo. Jeżeli zaś dochodzi do sprawnego, pomyślnego i szybkiego załatwienia indywidualnej sprawy, to z zasady obywatel bardziej zawdzięcza to swojemu osobistemu „sprytowi” życiowemu, niż sprawności systemu instytucji państwowych. Obrazu dopełnia znane szczególnie w małych ośrodkach zjawisko dominacji struktur nieformalnych nad formalnymi, związane z systemem

wzajemnych zależności personalnych, często szczelnie chroniącym przed osiągnięciem przez obywatela celu zgodnego z prawem. Można stwierdzić, iż brak przymiotu „obywatelskości” społeczeństwa wynika z dwóch różnych, uzupełniających się przesłanek. Z jednej strony: z reguły niedoinformowany i często bezradny obywatel nie wykazuje dość samodzielnej inicjatywy i konsekwencji w dążeniu do celu, chcąc, aby jego sprawy zostały załatwione za niego przez innych (najlepiej instytucje publiczne). Z drugiej zaś strony: organy władzy publicznej nie postrzegają pojedynczego obywatela jako partnera, z którym należy się liczyć.

21. Wnioski

1. Tworzone akty prawne są pełne różnych uchybień i powodują trudności w ich stosowaniu. Inflacja przepisów jest przyczyną dezorganizacji życia publicznego, ponieważ obywatele i inne podmioty oraz organy nie są w stanie przestrzegać norm, z którymi z uwagi na ich wielość, zmienność i niekomunikatywność, w praktyce nie mają szans nawet się zapoznać, a co dopiero w pełni je sobie przyswoić. Istnieje potrzeba powrotu do prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa, obejmującej całość etapów jego stanowienia.

2. Konsekwentnego przestrzegania wymaga bezstronne i rzetelne załatwianie spraw w urzędach w rozsądnym czasie, a także dostęp do dokumentów dotyczących danej osoby, przy poszanowaniu zasady poufności oraz innych prawnie chronionych informacji. Aktualne pozostają sformułowane w poprzednich Informacjach wnioski Rzecznika co do potrzeby pełnego wdrożenia postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Każdy urząd i jego pracowników winna cechować, eksponowana w tym dokumencie, kompetencja i bezstronność w załatwianiu spraw oraz przyjazny stosunek do obywateli. Należy też wszechstronnie nasilić działania antykorupcyjne.

3. Ustawicznemu usprawnianiu powinna podlegać działalność wymiaru sprawiedliwości, przy pełnym poszanowaniu niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1

Konstytucji prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wiążące Polskę normy traktatowe.

4. Pogłębiania wymaga przejrzystość życia publicznego. Pełna transparentność działania organów władzy musi być zasadą – wynikającą z Konstytucji i rozwijającej jej postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wolność i niezależność mediów w tym zakresie jest nie do przecenienia. Jednak podawanie do wiadomości publicznej przez przedstawicieli „czwartej władzy” konkretnych materiałów nie może nieść zagrożeń dla różnych wartości konstytucyjnych, a zwłaszcza prowadzić do krzywdy ludzkiej na wielką skalę i naruszania godności człowieka. Dostrzega się potrzebę opracowania nowego Prawa prasowego, które mogłoby w całości zastąpić ustawę z 1984 r.

5. Powinna wzrastać aktywność obywatelska, traktowana jako najlepszy środek przeciwdziałania bezradności i marginalizacji społecznej, będącej najczęściej skutkiem rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę i nieszczęście. Rzecznik, jako wieloletni orędownik budowy społeczeństwa obywatelskiego, deklaruje wielopłaszczyznową pomoc organizacjom obywatelskim i efektywnie z nimi współpracował, w szczególności w ramach prowadzonych programów aktywizacyjnych, takich jak: „Ruch przeciw bezradności społecznej”, „Edukacja dla rozwoju”, „Pro Publico Bono”, „Społeczeństwo obywatelskie na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej”, „Poradnictwo obywatelskie i prawne”.

6. Problem sanacji rynku pracy wobec utrzymującego się od wielu lat bardzo wysokiego poziomu bezrobocia nadal ma wręcz kluczowy, pierwszoplanowy wymiar i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych, przedstawicieli mediów i całego społeczeństwa. Poziom przestrzegania przez pracodawców przepisów prawa pracy nie jest zadowalający. Znaczne niebezpieczeństwo stanowi uchylanie się pracodawców od zapłaty za pracę już wykonaną. Zaniechanie pracodawcy w tym zakresie świadczy o braku elementarnej szacunku dla porządku prawnego i rażąco narusza godność pracownika. Innym problemem jest nierespektowanie unormowań dotyczących czasu pracy. Rzecznik w sprawach naruszania praw pracowniczych konsekwentnie występował do organów Państwowej

Inspekcji Pracy i organów Prokuratury, wychodząc z założenia, iż skoro zgodnie z dyrektywą art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, to organy państwa zobowiązane są reagować na naruszenia praw pracownika.

7. Dekompozycja systemu ochrony zdrowia od lat kwalifikuje się jako jedna z najbardziej dolegliwych bolączek społecznych i groźny symptom niemocy państwa w tej dziedzinie. Niewystarczający i w wielu wypadkach utrudniony jest dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wręcz dramatyczna, wymagająca pilnej konwalidacji, pozostaje sytuacja finansowa znacznej części publicznych zakładów opieki zdrowotnej, na czym cierpią pacjenci i pracownicy tych zakładów. Personel medyczny jest bardzo źle wynagradzany, o czym może świadczyć m.in. narastająca fala wyjazdów lekarzy i pielęgniarek do państw oferujących im godziwe warunki pracy i płacy. Mnożą się błędy w sztuce lekarskiej, a opatrnie pojmowana solidarność środowiska medycznego utrudnia poszkodowanym dochodzenie roszczeń.

8. Należy doprowadzić możliwie szybko do zakończenia prac nad brakującymi unormowaniami rangi ustawowej w zreformowanym z dniem 1.01.1999 r. systemie emerytalno-rentowym. W celu uniknięcia ryzyka przyjmowania rozwiązań wprowadzających odstępstwa od jednolitego systemu dla wszystkich ubezpieczonych niezbędne jest przede wszystkim uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych dla zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Konieczne jest tutaj pozyskanie społecznej akceptacji dla projektowanych rozwiązań w zakresie uwzględnienia specyficznych warunków zatrudnienia w formule nowej emerytury. Brakuje także ustawy o zakładach emerytalnych, których zadaniem będzie wypłacanie emerytur dożywotnich. Ustawa ta ma z kolei istotne znaczenie dla oceny kosztów funkcjonowania nowego systemu emerytalnego i ostatecznej wysokości nowej emerytury. Niezbędne jest także zrealizowanie obowiązku wydania stosownych aktów wykonawczych do ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Stosowanie przepisów „starych” rozporządzeń w nowym porządku prawnym przysparza wiele trudności tym bardziej dolegliwych, że chodzi tutaj o stosowanie przepisów określających rodzaje dowodów niezbędnych do ustalenia prawa i wysokości świadczeń.

9. Prawo socjalne jest dziedziną, w której regulacje prawne wyjątkowo silnie wpływają na stosunki społeczne, określają bowiem model rodziny i odpowiedzialność rodzicielską. Niedocenianie roli rodziny i rodziców, jako wspólnie odpowiedzialnych za dziecko powoduje przejmowanie przez państwo tych obowiązków, co do których od dawna istnieje pewność, że nie jest ono w stanie dobrze się z nich wywiązać. Odrzucenie normy, że rodzice wspólnie wychowują dziecko i są za nie w równym stopniu odpowiedzialni uderza w konstytucyjną zasadę pomocniczości, a w praktyce prowadzi do zawyżenia nakładów finansowych przy jednoczesnym obniżeniu standardów wychowania i poczucia bezpieczeństwa dzieci. Zbyt nikła jest natomiast rola państwa w zapewnieniu właściwych standardów funkcjonowania placówek opieki całodobowej dla dzieci oraz w tworzeniu zasad racjonalnej profilaktyki niedostosowania społecznego. Należy położyć nacisk na badanie zasadności pobytu dzieci w placówkach i wymuszać takie badanie ze strony wszystkich instytucji formalnie do tego zobowiązanych, m.in. sądów rodzinnych. Potrzebne jest rozwiązanie problemu przebywania dzieci w placówkach, gdzie nie powinno ich być (w noclegowniach, monarach, itp.). Stałego monitorowania wymaga problem przemocy w rodzinie oraz ochrony dzieci i młodzieży przed promocją przemocy, wulgarności i przekazami obscenicznymi w środkach masowego przekazu.

10. Od lat niekonsekwentnie jest wprowadzana reforma edukacji. Nadal masowo (z przyczyn ekonomicznych) likwidowane są małe szkoły, chociaż na obszarach wiejskich stanowią one najczęściej jedyny ośrodek życia kulturalnego. Wymaga poprawy poziom bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach. Bezwzględnie należy przeciwdziałać plądze narkomanii i kontaktu z alkoholem i nikotynizmem wśród nieletnich. Korzystanie z używek przez dzieci młodzież nie tylko niszczy ich zdrowie, ale także degraduje ich psychikę oraz wpływa na wzrost przestępczości. Niechlubny przykład nepotyzmu przy egzaminach wstępnych na Wydział Prawa jednego z uniwersytetów wskazuje na patologiczne zjawiska spotykane niekiedy także w obszarze nauki.

11. Nie dostrzega się, by sytuacja osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością uległa zauważalnej poprawie. Wymaga ożywienia budownictwo socjalne, spory toczyły się też na płaszczyźnie nowych

regulacji „czynszowych” pomiędzy właścicielami lokali a ich najemcami, tworząc sytuację konfliktową także dla Rzecznika. Zawile i niespójne są przepisy dotyczące przyznawania dodatków mieszkaniowych, podobnie jak przepisy odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych. Od wielu lat niska jakość jest charakterystyczną cechą ustawicznie modyfikowanych unormowań dotyczących potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych, tzw. służb mundurowych.

12. Problemy prywatyzacji i reprivatyzacji pozostawały w stałym zainteresowaniu Rzecznika, który odnotował w szczególności brak kompleksowych regulacji w tym zakresie. Nadal niewystarczająca okazuje się ochrona konsumencka, pomimo sieci organów (w tym także społecznego działania) wyspecjalizowanych w tej ochronie. Mimo dokonanych zmian w prawie (w tym likwidacji tzw. systemu argentyńskiego, do których przyczyniły się wcześniejsze sygnalizacje Rzecznika), działają różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem. Wymaga przeanalizowania sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków w zakresie udzielania kredytów w systemie ratalnym. Zjawisko to jest bowiem bardzo rozpowszechnione, pomimo nieuregulowania w Prawie bankowym. Znaczący liczbowo wymiar miały sygnalizacje obywateli wadliwego prawnie, a ponadto bezwzględnie działającego firm windykacyjnych. Wiele zastrzeżeń budzi funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń, zwłaszcza co do zaniżania wypłacanych przez nie odszkodowań. Jako odrębny problem kwalifikowano potrzebę efektywnej ochrony odbiorców usług telekomunikacyjnych.

13. Utrzymuje się, sygnalizowana również w latach ubiegłych, niespójność nadmiernie rozbudowanego i skomplikowanego prawa daninowego. W szczególności prawo to nadal cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań, co sprzyja sytuacjom korupcyjnym. Rzecznik dostrzega, że zgłaszane przez niego liczne wątpliwości w zakresie nakładania podatków, innych danin publicznych i różnych opłat, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad i trybu przyznawania ulg i umorzeń

oraz kategorii podmiotów zwolnionych od tych świadczeń, korespondują z upowszechnianymi w mediach odczuciami społeczeństwa.

14. W dalszym ciągu najpoważniejszym problemem w zakresie prawa do sądu w sprawach karnych pozostaje przewlekłość postępowań. Istotnym aspektem tego problemu są nieodwracalne, negatywne konsekwencje prawne dla pokrzywdzonych i oskarżonych, jakie mogą wynikać z przedawnienia karalności przestępstw, w wyniku przewlekłego prowadzenia postępowań karnych. Może to skutkować odpowiedzialnością Państwa Polskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W ocenie Rzecznika należy uznać, że sytuacja w tym zakresie ulega stopniowej poprawie, co niewątpliwie jest związane z lepszą organizacją pracy w sądach, ze zmianami w procedurze karnej, a także z wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego skargi na przewlekłość postępowania. Należy pozytywnie ocenić reakcje policji i prokuratury na sygnalizowane przez Rzecznika nieprawidłowości w działaniach tych organów oraz na potrzebę wypracowania standardów postępowania gwarantujących faktyczną realizację konstytucyjnego prawa obywateli do zapewnienia im przez Państwo bezpieczeństwa. Ocena ta nie może jednak przesłaniać problemu poczucia zagrożenia przestępczością sygnalizowanego przez obywateli we wnioskach kierowanych do Rzecznika, a nadto braku szybkich i skutecznych działań ze strony powołanych do tego organów ścigania. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w niedostatkach materialnych i organizacyjnych z jakimi od lat borykają się organy ścigania, ale też w braku upowszechnienia lokalnych inicjatyw społecznych wspierających działania Policji. Powyższy stan rzeczy sygnalizowany był także w poprzednich Informacjach.

15. Wciąż istnieje potrzeba pilnego podjęcia lub kontynuowania prac legislacyjnych w celu dostosowania istniejących instytucji i rozwiązań szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę i wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem Rządu RP. Powyższa uwaga dotyczy instytucjonalnych i prawnych rozwiązań zmierzających do wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym i zapewnienia im należytej ochrony.

Zobowiązania do odpowiedniego wsparcia osób pokrzywdzonych płyną z Europejskiej Konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy z dnia 24 listopada 1983 r. i zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pozycji ofiary w ramach prawa i procesu karnego oraz w sprawie pomocy ofiarom przestępstw i zapobiegania wiktyimizacji. W 2005 r. Rzecznik kontynuował działania mające na celu stworzenie projektu Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. Nadal szczególny niepokój budzi fakt, iż sprawy dotyczące wypadków drogowych, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć bądź doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz sprawy mające za przedmiot błędy w sztuce lekarskiej, doniosłe z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości życia i zdrowia, są prowadzone przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

16. W sposobie wykonywania kar, w tym zwłaszcza wykonywania kary pozbawienia wolności, potrzebne są daleko idące zmiany skutkujące likwidacją przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych oraz wydatnym zmniejszeniem liczby osób, które z różnych przyczyn nie odbywają prawomocnych kar pozbawienia wolności. Wejściu w życie ustawy o kuratorach sądowych i zmian w prawie karnym wykonawczym nie towarzyszy w praktyce proces systematycznego doskonalenia wykonywania kar i środków nieizolacyjnych oraz dostosowania obsady etatowej kuratorów sądowych do rozmiaru i charakteru nałożonych na nich zadań. Niedostatek zatrudnienia odpłatnego i ograniczony dostęp skazanych do innych form aktywności, a także trudności w zapobieganiu ich demoralizacji i przygotowaniu do życia na wolności, czynią z kary pozbawienia wolności przede wszystkim instrument represji prawnokarnej, niedostatecznie zapobiegający powrotności do przestępstwa.

17. W siłach zbrojnych odnotowano postęp w przeciwdziałaniu nagannemu zjawisku tzw. „fali”. Nadal żalono się na pobieżne badanie poborowych, przeciążenie żołnierzy dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan wyżywienia i higieny osobistej. Z silną krytyką środowiska wojskowego spotkały się uregulowania ustawy pragmatycznej z 2004 r. Byli żołnierze zawodowi w

wielu wypadkach nie mogą odnaleźć się na cywilnym rynku pracy, a funkcjonowanie systemu pomocy w przystosowaniu do dalszego życia w warunkach cywilnych pozostawia wiele do życzenia. Analiza skarg policjantów i pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych świadczy o tym, iż pogłębia się problem nierespektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych, w tym roli i uprawnień działaczy związkowych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znęcania się psychicznego. Wspólną bolączką środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami.

18. Tradycyjnie korespondencję przesyłaną do Rzecznika trudno uznać za odzwierciedlającą problemy osób należących do grup mniejszości narodowych i etnicznych. Do Rzecznika piszą bowiem tylko ci, którzy o nim wiedzą i oczekują pomocy. Zwraca uwagę wyjątkowo mała, w stosunku do wszystkich przesyłanych do Rzecznika listów, ilość skarg dotyczących przejawów dyskryminacji ze względu na przynależność do innego narodu niż polski, a także ekscesów świadczących o nietolerancji, ksenofobii i rasizmie. W świetle tych uwarunkowań pozytywnie na ogół należy ocenić politykę organów władz publicznych do zachowania praw do własnej kultury, tradycji i języka ojczystego mniejszości narodowych i etnicznych. Uchwalona w 2005 r., oczekiwana od dawna ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, stanowi wzmocnienie gwarancji prawnych dla tej grupy obywateli polskich.

19. Uregulowania ustaw z 2003 r. o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowiły kolejny znaczący krok ku pełnemu dostosowaniu do standardów unijnych. Są one znacznie korzystniejsze dla zainteresowanych m. in. poprzez wprowadzenie np. pobytu tolerowanego. Istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych terroryzmem czy działaniami wojennymi lub zbliżonymi do wojennych, skutkującymi zwiększonym napływem uchodźców.

20. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik reagował na stwierdzone naruszenia prawa i nabrzmiałe problemy społeczne, wykorzystując szeroko przysługujące mu środki prawne, w tym poprzez wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystępowanie do skarg konstytucyjnych, kasacje i skargi kasacyjne, pytania prawne oraz wnioski do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego o ujednoczenie praktyki orzeczniczej, zaskarżanie decyzji i udział w postępowaniach sadowoadministracyjnych oraz w drodze wystąpień generalnych i wniosków (opinii) legislacyjnych, mających charakter rekomendacji dla określonych rozwiązań. Sprawdziła się w praktyce działalność wrocławskiego Pełnomocnika Rzecznika ustanowionego za zgodą Sejmu w 2004 r. oraz powielenie tej instytucji w 2005 r., poprzez ustanowienie Pełnomocnika z siedzibą w Gdańsku. Rzecznik brał czynny udział w procesie integracji państw Europy, uczestnicząc w wielu przedsięwzięciach o charakterze międzynarodowym.

Załącznik Nr 1

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2004	2005	Cały okres
	1.01. – 31.12.	1.01. – 31.12.	funkcjonowania
			instytucji RPO
			(1.01.1988 – 31.12.2005)
Wpływ ogółem	59 248	51 643	810 077
W tym nowe sprawy	33 604	27 602	524 463
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	22 491	20 875	269 073

W 2005 roku w Biurze RPO przyjęto 6 756 interesantów oraz przeprowadzono 20 034 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	2004	2005
1) wystąpień problemowych	271	244
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	92	89
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	21	28
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	10	8
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	2	10
5) kasacji	47	87
6) skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	-	1

7) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo cywilne)	-	3
8) skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo pracy)	-	1
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	6	5
I) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	10	12
II) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	1	-
III) wniosków o unieważnienie orzeczenia	-	1
12) przystąpił do postępowania sądowego	9	7

Spośród 407 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2005 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

- prawa karnego	29,7 %	tj. 121 wystąpień
- prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta	12,0 %	tj. 49 wystąpień
- prawa rodzinnego	10,0 %	tj. 41 wystąpień
- administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców	9,1 %	tj. 37 wystąpień
- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych	8,6 %	tj. 35 wystąpień

Sprawy rozpatrzone w 2005 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 35 060 nowych spraw indywidualnych, w tym:

- podjęto do prowadzenia	13 776 spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	810 spraw
- wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 861 spraw
- przekazano wnioski wg właściwości	389 spraw
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku	333 sprawy
- nie podjęto*	701 spraw

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Spośród 35 060 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

- prawa karnego 25,8 % tj. 9055 spraw
- zabezpieczenia społecznego 13,7 % tj. 4790 spraw
- prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami 12,2 % tj. 4269 spraw
- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 10,1 % tj. 3557 spraw
- prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony
praw konsumenta 9,1 % tj. 3183 sprawy
- prawa karnego wykonawczego 8,0 % tj. 2796 spraw

Z 35060 spraw rozpatrzonych w 2005 roku podjęto do prowadzenia 13776, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

- prawa karnego 5610 spraw tj. 40,7%
- prawa karnego wykonawczego 1733 sprawy tj. 12,6%
- zabezpieczenia społecznego 1291 spraw tj. 9,4%
- prawa gospodarczego, danin publicznych i
ochrony praw konsumenta 1203 sprawy tj. 8,7%
- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 1128 spraw tj. 8,2%

W 2005 roku zakończono postępowanie w 14 693 sprawach podjętych.

Spośród 14 693 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne w 16,9%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:
 - toczące się postępowanie w sprawie w 8,1%
 - upływ czasu w 0,2%
 - nieodwracalne skutki prawne w 0,3%
 - inne względy obiektywne w 7,2%
3. nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:
 - niepotwierdzenie się zarzutu w 65,1%
 - nieuwzględnienie wystąpienia RPO w 1,5%
 - z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania w 0,7%

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2005 r. (27 602 – 100%)

Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,8%
Prawo karne	23,5%
Zabezpieczenie społeczne	14,9%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,4%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,1%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	9,7%
Prawo karne wykonawcze	8,0%
Prawo pracy	5,6%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	1,9%
Administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	6,3%
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	4,6%
Inne	1,2%

Od 2 sierpnia 2004 r. działa **Zespół Terenowy we Wrocławiu**, kierowany przez Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2005 r. wpływ ogółem do Zespołu Terenowego wyniósł 2630, w tym nowych spraw 1321. 70 spraw przekazano do Biura w Warszawie. Z ogólnej liczby 6756 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1905. Rozpatrzono 1531 spraw.

Największy wpływ w Zespole Terenowym we Wrocławiu dotyczył spraw z zakresu:

- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 17,6 % tj. 232 sprawy
- zabezpieczenia społecznego 16,0 % tj. 212 spraw
- prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami 13,6 % tj. 180 spraw
- prawa karnego 12,4 % tj. 164 sprawy
- prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta 11,2 % tj. 148 spraw

W 2005 r. w Oddziale Terenowym we Wrocławiu rozpatrzono 1531 spraw w tym:

- podjęto do prowadzenia** 451 spraw tj. 29,4 %
- podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym 2 sprawy tj. 0,1 %
- poprzestano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania 1039 spraw tj. 67,9 %
- przekazano wnioski wg właściwości 24 sprawy tj. 1,6 %
- zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku 14 spraw tj. 0,9 %
- nie podjęto 1 sprawa tj. 0,1 %

Od 16 maja 2005 r. działa Zespół Terenowy w Gdańsku, kierowany przez Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Od 16 maja do 31 grudnia 2005 r. wpływ ogółem do Zespołu Terenowego wyniósł 1538, w tym nowych spraw wpłynęło 774. 45 spraw przekazano do Biura w Warszawie. Z ogólnej liczby 6756 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1277. Rozpatrzono 719 spraw.

Największy wpływ w Zespole Terenowym w Gdańsku dotyczył spraw z zakresu:

- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 20,4 % tj. 158 spraw
- prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami 18,3 % tj. 142 sprawy
- zabezpieczenia społecznego 15,4 % tj. 119 spraw
- prawa karnego 11,1 % tj. 86 spraw
- prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta 8,7 % tj. 67 spraw

** Pojęcie „sprawy podjętej do prowadzenia” dotyczy spraw wskazujących na możliwe istnienie naruszenia praw obywatelskich, w sprawach tych Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające.

Od 16 maja do 31 grudnia 2005 r. w Oddziale Terenowym w Gdańsku rozpatrzono 719 spraw w tym:

- | | | |
|---|------------|------------|
| – podjęto do prowadzenia** | 298 spraw | tj. 41,4 % |
| – podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym | 3 sprawy | tj. 0,4 % |
| – porzeczano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania | 403 sprawy | tj. 56,1 % |
| – przekazano wnioski wg właściwości | 1 sprawa | tj. 0,1 % |
| – zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku | 12 spraw | tj. 1,7 % |
| – nie podjęto | 2 sprawy | tj. 0,3 % |

** Pojęcie „sprawy podjętej do prowadzenia” dotyczy spraw wskazujących na możliwe istnienie naruszenia praw obywatelskich, w sprawach tych Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające.

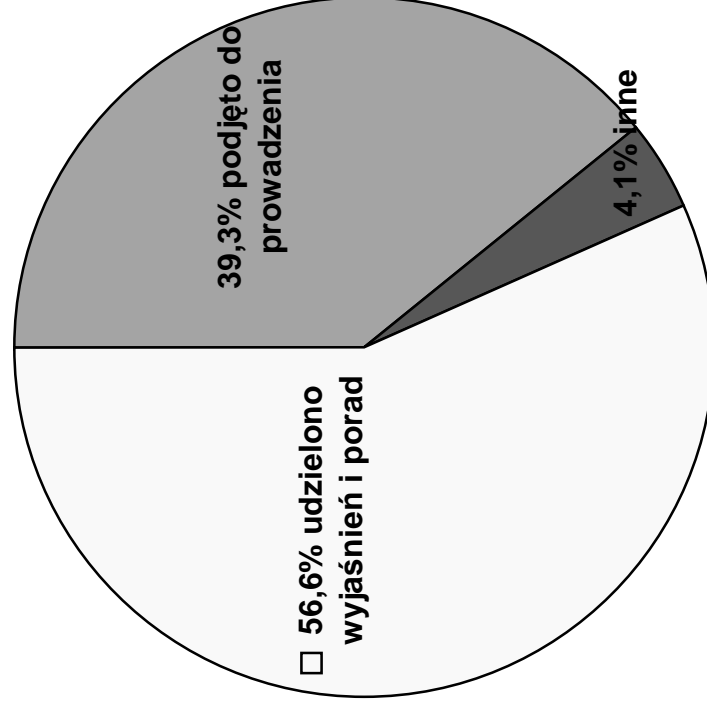
Sposób rozpatrywania spraw w 2005 r.

Liczba spraw rozpatrzonych: 35060

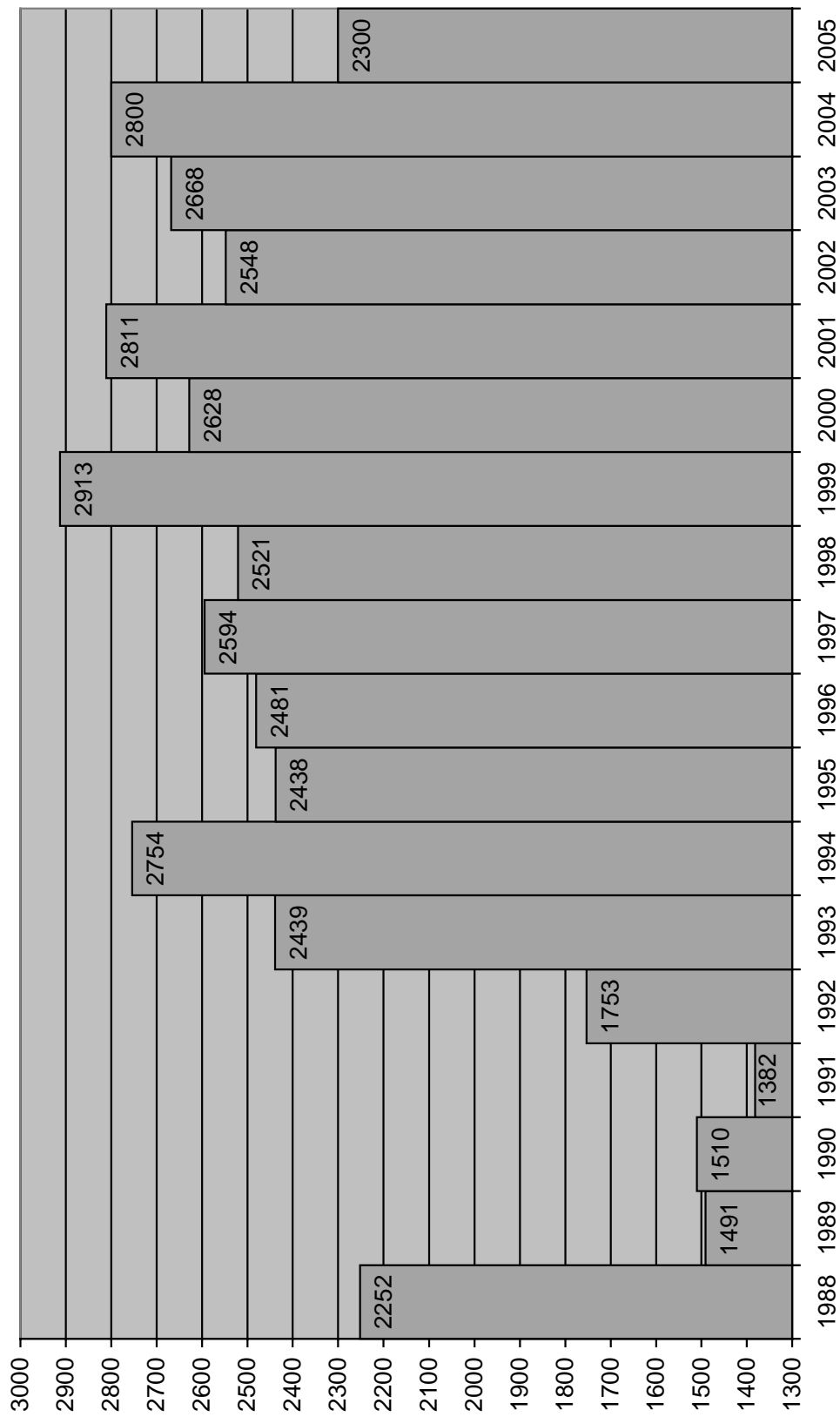
Liczba spraw podjętych: 13776

Liczba spraw, w których

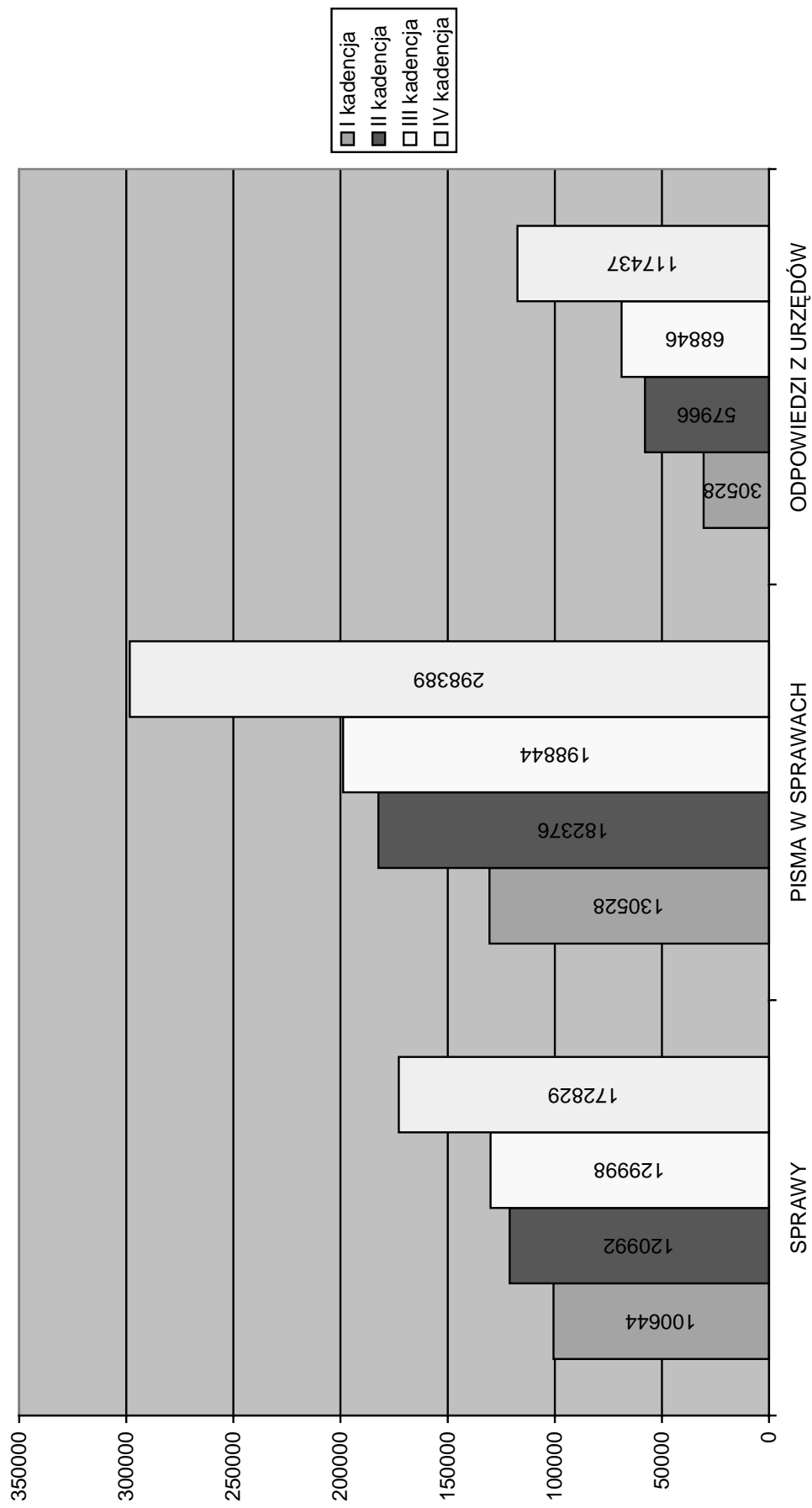
udzielono porad i wyjaśnień: 19861



Średniomiesięczny wpływ spraw nowych w latach 1988-2005



Wpływ korespondencji w latach 1988-2005



Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)

- art. 16 ust. 1 i 2 pkt. 1 ustawy o RPO

1. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-284837-X/98) z 04.01.2005 r. – w sprawie udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych.
2. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-431530-I/03) z 05.01.2005 r. – w sprawie przyznawania kredytów studenckich studentom uczelni wojskowych.
3. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-457251-V/03) z 07.01.2005 r. – w sprawie braku pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Straży Granicznej na uzyskanie lokalu mieszkalnego od towarzystwa budownictwa społecznego (TBS).
4. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-485713-III/04) z 10.01.2005 r. – w sprawie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne.
5. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-456183-III/03) z 10.01.2005 r. – w sprawie uprawnień byłych więźniów hitlerowskich obozów koncentracyjnych.
6. **Minister Zdrowia** (RPO-491554-XIII/04) z 10.01.2005 r. – w sprawie dokumentów potwierdzających uprawnienie do bezpłatnego zaopatrzenia w leki.
7. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury** (RPO-431187-I/03) z 11.01.2005 r. – w sprawie wysokości składek członkowskich ustalanych przez samorzady zawodowe architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.
8. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-413939-IX/02) z 11.01.2005 r. – w sprawie prowadzenia badań poligraficznych w stosunku do kandydatów na funkcjonariuszy Straży Granicznej.
9. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-422814-IX/02) z 11.01.2005 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania przez zwalnianych funkcjonariuszy służb mundurowych prawa do zasiłku dla bezrobotnych.
10. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-492908-IX/04) z 11.01.2005 r. – w sprawie zakresu egzaminu ze

znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią.

11. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-453872-II/03) z 11.01.2005 r. - w sprawie potrzeby wprowadzenia środka zapobiegawczego w postaci nakazu czasowego opuszczenia przez podejrzanego (oskarżonego) mieszkania zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.
12. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-474052-XI/04) z 12.01.2005 r. – w sprawie rodzin zastępczych.
13. **Minister Zdrowia** (RPO-494371-XIII/05) z 13.01.2005 r. – w sprawie dostępu ubezpieczonych do leczenia preparatem Glivec.
14. **Minister Infrastruktury** (RPO-483412-X/04) z 13.01.2005 r. – w sprawie skarg dotyczących pobierania opłat za przejazd autostradą mimo istotnych utrudnień w ruchu pojazdów spowodowanych pracami remontowymi.
15. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-480105-X/04) z 14.01.2005 r. – w sprawie zmiany granic gminy Raciąż.
16. **Minister Środowiska** (RPO-436549-X/03) z 17.01.2005 r. – w sprawie problemu używania wód Nysy Łużyckiej do zalania wyrobisk pokopalnianych w niemieckiej miejscowości Berzdorf oraz przerzutu wody do zlewni rzeki Szprewy.
17. **Pełnomocnik Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn** (RPO-453872-II/03) z 17.01.2005 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia środka zapobiegawczego w postaci nakazu czasowego opuszczenia przez podejrzanego (oskarżonego) mieszkania zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym.
18. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-487241-IX/04) z 19.01.2005 r. - w sprawie niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.11.1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej.
19. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-440538-X/03) z 24.01.2005 r. – w sprawie terminu przedawnienia należności z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych.
20. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-477562-XI/04) z 24.01.2005 r. – w sprawie zajęć rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej - mieszkańców domów pomocy społecznej.
21. **Komendant Główny Policji** (RPO-485719-II/04) z 25.01.2005 r. – w sprawie monitoringu stosowanego przez Policję.

22. **Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny** (RPO-479912-IV/04) z 26.01.2005 r. – w sprawie doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych.
23. **Minister Finansów** (RPO-495925-VI/05) z 27.01.2005 r. – w sprawie ograniczeń w przekazywaniu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.
24. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-490191-XI/04) z 27.01.2005 r. – w sprawie uprawnień uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych.
25. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-495202-VI/05) z 28.01.2005r. – w sprawie niejednorodnych zasad ustalania dochodu rolników.
26. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-445831-IV/03) z 28.01.2005 r. – w sprawie stosowania przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.
27. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-439401-XI/03) z 31.01.2005 r. – w sprawie ochrony praw dziecka w związku z realizacją programów telewizyjnych o placówkach opiekuńczo-wychowawczych i ich wychowankach.
28. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, Rektor Politechniki Krakowskiej** (RPO-491024-I/04) z 31.01.2005 r. – w sprawie tytułów zawodowych nadawanych studentom kończącym studia na kierunku architektura krajobrazu.
29. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-433599-IV/03) z 31.01.2005 r. – w sprawie braku podstaw prawnych do ubiegania się o umorzenie, odroczenie bądź rozłożenie na raty należności pieniężnych przypadających Skarbowi Państwa z tytułu użytkowania wieczystego, najmu bądź dzierżawy.
30. **Środki masowego przekazu** (RPO-496275-I/05) z 01.02.2005 r. – w sprawie tzw. „listy Wildsteina”.
31. **Minister Infrastruktury** (RPO-477586-IV/04) z 07.02.2005 r. – w sprawie zawężonego kręgu podmiotów uprawnionych do występowania jako strona w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.
32. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-421808-III/02) z 08.02.2005 r. – w sprawie świadczeń dla inwalidów wojennych powracających do Polski po długim okresie przebywania za granicą.

33. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-494681-VI/05) z 10.02.2005 r. – w sprawie ograniczenia przez Sejm RP wysokości środków przeznaczonych na finansowanie działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.
34. **Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Publicznego, Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej** (RPO-496574-IX/05) z 17.02.2005 r. – w sprawie niespójności regulacji ustawowej mającej umożliwić reagowanie na potencjalne zagrożenie atakami terrorystycznymi z powietrza.
35. **Główny Inspektor Pracy** (RPO-496440-VIII/05) z 17.02.2005 r. – w sprawie naruszeń praw pracowniczych w supermarketach.
36. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-496786-II/05) z 17.02.2005 r. – w sprawie stosowania przez Policję kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych.
37. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-494684-II/05) z 17.02.2005 r. – w sprawie ochrony małoletnich ofiar przestępstw.
38. **Szef Służby Celnej** (RPO-497115-IX/05) z 18.02.2005 r. – w sprawie włączenia Służby Celnej do systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.
39. **Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości, Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach** (RPO-453872-II/03) z 22.02.2005 r. – w sprawie stosowania wobec podejrzanego bądź oskarżonego środka zapobiegawczego w postaci dozoru policyjnego z zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego.
40. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Minister Polityki Społecznej** (RPO-497106-I/05) z 22.02.2005 r. – w sprawie potrzeby doprecyzowania kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowiska pedagoga.
41. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-497136-III/05) z 22.02.2005 r. – w sprawie osób uprawnionych do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci osoby pobierającej rentę socjalną.
42. **Minister Finansów** (RPO-451191-IX/03) z 22.02.2005 r. – w sprawie potrzeby wydania przepisów uzupełniających regulacje prawne dotyczące funkcjonariuszy Służby Celnej.

43. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO-497459-IX/05) z 22.02.2005 r. – w sprawie pobierania opłaty skarbowej od cudzoziemców, małżonków obywateli polskich, od zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.
44. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-492467-X/04) z 01.03.2005 r. – w sprawie finansowania zadań oświatowych przez samorządy.
45. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-488199-VI/04) z 01.03.2005 r. – w sprawie realizacji postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.
46. **Minister Finansów** (RPO-473310-VI/04) z 03.03.2005 r. – w sprawie postępowania z pojazdami usuwanymi z drogi na koszt właściciela.
47. **Minister Finansów** (RPO-492369-VI/04) z 03.03.2005 r. – w sprawie podatku od egzemplarzy autorskich.
48. **Minister Infrastruktury** (RPO-470617-IV/04) z 08.03.2005 r. – w sprawie wyłączenia aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.
49. **Minister Finansów** (RPO-472486-VI/04) z 08.03.2005 r. – w sprawie bezpłatnego udzielania pomocy prawnej osobom ubogim.
50. **Minister Infrastruktury** (RPO-462846-VI/04) z 09.03.2005 r. – w sprawie opłat lotniczych.
51. **Minister Zdrowia** (RPO-466316-XI/04) z 09.03.2005 r. – w sprawie stanu przestrzegania praw osób małoletnich uzależnionych od środków psychoaktywnych, przebywających w ośrodkach terapeutycznych.
52. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszkaniowej** (RPO-499051-V/05) z 11.03.2005 r. – w sprawie podstawy prawnej podwyżek opłat za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
53. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-475245-V/04) z 14.03.2005 r. – w sprawie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zamieszkiwanych przez osoby nie będące żołnierzami zawodowymi.
54. **Minister Finansów** (RPO-498998-VI/05) z 14.03.2005 r. – w sprawie niejasności przepisów dotyczących opodatkowania przychodów z tytułu czynności zleconych.

55. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej** (RPO-456183-III/03) z 15.03.2005 r. – w sprawie uprawnień osób represjonowanych i członków ich rodzin.
56. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-450839-III/03) z 15.03.2005 r. – w sprawie sytuacji prawnej osób, które utraciły prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem.
57. **Rektor Szkoły Głównej Handlowej** (RPO-497444-I/05) z 15.03.2005r. – w sprawie stypendiów przyznawanych studentom SGH za wyniki w nauce.
58. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-490261-VI/04) z 15.03.2005 r. – w sprawie wyłączenia spod egzekucji dopłat unijnych dla rolników.
59. **Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad** (RPO-470470-X/04) z 15.03.2005 r. – w sprawie skutków zmiany organizacji ruchu na „Zakopiance”.
60. **Podsekretarz Stanu, Szef Służby Celnej** (RPO-498933-IX/05) z 17.03.2005 r. – w sprawie sygnalizowanych w artykułach prasowych zaległości w wypłatach należności finansowych dla funkcjonariuszy celnych z tytułu przeniesienia do pełnienia służby w innej miejscowości.
61. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-491131-III/04) z 21.03.2005 r. – w sprawie ustalania podstawy wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy.
62. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-490406-III/04) z 23.03.2005 r. – w sprawie przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków o przyznanie uprawnień kombatanckich.
63. **Minister Infrastruktury** (RPO-500911-V/05) z 23.03.2005 r. – w sprawie ograniczeń prawa do lokalu socjalnego.
64. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-474523-IV/04) z 25.03.2005 r. – w sprawie ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym.
65. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-482075-I/04) z 29.03.2005 r. – w sprawie świadczeń pieniężnych dla sportowców.
66. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-498090-IX05) z 29.03.2005 r. – w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej.

67. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-486415-III/04) z 29.03.2005 r. – w sprawie sposobu ustalania przez organy rentowe kapitału początkowego.
68. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-480974-VII/04) z 29.03.2005 r. – w sprawie postępowania z korespondencją tymczasowo aresztowanych.
69. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych** (RPO-498764-IX/05) z 30.03.2005 r. – w sprawie braku prawnej możliwości repatriacji Polaków mieszkających w europejskiej części byłego ZSRR oraz trudności w nabyciu obywatelstwa polskiego w drodze uznania za repatrianta.
70. **Minister Finansów** (RPO-500157-V/05) z 31.03.2005 r. – w sprawie uprawnień banków w zakresie egzekucji niespłaconych kredytów mieszkaniowych.
71. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-499233-VIII/05) z 04.04.2005 r. – w sprawie kosztów dojazdów bezrobotnych bez prawa do zasiłku, do powiatowych urzędów pracy.
72. **Minister Infrastruktury** (RPO-482814-VI/04) z 04.04.2005 r. – w sprawie kontroli opłat z tytułu wykonania usług krótkich wiadomości tekstowych (SMS).
73. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-483268-I/04) z 05.04.2005 r. – w sprawie organizacji pracy sądów.
74. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-501811-XI/05) z 12.04.2005 r. – w sprawie nowej matury.
75. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-487489-IX/04) z 18.04.2005 r. – w sprawie zmniejszenia wypłaty świadczeń z tytułu renty inwalidzkiej z powodu osiągnięcia dodatkowego przychodu.
76. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-486632-IV/04) z 18.04.2005 r. – w sprawie dostępu studentów ze studenckich poradni prawnych do akt sądowych.
77. **Prokurator Krajowy, Komendant Główny Policji** (RPO-285444-II/98) z 18.04.2005 r. – w sprawie bezpieczeństwa pasażerów PKP.
78. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-498990-XI/05) z 20.04.2005 r. – w sprawie finansowania rodzin zastępczych.
79. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-498607-XI/05) z 20.04.2005 r. – w sprawie pomocy w usamodzielnianiu wychowanków specjalnych ośrodków wychowawczych.

80. **Minister Finansów** (RPO-499232-VI/05) z 22.04.2005 r. – w sprawie sytuacji osób bezrobotnych, którym wypłacono jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej.
81. **Minister Infrastruktury** (RPO-497716-IV/05) z 25.04.2005 r. – w sprawie terminu zdobycia licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomościami.
82. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej** (RPO-501853-III/05) z 26.04.2005r. – w sprawie zaliczania okresu pracy w Zawodowej Straży Pożarnej przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej.
83. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-487848-II/04) z 26.04.2005 r. – w sprawie długotrwałego prowadzenia czynności wyjaśniających przez organy Policji wobec kierowców przekraczających dozwoloną prędkość.
84. **Minister Finansów** (RPO-503230-VI/05) z 26.04.2005 r. – w sprawie odliczania darowizn przeznaczonych na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą.
85. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-503158-XI/05) z 26.04.2005 r. – w sprawie adnotacji na świadectwie dojrzałości o zwolnieniu z egzaminu maturalnego w przypadku uzyskania przez maturzystę tytułu laureata lub finalisty olimpiady przedmiotowej.
86. **Minister Zdrowia** (RPO-503619-X/05) z 29.04.2005 r. – w sprawie udostępniania dokumentacji medycznej.
87. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-458685-II/03) z 04.05.2005 r. – w sprawie propozycji nowelizacji przepisów dotyczących mediacji.
88. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej** (RPO-451217-XI/03) z 09.05.2005r. – w sprawie nierealizowania obowiązku szkolnego przez dzieci przebywające w domach pomocy społecznej.
89. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-500093-I/05) z 11.05.2005 r. – w sprawie wymogów dla kandydatów na tłumaczy przysięgłych.
90. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-476111-III/04) z 11.05.2005 r. – w sprawie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
91. **Minister Finansów** (RPO-499232-VI/05) z 11.05.2005 r. – w sprawie potrzeby zwolnienia od podatku dochodowego środków przyznanych bezrobotnym z Funduszu Pracy.

92. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-492908-IX/04) z 11.05.2005 – w sprawie zakresu egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni i umiejętności posługiwania się bronią (kontynuacja wystąpienia z 11.01.2005 r.).
93. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej** (RPO-492030-III/04) z 13.05.2005r. – w sprawie zasad opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu umowy zlecenia wykonywanej w ramach wcześniej prowadzonej działalności pozarolniczej.
94. **Minister Infrastruktury** (RPO-452332-IV/03) z 13.05.2005 r. – w sprawie braku podstawy prawnej do żądania, przez właściciela nieruchomości zajętej pod budowę autostrady, odszkodowania za korzystanie z jego nieruchomości przed wywłaszczeniem.
95. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-497263-II/05) z 13.05.2005 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie.
96. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-488025-VI/04) z 13.05.2005 r. – w sprawie billingów telefonicznych.
97. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury** (RPO-405001-X/02) z 16.05.2005 r. – w sprawie nieproporcjonalnie wysokich kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia.
98. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-503707-I/05) z 17.05.2005 r. – w sprawie opodatkowania świadczeń pieniężnych wypłacanych ławnikom.
99. **Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego** (RPO-418864-XI/02) z 17.05.2005 r. – w sprawie ubezwłasnowolnienia.
100. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-472752-IV/04) z 17.05.2005 r. – w sprawie przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym skargi na przewlekłość postępowania sądowego.

101. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej** (RPO-497973-III/05) z 19.05.2005 r. – w sprawie warunków nabywania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych.
102. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-502007-V/05) z 20.05.2005 r. – w sprawie eksmisji osób znęcających się nad rodziną.
103. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-502046-VIII/05) z 20.05.2005 r. – w sprawie dodatków do wynagrodzeń dla pracowników urzędów pracy.
104. **Prezes Urzędu Patentowego RP** (RPO-504704-IV/05) z 20.05.2005 – w sprawie ograniczeń działalności rzeczników patentowych.
105. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-479850-VIII/04) z 23.05.2005r. – w sprawie braku możliwości zaskarżenia odmowy uwzględnienia wniosku o przyznanie przez starostę środków osobie bezrobotnej na podjęcie działalności gospodarczej.
106. **Rektor Szkoły Głównej Handlowej** (RPO-497444-I/05) z 24.05.2005 r. – w sprawie stypendiów przyznawanych studentom SGH za wyniki w nauce (kontynuacja wystąpienia z 15.03.2005 r.).
107. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-494861-VIII/05) z 25.05.2005 r. – w sprawie odmowy wypłaty świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
108. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-466316-XI/04) z 30.05.2005 r. – w sprawie nieprawidłowości w przeprowadzaniu w szkołach działań mających na celu przeciwdziałanie narkomanii.
109. **Komendant Główny Policji** (RPO-490908-II/04) z 30.05.2005 r. – w sprawie interwencji podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji.
110. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-485222-VI/04) z 30.05.2005 r. – w sprawie połączeń realizowanych za pośrednictwem dialerów.
111. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-505746-I/05) z 30.05.2005 r. – w sprawie Parady Równości.
112. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-505428-VI/05) z 31.05.2005 – w sprawie doręczeń pism w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
113. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-503855-II/05) z 31.05.2005 r. – w sprawie braku uregulowania w ustawie o sejmowej komisji

śledczej kwestii dotyczących zwrotu rzeczy zatrzymanych jako dowody na potrzeby komisji.

114. **Prezes Narodowego Banku Polskiego** (RPO-504494-VI/05) z 01.06.2005 r. – w sprawie cen sprzedaży monet kolekcjonerskich przez Narodowy Bank Polski.
115. **Minister Sprawiedliwości, Minister Polityki Społecznej, Komendant Główny Policji, Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-434183-XI/03) z 01.06.2005 r. – w sprawie wykonywania orzeczeń sądów rodzinnych polegających na umieszczaniu w odpowiednich placówkach nieletnich oraz małoletnich.
116. **Minister Finansów** (RPO-506375-XI/05) z 02.06.2005 r. – w sprawie komorniczej egzekucji należności alimentacyjnych.
117. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-452922-IV/03) z 06.06.2005 r. – w sprawie ograniczeń egzekucji w sprawach cywilnych.
118. **Prezes Wojskowej Agencji Mieszaniowej** (RPO-505044-V/05) z 06.06.2005 r. – w sprawie zwrotu kaucji mieszkaniowej.
119. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-500093-I/05) z 09.06.2005 r. – w sprawie wymogów dla kandydatów na tłumaczy przysięgłych (kontynuacja wystąpienia z 11.05.2005).
120. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-498998-VI/05) z 09.06.2005 r. – w sprawie potrzeby wyłączenia z opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu oraz wynagrodzenia biegłych sądowych.
121. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Minister Skarbu Państwa** (RPO-497234-XI/05) z 13.06.2005 r. – w sprawie stypendiów dla dzieci byłych pracowników przedsiębiorstw gospodarki rolnej.
122. **Minister Gospodarki i Pracy** (RPO-495538-IV/04) z 13.06.2005 r. – w sprawie braku prawnej możliwości sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej w drugiej instancji przez Komisję Odwoławczą działającą przy Urzędzie Patentowym RP.
123. **Marszałek Sejmu RP, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-504057-I/05) z 15.06.2005 r. – w sprawie tzw. „dzikiej lustracji”.
124. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-506917-III/05) z 16.06.2005 r. – w sprawie zasad naliczania zasiłku macierzyńskiego.

125. **Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych** (RPO-505817-II/05) z 16.06.2005 r. – w sprawie odmowy sporządzenia przez adwokatów aktu oskarżenia w sytuacji, gdy wskazanym przez pokrzywdzonego sprawcą czynu zabronionego jest inny adwokat.
126. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-506988-XI/05) z 16.06.2005 r. – w sprawie zaspokajania długów alimentacyjnych z majątku wspólnego małżonków.
127. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-484537-VI/04) z 17.06.2005 r. – w sprawie przypadków odmawiania przez operatorów telekomunikacyjnych udostępnienia abonentom szczegółowego wykazu połączeń przychodzących.
128. **Minister Zdrowia** (RPO-398773-XI/02) z 22.06.2005 r. – w sprawie realizacji programu pomocy dla dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością.
129. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-508444-X/05) z 27.06.2005 r. – w sprawie ograniczonego dostępu do świadczeń medycznych pacjentów z chorobą nowotworową.
130. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-506516-IX/05) z 28.06.2005 r. – w sprawie warunków służby korpusu szeregowych zawodowych.
131. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-508492-V/05) z 29.06.2005 r. – w sprawie sytuacji prawnej najemców sprywatyzowanych mieszkań zakładowych.
132. **Minister Zdrowia, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 30.06.2005 r. – w sprawie przedłużających się prac nad aktem prawnym regulującym warunki przeprowadzania badań DNA dla celów sądowych.
133. **Minister Finansów** (RPO-508584-VI/05) z 30.06.2005 r. – w sprawie opodatkowania działalności agroturystycznej.
134. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-428912-V/03) z 30.06.2005 r. – w sprawie prac legislacyjnych nad projektami ustaw dotyczących sytuacji prawnej najemców sprywatyzowanych mieszkań zakładowych.
135. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-507482-XI/05) z 30.06.2005 r. – w sprawie korzystania przez uczniów szkół policealnych z burs szkolnych.

136. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej** (RPO-508932-III/05) z 04.07.2005 r. – w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej regulującego warunki realizacji usług opiekuńczych i wspomagających w domach dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie.
137. **Minister Środowiska** (RPO-476625-IV/04) z 06.07.2005 r. – w sprawie przepisów dotyczących kwalifikacji wymaganych od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne.
138. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-498410-V/05) z 06.07.2005 r. – w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
139. **Minister Zdrowia** (RPO-453775-XI/03) z 06.07.2005 r. – w sprawie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
140. **Minister Finansów** (RPO-504986-VI/05) z 06.07.2005 r. – w sprawie opodatkowania podatkiem VAT opłaty za przyłączenie do sieci elektroenergetycznej.
141. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-318540-V/99) z 11.07.2005 r. – w sprawie utrudnień w wykonywaniu wyroków sądowych nakazujących dłużnikom eksmisję z lokalu.
142. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-506556-VIII/05) z 12.07.2005 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania odroczenia terminu uzyskania stopnia naukowego przez adiunktów i asystentów korzystających z urlopu bezpłatnego na czas pełnienia funkcji publicznych z wyboru.
143. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (RPO-508430-X/05) z 12.07.2005 r. – w sprawie dofinansowania zaopatrzenia osób niepełnosprawnych w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.
144. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-508674-X/05) z 15.07.2005 r. – w sprawie uchwały Zarządu NFZ dotyczącej leczenia uzdrowiskowego.
145. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-461846-IV/04) z 20.07.2005 r. – w sprawie uprawnienia nauczycieli zatrudnionych na terenie wsi do otrzymania działki gruntu szkolnego.
146. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-510386-X/05) z 21.07.2005 r. – w sprawie ograniczeń w dostępie do leczenia chorych onkologicznie.

147. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-506320-III/05) z 21.07.2005 r. – w sprawie osób uprawnionych do otrzymania zaliczki alimentacyjnej.
148. **Minister Finansów** (RPO-510756-VI/05) z 25.07.2005 r. – w sprawie zwolnienia z opodatkowania rent przyznawanych na podstawie umowy polsko-austriackiej o zabezpieczeniu społecznym.
149. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-437881-II/03) z 25.07.2005 r. – w sprawie przewlekłości niektórych postępowań prowadzonych przez urzędy prokuratorskie.
150. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-509729-X/05) z 26.07.2005 r. – w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły.
151. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu, Minister Zdrowia, Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Wyższych** (RPO-508992-I/05) z 27.07.2005 – w sprawie tegorocznej rekrutacji na studia.
152. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-498103-VIII/05) z 28.07.2005r. – w sprawie urlopów dla poratowania zdrowia dla nauczycieli mających uprawnienia do emerytury.
153. **Komendant Główny Policji** (RPO-505810-IX/05) z 28.07.2005 r. – w sprawie postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Policji.
154. **Minister Finansów** (RPO-511235-VI/05) z 29.07.2005 r. – w sprawie kontroli wydawania paragonów z kasy fiskalnej.
155. **Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych** (RPO-508196-III/05) z 04.08.2005 r. – w sprawie obowiązku udostępniania przez ZUS informacji publicznej.
156. **Komendant Główny Policji** (RPO-505979-VII/05) z 09.08.2005 r. – w sprawie naruszeń praw osób konwojowanych etapowo.
157. **Komendant Główny Policji** (RPO-490905-VII/04) z 09.08.2005 r. – w sprawie pobierania niejednorodnych opłat z tytułu zatrzymania do wytrzeźwienia w pomieszczeniach policyjnych.
158. **Minister Infrastruktury** (RPO-503351-IV/05) z 11.08.2005 r. – w sprawie zasad odbywania obowiązkowych praktyk zawodowych dla absolwentów wydziału architektury.
159. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-512392-X/05) z 12.08.2005 r. – w sprawie dopuszczalności zaskarżenia

do sądu administracyjnego aktów o charakterze ogólnym organów samorządu innych niż samorząd terytorialny.

160. **Minister Infrastruktury** (RPO-478347-V/04) z 17.08.2005 r. – w sprawie zarzutów członków spółdzielni mieszkaniowej dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółdzielni.
161. **Minister Zdrowia** (RPO-509881-I/05) z 18.08.2005 r. – w sprawie lekarskiego egzaminu państwowego.
162. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-510293-VI/05) z 19.08.2005 r. – w sprawie sytuacji w zakresie gospodarki rybackiej na wodach granicznych rzek Dunajec i Poprad.
163. **Minister Środowiska** (RPO-476912-IV/04) z 24.08.2005 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.
164. **Minister Edukacji Narodowej i Sportu** (RPO-513066-XI/05) z 24.08.2005 r. – w sprawie przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach.
165. **Minister Finansów** (RPO-483966-VI/04) z 24.08.2005 r. – w sprawie możliwości odzyskania nadpłat w podatku dochodowym przez polskich marynarzy pracujących na rzecz duńskiego armatora.
166. **Minister Infrastruktury** (RPO-513112-V/05) z 24.08.2005 r. – w sprawie odszkodowania dla właściciela lokalu mieszkalnego niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.
167. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-513462-III/05) z 31.08.2005 r. – w sprawie opóźnień w wydawaniu legitymacji potwierdzających uprawnienia emerytów i rencistów.
168. **Prezes Urzędu Zamówień Publicznych** (RPO-511768-VI/05) z 07.09.2005 r. – w sprawie nierówności zamawiających stron w postępowaniu o zamówienia publiczne.
169. **Minister Finansów** (RPO-506908-VI/05) z 08.09.2005 r. – w sprawie opodatkowania podatkiem akcyzowym używanych samochodów osobowych sprowadzanych z krajów Unii Europejskiej.
170. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-510610-VII/05) z 08.09.2005 r. – w sprawie transportowania kobiet karmiących do innych zakładów lub aresztów śledczych w celu wzięcia udziału w czynnościach procesowych.

171. **Minister Zdrowia** (RPO-513968-X/05) z 09.09.2005 r. – w sprawie udzielenia pomocy w uzyskaniu refundacji kosztów zakupu hormonu wzrostu dla dzieci na kontynuowanie leczenia.
172. **Minister Zdrowia** (RPO-513957-X/05) z 14.09.2005 r. – w sprawie zasad alokacji środków finansowych Narodowego Funduszu Zdrowia do poszczególnych województw.
173. **Minister Infrastruktury** (RPO-505759-IV/05) z 16.09.2005 r. – w sprawie niewydawania dzienników praktyk i niedopuszczania osób legitymujących się tytułem zawodowym inżyniera do egzaminu, a w konsekwencji uzyskania uprawnień w danej specjalności budowlanej.
174. **Minister Finansów** (RPO-514676-VI/05) z 20.09.2005 r. – w sprawie zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci.
175. **Minister Polityki Społecznej** (RPO-510067-III/05) z 20.09.2005 r. – w sprawie odwołań do sądu w sprawach o świadczenia z ubezpieczeń społecznych.
176. **Dyrektor Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego** (RPO-512279-IV/05) z 22.09.2005 r. – w sprawie rozbieżności w orzecznictwie sądów w zakresie dopuszczalności wniesienia zażalenia od orzeczenia wydanego na skutek rozpoznania skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki.
177. **Prezes Narodowego Banku Polskiego** (RPO-514971-VI/05) z 23.09.2005 r. – w sprawie zmiany oprocentowania kredytu.
178. **Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-486104-VII/04) z 23.09.2005 r. – w sprawie ograniczeń w dostępie pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich do informacji o stanie zdrowia i realizacji świadczeń zdrowotnych osób pozbawionych wolności.
179. **Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości** (RPO-514592-II/05) z 29.09.2005 r. – w sprawie niemożności wznowienia postępowania karnego skarbowego na korzyść interwenienta.
180. **Minister Finansów** (RPO-472486-VI/04) z 05.10.2005 r. – w sprawie bezpłatnego udzielania pomocy prawnej osobom ubogim (kontynuacja wystąpienia z 8.03.2005 r.).
181. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-230517-VII/96) z 11.10.2005 r. – w sprawie leczenia i terapii zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym.

182. **Minister Finansów** (RPO-499001-VI/05) z 11.10.2005 r. – w sprawie obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych przez operatorów telekomunikacyjnych (art. 55 ustawy – Prawo telekomunikacyjne).
183. **Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia** (RPO-508444-X/05) z 11.10.2005 r. – w sprawie stosowania kryterium wiekowego przy finansowaniu leczenia z użyciem drogich preparatów onkologicznych.
184. **Szef Służby Celnej** (RPO-498933-IX/05) z 17.10.2005 r. – w sprawie informacji dotyczących niezgodnej z prawem praktyki wymuszania pisemnych oświadczeń o rezygnacji ze świadczeń z tytułu przeniesienia funkcjonariusza Służby Celnej do pełnienia służby w innej miejscowości.
185. **Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (RPO-464142-IX/04) z 27.10.2005 r. – w sprawie terminu wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dotyczącego warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg.
186. **Prezes Rady Ministrów, Marszałek Sejmu RP** (RPO-514903-XI/05) z 02.11.2005 r. – w sprawie świadczeń rodzinnych.
187. **Minister Środowiska** (RPO-512395-X/05) z 02.11.2005 r. – w sprawie niekorzystnych dla przedsiębiorców skutków nowelizacji ustawy o odpadach.
188. **Minister Zdrowia** (RPO-516411-X/05) z 02.11.2005 r. – w sprawie zakazu prowadzenia praktyki pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej na podstawie umów cywilnoprawnych.
189. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-513462-III/05) z 03.11.2005 r. – w sprawie terminu wydawania legitymacji emeryta-rencisty.
190. **Minister Środowiska** (RPO-516529-X/05) z 07.11.2005 r. – w sprawie utylizacji zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych.
191. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-514696-III/05) z 08.11.2005 r. – w sprawie zróżnicowanych zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność pozarolniczą.
192. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-516349-I/05) z 09.11.2005 r. – w sprawie wymogów dla kandydatów na tłumaczy przysięgłych.

193. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-518087-III/05) z 10.11.2005 r. – w sprawie wliczania do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.
194. **Prezes Związku Banków Polskich** (RPO-400301-VI/02) z 14.11.2005 r. – w sprawie odmawiania przez banki udzielenia kredytu osobom, które przekroczyły wiek 70 lat.
195. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-514869-IX/05) z 15.11.2005 r. – w sprawie warunków szkolenia w wizytowanych jednostkach wojskowych.
196. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-513373-V/05) 15.11.2005 r. – w sprawie odrzucania przez sądy administracyjne nieopłaconych skarg kasacyjnych.
197. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-513178-II/05) z 16.11.2005 r. – w sprawie uprawnień staży gminnej (miejskiej) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego.
198. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-420120-V/02) z 17.11.2005 r. – w sprawie obciążania wnioskodawców kosztami z tytułu działań spółdzielni mieszkaniowych podejmowanych w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego lub własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo odrębnej własności.
199. **Minister Finansów** (RPO-357205-VI/00) z 17.11.2005 r. – w sprawie akcji nabytych przez pracowników Banku Handlowego.
200. **Minister Finansów** (RPO-518696-V/05) z 17.11.2005 r. – w sprawie terminu do wniesienia roszczenia odszkodowawczego w sprawach podatkowych.
201. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-514224-VI/05) z 21.11.2005 r. – w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych.
202. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-457644-V/03) z 21.11.2005 – w sprawie opłat pobieranych przez notariusza przy zawieraniu umowy przeniesienia własności lokalu spółdzielczego.
203. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Edukacji i Nauki, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Sprawiedliwości**, (RPO-517325-XI/05) z 22.11.2005 r. – w sprawie stanu przestrzegania praw małoletnich cudzoziemców bez opieki, ubiegających się o status uchodźcy.

204. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-499797-XI/05) z 22.11.2005 r. – w sprawie braku możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przez rodziców zastępczych dziecka niepełnosprawnego.
205. **Prokurator Krajowy** (RPO-516562-II/05) z 22.11.2005 r. – w sprawie wszczęcia postępowania przygotowawczego przez prokuraturę w sprawie o pomawianie w artykułach prasowych Kasy Krajowej SKOK.
206. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-517751-XI/05) z 23.11.2005 r. – w sprawie utraty zasiłku rodzinnego przez osoby wyjeżdżające za granicę.
207. **Minister Środowiska** (RPO-516893-X/05) z 23.11.2005r. – w sprawie obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska wojskowego Poznań – Krzesiny.
208. **Minister Zdrowia** (RPO-398773-XI/02) z 24.11.2005 r. – w sprawie realizacji programu pomocy dla dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością (kontynuacja wystąpienia z 29.06.2005 r.).
209. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-420816-V/02) z 24.11.2005 r. – w sprawie kosztów lustracji spółdzielni mieszkaniowych.
210. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-508492-V/05) z 29.11.2005 r. – w sprawie sytuacji prawnej najemców sprywatyzowanych mieszkań zakładowych (kontynuacja wystąpienia z 29.06.2005 r.).
211. **Minister Finansów** (RPO-505929-VI/05) z 29.11.2005 r. – w sprawie braku przepisów rangi ustawowej dotyczących ujawniania wynagrodzeń członków organów zarządzających i nadzorujących spółki publicznej.
212. **Minister Finansów** (RPO-505224-VI/05) z 29.11.2005 r. – w sprawie braku możliwości zwrotu 22% stawki VAT beneficjentom programu SAPARD, z powodu przewlekłości rozpatrywania wniosków przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
213. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-230517-VII/96) z 29.11.2005 r. – w sprawie leczenia i terapii zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym (kontynuacja wystąpienia z 11.10.2005 r.).

214. **Minister Finansów** (RPO-516881-IX/05) z 30.11.2005 r. – w sprawie braku przepisów wykonawczych umożliwiających wypłatę nagród funkcjonariuszom celnym.
215. **Minister Środowiska** (RPO-518471-X/05) z 30.11.2005r. – w sprawie odszkodowań za szkody w uprawach wyrządzone przez zwierzynę łowną.
216. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-505810-IX/05) z 01.12.2005 r. – w sprawie ubezpieczenia Auto Casco pojazdów służbowych funkcjonariuszy Policji.
217. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-511166-XI/05) z 01.12.2005 r. – w sprawie rodzin zastępczych oraz opieki nad dziećmi niedostosowanymi społecznie.
218. **Prokurator Krajowy** (RPO-505801-II/05) z 01.12.2005 r. – w sprawie potrzeby zmiany niektórych przepisów Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.
219. **Minister Finansów** (RPO-519662-VI/05) z 02.12.2005 r. – w sprawie akcji nabytych przez pracowników Banku Handlowego.
220. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-517392-X/05) z 02.12.2005 r. – w sprawie zasad wydawania karty parkingowej dla osób niepełnosprawnych.
221. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-484537-VI/04) z 05.12.2005 r. – w sprawie odmawiania przez operatorów telekomunikacyjnych udostępnienia abonentom szczegółowego wykazu połączeń przychodzących (kontynuacja wystąpienia z 17.06.2005 r.).
222. **Minister Zdrowia** (RPO-486104-VII/04) z 06.12.2005 r. – w sprawie ograniczeń w dostępie pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich do informacji o stanie zdrowia i realizacji świadczeń zdrowotnych osób pozbawionych wolności.
223. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-439856-I/03) z 06.12.2005 r. – w sprawie braku procedury odwoławczej od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego o zdolności kandydata do objęcia urzędu sędziego.
224. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-445687-II/03) z 06.12.2005 r. – w sprawie opracowania rządowego Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw.
225. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-514592-II/05) z 06.12.2005 r. – w sprawie niemożności

wznowienia postępowania karnego skarbowego na korzyść interwenienta.

226. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-520158-III/05) z 07.12.2005 r. – w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym w czasie korzystania z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy i jednoczesnego prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.
227. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-513820-I/05) z 07.12.2005 r. – w sprawie pozbawienia możliwości uzyskania tytułu zawodowego przez absolwentów studiów specjalnych.
228. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-491024-I/04) z 07.12.2005 r. – w sprawie tytułów zawodowych nadawanych studentom kończącym studia na kierunku architektura krajobrazu.
229. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-513066-XI/05) z 08.12.2005 r. – w sprawie problemów ujawnionych w skargach wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich po przeprowadzeniu „nowej” matury.
230. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-498410-V/05) z 09.12.2005 r. – w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (kontynuacja wystąpienia z 6.07.2005 r.).
231. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-485222-VI/04) z 09.12.2005 r. – w sprawie połączeń realizowanych za pośrednictwem dialerów (kontynuacja wystąpienia z 30.05.2005 r.).
232. **Minister – Członek Rady Ministrów – Koordynator ds. Służb Specjalnych** (RPO-520361-II/05) z 12.12.2005 r. – w sprawie informacji pojawiających się w mediach o przewożeniu przez terytorium Polski bądź przetrzymywaniu w Polsce członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida.
233. **Minister Zdrowia** (RPO-509881-I/05) z 13.12.2005 r. – w sprawie lekarskiego egzaminu państwowego (kontynuacja wystąpienia z 18.08.2005 r.).
234. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-514385-X/05) z 13.12.2005 r. – w sprawie braku obowiązku informowania obywateli o zmianie numeru PESEL.
235. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-516676-II/05) z 14.12.2005 r. – w sprawie długotrwałości

postępowań przygotowawczych spowodowanej przedłużającym się okresem oczekiwania na opinie biegłych.

236. **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (RPO-520753-VI/05) z 15.12.2005 r. – w sprawie warunków podróżowania pasażerów „Kolei Mazowieckich”.
237. **Prokurator Krajowy** (RPO-422456-II/02) z 15.12.2005 r. – w sprawie uchybień popełnianych w toku postępowań przygotowawczych.
238. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-512517-V/05) z 19.12.2005 r. – w sprawie zasad finansowych przekształcania spółdzielczych praw do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych.
239. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-506988-XI/05) z 22.12.2005 r. – w sprawie potrzeby rozważenia ponownej zmiany art. 41 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.
240. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej** (RPO-518983-VIII/05) z 22.12.2005 r. – w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli.
241. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-518546-XI/05) z 22.12.2005 r. – w sprawie pomocy finansowej dla dzieci pozbawionych opieki jednego z rodziców.
242. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-517731-VII/05) z 22.12.2005 r. – w sprawie informacji o wykonywaniu kar i środków o charakterze nieizolacyjnym oraz realizacji w tym przedmiocie zadań przez sądowych kuratorów dla dorosłych.
243. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-462665-II/04) z 29.12.2005 r. – w sprawie przypadków nieprzestrzegania przez pracodawców praw osób zatrudnionych.
244. **Prokurator Krajowy** (RPO-440126-II/03) z 30.12.2005 r. – w sprawie śledztwa dotyczącego zawierania z agentami sieci handlowej „Żabka Polska S.A.” niekorzystnych umów przez właścicieli firmy.

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

a) Złożone w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-480495-VIII/04 z 07.01.2005 r.** – w sprawie pozbawienia niektórych pracowników samorządowych prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego.
2. **RPO-471539-IV/04 z 28.01.2005 r.** – w sprawie wynagrodzenia współtwórców utworu audiowizualnego.
3. **RPO-496839-VI/05 z 10.02.2005 r.** – w sprawie przepisu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 27.09.2005 r., sygn. akt U2/05).
4. **RPO-476084-VI/04 z 22.02.2005 r.** – w sprawie ograniczeń dla podatników VAT możliwości zwrotu różnicy oraz obniżenia podatku należnego o podatek naliczony.
5. **RPO-481342-I/04 z 10.03.2005 r.** – w sprawie ograniczeń praw wyborczych w wyborach samorządowych.
6. **RPO-485465-IV/04 z 14.03.2005 r.** – w sprawie niekonstytucyjności niektórych przepisów znowelizowanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.
7. **RPO-495925-VI/05 z 16.03.2005 r.** – w sprawie ograniczeń w przekazywaniu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.
8. **RPO-453009-VI/03 z 21.04.2005 r.** – w sprawie ograniczeń ważności karty drogowej.
9. **RPO-504849-VIII/05 z 17.05.2005 r.** – w sprawie prawa do zasiłków przedemerytalnych.
10. **RPO-503543-V/05 z 20.05.2005 r.** – w sprawie niższego ekwiwalentu mieszkaniowego dla żołnierzy zawodowych.
11. **RPO-460547-IV/04 z 17.06.2005 r.** – w sprawie zasad ustalania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

nieruchomości znajdujących się w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, oddanych na cele mieszkaniowe.

12. **RPO-505746-I/05 z 30.06.2005 r.** – w sprawie wolności zgromadzeń.
13. **RPO-510422-I/05 z 21.07.2005 r.** – w sprawie kwalifikacji wymaganych od kandydatów na syndyków upadłości.
14. **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.
15. **RPO-474765-III/04 z 28.07.2005 r.** – w sprawie zasad ustalania dochodu przy ubieganiu się o świadczenia określone w ustawie o pomocy społecznej przez osoby rozliczające się na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne.
16. **RPO-475245-V/04 z 22.08.2005 r.** – w sprawie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zamieszkiwanych przez osoby nie będące żołnierzami zawodowymi.
17. **RPO-509153-V/05 z 24.08.2005 r.** – w sprawie podwyżek czynszów i innych opłat za używanie lokali.
18. **RPO-497234-XI/05 z 31.08.2005 r.** – w sprawie stypendiów dla dzieci byłych pracowników przedsiębiorstw gospodarki rolnej.
19. **RPO-512818-II/05 z 08.09.2005 r.** – w sprawie zaostrożenia sankcji karnej za przestępstwo określone w art.148 § 2 Kodeksu karnego.
20. **RPO-453775-XI/03 z 05.10.2005 r.** – w sprawie braku możliwości wszczęcia przed sądem przez najbliższych członków rodziny osoby uzależnionej od alkoholu postępowania o zastosowanie wobec tej osoby obowiązku poddania się leczeniu.
21. **RPO-494861-VIII/05 z 13.10.2005 r.** – w sprawie odmowy wypłaty świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
22. **RPO-513948-X/05 z 13.10.2005 r.** – w sprawie zakazu prowadzenia indywidualnej praktyki pielęgniarek i położnych w zakładach opieki zdrowotnej na podstawie umów cywilnoprawnych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 21.12.2005 r., sygn. akt K 45/05).

23. **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.
24. **RPO-508366-II/05 z 19.10.2005 r.** – w sprawie przepisów dotyczących sum depozytowych przechowywanych przez sądy.
25. **RPO-414315-XI/02 z 27.10.2005 r.** – w sprawie nieprawidłowej procedury wypłaty rent dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.
26. **RPO-498998-VI/05 z 03.11.2005 r.** – w sprawie niejasności dotyczących opodatkowania podatkiem VAT wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu oraz wynagrodzenia biegłych sądowych.
27. **RPO-508405-VI/05 z 23.11.2005 r.** – w sprawie obejścia prawa podatkowego.
28. **RPO-515967-VII/05 z 13.12.2005 r.** – w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-401125-V/02 z 03.10.2002 r.** – w sprawie wyłączenia przez przepisy rozporządzenia niektórych wydatków za zajmowany lokal mieszkalny z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego. **Częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 1.02.2005 r., sygn. akt U 14/02).
2. **RPO-411483-VIII/02 z 21.11.2002 r.** – w sprawie nabywania prawa do świadczenia przedemerytalnego przez pracowników byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 30.03.2005 r., sygn. akt K 19/02).
3. **RPO-398709-VI/02 z 26.11.2002 r.** – w sprawie naruszania praw akcjonariuszy mniejszościowych podczas przymusowego wykupu akcji. **Oddalony** (wyrok z dnia 21.06.2005 r., sygn. akt P 25/02).

4. **RPO-448212-III/03 z 18.09.2003 r.** – w sprawie przepisów naruszających zasadę niedziałania prawa wstecz, dotyczących rozliczania przychodów emerytów i rencistów w 1999 r. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 8.03.2005 r., sygn. akt K 27/03).
5. **RPO-406448-II/02 z 17.03.2004 r.** – w sprawie opublikowania w prasie sprostowania lub odpowiedzi. **Częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 22.02.2005 r., sygn. akt K 10/04).
6. **RPO-467689-XI/04 z 06.04.2004 r.** – w sprawie świadczeń rodzinnych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 18.05.2005 r., sygn. akt K 16/04).
7. **RPO-473834-IV/04 z 13.05.2004 r.** – w sprawie przepisów blokujących inwestycje na terenach górniczych. **Oddalony** (wyrok z dnia 22.03.2005 r., sygn. akt K 22/04).
8. **RPO-417214-VI/02 z 14.05.2004 r.** – w sprawie braku w obowiązujących przepisach kryteriów wyboru przez starostę firm zajmujących się holowaniem pojazdów oraz prowadzeniem parkingów strzeżonych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 7.06.2005 r., sygn. akt K 23/04).
9. **RPO-474188-VIII/04 z 27.05.2004 r.** – w sprawie przepisów określających wymagane kwalifikacje dla pracowników samorządowych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 25.01.2005 r., sygn. akt K 25/04).
10. **RPO-468440-I/04 z 21.07.2004 r.** – w sprawie dostępu do dokumentów i zbiorów danych z zasobów archiwalnych Instytutu Pamięci Narodowej. **Częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 26.10.2005 r., sygn. akt K 31/04).
11. **RPO-214968-II/96 z 28.07.2004 r.** – w sprawie kontroli operacyjnej i gromadzenia danych osobowych przez Policję. **Postępowanie częściowo umorzone** (postanowienie z dnia 23.11.2005 r., sygn. akt K 32/04).
12. **RPO-453556-VI/03 z 29.07.2004 r.** – w sprawie zasady natychmiastowej wykonalności nieostatecznych decyzji podatkowych. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 18.10.2005 r., sygn. akt K 33/04).
13. **RPO-445475-IV/03 z 29.09.2004 r.** – w sprawie braku możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o wynagrodzeniu biegłego. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 14.03.2005 r., sygn. akt K 35/04).

14. **RPO-485907-X/04 z 25.11.2004 r.** – w sprawie ograniczeń w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia. **Oddalony** (wyrok z dnia 3.10.2005 r., sygn. akt K 43/04).

**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 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-490604-V/04 z 21.01.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa P., Marii U. i Cecylii G. dotyczącej braku dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w przypadku bezczynności organu administracji publicznej (sygn. akt SK 51/04). Sprawa w toku.
2. **RPO-505193-II/05 z 20.06.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tomasza D. dotyczącej oddalenia kasacji jako oczywiście bezzasadnej (sygn. akt SK 30/05). Sprawa w toku.
3. **RPO-507665-II/05 z 28.07.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jadwigi C. i Reginy R.-B. dotyczącej ograniczonego prawa do zwrotu wynagrodzenia obrońcy z wyboru (SK 36/05 - sprawa połączona z SK 37/05). Sprawa w toku.
4. **RPO-510013-II/05 z 08.09.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mariana M. dotyczącej ograniczenia wolności słowa (sygn. akt SK 43/05). Sprawa w toku.
5. **RPO-514619-V/05 z 10.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jana J., Wiesława T. i Romany L.-K. dotyczącej lokali socjalnych dla osób eksmitowanych (sygn. akt SK 51/05). Sprawa w toku.
6. **RPO-514669-II/05 z 10.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jerzego W. dotyczącej odpowiedzialności karnej dziennikarza za

opublikowanie bez autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi (sygn. akt. SK 52/05). Sprawa w toku.

7. **RPO-515240-IX/05 z 15.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Pawła K. dotyczącej ograniczenia możliwości doliczania do wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb publicznych okresu opłacania składek na ubezpieczenia po zakończeniu służby (sygn. akt SK 56/05). Sprawa w toku.
8. **RPO-515612-II/05 z 16.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka B. dotyczącej ograniczenia możliwości wznowienia postępowania karnego. (sygn. akt SK 60/05). Sprawa w toku.

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym

– skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2005 r. - 31.12.2005 r.

1. **RPO-472745-IV/04 z 25.06.2004 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Klary B. dotyczącej braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o zamianie kary porządkowej grzywny na karę pozbawienia wolności. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 05.07.2005 r., sygn. akt. SK 26/04).
2. **RPO-476050-II/04 z 14.07.2004 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jarosława T. dotyczącej obligatoryjnego przepadku narzędzi, stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 06.07.2005 r., sygn. akt SK 34/04).
3. **RPO-485748-II/04 z 03.11.2004 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jerzego K. dotyczącej ograniczenia możliwości wznowienia postępowania cywilnego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 11.04.2005 r., sygn. akt SK 48/04).

**Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

1. **RPO-495442-V/05 z 21.01.2005 r.** – w sprawie przyznawania prawa do lokalu socjalnego osobie samowolnie zajmującej lokal. Wniosek rozpoznany (uchwała SN z dnia 20.05.2005 r., sygn. akt III CZP 6/05).
2. **RPO-490110-IV/04 z 25.01.2005 r.** – w sprawie terminu przedawnienia roszczeń deliktowych.
3. **RPO-498770-IV/05 z 10.05.2005 r.** – w sprawie oceny prawnego charakteru umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego następcy pozostającemu w momencie zawierania umowy w ustroju wspólności majątkowej. Wniosek rozpoznany (uchwała SN z dnia 25.11.2005 r., sygn. akt III CZP 59/05).
4. **RPO-468295-II/04 z 18.07.2005 r.** – w sprawie wątpliwości dotyczących dopuszczalności rozpoznania apelacji przez sąd odwoławczy orzekający w składzie jednego sędziego. Wniosek rozpoznany (uchwała SN z dnia 27.10.2005 r., sygn. akt I KZP 38/05).
5. **RPO-513487-XI/05 z 31.08.2005 r.** – w sprawie zakazu kontaktów z dziećmi orzeczonego wobec rodziców dysponujących władzą rodzicielską.
6. **RPO-508644-IV/05 z 02.09.2005 r.** – w sprawie obliczania terminu zasiedzenia nieruchomości.
7. **RPO-514663-V/05 z 16.09.2005 r.** – w sprawie przeniesienia własności urzędzeń służących do doprowadzania i odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego.
8. **RPO-505195-IV/05 z 9.09.2005 r.** – w sprawie legitymacji do wytoczenia powództwa o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.
9. **RPO-518302-III/05 z 17.11.2005 r.** – w sprawie kwestionowania przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby pobierającej rentę.

10. **RPO-519666-IV/05 z 01.12.2005 r.** – w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie decyzji podatkowej nieostatecznej, która została uchylona przez odwoławczy organ podatkowy.

Załącznik Nr 6

Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wyst.	Data rozp.	Sygn. akt	Wynik
1.	RPO-459547-II/03	06.01.2005	15.02.2005	III KK 3/05	uwzgl.
2.	RPO-459482-II/03	06.01.2005	09.06.2005	V KK 5/05	uwzgl.
3.	RPO-441838-II/03	13.01.2005	16.02.2005	IV KK 13/05	uwzgl.
4.	RPO-471283-II/04	14.01.2005	07.06.2005	IV KK 15/05	uwzgl.
5.	RPO-479438-II/04	17.01.2005	25.02.2005	III KK 16/05	uwzgl.
6.	RPO-494139-II/04	03.02.2005	01.03.2005	V KK 35/05	uwzgl.
7.	RPO-461336-II/04	07.02.2005	09.06.2005	V KK 41/05	uwzgl.
8.	RPO-473182-II/04	09.02.2005	20.04.2005	III KK 46/05	uwzgl.
9.	RPO-461276-II/04	02.03.2005	21.04.2005	IV KK 80/05	uwzgl.
10.	RPO-476516-II/04	03.03.2005	18.05.2005	II KK 67/05	uwzgl.
11.	RPO-489034-II/04	03.03.2005	24.06.2005	III KK 66/05	uwzgl.
12.	RPO-495744-II/05	11.03.2005		II KK 80/05	w toku
13.	RPO-474914-II/04	11.03.2005	08.08.2005	IV KK 91/05	oddal.
14.	RPO-445539-II/03	15.03.2005	18.05.2005	II KK 92/05	uwzgl.
15.	RPO-457414-II/03	16.03.2005	27.04.2005	IV KK 100/05	uwzgl.
16.	RPO-477841-II/04	16.03.2005	27.04.2005	IV KK 99/05	uwzgl.
17.	RPO-312386-II/99	21.03.2005	28.07.2005	V KK 102/05	uwzgl.
18.	RPO-485303-II/04	23.03.2005	25.05.2005	III KK 90/05	uwzgl.
19.	RPO-491996-II/04	25.03.2005			w toku
20.	RPO-456878-II/03	31.03.2005	24.06.2005	III KK 102/05	uwzgl.
21.	RPO-493320-II/04	01.04.2005	21.06.2005	V KK 121/05	uwzgl.
22.	RPO-477802-II/04	01.04.2005	27.04.2005	IV KK 118/05	uwzgl.
23.	RPO-475422-II/04	04.04.2005	13.12.2005	III KK 110/05	uwzgl.
24.	RPO-486490-II/04	06.04.2005	11.10.2005	III KK 111/05	uwzgl.
25.	RPO-491343-II/04	12.04.2005	05.10.2005	II KK 126/05	uwzgl.

26.	RPO-456115-II/03	20.04.2005	07.07.2005	III KK 127/05	uwzgl.
27.	RPO-323230-II/99	20.04.2005	07.07.2005	V KK 154/05	uwzgl.
28.	RPO-455298-II/03	21.04.2005	05.10.2005	II KK 139/05	uwzgl.
29.	RPO-452193-II/03	21.04.2005	13.09.2005	V KK 156/05	uwzgl.
30.	RPO-479256-II/04	27.04.2005	22.09.2005	III KK 140/05	uwzgl.
31.	RPO-461480-II/04	10.05.2005	01.12.2005	III KK 151/05	uwzgl.
32.	RPO-471928-II/04	11.05.2005	22.09.2005	III KK 155/05	uwzgl.
33.	RPO-484987-II/04	18.05.2005	14.09.2005	IV KK 179/05	uwzgl.
34.	RPO-495125-II/05	24.05.2005	02.12.2005	III KK 168/05	uwzgl.
35.	RPO-491086-II/04	31.05.2005	07.11.2005	III KK 177/05	uwzgl.
36.	RPO-475876-II/04	14.06.2005	08.09.2005	V KK 235/05	uwzgl.
37.	RPO-497581-II/05	30.06.2005	19.10.2005	IV KK 252/05	ddal.
38.	RPO-462720-II/04	30.06.2005	01.08.2005	WK 15/05	uwzgl.
39.	RPO-495790-II/05	05.07.2005			w toku
40.	RPO-487081-II/04	08.07.2005	17.11.2005	II KK 216/05	uwzgl.
41.	RPO-491807-II/04	12.07.2005	27.09.2005	II KK 219/05	uwzgl.
42.	RPO-491033-II/04	13.07.2005			w toku
43.	RPO-478173-II/04	20.07.2005			w toku
44.	RPO-472962-II/04	27.07.2005			w toku
45.	RPO-506405-II/05	29.07.2005	02.12.2005	V KK 308/05	uwzgl.
46.	RPO-468917-II/04	29.07.2005	09.11.2005	V KK 311/05	uwzgl.
47.	RPO-507674-II/05	29.07.2005	24.11.2005	IV KK 300/05	ddal.
48.	RPO-481085-II/04	03.08.2005		IV KK 307/05	w toku
49.	RPO-484653-II/04	04.08.2005	06.10.2005	II KK 245/05	uwzgl.
50.	RPO-499966-II/05	10.08.2005		IV KK 311/05	w toku
51.	RPO-455885-II/03	17.08.2005			w toku
52.	RPO-429027-II/03	19.08.2005	14.12.2005	V KK 331/05	uwzgl.
53.	RPO-279657-II/98	22.08.2005	05.12.2005	IV KK 331/05	uwzgl.
54.	RPO-495231-II/05	24.08.2005	22.09.2005	III KK 312/05	uwzgl.
55.	RPO-494605-II/05	25.08.2005			w toku
56.	RPO-484097-II/04	31.08.2005			w toku
57.	RPO-491307-II/04	31.08.2005			w toku
58.	RPO-492095-II/04	31.08.2005			w toku
59.	RPO-468611-II/04	02.09.2005	13.12.2005	III KK 322/05	uwzgl.
60.	RPO-492454-II/04	05.09.2005			w toku

61.	RPO-493205-II/04	14.09.2005			w toku
62.	RPO-493396-II/04	16.09.2005			w toku
63.	RPO-490245-II/04	22.09.2005			w toku
64.	RPO-491546-II/04	22.09.2005			w toku
65.	RPO-485315-II/04	22.09.2005			w toku
66.	RPO-494846-II/05	26.09.2005	25.10.2005	IV KK 364/05	uwzgl.
67.	RPO-492775-II/04	28.09.2005			w toku
68.	RPO-496630-II/05	30.09.2005			w toku
69.	RPO-503259-II/05	10.10.2005	06.12.2005	II KK 309/05	uwzgl.
70.	RPO-468049-II/04	10.10.2005	18.11.2005	V KK 411/05	uwzgl.
71.	RPO-495274-II/05	17.10.2005	12.12.2005	IV KK 401/05	uwzgl.
72.	RPO-507920-II/05	19.10.2005		II KK 318/05	w toku
73.	RPO-463162-II/04	24.10.2005	18.11.2005	V KK 432/05	uwzgl.
74.	RPO-473928-II/04	27.10.2005			w toku
75.	RPO-483180-II/04	07.11.2005			w toku
76.	RPO-485248-II/04	08.11.2005			w toku
77.	RPO-496900-II/05	10.11.2005			w toku
78.	RPO-491406-II/04	10.11.2005			w toku
79.	RPO-505859-II/05	21.11.2005			w toku
80.	RPO-511083-II/05	22.11.2005			w toku
81.	RPO-455587-II/03	29.11.2005			w toku
82.	RPO-505242-II/05	01.12.2005			w toku
83.	RPO-517316-II/05	05.12.2005			w toku
84.	RPO-504181-II/05	14.12.2005			w toku
85.	RPO-510642-II/05	16.12.2005			w toku
86.	RPO-504420-II/05	23.12.2005			w toku
87.	RPO-505637-II/05	29.12.2005			w toku

b) Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie
1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wyst.	Data rozp.	Sygn. akt	Wynik
1.	RPO-411916-II/02	10.09.2002	01.10.2005	V KK 315/02	uwzgl.
2.	RPO-475882-III/04	08.06.2004	03.03.2005	I UK 189/04	oddal.

3.	RPO-458959-II/03	03.08.2004	09.11.2005	V KK 255/04	uwzgl.
4.	RPO-473661-II/04	01.09.2004	06.01.2005	V KK 292/04	uwzgl.
5.	RPO-475398-II/04	06.10.2004	14.01.2005	V KK 334/04	oddal.
6.	RPO-429208-II/03	14.10.2004	06.01.2005	V KK 352/04	uwzgl.
7.	RPO-453646-II/03	18.10.2004	04.01.2005	IV KK 364/04	uwzgl.
8.	RPO-450635-II/03	29.10.2004	28.01.2005	V KK 377/04	oddal.
9.	RPO-440623-II/03	03.11.2004	14.02.2005	II KK 460/04	uwzgl.
10.	RPO-427844-II/03	08.11.2004	07.01.2005	V KK 382/04	uwzgl.
11.	RPO-467740-II/04	10.11.2004	15.02.2005	III KK 310/04	uwzgl.
12.	RPO-456863-II/03	16.11.2004	07.07.2005	II KK 477/04	uwzgl.
13.	RPO-477948-II/04	22.11.2004	14.02.2005	II KK 486/04	uwzgl.
14.	RPO-460066-II/04	29.11.2004	03.02.2005	III KK 332/04	uwzgl.
15.	RPO-467698-II/04	21.12.2004	31.03.2005	V KK 443/04	uwzgl.

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-400183-X/02 z 08.02.2005 r.** – skarga na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5.12.2003 r. nr XVI/473/03 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania i wprowadzenia opłat abonamentowych i zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników dróg. **Postępowanie umorzone** w związku z uwzględnieniem przez Radę Miasta Wrocławia stanowiska RPO (postanowienie z dnia 25.05.2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 280/05).
2. **RPO-482929-X/04 z 17.02.2005 r.** – skarga na uchwałę nr XVII/162/2003 Rady Miasta Gniezna z dnia 5.12.2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Gnieźnie, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, określenia sposobu pobierania opłat oraz wysokości opłaty dodatkowej. **Postępowanie umorzone** w związku z uwzględnieniem przez Radę Miasta Gniezna stanowiska RPO (postanowienie z dnia 13.05.2005 r., sygn. akt IV SA/Po 226/05).
3. **RPO-468321-X/04 z 23.03.2005 r.** – skarga na uchwałę nr XIX/334/04 Rady Miejskiej Katowic z dnia 19.01.2004 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice.
4. **RPO-503170-V/05 z 09.06.2005 r.** – skarga na decyzję Burmistrza Miasta i Gminy B. o odmowie przyznania Tadeuszowi L. dodatku mieszkaniowego. **Skarga uwzględniona** (decyzją z 12.07.2005 r. Burmistrza B. uchylił decyzję zaskarżoną przez RPO i przyznał zainteresowanemu dodatek mieszkaniowy).
5. **RPO-416036-IV/02 z 22.06.2005 r.** – skarga na decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 24.01.2005 r. w przedmiocie udzielania pozwolenia na użytkowanie.

6. **RPO-510151-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję 70/2005 Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Marioli Z., uczennicy Zespołu Szkół w P., stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym na okres od 1.01.2005 r. do 30.06.2005 r.
7. **RPO-510152-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję 70a/2005 Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Sebastianowi Z., uczniowi gimnazjum, stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym na okres od 1.01.2005 r. do 30.06.2005 r.
8. **RPO-506792-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję 70b/2005 Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Magdalenie Z., uczennicy gimnazjum, stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym na okres od 1.01.2005 r. do 30.06.2005 r.
9. **RPO-510153-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję 70b/2005 Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Ewelinie Z., uczennicy gimnazjum, stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym na okres od 1.01.2005 r. do 30.06.2005 r.
10. **RPO-506955-XI/05 z 26.08.2005 r.** – skarga na regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy K.
11. **RPO-443506-V/03 z 7.11.2005 r.** – skarga na uchwałę nr XXI/234/2004 Rady Miejskiej w J. z dnia 4.03.2004 r. w sprawie zasad sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy miasta J.
12. **RPO-478644-V/04 z 12.12.2005 r.** – skarga na uchwałę nr IV/26/03 Rady Gminy w D.K. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2005 r. - 31.12.2005 r.

1. **RPO-414810-V/02 z 27.01.2003 r.** – skarga na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania Olgierdowi D. dodatku mieszkaniowego z powodu niezamieszkiwania w lokalu. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 29.09.2005 r., sygn. akt 4/II SA/Po 196/03).

2. **RPO-416691-V/02 z 24.10.2003 r.** – skarga na § 12 pkt 1 uchwały nr LX/369/2002 Rady Miejskiej w K. z dnia 13.06.2002 r. w sprawie zasobu mieszkaniowego oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 5.05.2005 r., sygn. akt 4 II SA/Wr 2359/03).
3. **RPO-460451-V/04 z 14.05.2004 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 28.04.2005 r., sygn. akt I SA/Wa 837/04).
4. **RPO-432597-X/03 z 19.08.2004 r.** – skarga na uchwałę Nr XX/349/2003 Rady m. st. Warszawy z dnia 25.11.2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 18.05.2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1711/04).
5. **RPO-476569-X/04 z 29.09.2004 r.** – skarga na uchwałę Nr 1828/LXXVII/2002 Rady Gminy Warszawa – Centrum z dnia 15.04.2002 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu funkcjonowania Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego”. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 15.06.2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1968/04).

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-447339-V/03 z 14.01.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Rady Miejskiej w K. w przedmiocie ustalenia zasad sprzedaży lokali stanowiących własność miasta K. **Skarga oddalona** (wyrok z 7.09.2005 r., sygn. akt I OSK 1462/05).
2. **RPO-503726-VI/05 z 20.05.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu na postanowienie UKIE w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia uznającego przyznane środki pieniężne za środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Sprawa w toku.
3. **RPO-508333- III/05 z 19.07.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi Jacka P. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, w przedmiocie odmowy przyznania uprawnień kombatanckich. Sprawa w toku.
4. **RPO-432597-X/03 z 22.07.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Nr XX/349/2003 Rady m.st. Warszawy z dnia 25.11.2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. **Skarga uwzględniona** (postanowienie z 19.10.2005 r., sygn. akt I OSK 978/05).
5. **RPO-476784-XI/04 z 31.08.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu oddalającego skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w J. z dnia 7.04.2003 r. w przedmiocie odmowy przyznania jednorazowego świadczenia

pieniężnego na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z przyjęciem dziecka do rodziny zastępczej. Sprawa w toku.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2005 r. - 31.12.2005 r.

1. **RPO-452772-I/03 z 13.07.2004 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi Antoniego K. na postanowienie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o uznaniu za osobę pokrzywdzoną. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 23.02.2005 r., sygn. akt OSK 1185/04).
2. **RPO-479647-IV/04 z 19.08.2004 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę Konstantego C. na decyzję Wojewody Mazowieckiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty Powiatu Warszawskiego odmawiającą stwierdzenia posiadania uprawnień przez skarżącego do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 7.09.2005 r., sygn. akt OSK 1462/04).
3. **RPO-486482-X/04 z 22.10.2004 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi Sławomira W. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie usunięcia drzew z nieruchomości. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 28.06.2005 r., sygn. akt OSK 1702/04).

**Przystąpienie do postępowania sądowego
(przed sądami powszechnymi i administracyjnymi)**

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2005 r. – 31.12.2005 r.

1. **RPO-480756-X/04 z 14.01.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Sądem Rejonowym w K. z odwołania Anny L. od decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w przedmiocie odmowy refundacji laserowej korekty wady wzroku. **Sprawa w toku.**
2. **RPO-501817-X/05 z 06.04.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Rady Miejskiej Cieszyna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miejskiej Cieszyna w przedmiocie nadania nazw ulicom. **Skarga kasacyjna uwzględniona** (uchwała NSA z 11.04.2005 r., sygn. akt II OPS 2/05).
3. **RPO-502070-V/05 z 07.04.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi Gminy i Miasta S. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w S. o odmowie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. **Sprawa w toku.**
4. **RPO-455687-X/03 z 01.08.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze skargi kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w przedmiocie wygaśnięcia mandatu Burmistrza Miasta B. (sygn. akt OSK 747/05). **Sprawa w toku.**

5. **RPO-504675-IV/05 z 30.09.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi Renaty i Janusza R. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 27.06.2005 r. utrzymującą w mocy decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 11.05.2005 r. odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 15.10.2001 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dla odcinka autostrady A4 (sygn. akt VII SA/Wa 1070/05). **Sprawa w toku.**
6. **RPO-518893-I/05 z 29.11.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu ze skargi Komitetu Organizacyjnego Dni Wolności i Tolerancji na decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18.11.2005 r. w przedmiocie zakazu „Marszu Równości” w Poznaniu. **Sprawa w toku** (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14.12.2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05, uchylający zaskarżoną decyzję został zaskarżony przez Wojewodę Wielkopolskiego w dniu 16.01.2006 r.).
7. **RPO-502436-V/05 z 09.12.2005 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Sądem Rejonowym w K. z powództwa Leszka M. przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o zapłatę. **Sprawa w toku.**

b) Zgłoszone wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2005 r. - 31.12.2005 r.

1. **RPO-486908-I/04 z 14.10.2004 r.** - przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku w sprawie ze skargi Redaktora Naczelnego „Gazety Wyborczej Trójmiasto” na bezczynność Rektora Uniwersytetu Gdańskiego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. **Sprawa w toku** (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 20.01.2005 r., sygn. akt II SAB/Gd 66/04, zobowiązujący Rektora do udostępnienia Redakcji informacji publicznej albo wydania decyzji o odmowie udostępnienia tej informacji, został zaskarżony przez Rektora w dniu 30.03.2005 r.).

2. **RPO-490578-I/04 z 3.12.2004 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku w sprawie ze skargi Joanny P. na decyzję Rektora Uniwersytetu Gdańskiego w przedmiocie odmowy przyjęcia na studia. **Skarga odrzucona** (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3.02.2005 r., sygn. akt III SA/Gd 532/04).

Wystąpienia legislacyjne

- 1. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej (RPO-496024-I/05) z 03.02.2005 r.** – w sprawie potrzeby wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełną realizację czynnego prawa wyborczego.
- 2. Minister Sprawiedliwości (RPO-481256-IV/04) z 10.02.2005 r.** – w sprawie projektu ustawy o dostępie do pomocy prawnej.
- 3. Minister Polityki Społecznej (RPO-415804-XI/02) z 09.03.2005 r.** – w sprawie projektu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Pozostałe wystąpienia

a) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego
orzeczenia
(prawo cywilne)

1. **RPO-476213-V/04 z 30.06.2005 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego wydanego w sprawie z powództwa spółdzielni mieszkaniowej przeciwko Andrzejowi C. i Lidii S. o zapłatę. **Skarga odrzucona** (postanowienie z dnia 31.10.2005 r., sygn. akt IV CNP 6/05).
2. **RPO-457749-IV/03 z 15.09.2005 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w sprawie ze skargi Anny C. o wznowienie postępowania zakończonogo prawomocnym nakazem zapłaty. Sprawa w toku.
3. **RPO-398361-IV/02 z 1.12.2005 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego oddalającego apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego wydanego w sprawie o zapłatę sumy pieniężnej potrzebnej do uzupełnienia zachowku. Sprawa w toku.

b) Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego
orzeczenia
(prawo pracy)

1. **RPO-513635-VIII/05 z 14.12.2005 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego wydanego w sprawie z powództwa spółdzielni mieszkaniowej przeciwko Czesławowi N. o ustalenie, iż w okresie pozostawania bez pracy nie nabył on prawa do urlopu wypoczynkowego i że na stronie powodowej nie ciąży

ustawowy obowiązek zapłaty pozwanemu ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy. Sprawa w toku.

c) Skarga kasacyjna (prawo pracy)

1. **RPO-513421-VIII/05 z 19.10.2005 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydanego w sprawie z powództwa Małgorzaty N. przeciwko P. sp. z o.o., o wynagrodzenie. Sprawa w toku.

d) Wniosek o unieważnienie orzeczenia

1. **RPO-490165-II/04 z 19.05.2005 r.** – wniosek o stwierdzenie nieważności postanowienia Najwyższego Sądu Wojskowego z dnia 17.05.1951 r., zmieniającego wyrok Wojskowego Sądu Rejonowego z dnia 14.03.1951 r., na podstawie którego Mikołaj T. uznany został za winnego popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że „brał czynny udział w nielegalnej organizacji Inspektorat Zamojski AK, usiłującej przemocą zmienić ustrój Państwa Polskiego”. **Wniosek uwzględniony** (postanowienie z dnia 15.11.2005 r., sygn. akt IV Ko. 331/05).

Załącznik Nr 12

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie.

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Spotkanie z Wojewodą Pomorskim i Prezydentem Miasta Gdańska. 15.02.2005 r.
2. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w powiecie ryckim: 02.03.2005 r.
 - spotkanie z przedstawicielami władz samorządu lokalnego, wykład Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego.”
3. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu: spotkanie z Wojewodą Dolnośląskim i Prezydentem Miasta Wrocławia oraz udział w Zjeździe Jubileuszowym Medycyny Rodzinnej na Dolnym Śląsku. 10.06.2005 r.
4. Spotkanie Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku z władzami gminy Trzebielino. 10.06.2005 r.
5. Spotkanie Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku z Burmistrzem Miasta Szczytno. 13.09.2005 r.

Placówki opiekuńczo – wychowawcze, resocjalizacyjne dla nieletnich, badanie przestrzegania praw wychowanków

1. Rodzinne Domy Zastępcze i Ośrodek Wspierania Rodziny „Caritas”, Lutol Mokry, Sierczynek i Korytowo. 23-25.02.2005 r.
2. Placówka Socjalizacyjna „Panda” w Koziencach. 29.09.2005 r.

3. Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Ostrołęce i Barczewie. 03-04.11.2005 r.

Szpitalne – badanie i ocena przestrzegania praw pacjenta

1. Szpital Powiatowy w Strzelinie. 03.02.2005 r.
2. Wizytacja Specjalistycznego Psychiatrycznego ZOZ w Jarosławiu. 09-11.03.2005 r.
3. Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych oraz Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Świeciu. 12-14.04.2005 r.
4. Specjalistyczny Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Branicach. 06-09.06.2005 r.
5. Zespół Opieki Zdrowotnej w Dębicy. 20-22.06.2005 r.
6. Szpital Specjalistyczny Św. Zofii oraz Wojewódzki Szpital Bródnowski w Warszawie. 18-19.08.2005 r.
7. Ośrodki Opieki Zdrowotnej w Węgorzewie i Łomży. 07-09.11.2005 r.

Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań i zakłady karne
– badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Areszt Śledczy w Sosnowcu. 18-20.01.2005 r.
2. Komenda Miejska Policji w Szczecinie. 18-21.01.2005 r.
3. Areszt Śledczy w Radomiu. 24-27.01.2005 r.
4. Areszt Śledczy w Złotowie, Zakład Karny w Szczecinku oraz Policyjne Izby Zatrzymań w Żninie i Szubinie. 14-16.03.2005 r.
5. Areszt Śledczy w Bielsku Białej, Zakład Karny w Wadowicach oraz Policyjna Izba Zatrzymań w Oświęcimiu. 14-16.03.2005 r.
6. Areszt Śledczy w Bielsku Białej, Zakład Karny w Nysie, Komendy Powiatowe Policji w Nysie i Strzelinie. 12-15.04.2005 r.
7. Areszt Śledczy w Gdańsku. 09.05.2005 r.

8. Zakład Karny w Grądach Woniecko i Czerwonym Borze. 16-18.05.2005 r.
9. Zakład Karny i Komenda Miejska Policji w Tarnowie. 07-09.06.2005 r.
10. Areszt Śledczy w Słupsku, Oddział Zewnętrzny w Ustce oraz Policyjna Izba Zatrzymań w Bytowie. 20-23.06.2005 r.
11. Zakład Karny w Sieradzu. 05-06.07.2005 r.
12. Policyjna Izba Zatrzymań przy Komendzie Wojewódzkiej Policji w Łodzi. 20.07.2005 r.
13. Komenda Powiatowa Policji w Stalowej Woli i Chrzanowie, Komenda Miejska i Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie. 25.07.2005 r.
24-26.08.2005 r.
14. Areszt Śledczy w Kamieniu Pomorskim oraz Policyjne Izby Zatrzymań w Goleniowie, Kamieniu Pomorskim i Świnoujściu. 01-04.08.2005 r.
15. Zakład Karny w Nowym Wiśniczu, Policyjne Izby Zatrzymań w Bochni i Sandomierzu. 16-19.08.2005 r.
16. Zakład Karny w Koziegłowach. 03-05.10.2005 r.
17. Zakład Karny w Chełmie. 10-12.10.2005 r.
18. Komenda Powiatowa Policji w Kłodzku. 18.10.2005 r.
19. Zakład Karny we Wrocławiu. 19.10.2005 r.
20. Zakład Karny w Potulicach. 26-27.10.2005 r.
21. Areszt Śledczy w Kędzierzynie Koźlu, Zakład Karny i Policyjna Izba Zatrzymań w Głubczycach, Areszt Śledczy i Policyjna Izba Zatrzymań w Ostrowie Wlkp., Izba Wyrzeźwień w Kaliszu. 14.11.2005 r.
22. Areszt Śledczy w Warszawie. 18.11.2005 r.
23. Komenda Powiatowa Policji w Starych Babicach. 29.11.2005 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz
Izby Celne

– kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.

1. Oddział Straży Granicznej w Szczecinie. 18-21.01.2005 r.

2. 10 Warszawski Pułk Samochodowy oraz Pułk Ochrony Instytucji Centralnych MON w Warszawie. 09.03.2005 r.
3. 2 Mazowiecka Brygada Saperów w Kazuniu Nowym. 20.05.2005 r.
4. 17 Wielkopolska Brygada Zmechanizowana w Międzyrzeczu. 08-09.06.2005 r.
5. Izba Celna w Katowicach. 25.07.2005 r.
24-26.08.2005 r.
6. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie. 24-26.08.2005 r.
7. 1 Pułk Specjalny Komandosów w Lublińcu oraz bataliony desantowo- szturmowe w Gliwicach i Bielsku Białej. 13-16.09.2005 r.
8. 22 Brygada Piechoty Górskiej Obrony Terytorialnej w Kłodzku. 18.10.2005 r.
9. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie. 04.11.2005 r.
10. Przejścia Graniczne w Kuźnicy i Gołdapi. 07-09.11.2005 r.
11. Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki w Zegrzu. 14.11.2005 r.
12. Centrum Szkolenia Artylerii i Uzbrojenia w Toruniu. 28.11.2005 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne
-badanie przestrzegania praw cudzoziemców.

1. Centralny Ośrodek Recepcyjny dla Uchodźców w Podkowie Leśnej. 27.01.2005 r.
2. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Lesznowoli. 07.02.2005 r.
3. Ośrodek dla Uchodźców w Mosznej k/ Pruszkowa. 28.06.2005 r.
4. Ośrodek dla Uchodźców w Warszawie. 29.06.2005 r.
22.07.2005 r.
5. Ośrodek dla Uchodźców w Łomży i Białymstoku. 11.10.2005 r.
6. Ośrodek dla Uchodźców w Lininie k/ Góry Kalwarii i Wołominie. 18-19.10.2005 r.
7. Ośrodek dla Uchodźców w Czerwonym Borze. 07-09.11.2005 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich

– przyjmowanie skarg obywateli w terenie.

1. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w powiecie ryckim: 02.03.2005 r.
– przyjęcia interesantów

Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

1. Konferencja inauguracyjna Europejski Rok Edukacji Obywatelskiej w Polsce. 14.01.2005 r.
2. Konferencja inauguracyjna otwarcie Policyjnego Centrum do Walki z Przemocą w Rodzinie. 10.02.2005 r.
3. Okrągły Stół - w sprawie utworzenia Akademii Wschodnioeuropejskiej na pograniczu UE w Polsce. 11.02.2005 r.
4. Konferencja zorganizowana przy współdziałaniu władz lokalnych z cyklu „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem.” Gdańsk 16.02.2005 r.
5. Konferencja nt. „Rola duchowieństwa w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.” 25.02.2005 r.
6. Konferencja nt. „Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji UE.” 03.03.2005 r.
7. Konferencja nt. „Proces prawotwórczy – postulowane kierunki zmian.” 03.03.2005 r.
8. Konferencja nt. „Aktualne formy edukacji przedszkolnej.” 03.03.2005 r.
9. Konferencja nt. „Jaka Konstytucja? Jaka Rzeczpospolita?” 08.03.2005 r.
10. Konferencja nt. „Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową.” 10.03.2005 r.
11. Konferencja zorganizowana przy współdziałaniu władz lokalnych z cyklu „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem.” Olsztyn 17.03.2005 r.

12. Konwersatorium nt. „Bariery aktywności obywatelskiej i sposoby ich przewyciężenia- w kontekście ekonomii społecznej.” 14.04.2005 r.
13. Konferencja nt. „Rynek edukacyjny- perspektywy rozwoju edukacji w społeczeństwie obywatelskim.” 15.04.2005 r.
14. Konferencja nt. „Wymiar sprawiedliwości a media”. 25.04.2005 r.
15. Konferencja zamykająca cykl pt. „Aktywizacja społeczeństwa w walce z bezrobociem”. Warszawa 27.04.2005 r.
16. Konferencja nt. „By piękniej, lepiej i szlachetniej żyć...” 28.04.2005 r.
17. Konferencja nt. „Nieść pomoc dla dobra wspólnego”. 13.05.2005 r.
18. Konferencja nt. „Sprawiedliwość naprawcza jako forma pomocy ofiarom przestępstw.” 18.05.2005 r.
19. Konferencja inaugurująca „Debatę Pro Publico Bono” poświęcona przedsiębiorczości społecznej w Polsce i na świecie. 20.05.2005 r.
20. Konferencja nt. „Konstytucyjne zasady wolności działalności gospodarczej oraz wynikające z niej zasady swobody umów.” 25.05.2005 r.
21. Konferencja nt. „Komornicza egzekucja należności alimentacyjnych.” 31.05.2005 r.
22. Debata odbywająca się w ramach „Akademii Oświęcimskiej” nt. „Prawa człowieka fundamentem europejskiej wspólnoty politycznej.” 06-07.06.2005 r.
23. Konferencja nt. „Dokąd zmierza Europa?” 11.06.2005 r.
24. Konferencja w ramach Programu Edukacja dla Rozwoju nt. „Dziecko, Rodzic, Nauczyciel: Obywatele.” 15.06.2005 r.
25. Konferencja nt. „Wymiar sprawiedliwości dla nieletnich.” 22.06.2005 r.
26. Konferencja nt. „Prasa regionalna – organizacje pozarządowe – społeczeństwo obywatelskie.” 23.06.2005 r.
27. Konferencja nt. „Rola prawników w państwie demokratycznym.” 25.06.2005 r.

28. Konferencja nt. „Wczesna, wielospecjalistyczna, kompleksowa, skoordynowana i ciągła pomoc dziecku zagrożonemu niepełnosprawnością lub niepełnosprawnemu oraz jego rodzinie.”
13.07.2005 r.
Warszawa
29.07.2005 r.
Wrocław
29. Konferencja nt. „Zapobieganie rozdzieleniu rodziny: wzmacnianie praw dziecka w celu jego ochrony.”
21-23.09.2005 r.
30. Konferencja nt. „Zmiany w polskim prawie karnym po wejściu w życie k.k. z 1997 r.”
22.09.2005 r.
31. Konferencja nt. „Łagodne rewolucje.”
06.10.2005 r.
32. Konferencja nt. przyszłości ochrony konsumenckiej i ewolucji prawa ubezpieczeniowego.
09.11.2005 r.
33. V Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej nt. „Ekonomia społeczna a bezradność.” Kraków
10.11.2005 r.
34. Konferencja nt. „Tydzień szerzenia europejskich standardów pracy”.
14-18.11.2005 r.
35. Konferencja nt. „Problemy ścigania i przeciwdziałania przestępstwom wykorzystywania seksualnego dzieci z art. 200 kk., w tym i pedofilii.”
23.11.2005 r.
36. Konferencja w ramach Programu Edukacja dla Rozwoju nt. „Rodzina obywatelska. Rola rodziny w kształtowaniu wartości i postaw obywatelskich.”
29.11.2005 r.
37. Seminarium nt. „Nowa matura – zabezpieczenie i przestrzeganie praw Zdających.”
01.12.2005 r.
38. Konferencja nt. „Co należy zmienić w obowiązującym prawie karnym materialnym i procesowym.”
08.12.2005 r.
39. VIII Forum Prawno – Medyczne obradujące nt. „Aktualne problemy prawa medycznego.”
08.12.2005 r.
40. Konferencja nt. „Rola korporacji prawniczych w państwie prawa.”
17.12.2005 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich lub jego Zastępców

1. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Zastępcy RPO w Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiego Instytutu Ombudsmana. Innsbruck 21.01.2005 r.
2. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu w Instytucie Maxa Plancka. Freiburg 28-30.01.2005 r.
3. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obchodach „Roku Polsko-Niemieckiego”. Kolonia 12-13.04.2005 r.
4. Udział Zastępców Rzecznika w międzynarodowej konferencji nt. „Ombudsman jako środek ochrony prawa do dobrej administracji”. Wilno 14-15.04.2005 r.
5. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w międzynarodowej konferencji nt. „Ponadpaństwowe podstawy prawa karnego”, referat RPO nt. „Wspólne podstawy polskiego, niemieckiego i europejskiego prawa karnego materialnego.” Frankfurt 05.05.2005 r.
6. Oficjalna wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Austrii. Spotkanie z Prezydentem, Ombudsmanem i członkami Trybunału Konstytucyjnego. 18-20.05.2005 r.
7. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w Szczycie Ombudsmanów Państw Grupy Wyszehradzkiej 2005. Budapeszt 24-25.06.2005 r.
8. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w V seminarium krajowych ombudsmanów państw członkowskich Unii Europejskiej. Haga, Holandia 11-13.09.2005 r.
9. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich i Zastępcy RPO w Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Ogólnym Stowarzyszenia Europejski Instytut Ombudsmana. Wilno 24.09.2005 r.

10. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w uroczystości wręczenia Oświęcimskiej Nagrody Praw Człowieka im. Jana Pawła II. Watykan 16.10.2005 r.
11. Udział Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji Okrągłego Stołu nt. „Rola Ombudsmana wobec ostatecznych orzeczeń sądowych.” Albania 23.11.2005 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1. Konferencja nt. „II Europejskie Forum nt. Dostępu do Wymiaru Sprawiedliwości.” Budapeszt 24-26.02.2005 r
2. Udział w spotkaniu konsultacyjnym w ramach realizacji projektu nt. zwalczania dyskryminacji osób z niepełnosprawnością intelektualną i ich rodzin. Bruksela 17-18.03.2005 r.
3. 9 Okrągły Stół Europejskich Ombudsmanów. Kopenhaga 31.03-01.04.2005r.
4. Seminarium nt. „Stosowanie standardów europejskich ochrony praw człowieka przez instytucje powołane do ochrony praw człowieka.” Erewań 25-28.04.2005 r.
5. Udział w konferencji nt. „Ochrona podstawowych praw i wolności w kontekście stosowania prawa karnego.” Bratysława 10.05.2005 r.
6. Udział w konferencji nt. „Europa w działaniu 2005.” Praga 19-21.05.2005 r.
7. Międzynarodowe seminarium ombudsmanów z państw nordyckich i bałtyckich nt. „Kontroli przestrzegania praw konstytucyjnych i standardów praw człowieka. Finlandia 06-07.06.2005 r.
8. Wizyta studyjna w ramach projektu „Partnerstwo socjalne.” Berlin 20-22.06.2005 r.
9. I Kongres Stowarzyszenia Frankofońskiego Komisji Narodowych Promocji i Ochrony Praw Człowieka. Montreal 29.09.-01.10.2005r.

10. Konferencja na temat rosnącej roli prokuratury. 05-09.10.2005 r.
Getynga
11. Konferencja nt. „Współpraca, kooperacja i rozwój 22-23.10.2005 r.
więziennictwa i metod pomocy sprawcom czynów
karalnych w krajach nadbałtyckich.” Grejfwald
12. Konferencja kończąca projekt „Sprawiedliwość, praca i 25-26.11.2005 r.
integracja osób z niepełnosprawnością intelektualną.”
Bruksela

Wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Wizyta w Biurze RPO pracowników Biura 21-25.02.2005 r.
Ombudsmana Albanii.
2. Wizyta w Biurze RPO działaczy na rzecz praw 10.03.2005 r.
człowieka z Kazachstanu i Kirgistanu.
3. Spotkanie w Biurze RPO z opiekunami naukowymi 30.03.2005 r.
„Klinik Prawa” z Ukrainy.
4. Wizyta w Biurze RPO delegacji Sądu Kasacyjnego 12.04.2005 r.
Francji.
5. Wizyta w Biurze RPO zastępcy prokuratora 11.05.2005 r.
generalnego w Wydziale Praw Obywatelskich w
Departamencie Sprawiedliwości USA.
6. Wizyta w Biurze RPO przedstawiciela Biura 13.05.2005 r.
Ombudsmana Kazachstanu i przedstawiciela
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Kazachstanu.
7. Wizyta studyjna delegacji urzędu obrońcy Praw 16-25.05.2005 r.
Człowieka Armenii.
8. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą 22.05.2005 r.
niemieckich dyplomatów i konsulów honorowych.
Oświęcim
9. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Albanii. 30.05-03.06.2005r.
10. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli organizacji 29.06.2005 r.
pozarządowych z Tadżykistanu.

11. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z działaczami organizacji pozarządowych Ukrainy. 05.07.2005 r.
12. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami organizacji pozarządowych, niezależnej prasy i wydawnictw z Kazachstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu i Tadżykistanu. 06.07.2005 r.
13. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli Instytutu ds. reformy systemu karnego Mołdawii. 07.07.2005 r.
14. Wizyta w Biurze RPO Zastępcy Sekretarza Generalnego FIFA i przedstawiciela Komitetu Wykonawczego UEFA. 19.08.2005 r.
15. Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z dziennikarzami z Gruzji. Kraków 27.08.2005 r.
16. Wizyta w Biurze RPO delegacji Sądu Najwyższego z Kazachstanu. 20.09.2005 r.
17. Wizyta w Biurze RPO Ombudsmana Gruzji. 20.09.2005 r.
18. Wizyta w Biurze RPO przedstawicieli organizacji pozarządowych, niezależnej prasy i wydawnictw Kazachstanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. 20.09.2005 r.
19. Wizyta w Biurze RPO delegacji Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom. 23.09.2005 r.
20. Wizyta w Biurze RPO Zastępcy Ombudsmana Kirgistanu. 27.09.2005 r.
21. Wizyta w Biurze RPO parlamentarzystów i urzędników wietnamskiego Zgromadzenia Narodowego. 04.10.2005 r.
22. Wizyta w Biurze RPO delegacji Najwyższej Rady Sądownictwa Ukrainy. 04.10.2005 r.
23. Wizyta w Biurze RPO grupy młodych Rosjan, uczestników programu dla młodych analityków polityki publicznej. 05.10.2005 r.
24. Wizyta w Biurze RPO Rzecznika Praw Obywatelskich Angoli. 05-08.10.2005 r.
25. Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą prawników z Białorusi. 15.11.2005 r.

26. Wizyta w Biurze RPO dziennikarzy, działaczy organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli władz lokalnych z Armenii. 17.11.2005 r.
27. Wizyta w Biurze RPO dziennikarzy z krajów byłego Związku Radzieckiego. 29.11.2005 r.
28. Wizyta w Biurze RPO pracowników szkół prawa w Japonii. 09.12.2005 r.