SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 30 listopada 2007 r. **Druk nr 23**

MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

PANIE I PANOWIE
SENATOROWIE
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję wniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 14 maja 2007 r. dokument:

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2006 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

(-) Bogdan Borusewicz

INFORMACJA

Rzecznika Praw Obywatelskich

za 2006 r.

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

Spis treści

1. Wprowadzenie 7

2. Prawo do sądu i właściwej procedury sądowej 13
   - A. Kompetencje asesora sądowego w polskim wymiarze sprawiedliwości 13
   - B. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia finansowego ofiarom represji nazistowskich 18
   - C. Brak wymogu sporządzania uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia 22
   - D. Apelacja w postępowaniu uproszczonym – art. 505(10) § 3 Kpc 25
   - E. Wykreślenie hipoteki 28
   - F. Opłaty sądowe 29
   - G. Ograniczenia możliwości wznowienia postępowania karnego – art. 540 § 2 Kpk 33
   - H. Zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i publikację w prasie wizerunku osób podejrzanych (oskarżonych) 36
   - I. Procedura ułaskawieniowa – możliwość wstrzymania postępowania ułaskawieniowego przez sąd 38
   - J. Zaostrzona sankcja karna za zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem 39
   - K. Przewlekłość postępowania przygotowawczego 40
   - L. Prawo do obrony 41
   - Ł. Właściwość sądu 47
   - M. Nieprawidłowości w postępowaniu egzekucyjnym 50
   - N. Bezpłatne poradnictwo prawne 53
   - O. Oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej 56
   - P. Rażące naruszenie prawa sygnalizowane w kasacjach w sprawach karnych 56

R. Utrudniony dostęp do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się uczestnika postępowania karnego 62

3. Wolność osobista 64
A. Przedłużanie tymczasowego aresztowania (art. 263 Kpk) 64
B. Zarządzenie przez prokuraturę zatrzymania osób podejrzanych (art. 247 § 1 Kpk) 74
C. Skierowanie oskarżonego na obserwację psychiatryczną w zamkniętym zakładzie leczniczym (art. 203 Kpk) 77

4. Bezpieczeństwo obywateli 81

5. Ochrona praw ofiar przestępstw 92

6. Konstytucyjne prawa i wolności obywateli 115
A. Wolność słowa i prawo do informacji 115
B. Lustracja 121
C. Wolność zgromadzeń 123
D. Brak możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne 124
E. Dyskryminacje 125
F. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego 128
G. Zasady zdawania egzaminu zawodowego 130
H. Nowe matury i rekrutacja na studia wyższe 134
I. Odmowa nostryfikacji dyplomu zagranicznej uczelni 136
J. Tytuły zawodowe oraz rodzaje dyplomów wydawanych przez uczelnie 136

7. Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądowo-administracyjnego 138

8. Rozbieżności w stosowaniu prawa 143

9. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną 150

10. Prawo do pracy i do wykonywania zawodu 164
A. Wynagrodzenia 164

B. Bezrobocie 166
C. Czas pracy 168
D. Bezpieczeństwo pracy 170
E. Postępowania karne dotyczące naruszania przez pracodawców praw osób zatrudnionych 172
F. Poddawanie pracowników badaniom przy pomocy wariografu 173
G. Zatrudnianie niepełnosprawnych 174
H. Zatrudnianie cudzoziemców 176
I. Warunki zatrudnienia nauczycieli 178

11. Praca Polaków za granicą 180
A. Pomoc dla Polaków pracujących za granicą 180
B. Warunki pracy, naruszenia praw pracowniczych Polaków pracujących za granicą 184
C. Działania zorganizowanych grup przestępczych na szkodę polskich obywateli podejmujących pracę za granicą 187
D. Opieka konsularna 192
E. Sytuacja podatkowa obywateli polskich podejmujących pracę za granicą 195

12. Prawo do zabezpieczenia społecznego 203
A. Prawo do emerytury lub renty i zasady ustalania ich wysokości 203
B. Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu 217
C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna 224
D. Osoby represjonowane, kombatanci, inwalidzi wojenni 235
E. Świadczenia wyjątkowe 242

13. Ochrona zdrowia 245
A. Odpowiedzialność pracowników medycznych 245
B. Dostęp do świadczeń zdrowotnych 250
C. Finansowanie świadczeń zdrowotnych 260
D. Wybrane zagadnienia z zakresu ochrony praw pacjenta 264
E. Problem emigracji pracowników medycznych 275
F. Akcja protestacyjna lekarzy 277

14. Ochrona środowiska 279

15. Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych 288
A. Zaliczka alimentacyjna 288
B. Zasiłki rodzinne 294
C. Przeprowadzanie badań DNA 294
D. Uznanie dziecka po jego śmierci 296
E. Procedura wydawania dowodu osobistego osobom małoletnim 297
F. Przeciwdziałanie zjawisku wykorzystywania dzieci do żebrania 298
G. Naruszenia praw dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych 299
H. „Bunt" w schronisku dla nieletnich 302
I. Ochrona praw osób niepełnosprawnych 303
J. Propagowanie pedofilii na stronach internetowych 307

16. Prawo do nauki 309
A. Egzaminy maturalne 309
B. Realizacja obowiązku szkolnego i nauki 314
C. Akcja rozdawania podręczników szkolnych oznakowanych logo partii politycznej 316
D. Przepełnienie klas szkolnych 317
E. Przemoc w szkołach 319
F. Wliczanie oceny z religii do średniej ocen 321
G. Ankiety zawierające pytania dotyczące uczennic w ciąży, rozesłane do szkół z inicjatywy Ministerstwa Edukacji Narodowej 322

17. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych 325
A. Prawa lokatorów 325
B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych 328
C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych 333
D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych 337
E. Sprzedaż lokali mieszkalnych 343
F. Sprawy dostaw energii i wody 347

18. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane 349

A. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności 349
B. Prawo budowlane 356
C. Reprywatyzacja i prywatyzacja 361

19. Ochrona konsumentów 365

20. Problematyka danin publicznych 376
A. Podatek dochodowy od osób fizycznych 376
B. Podatek od towarów i usług 387
C. Podatek akcyzowy 394
D. Podatek od spadków i darowizn 396
E. Ordynacja podatkowa 397

21. Działalność gospodarcza 400

22. Ruch drogowy 413

23. Wykonywanie kar i środków karnych 419
A. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych 419
B. Warunki socjalno-bytowe w wizytowanych zakładach karnych i aresztach śledczych 421
C. Palenie tytoniu 422
D. Leczenie i terapia zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym 423
E. Korespondencja urzędowa osób pozbawionych wolności 425
F. Widzenia osób tymczasowo aresztowanych 427
G. Karanie dyscyplinarne 429
H. Warunkowe zawieszenie wykonania kary 430

24. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych 432
A. Zawodowa służba wojskowa 432
B. Zasadnicza służba wojskowa 435
C. Ochrona praw funkcjonariuszy 437

25. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych 447
A. Ochrona praw cudzoziemców 447

B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych 452

26. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi. Zespoły eksperckie. 455

27. Działalność Pełnomocników terenowych RPO 466
A. Zespół Terenowy we Wrocławiu 466
B. Zespół Terenowy w Gdańsku 474

Załączniki:
Zał. Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne 481
Zał. Nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO 493
Zał. Nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO 525
Zał. Nr 4 - Zgłoszenie udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO 529
Zał. Nr 5 - Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów 534
Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne 534
Zał. Nr 6 - Kasacje 537
Zał. Nr 7 - Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 540
Zał. Nr 8 - Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego 543
Zał. Nr 9 - Przystąpienie do postępowania sądowego 545
Zał. Nr 10 - Wystąpienia legislacyjne 548
Zał. Nr 11 - Pozostałe wystąpienia 549
Zał. Nr 12 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie 551

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 rejonów[1]. 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.

2. Zgodnie z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek taki jest wolny od opłat i nie wymaga szczególnej formy.

Rzecznik może także podejmować czynności z własnej inicjatywy, m. in. na skutek informacji zamieszczonej 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

---

[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).

wpływających do Rzecznika (w 2006 r. – 49 387). Są to sprawy właściwie z całego zakresu życia społecznego. Najwięcej, co jest pewną ilustracją istniejących w państwie warunków, obok skarg z zakresu prawa karnego (23,1%), było dotyczących zagadnień socjalnych (13,5%).

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. W 2006 r. do Trybunału Konstytucyjnego skierowanych zostało 15 wniosków o uznanie poszczególnych aktów normatywnych za niezgodne z Konstytucją oraz 27 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 2006 r. Rzecznik skorzystał w 122 przypadkach. W okresie tym przedłożył 6 pytań prawnych Sądowi Najwyższemu i wniósł 78 kasacji, 2 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jeden wniosek o unieważnienie orzeczenia, a także 7 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego i 11 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 20 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 2006 r. – 316 wystąpień), 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. W okresie objętym Informacją rozpatrzono 31 089 nowych spraw indywidualnych, z których

11 997 podjęto do prowadzenia (w tym 1 226 w ramach wystąpienia o charakterze generalnym), a w

17 798 wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, w 429 sprawach zwrócono się o uzupełnienie wniosku, a 357 przekazano według właściwości. Równocześnie w Biurze RPO przyjęto 6 081 interesantów oraz przeprowadzono

19 476 rozmów telefonicznych, udzielając stosownych wyjaśnień i porad.

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. 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. W 2000 r. do ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich wprowadzono art. 17a, nakładający na Rzecznika obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dyspozycja ta zmaterializowała się w realizacji kilku programów: Ruch Przeciw Bezradności Społecznej, Poradnictwo Prawne i Obywatelskie, Konkurs na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską Pro Publico Bono, Akademia

Oświęcimska. 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. Wytyczenie przez Rzecznika V kadencji nowych kierunków działalności, polegających na szerokiej promocji najważniejszych społecznie i kulturowo zagadnień z zakresu ochrony wolności i praw człowieka, spowodowało przyjęcie formuły konferencyjnej jako najskuteczniejszej drogi przekazu rekomendacji Rzecznika środowiskom społecznym, naukowym i zawodowym. W 2006 r. w zakresie pracy informacyjno-edukacyjnej działalność Rzecznika była skoncentrowana na wywiadach telewizyjnych, jak również 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 uczestniczył w obradach Okrągłego Stołu Europejskich Krajowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka oraz Rzecznika Praw Człowieka Rady Europy, Ateny (27-28.09.2006 r.) a także spotkał się z Ombudsmanem Unii Europejskiej i Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, Strasburg, 28.03.2006 r. W dniach 18-19.05.2006 r. miał miejsce Szczyt Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej zorganizowany przez Ombudsmana Czech, Brno. Kontynuowana jest 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 odbyła się w Wiedniu (11-13.06.2006 r.) Konferencja Europejskich Ombudsmanów oraz Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów – Region Europejski, podczas której przedstawiony został model polskiego ombudsmana. W ramach kontaktów dwustronnych Rzecznik przyjął 21.06.2006 r. Ombudsmana z Izraela. W 2006 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 w Biurze przyjęto delegację Krajowej Komisji Praw Człowieka Korei Południowej (18.12.2006 r.). W 2006 r. odbywały się także 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 z krajów byłego Związku Radzieckiego, a także pracowników naukowych z Chin.

W roku 2006 Rzecznik zorganizował m.in. cztery duże konferencje międzynarodowe:

„Międzynarodowy Instytut Arbitrażowo – Mediacyjny" (17.03.2006 r.), „Migracja zarobkowa – przyczyny i skutki" (4.10.2006 r.), „Teoria i praktyka stosowania sankcji karnych" (6-10.09.2006 r.) oraz „Wolności i Prawa Obywatelskie w Rzeczypospolitej i na Świecie"(9.12.2006 r.).

Uczestnikami tych konferencji byli ombudsmani z krajów UE, wykładowcy z USA i WLK. Brytanii, pracownicy naukowi, sędziowie, parlamentarzyści i członkowie rządu. Liczba uczestników na każdej z tych konferencji wynosiła od 150 do 300 uczestników.

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. W 2006 r. w Biurze działało 13 zespołów merytorycznych, zespół prezydialny, samodzielne

wydziały: Spraw Osobowych i Wynagrodzeń oraz Finansowy, pion Ochrony Informacji Niejawnych, komórka audytu wewnętrznego, a także dwaj Pełnomocnicy terenowi z siedzibą we Wrocławiu i Gdańsku, którzy kierują statutowymi jednostkami organizacyjnymi Biura Rzecznika (zespołami terenowymi) w tych miastach, z obszarem właściwości dla województw: dolnośląskiego, opolskiego i lubuskiego (Wrocław) oraz pomorskiego, warmińsko–mazurskiego i zachodnio–pomorskiego (Gdańsk).

2. Prawo do sądu i właściwej procedury sądowej

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

A. Kompetencje asesora sądowego w polskim wymiarze sprawiedliwości[2]

Rzecznik zgłosił udział[3] w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych[4] dotyczących kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości i przedstawił następujące stanowisko: „Przepis art. 135 § 1 ustawy z dnia 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zezwalający Ministrowi Sprawiedliwości, za zgodą kolegium sądu okręgowego na powierzenie asesorowi sądowemu pełnienia czynności sędziowskich w sądzie rejonowym na czas określony nieprzekraczający czterech lat, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1, art. 179, art. 180 ust. 1 i 2, a także niezgodny z art. 32 Konstytucji RP."

Uzasadniając przystąpienie do skarg konstytucyjnych Rzecznik wskazał, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych, gwarantowanych konstytucyjnie praw. W świetle obowiązującej Konstytucji prawo to jest odrębnie sformułowane (art. 45 ust. 1) oraz wzmocnione szeregiem przepisów Konstytucji tworzących zespół gwarancji zapewniających obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy.

---

2 Omawiana problematyka była tematem artykułów, które ukazały się na łamach „Rzeczpospolitej" z 2.11.2006 r. – „Asesorzy nie powinni wydawać wyroków" oraz z 3.11.2006 r. – „Asesor powinien pomagać sędziemu, a nie wydawać wyroki".

3 RPO-523562-I/06 z 8.03.2006 r.

4 Sygn. akt SK 7/06

Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinien opierać się na:

1) właściwości, co oznacza, że sądy powinny być fachowe, jeśli chodzi o obsadę personalną, jak i w odniesieniu do określenia ich kompetencji rzeczowej oraz sposobu organizacji pracy sędziów;
2) niezależności, która jest gwarancją autonomii sądów i sędziów względem innych organów państwowych i osób;
3) bezstronności nakazującej neutralność względem jakichkolwiek interesów;
4) niezawisłości, która polega na podporządkowaniu sędziów wyłącznie Konstytucji oraz ustawom.

Ustawodawca wprowadzając w art. 135 § 1 ustawy – Prawo o ustrojów sądów powszechnych uregulowanie dające możliwość Ministrowi Sprawiedliwości powierzenia asesorowi sądowemu pełnienia czynności sędziowskich, a więc sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie zagwarantował stronom postępowania jednakowej możliwości rozpatrzenia ich spraw przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ustawodawca zróżnicował je w ten sposób, że tylko niektóre ze stron postępowania mogą liczyć, że w sprawach ich będą orzekać wyposażeni w pełne konstytucyjne gwarancje sędziowie, natomiast pozostałe z nich, których sprawy rozpatrywać będą nie mający tychże gwarancji asesorzy sądowi, prawa tego zostały pozbawione.

Konstytucja gwarantuje szczególny status sędziów. Zgodnie z art. 179 sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Status asesora sądowego jest uregulowany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Stosunek pracy asesora sądowego – w świetle art. 134 § 1 wspomnianej ustawy – nawiązuje się na wniosek osoby zainteresowanej, na czas określony, na podstawie mianowania

przez Ministra Sprawiedliwości. Asesor sądowy nie korzysta, tak jak sędzia, z przywileju nieusuwalności, gdyż, zgodnie z art. 134 § 4 ustawy – Prawo o ustrojów sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości może zwolnić go po uprzednim wypowiedzeniu, za zgodą kolegium sądu okręgowego. Zgodnie z art. 135 § 2 ustawy – Prawo o ustrojów sądów powszechnych asesorzy sądowi w zakresie orzekania są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom, jednakże w myśl § 5 i § 6 tego artykułu, asesor na czas pełnienia czynności sędziowskich pozostaje pod pieczą sędziego wyznaczonego do pełnienia funkcji konsultanta.

Nie ulega wątpliwości, że celem asesury jest kształcenie kadry sędziowskiej o wysokich kwalifikacjach zawodowych, a przede wszystkim przygotowanie określonej osoby do objęcia urzędu sędziego. Jednakże pozostawienie asesora sądowego, w okresie pełnienia czynności sędziowskich, pod pieczą sędziego pełniącego funkcję konsultanta, który uprawniony jest do kontroli posiedzeń sądowych odbywanych pod przewodnictwem asesora, a tym samym i jego działalności orzeczniczej, koliduje z zasadą niezawisłości. Podstawową przesłanką niezawisłości sędziowskiej jest bowiem stworzenie takich warunków, aby sędzia nie był poddawany jakimkolwiek naciskom, co oznacza zakaz podejmowania jakichkolwiek pozaprocesowych oddziaływań na decyzje sędziego przez władze lub czynniki polityczne, strony, uczestników postępowania, a także przez przełożonych. Trudno natomiast uznać, zważywszy na istniejącą swoistego rodzaju podległość między asesorem pełniącym czynności sędziowskie, a sędzią pełniącym funkcję konsultanta, od którego opinii i sprawozdań uzależnione jest powołanie asesora na stanowisko sędziego, że wydawane w takiej sytuacji przez asesora orzeczenia zawsze będą zgodne z jego sumieniem i wewnętrznym przekonaniem.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z rozpoznawaniem wskazanych, połączonych skarg konstytucyjnych, wydał[5] postanowienie, w którym zasygnalizował Sejmowi RP konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy

---

[5] Postanowienie z 30.10.2006 r., S 3/06.

ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, tak aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu. W świetle informacji przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Sprawiedliwości[6], w 2006 r. w sądach rejonowych pracowało 5237 sędziów oraz 1637 asesorów, którym powierzono sprawowanie władzy sądowniczej. Wynika stąd, że 23,81% osób orzekających w sądach rejonowych to asesorzy sądowi. W ocenie Ministra Sprawiedliwości asesorzy stanowią trzon kadry orzeczniczej i rozpoznają gros spraw wpływających do sądów. W wielu sądach rejonowych jest więcej asesorów niż sędziów. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów doprowadziłoby do sytuacji, w której asesorzy nie mogliby wykonywać czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Władzę sądowniczą mogliby sprawować wówczas wyłącznie sędziowie; liczba osób orzekających w sądach uległaby zatem istotnemu zmniejszeniu. W rezultacie doprowadziłoby to do znacznego wydłużenia czasu prowadzenia postępowań sądowych. Tymczasem prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element konstytucyjnego prawa do sądu. W uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powinność zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych w sądach spoczywa, w pierwszej kolejności, na ustawodawcy oraz na organach władzy wykonawczej, szczególnie na Ministrze Sprawiedliwości. Odpowiednie organy władzy publicznej powinny możliwie szybko przygotować i wprowadzić rozwiązania, które zmienią dotychczasowy model kształcenia i powoływania osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, zapewniając pełną zgodność rozwiązań ustawowych z Konstytucją.

Rzecznik w związku z postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości[7], w którym zwrócił się z prośbą o pilne podjęcie prac nad nowym

---

6 W piśmie z 2.10.2006 r.

7 RPO-523562-I/06 z 21.11.2006 r.

unormowaniem statusu asesorów, polegającym między innymi na powierzeniu im wykonywania funkcji, które nie są sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (np. stwierdzenie nabycia spadku, wydawanie nakazów zapłaty itp.) i pozostawać będą w zgodzie z Konstytucją.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[8] Rzecznika, że Minister Sprawiedliwości powołuje i odwołuje asesora oraz powierza asesorowi obowiązki sędziowskie w sądzie rejonowym za zgodą kolegium właściwego sądu okręgowego. Asesor, któremu nie powierzono obowiązków sędziowskich, jest upoważniony do wykonywania czynności referendarza sądowego (art. 135 § 3 powołanej ustawy). W związku z tym rozważane są różne warianty zmian statusu asesora, poczynając od powierzenia asesorowi głównie obowiązków administracyjnych, a obowiązków orzeczniczych w ograniczonym zakresie, ewentualnie w zakresie szerszym aniżeli wynika to z upoważnienia referendarza sądowego. W Ministerstwie Sprawiedliwości rozważane jest uregulowanie statusu asesora w wersji zbliżonej do zaproponowanej w piśmie przez Rzecznika. Ten wariant przewiduje, że asesor sądu rejonowego będzie sędzią i zostanie objęty wszystkimi gwarancjami niezawisłości sędziowskiej ustanowionymi w Konstytucji.

Jednocześnie w odpowiedzi podkreślił, iż dostrzegając skutki ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego traktuję tę sprawę jako priorytetową. Niemniej stanowisko Ministra Sprawiedliwości w tej kwestii zostało już wyrażone, w odpowiedzi skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 października 2006 r. Ewentualne orzeczenie Trybunału kwestionujące konstytucyjność poszczególnych przepisów dotyczących asesorów sądowych wytyczy także kierunek prac legislacyjnych i pozwoli na wybranie wariantu rozwiązania najbardziej racjonalnego i najlepiej pasującego do systemu prawnego, rozwiązania wypływającego z tradycji polskiego wymiaru sprawiedliwości i nawiązującego do najlepszych wzorów europejskich.

---

8 Pismo z 5.01.2007 r.

B. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia finansowego ofiarom represji nazistowskich

Rzecznik zgłosił udział[9] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława K.[10] dotyczącej możliwości zaskarżenia ostatecznego rozstrzygnięcia organu Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie". Rzecznik prezentuje pogląd, że spory z Fundacją należą do spraw cywilnych i mogą być rozpatrywane przez sądy powszechne. Stanisław K. ubiegał się o świadczenie pieniężne z Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie". Właściwe organy tej Fundacji uznały, że nie spełnia on warunków uprawniających do otrzymania świadczenia. Skarżący potraktował ostateczne rozstrzygnięcie organu Fundacji jak decyzję administracyjną i wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Fundacji. Ponieważ Fundacja nie nadała skardze dalszego biegu, skarżący skierował do WSA wniosek o ukaranie Komisji Odwoławczej Fundacji grzywną, zgodnie z art. 55 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wniosek ten został odrzucony przez sąd administracyjny, który w uzasadnieniu postanowienia stwierdził, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych Fundacja „Polsko – Niemieckie Pojednanie" nie działa jako organ administracji publicznej powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. W konsekwencji, rozstrzygnięcia Fundacji w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania świadczeń finansowych nie są decyzjami administracyjnymi. Pogląd ten został podzielony przez Naczelny Sąd Administracyjny, który oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie o oddaleniu wniosku o ukaranie Fundacji grzywną. Skarżący nie podejmował próby poddania kontroli kwestionowanego rozstrzygnięcia organu Fundacji na drodze postępowania przed sądem powszechnym.

---

9 RPO-535698-V/06 z 1.09.2006 r.

10 Sygn. akt 53/06.

Fundacja „Polsko – Niemieckie Pojednanie” została powołana do życia w wyniku polsko-niemieckiej umowy z dnia 16.10.1991 r. Na mocy tej umowy rząd RFN, kierując się względami humanitarnymi, przekazał 500 mln marek celem udzielenia pomocy szczególnie poszkodowanym ofiarom prześladowań nazistowskich. Fundacja działa na podstawie ustawy z dnia 6.04.1984 r. o fundacjach. Fundatorem jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa.

W dniu 6.07.2000 r. Bundestag uchwalił ustawę powołującą do życia niemiecką Fundację „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Fundacja ta dysponuje środkami, z których od 2001 r. Fundacja „Polsko – Niemieckie Pojednanie” realizuje wypłaty świadczeń. Od lipca 2001 r. polska Fundacja wypłaca również świadczenia ze środków austriackiego „Funduszu Pojednania, Pokoju i Współpracy”, powstałego na mocy austriackiej umowy z dnia 10.07.2000 r. Po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie świadczenia, każdy zainteresowany otrzymuje decyzję na piśmie o przyznaniu (zawiadomienie uprawniające do odbioru pieniędzy) bądź odmowie przyznania świadczenia wraz z uzasadnieniem. Od decyzji przysługuje prawo odwołania do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej Fundacji, której rozstrzygnięcia są ostateczne. Od początku działania Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie” pojawił się problem, czy rozstrzygnięcia Fundacji podlegają kontroli sądowej – na drodze postępowania przed sądem powszechnym albo sądem administracyjnym. Orzeczenia sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, a także sądów administracyjnych w praktyce doprowadziły do sytuacji, w której rozstrzygnięcia Fundacji nie podlegały w ogóle kontroli na drodze sądowej. Tymczasem w uzasadnieniu wyroku z dnia 12.07.2006 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie[11] stwierdził, że zarzut niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie przeciwko Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie” o ustalenie jest niezasadny. Sąd ten wskazał nadto, że dostęp do sądu w sprawach związanych z zaskarżaniem decyzji Fundacji dotyczących odszkodowań wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka

[11] Sygn. akt I ACa 215/06.

i podstawowych wolności, co zostało potwierdzone orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 8.06.2006 r.[12] Szeroko rozumiany dostęp do sądów gwarantuje obywatelom również art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika nie jest trafny pogląd, że na rozstrzygnięcia Fundacji, z uwagi na publicznoprawny charakter świadczeń pieniężnych dla ofiar represji nazistowskich, służy skarga do sądu administracyjnego.

Kluczowe znaczenie dla oceny, czy dana sprawa jest sprawą administracyjną (należącą do właściwości sądów administracyjnych) ma to, czy pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie, a podmiotem do którego zadań należy rozstrzyganie o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia, powstaje stosunek administracyjnoprawny.

O powstaniu stosunku administracyjnoprawnego można mówić wówczas, gdy ma on charakter indywidualny, władczy, a ponadto powstaje na podstawie wyraźnych przepisów prawa administracyjnego, zaś rozstrzyganie konfliktów na tle jego treści następuje w trybie procedury administracyjnej. Stosunek administracyjnoprawny może powstać wyłącznie wówczas, gdy wynika z przepisów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem źródłem praw podmiotowych po stronie osoby ubiegającej się o świadczenia pieniężne z Fundacji są statut Fundacji i Regulamin Komisji Weryfikacyjnej Fundacji, oraz ustawa niemiecka i austriacka z lipca 2001 r. Wymienione akty prawne nie stanowią źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu Konstytucji RP. Tym samym nie może w ogóle powstać stosunek administracyjnoprawny pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a Fundacją „Polsko – Niemieckie Pojednanie”.

Wykluczenie właściwości sądów administracyjnych w omawianych sprawach oznacza w ocenie Rzecznika, iż w tym zakresie znajdzie zastosowanie domniemanie wynikające z art. 177 Konstytucji RP, obligujące sąd powszechny do rozstrzygnięcia takiej sprawy. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 8.06.2006 r.

---

[12] Sprawa Woś przeciwko Polsce, skarga Nr 22860/02.

stwierdził, że po stronie osoby uprawnionej do otrzymania świadczenia z Fundacji, w świetle jej wewnętrznych uregulowań powstaje roszczenie, będące roszczeniem o charakterze cywilnym.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 199(1) Kpc sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Z kolei, w myśl art. 58 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd nie może odrzucić skargi z powodu braku właściwości sądu administracyjnego, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy.

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka poinformował Rzecznika[13], iż podjął działania mające na celu systemowe uregulowanie spraw osób kwestionujących rozstrzygnięcia Fundacji. Zgodnie z porozumieniem pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Sprawiedliwości właściwy prokurator do końca 2006 r. ma wnieść w imieniu osób, których skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu zostały już zakomunikowane Rządowi, powództwo do sądu powszechnego na podstawie art. 55 Kodeksu postępowania cywilnego w celu potwierdzenia możliwości sądowej kontroli decyzji Fundacji. Postępowanie zainicjowane przez prokuratora w imieniu skarżących miałoby na celu udowodnienie istnienia pozytywnej praktyki sądów powszechnych. Udowodnienie możliwości odwołania się do polskiego organu sądowego przez skarżących pozwoliłoby na powrót wszystkich skarg byłych robotników przymusowych do systemu krajowego i rozpatrzenie ich w ramach polskiego porządku prawnego.

Niezależnie od przystąpienia do skargi konstytucyjnej Rzecznik, w związku z rozbieżnościami w wykładni prawa, skierował wniosek do Sądu Najwyższego[14] o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: czy w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów

---

13 Pismo z 29.10.2006 r.

14 RPO-544926-V/06 z 23.11.2006 r.

Fundacji „Polsko – Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich dopuszczalna jest droga sądowa?

C. Brak wymogu sporządzania uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Rzecznik przystąpił w 2006 r. do dziesięciu skarg konstytucyjnych[15], w których zakwestionowany został ten sam przepis Kodeksu postępowania cywilnego. Przystępując do każdej ze skarg Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: „Art. 398(9) § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.”

Zgodnie z zaskarżonym przepisem, postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie wymaga pisemnego uzasadnienia. Rzecznik podziela pogląd utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż ani przepisy Konstytucji RP, ani Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie przyznają obywatelom „prawa do trzeciej instancji”. Rzecznik stoi na

---

15 RPO-525471-IV/06 z 13.04.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki TELKONET Sp. z o.o. (sygn. akt SK 12/06).
RPO-535252-IV z 11.08.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Mirosława P. (sygn. akt SK 48/06).
RPO-534539-IV/06 z 11.08.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gerarda W. (sygn. akt SK 44/06) połączonej ze skargą spółki TELKONET Sp. z o.o. (sygn. akt SK 12/06).
RPO-535175-IV/06 z 18.08.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Loreco” Sp. z o.o. (sygn. akt SK 47/06).
RPO-535944-IV/06 z 18.08.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anety M. (sygn. akt SK 55/06).
RPO-537065-IV/06 z 18.08.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Altro Polska” Sp. z o.o. (sygn. akt SK 59/06).
RPO-540403-IV/06 z 31.10.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marii D. (sygn. akt SK 68/06).
RPO-540740-IV/06 z 3.11.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki Towarzystwo Powierniczo-Konsultingowe „Protor” Sp. z o.o. (sygn. akt SK 69/06).
RPO-543765-IV/06 z 3.11.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Stanisława D., Krystyny D. oraz Tadeusza D. (sygn. akt SK 73/06).
RPO-546020-IV/06 z 12.12.2006 r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marka Z. (sygn. akt 84/06).

stanowisku, że przepisy postępowania cywilnego nie muszą zapewniać stronom rozpatrzenia sprawy przez Sąd Najwyższy, a możliwość odwołania do trzeciej instancji wykracza poza konstytucyjne minimum.

Niemniej jednak, jeżeli ustawodawca – w wybranych przez siebie kategoriach spraw – uregulował dostęp do trzeciej instancji, a samo postępowanie odbywa się przed organem władzy sądowniczej (Sądem Najwyższym), postępowanie to musi odpowiadać konwencyjnym i konstytucyjnym standardom rzetelnego procesu sądowego. Niedopuszczalne jest zatem założenie, iż skoro ustawodawca i tak przyznaje „ponadstandardową" możliwość rozpoznania sprawy przez sąd trzeciej instancji, kształt tego postępowania może być całkowicie dowolny. Instytucja przedsądu została wprowadzona w 2000 r. Miała ona ograniczyć napływ kasacji do Sądu Najwyższego. Sposób rozpoznawania sprawy w przesądzie cechuje się znacznym uproszczeniem w stosunku do właściwego postępowania kasacyjnego, w którym Sąd Najwyższy rozpatruje sprawę w składzie co najmniej trzech sędziów. W wypadkach wskazanych w art. 398(11) Kpc odbywa się to na jawnej rozprawie, w której mają prawo wziąć udział strony (uczestnicy) postępowania. Zapadłe w sprawie rozstrzygnięcia podlegają zaś uzasadnieniu – zarówno ustnemu na rozprawie, jak i później – także pisemnemu, poprzez obowiązek doręczenia (z urzędu lub na wniosek) pisemnego uzasadnienia wszystkim uczestnikom postępowania. Tych gwarancji procesowych pozbawione jest postępowanie w przedmiocie przedsądu. Zasadą jest rozpatrywanie sprawy przez jednego sędziego, na posiedzeniu niejawnym i bez udziału stron. Postanowienie Sądu Najwyższego jest niezaskarżalne. O ile jednak w poprzednim stanie prawnym obowiązującym do dnia 5.02.2006 r., uczestnik postępowania miał jeszcze przynajmniej teoretycznie możliwość dowiedzenia się o motywach rozstrzygnięcia, co jest szczególnie istotne zwłaszcza przy rozstrzygnięciach negatywnych, o tyle prawa tego został teraz całkowicie pozbawiony. Obecnie bowiem nie dość, że nie biorąc udziału w posiedzeniu sądu, nie tylko nie wie, kiedy i w jaki sposób jego sprawa była rozpatrywana, nie tylko nie ma możliwości wysłuchania uzasadnienia ustnego, ale także ustawodawca pozbawił go wszelkich szans na poznanie argumentów uzasadniających wydanie takiego właśnie rozstrzygnięcia. W przekonaniu Rzecznika, przy obecnym kształcie

postępowania kasacyjnego i przedsądu kasacyjnego, sporządzanie uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania jest bezwzględnie konieczne i to co najmniej z kilku powodów. Wymaga tego nie tylko przedmiot sprawy podlegającej rozpoznaniu w przedsądzie kasacyjnym, ale przede wszystkim sam sposób ujęcia przez ustawodawcę przesłanek uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Brak uzasadnienia tego postanowienia narusza tak fundamentalne w państwie prawnym zasady, jak zasada jawności działania (przejrzystości) władzy publicznej, zasada przyzwoitej legislacji (nakaz tworzenia prawa wystarczająco jasnego i „dookreślonego"), czy zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Obecnie obowiązujące przepisy Kpc nadają skardze kasacyjnej charakter instrumentu nie tyle wymiaru sprawiedliwości w indywidualnej sprawie, ale przede wszystkim – instrumentu, za pomocą którego Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych. W orzeczeniu wydanym na podstawie art. 398(9) Kpc Sąd Najwyższy rozstrzyga o „sprawie" w znaczeniu publicznym, niezmiernie istotnym dla szerokiego kręgu opinii społecznej. Należy podkreślić, iż swe funkcje publiczne Sąd Najwyższy realizuje nie tylko w tych sprawach, które doczekały się merytorycznego rozstrzygnięcia, ale również i w tych, które przez filtr przedsądu nie przeszły.

„Przesłanki przedsądu" mają charakter niedookreślony i ocenny. Okoliczności, których wykazanie jest konieczne do „uzyskania" rozpatrzenia sprawy kasacyjnej, leżą wyłącznie w sferze polityki sądowej – zna je zatem wyłącznie sąd oceniający skargę kasacyjną, ale już nie skarżący, który o ocenę skargi kasacyjnej się ubiega.

Obowiązujące rozwiązanie prowadzi do całkowitej niejasności i nieprzewidywalności pozycji procesowej obywateli, którzy są potencjalnymi autorami kolejnych skarg kasacyjnych.

Jedną z funkcji uzasadnienia orzeczenia Sądu Najwyższego jest umożliwienie stronie skarżącej sprawowania przynajmniej minimalnej kontroli nad poczynaniami reprezentującego ją fachowego pełnomocnika.

Do Rzecznika napływało wiele skarg obywateli, zarzucających swym pełnomocnikom nienależyte wykonywanie usług prawniczych z tego powodu, że Sąd Najwyższy odmówił rozpoznania ich sprawy, a zatem

sprawę swą przegrali. Uzasadnienie, które punktowałoby brak profesjonalizmu pełnomocnika, ułatwiłoby stronie egzekwowanie wobec niego swych praw. Perspektywa wchodzenia w spór prawny, sądowy, z profesjonalnym prawnikiem – przy znacznym faktycznym utrudnieniu uzyskania fachowej pomocy prawnej przeciwko adwokatowi czy radcy prawnemu – i tak często zniechęca obywateli do egzekwowania swych roszczeń w stosunku do pełnomocników, którzy uchybili swym obowiązkom.

Z punktu widzenia procedury razić może całkowity brak symetrii w obowiązkach nakładanych na skarżącego w postępowaniu kasacyjnym oraz na Sąd Najwyższy. Nie sposób nie zauważyć, iż wymogi, jakim obywatel musi sprostać, są szczególnie rygorystyczne. Wnoszący skargę kasacyjną powinien bowiem wskazać Sądowi Najwyższemu argumenty przemawiające za jej rozpoznaniem. Jeżeli zatem z jednej strony obywatel musi zaangażować znaczne siły i środki po to, aby prawidłowo sporządzić skargę i skutecznie ją wnieść, a przede wszystkim, aby prawidłowo uzasadnić rozpoznanie sprawy przez Sąd Najwyższy, wydaje się, iż zwiększone obowiązki obywatela powinny być choćby w części równoważone jakimkolwiek obowiązkiem informacyjnym sądu.

Rzecznik przystąpił również do skargi konstytucyjnej[16] dotyczącej analogicznego ograniczenia prawa do sądu w przypadku odmowy przyjęcia do rozpoznania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia[17].

D. Apelacja w postępowaniu uproszczonym – art. 505(10) § 3 Kpc

Rzecznik zgłosił udział[18] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ryszarda G.[19] przedstawiając następujące stanowisko: „art. 505(10) § 3 Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”. Kwestionowany przepis reguluje rozpoznanie apelacji w postępowaniu

16 RPO-543928-IV/06 z 27.12.2006 r.
17 Art. 424(12) Kpc w związku z art. 398(9) § 2 zd. 2 Kpc.
18 RPO-530014-IV/06 z 8.06.2006 r.
19 Sygn. akt SK 34/06.

uproszczonym. Wprowadzenie postępowania uproszczonego było odpowiedzią na rosnącą liczbę spraw wpływających do sądów i przedłużanie okresu ich rozpoznawania. Odpowiadało także oczekiwaniom społecznym, idącym w kierunku odformalizowania spraw drobnych i prostych. W trybie postępowania uproszczonego toczą się sprawy o roszczenia wynikające z umów, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 tysięcy złotych, sprawy o roszczenia wynikające z rękojmi, gwarancji jakości lub z niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową sprzedaży konsumenckiej, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty, oraz sprawy o zapłatę czynszu najmu lokali mieszkalnych i opłat obciążających najemcę oraz opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej. W postępowaniu tym rozpatrywane są zatem sprawy niezwykle doniosłe z życiowego punktu widzenia przeważającej części społeczeństwa. W postępowaniu uproszczonym sąd rozpoznaje apelację w składzie jednego sędziego. Sąd może rozpoznać apelację na posiedzeniu niejawnym, chyba że strona w apelacji lub w odpowiedzi na apelację zażądała przeprowadzenia rozprawy. Wreszcie, zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu, sąd może rozpoznać apelację na posiedzeniu niejawnym także wtedy, gdy podniesione w apelacji zarzuty są oczywiście bezzasadne. Unormowanie apelacji w postępowaniu uproszczonym zawiera dwa zasadnicze odstępstwa od zasad ogólnych. Po pierwsze – odstępstwo od zasady kolegialności przy rozpoznawaniu spraw, po drugie – odstępstwo od zasady, że apelację rozpatruje się na rozprawie.

Istotnym zarzutem formułowanym w skardze konstytucyjnej jest zarzut niedookreśloności przesłanki, od której uzależnione jest rozpoznanie apelacji na posiedzeniu niejawnym. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie „oczywistej bezzasadności” zarzutów apelacji nie ma precyzyjnych granic znaczeniowych: jest pojęciem ocennym. Nie oznacza to jednak, by posłużenie się tym pojęciem przez ustawodawcę było równoznaczne z naruszeniem zasad konstytucyjnych. Stosowaniu przez sądy przepisów zawierających zwroty niedookreślone powinno towarzyszyć szczególnie jasne uzasadnienie rozstrzygnięcia; dzięki uzasadnieniu sądy powinny niejako udostępniać informację o tym, jak ujmują sens niedookreślonego pojęcia. Unormowanie trybu

rozpoznawania apelacji w postępowaniu uproszczonym nasuwa istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu. Można bowiem usprawiedliwić zarówno rozpoznawanie środka odwoławczego na posiedzeniu niejawnym, jak i zaakceptować uzależnienie tej decyzji od „oczywistej bezzasadności" zarzutów apelacyjnych, jak i wreszcie fakt, że uzasadnienie wyroku oddalającego apelację jest sporządzane tylko na wniosek strony. Jednak kumulacja tych wszystkich okoliczności zmienia optykę. Rozpoznając skargę konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny ocenił, że doszło tu do przekroczenia pewnej masy krytycznej, na skutek czego zupełnie realny staje się scenariusz zarysowany przez skarżącego: sędzia sądu odwoławczego, jednoosobowo, na posiedzeniu niejawnym, w sposób arbitralny uznaje zarzuty apelacji za oczywiście bezzasadne, co oszczędza mu trudu wyznaczania rozprawy, zawiadamiania o niej, wysłuchania stron, prowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a nawet realnego uzasadniania swej decyzji. Ze względu na brak instancji kontrolnej nie ponosi żadnej odpowiedzialności za takie rozstrzygnięcie sprawy.

Dopuszczenie do rozpoznawania apelacji na posiedzeniu niejawnym w każdym przypadku, gdy sąd, jednoosobowo, uzna zarzuty apelacji za oczywiście bezzasadne, przy jednoczesnym całkowitym braku kontroli motywów tej decyzji, narusza konstytucyjne prawo do zaskarżenia. Podporządkowanie zasad ogólnych postępowania apelacyjnego zasadzie ekonomiki postępowania, a ściślej – zapewnieniu jego szybkości, nie mieści się w granicach wyznaczanych przez zasadę proporcjonalności. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny orzekł[20], że art. 505(10) § 3 Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z chwilą ogłoszenia wyroku zaskarżony przepis stracił moc obowiązującą. W konsekwencji apelacja w postępowaniu uproszczonym nadal będzie rozpoznawana w składzie jednego sędziego i nadal rozpoznanie to będzie mogło nastąpić na posiedzeniu niejawnym. Jednak żądanie przeprowadzenia rozprawy, zgłoszone przez stronę w apelacji lub w odpowiedzi na nią, będzie

---

[20] Wyrok TK z 2.10.2006 r. sygn. akt SK 34/06.

wiążące dla sądu, nawet gdyby uznawał apelację za oczywiście bezzasadną.

E. Wykreślenie hipoteki

Rzecznik zgłosił udział[21] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej[22] dotyczącej wykreślenia hipoteki i przedstawił następujące stanowisko: „Art. 82 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP".

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem, wpis w księdze wieczystej lub w rejestrze dokonany z naruszeniem postanowień ustawy (a ściślej rzecz biorąc, art. 81 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze) podlega wykreśleniu z urzędu. Podstawę wykreślenia stanowi postanowienie sędziego – komisarza stwierdzające niedopuszczalność wpisu.

W oparciu o to uregulowanie sędzia – komisarz sądu rejonowego stwierdził niedopuszczalność wpisu hipoteki przymusowej, uczynionego na rzecz spółki w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości upadłego holdingu. Wpis został wykreślony z urzędu.

Postanowienie to zapadło na posiedzeniu niejawnym i nie podlegało zaskarżeniu. Niekorzystne dla spółki rozstrzygnięcie było błędne, ponieważ nie uwzględniało tego, że wniosek o wpis hipoteki wpłynął do sądu na przeszło rok przed zgłoszeniem wniosku o ogłoszenie upadłości, czyli że zaistniał tu wyjątek przewidziany w art. 81 ust. 3 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze. Niemniej jednak spółka została pozbawiona możliwości poddania opisanego orzeczenia kontroli instancyjnej. W ocenie Rzecznika rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 82 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze nie spełnia standardów konstytucyjnych przez to, iż łączy rozpoznanie sprawy (w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) na posiedzeniu niejawnym z zamknięciem drogi zaskarżenia. Wydane na podstawie art. 82 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze postanowienie stwierdzające niedopuszczalność wpisu ma charakter prejudykatu, co oznacza, że wiąże ono sąd wieczystoksięgowy w

---

21 RPO-523159-IV/06 z 18.03.2006 r.

22 Sygn. akt SK 4/06.

późniejszym postępowaniu o wykreślenie wpisu. Sąd wieczystoksięgowy nie może badać, czy postanowienie sędziego-komisarza odpowiada prawu. Zatem skarżąca spółka nie była w stanie skutecznie bronić swych interesów poprzez wniesienie apelacji od postanowienia o wykreśleniu wpisu – została całkowicie pozbawiona efektywnego środka odwoławczego.

Opinia o niespełnieniu przez zakwestionowaną regulację wymogów konstytucyjnych jest tym bardziej zasadna, że została naruszona nie tylko reguła dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), ale także prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trudno bowiem uzasadnić rezygnację z jawności wewnętrznej, tj. jawności wobec stron w sytuacji, gdy w rachubę wchodzi orzekanie o prawie majątkowym chronionym na mocy art. 64 Konstytucji RP. Rzetelna procedura jako jeden z aspektów prawa do sądu wymaga przede wszystkim zagwarantowania zainteresowanym możności przedstawienia swych racji (prawo do bycia wysłuchanym).

F. Opłaty sądowe

1. Pisma zawierające środki odwoławcze, wnoszone przez profesjonalnych pełnomocników

Zgodnie z art. 130(2) § 3 Kodeksu postępowania cywilnego „Sąd odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty pismo wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, środki odwoławcze lub środki zaskarżenia (apelację, zażalenie, skargę kasacyjną, skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty, skargę na orzeczenie referendarza sądowego) podlegające opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia”. Sądy odrzucają także środki zaskarżenia opłacone w mylnej wysokości, chociażby pomyłka była niewielka i wynikała z błędu np. rachunkowego lub z nieprawidłowego zaokrąglenia kwoty. Rzecznik nie kwestionuje, iż profesjonalni pełnomocnicy powinni samodzielnie wyliczać należne opłaty od wnoszonych przez siebie środków procesowych, jednak – wydaje się – że brakuje regulacji pozwalających

na dokonanie korekty, co pozwoli w przypadku błędu w obliczeniu opłaty uniknąć ujemnych skutków procesowych. Nadmierny formalizm unormowań oraz stosowanej przez sądy praktyki utrudnia dostęp do sądu i może uniemożliwić wniesienie uzasadnionego środka odwoławczego, to zaś może być poczytane za pozbawienie konstytucyjnego prawa do sądu. W wystąpieniu[23] do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik poprosił o rozważenie tej sprawy. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nie zgodził się[24] jednak z oceną, że przepisy ustawy o kosztach w sprawach cywilnych oraz Kodeksie postępowania cywilnego dotknięte są nadmiernym formalizmem. Niemniej z uwagi na podniesiony przez Rzecznika argument co do ewentualnych ujemnych następstw praktyki sądów, zapowiedział podjęcie w 2007 r. działań w ramach czynności nadzorczych, mających na celu ewentualne zbadanie skali tego zjawiska w wybranych sądach.

2. Wnioski o zarejestrowanie stowarzyszenia

Na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, postępowanie w sprawach o wpis stowarzyszenia do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej do Krajowego Rejestru Sądowego jest wolne od opłat sądowych. Natomiast z brzmienia art. 53 § 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, który stanowi, iż opłatę stałą w kwocie 500 zł pobiera się od wniosku o zarejestrowanie w Krajowym Rejestrze Sądowym w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wynika obowiązek wniesienia opłaty sądowej. Powołując się na ten przepis, sądy rejestrowe zobowiązują osoby składające wniosek o wpis stowarzyszenia do KRS do wniesienia opłaty w kwocie 500 zł, pomimo istnienia innej podstawy prawnej do zwolnienia z opłat sądowych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie[25].

---

23 RPO-537488-VI/06 z 6.10.2006 r.
24 Pismo z 10.11.2006 r.
25 RPO-532058-I/06 z 3.08.2006 r.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[26], że ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie uchyliła art. 17 ust. 4 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, zgodnie z którym postępowanie w sprawach o wpis stowarzyszenia do rejestru jest wolne od opłat sądowych. Przepis ten należy traktować jako lex specialis w stosunku do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Projekt nowej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych powstał w okresie poprzedzającym wejście w życie art. 17 ust. 4 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Dlatego wśród przepisów uchylających zwolnienia od opłat sądowych nie znalazł się wspomniany przepis ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Zaistniały stan rzeczy nie jest wynikiem zamierzonego działania ustawodawcy, a jedynie niedopatrzenia legislacyjnego.

Projekt nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych znajdujący się obecnie w ostatniej fazie prac legislacyjnych, przewiduje przywrócenie zwolnienia od obowiązku uiszczania opłat sądowych organizacjom pożytku publicznego działającym na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej, a także organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w sprawach dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

3. Obowiązek uiszczania tzw. opłaty podstawowej

W ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustawodawca przyjął, iż nawet gdy strona jest całkowicie zwolniona przez sąd od ponoszenia kosztów sądowych, zobowiązana jest jednak do uiszczenia tzw. opłaty podstawowej w wysokości 30 zł od każdego pisma podlegającego opłacie. Obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej był przedmiotem wielu skarg kierowanych do Rzecznika. Pomimo, iż opłata ta nie jest wysoka, znaczna ilość osób nie jest w stanie jej uiścić. Dotyczy to w szczególności osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach

---

26 Pismo z 07.09.2006 r.

śledczych. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku konieczności opłacenia środków zaskarżenia, gdzie termin do uiszczenia opłaty określony jest ustawowo; skarżący podają przykłady sytuacji, gdy niemożność zgromadzenia w ciągu tygodnia kwoty 30 zł nie pozwoliła im na skuteczne kwestionowanie wyroku. Założenie przyjęte w uzasadnieniu projektu ustawy, że „zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd nie może być nigdy całkowite", nie znajduje szczególnego oparcia w zasadach obowiązującego systemu prawnego. Tymczasem może ono powodować, iż w konkretnej sytuacji jednostka zostanie pozbawiona prawa dostępu do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji RP. Problematyka prawa dostępu do sądu w kontekście obowiązku uiszczenia kosztów sądowych wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w tym także w sprawach dotyczących obywateli polskich[27]. W każdym z tych orzeczeń Trybunał podkreślił, iż prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego. Może podlegać ograniczeniom, gdyż prawo dostępu do sądu ze swej istoty wymaga uregulowania przez państwo, przy czym ograniczenia te mogą mieć również charakter finansowy. Jednak ograniczenia te nie mogą zawężać ani zmniejszać prawa do sądu w ten sposób lub do tego stopnia, by umniejszona została istota tego prawa.

Jeśli strona nie korzysta ze środka zaskarżenia wyłącznie z przyczyn finansowych, trudno to traktować inaczej niż naruszenie istoty prawa dostępu do sądu. Dlatego w opinii Rzecznika, celowe jest rozważenie regulacji prawnej, która w szczególnie uzasadnionych wypadkach, gdy strona nie dysponuje żadnym źródłem dochodów, pozwalałaby na zwolnienie od kosztów również w zakresie opłaty podstawowej, przewidzianej przez art. 14 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[28].

Minister Sprawiedliwości poinformował[29], że na podpis Prezydenta czeka zmiana ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych,

---

27 Sprawy: *Kreutz przeciwko Polsce*, skarga Nr 28249/95, *Kniat przeciwko Polsce*, skarga Nr 71731/01, *Podbielski przeciwko Polsce*, sprawa Nr 39199/98, *Jedamscy przeciwko Polsce*, skarga Nr 73547/01).

28 Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO-544990-IV/06) z 15.12.2006 r.

29 Pismo z 17.01.2007 r.

uchwalona w dniu 14.12.2006 r. W wyniku tej zmiany całkowite zwolnienie od kosztów sądowych będzie też oznaczało zwolnienie z opłaty podstawowej.

4. Opłaty sądowe w sprawach o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa

Wysokość opłat sądowych jest nie tylko kwestią techniczną, ma również duże znaczenie dla zapewnienia dostępności obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz równości stron i uczestników postępowań cywilnych, stąd bardzo istotne jest konkretne i jasne określenie należnych z tego tytułu kwot.

Strona dochodząca ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa (oraz roszczeń z tym związanych) nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, co oznacza, że nie ma obowiązku uiszczenia opłaty od pozwu w takiej sprawie. Opłatę od pozwu ma obowiązek ponieść strona pozwana w razie uwzględnienia powództwa o ustalenie ojcostwa. Ma obowiązek ponieść także opłatę od apelacji, jeżeli skarży wyrok ustalający ojcostwo. Powstaje zatem wątpliwość co do właściwej kwoty obciążenia w omawianych sprawach: 600 złotych opłaty stałej, 30 złotych opłaty podstawowej, czy 200 złotych opłaty analogicznej do opłaty w sprawie o zaprzeczenie ojcostwa. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[30] z prośbą o zbadanie sprawy w kontekście rzeczywistego występowania w sądach powszechnych rozbieżności w orzekaniu o kosztach sądowych w opisanych sprawach.

G. Ograniczenia możliwości wznowienia postępowania karnego – art. 540 § 2 Kpk

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił[31] skargę konstytucyjną Jacka B., do której przystąpił Rzecznik[32], przedstawiając wówczas następujące stanowisko: „Art. 540 § 2 ustawy z dnia 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji RP”. Przepis art. 540 § 2 Kpk stanowi,

---

30 RPO-546030-XI/06 z 19.12.2006 r.
31 Wyrok z 7.07.2006 r. sygn. akt SK 60/05 (Dz.U. z 19.09.2006 r. Nr 167, poz. 1192).
32 RPO-515612-II/05 z 16.11.2005 r.

że „postępowanie wznawia się na korzyść oskarżonego, jeżeli w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą skazania lub warunkowego umorzenia". Zdaniem Trybunału zasadnicze znaczenie ma kwestia zgodności zaskarżonego przepisu z art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, iż „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania." Trybunał stwierdził, że wprowadzone w art. 540 § 2 Kpk ograniczenie dopuszczalności wznowienia poprzez wskazanie bardzo wąskiego zakresu orzeczeń, które dają podstawę do żądania restytucji, jest nieuzasadnione. Ustawodawca, w sposób sprzeczny z obowiązkiem wynikającym z art. 190 ust. 4 Konstytucji, wykluczył prawo żądania wznowienia co do wyroków umarzających i uniewinniających oraz co do wszelkich postanowień zapadających w postępowaniu karnym. Wyrok, który został wydany w niniejszej sprawie, ma charakter zakresowy. Trybunał Konstytucyjny orzekł: art. 540 § 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim ogranicza dopuszczalność wznowienia postępowania na korzyść oskarżonego tylko do przypadków, w których uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny przepis prawny stanowił podstawę skazania lub warunkowego umorzenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Kwestionowany przepis art. 540 § 2 Kpk pozostał zatem w mocy. Wyrok Trybunału ma to znaczenie, że – w razie uznania za niezgodny z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie w sprawie karnej – powstaje możliwość wznowienia postępowania zakończonego tym orzeczeniem, niezależnie od tego, jaką formę prawną ono przybrało (postanowienie, wyrok), a także – niezależnie od merytorycznej treści orzeczenia (skazanie, uniewinnienie, umorzenie, warunkowe umorzenie). W postępowaniu toczącym się na skutek wznowienia nie może jednak zapaść orzeczenie, które pogorszyłoby

sytuację oskarżonego. Ta zasada obowiązuje niezależnie od tego, kto zainicjował wznowienie (oskarżyciel, oskarżony). Przez pogorszenie sytuacji oskarżonego należy rozumieć nie tylko niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie o winie i karze, ale także nałożenie na niego obowiązków, w tym – obciążenie kosztami, od których był wolny na podstawie przepisów obowiązujących w chwili zapadnięcia wcześniejszego orzeczenia, a następnie uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją.

Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wystąpienie[33], w którym stwierdził, że treść omówionego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie eliminuje konieczności nowelizacji przepisu art. 540 § 2 Kpk. Wydaje się bowiem, iż zmiany w tej normie, wynikające z wyroku Trybunału, nie doprowadziły w sposób jednoznaczny do objęcia jej zakresem tych podmiotów, które – nie będąc oskarżonymi – chcą zrobić użytek z uprawnienia wynikającego dla nich z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Rzecznik podkreślił, że rozszerzenie zakresu normy art. 540 § 2 Kpk w omawianym kierunku nie może doprowadzić do możliwości naruszenia zakazu pogorszenia sytuacji oskarżonego. Rzecznik poprosił o informację na temat przebiegu procesu legislacyjnego w zakresie dotyczącym omawianego zagadnienia. Natomiast kwestia potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego skarbowego przepisu umożliwiającego wystąpienie przez interwenienta z wnioskiem o wznowienie postępowania w sytuacji określonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, jak również takiej nowelizacji 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 Konstytucyjnego za sprzeczny z Konstytucją, była przedmiotem dwóch wystąpień Rzecznika skierowanych w 2005 r. do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości[34] oraz do Ministra Sprawiedliwości[35]. Stanowisko Rzecznika zostało, co do zasady, podzielone.

---

33 RPO-514592-II/05 z 24.10.2006 r.
34 Wystąpienie z 29.09.2005 r.
35 Wystąpienie z 6.12.2005 r.

H. Zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i publikację w prasie wizerunku osób podejrzanych (oskarżonych)

Do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące wyrażania przez prokuratorów w toku postępowania przygotowawczego zgody na ujawnienie danych osobowych i publikację w prasie wizerunku osób podejrzanych. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy – Prawo prasowe, nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę. Z art. 13 ust. 3 Prawa prasowego wynika natomiast, że właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[36] zwrócił się z prośbą o polecenie zbadania posługiwania się przez prokuraturę klauzulą „ważnego interesu społecznego", użytą w art. 13 ust. 3 Prawa prasowego, w szczególności poprzez zbadanie, czy prokuratorzy powołując się na wskazaną klauzulę wypełniają ją konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i dającą możliwość zindywidualizowanej oceny, w czym przejawia się w konkretnym przypadku ważny interes społeczny. Wpływające skargi zdają się potwierdzać, iż w zakresie stosowania przez prokuraturę art. 13 ust. 3 Prawa prasowego występują przypadki, w których brak rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatowi rozstrzygnięcia. Na zezwolenie na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osoby, przeciwko której toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, nie służy zażalenie. Stan prawny, według którego w toku postępowania przygotowawczego lub sądowego istnieje możliwość zezwolenia przez prokuratora lub sąd na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, bez równoczesnego stworzenia im proceduralnych gwarancji kontroli legalności tego zezwolenia, w ocenie Rzecznika, godzi

---

36 RPO-544663-II/06 z 23.11.2006 r.

w standardy konstytucyjne. Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Zdaniem Rzecznika, żadne względy nie uzasadniają pozbawienia jednostki możliwości poddania kontroli instancyjnej wydanego w jej sprawie rozstrzygnięcia, którego istota dotyczy konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności. Ponadto brak środka zaskarżenia wydawanego przez prokuratora zezwolenia na ujawnienie danych osobowych i wizerunku oznacza naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W omawianym zakresie oznacza to, że skoro ustawodawca zdecydował się upoważnić organ pozasądowy do ingerencji w treść prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), to w konsekwencji zobowiązany był również zapewnić sądową kontrolę legalności tej ingerencji. Ostatnie zagadnienie, które wiąże się z funkcjonowaniem art. 13 ust. 3 Prawa prasowego dotyczy sytuacji, gdy osoba, której dane osobowe i wizerunek zostały ujawnione w toku prowadzonego postępowania, zostaje następnie prawomocnie uniewinniona od stawianego jej zarzutu (bądź też zostanie w stosunku do niej prawomocnie umorzone postępowanie). Żaden przepis Prawa prasowego nie nakłada na prokuratora lub sąd, który zezwolił na ujawnienie danych osobowych lub wizerunku, obowiązku opublikowania stosownego ogłoszenia zawierającego informację o niepotwierdzeniu się zarzutów wobec osoby, której dane zostały ujawnione.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa prasowego redaktor naczelny dziennika jest obowiązany opublikować odpłatnie we wskazanym lub uzgodnionym terminie ogłoszenie sądu lub innego organu państwowego. Jednak żaden przepis ustawy nie nakłada na sąd lub prokuratora obowiązku zarządzenia takiej publikacji, w razie gdy osoba, której dane zostały ujawnione w toku postępowania, zostanie uniewinniona. Tymczasem orzeczenie uniewinniające oznacza, że w istocie dokonana na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa prasowego ingerencja organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnie chronionego prawa do prywatności nie miała usprawiedliwionych podstaw. Stąd też należałoby w tej sytuacji

oczekiwać, iż właściwy organ poda do publicznej wiadomości w sposób i na warunkach analogicznych do ujawnienia danych osobowych wizerunku, oświadczenie zawierające informację o uniewinnieniu.

Rzecznik zwrócił się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionych uwag oraz – w razie podzielenia stanowiska Rzecznika – podjęcie prac nad zmianą krytykowanego stanu prawnego[37].

I. Procedura ułaskawieniowa – możliwość wstrzymania postępowania ułaskawieniowego przez sąd[38]

Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące kwestii postępowania ułaskawieniowego. Skarżący wskazują, iż zgodnie z przepisem art. 564 § 1 Kpk, jeżeli w sprawie, w której wniesiono prośbę o ułaskawienie, orzekał tylko sąd pierwszej instancji, w razie braku podstaw do wydania opinii pozytywnej – pozostawia on prośbę bez dalszego biegu. Z kolei art. 564 § 3 Kpk stanowi, iż sąd odwoławczy pozostawia prośbę o ułaskawienie bez dalszego biegu tylko wtedy, gdy wydaje opinię negatywną, a opinię taką wydał już sąd pierwszej instancji. Zainteresowani zwracają zatem uwagę, iż w praktyce brzmienie tych przepisów oznacza, iż decyzje w przedmiocie ułaskawienia podejmuje nie Prezydent RP, który jest konstytucyjnie uprawnionym organem w tym zakresie, lecz – w przypadkach uregulowanych w omawianych przepisach – sąd. W takim ukształtowaniu procedury ułaskawieniowej dostrzegają oni naruszenie art. 139 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo łaski stosuje Prezydent.

Rzecznik podzielił te wątpliwości. Do Prezydenta powinna trafiać każda prośba o ułaskawienie i jedynie on może podjąć decyzję, także w przedmiocie odmowy zastosowania prawa łaski. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[39] Rzecznik zwrócił się o rozważenie, czy w ramach prowadzonych prac nad nowelizacją

---

37 Wystąpienie Rzecznika zostało omówione w artykule „Prywatność podejrzanych nie jest chroniona" Rzeczpospolita z 30.11.2006 r.

38 Problem opisany w „Życiu Warszawy" z 14.12.2006 r. w artykule pt. „Łaska niekonstytucyjna ?".

39 RPO-534590-II/06 z 7.11.2006 r.

procedury karnej nie byłoby wskazane objęcie nowelizacją także przepisu art. 564 Kpk.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[40], że wystąpienie Rzecznika dotyczy jedynie art. 564 Kpk normującego tryb postępowania o ułaskawienia w przypadku złożenia wniosku w tym przedmiocie przez skazanego. Wystąpienie Rzecznika pomija przepisy rozdz. 59 Kpk, które przewidują wdrożenie postępowania przez Prokuratora Generalnego (567 § 1 Kpk) bądź na żądanie Prezydenta RP (567 § 2 Kpk). Pozostawienie przez sąd prośby o ułaskawienie bez dalszego biegu nie ogranicza prawa Prezydenta RP do skorzystania z prawa łaski, jeśli prośba taka zostanie skierowana do niego bezpośrednio. Norma art. 139 Konstytucji RP nie może być odczytywana jako nakaz stosowania prawa łaski wprost. Tym samym nie pozostają z nią w sprzeczności obowiązujące zasady postępowania ułaskawieniowego pozostawiające Prezydentowi RP decyzję o skorzystaniu z prawa łaski w tych tylko sprawach, w których o potrzebie ułaskawienia wypowiedział się pozytywnie przynajmniej jeden z sądów wydających opinię w danej sprawie i pozwalające na pozostawienie prośby o łaskę bez dalszego biegu wówczas, gdy zostanie ona zaopiniowana negatywnie.

J. Zaostrzona sankcja karna za zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem

Rzecznik wycofał wniosek[41] o stwierdzenie niezgodności art. 148 § 2 Kodeksu karnego w brzmieniu nadanym temu przepisowi ustawą z dnia 27.07.2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2, art. 10 w związku z art. 175 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny umorzył w związku z tym postępowanie w tej sprawie[42]. Rzecznik poprzedniej kadencji zaskarżył znowelizowany przepis art. 148 § 2 Kodeksu karnego, przewidujący, że sprawcom zabójstwa ze szczególnym okrucieństwem wymierza się karę

---

40 2.01.2007 r.

41 RPO-512818-II/05 z 8.09.2005 r.

42 Postanowienie z 21.09.2006 r., sygn. akt K 39/05.

25 lat więzienia albo dożywocie. Sąd nie może zastosować nadzwyczajnego złagodzenia kary. W piśmie do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego[43] Rzecznik podkreślił, że z założenia podtrzymuje wszystkie wnioski Rzecznika IV kadencji, kierując się nie tylko uznaniem racji, dla których zostały złożone, ale także zasadą ciągłości sprawowanego urzędu, będącej jedną z jego podstawowych wartości. Zdarzać się jednak mogą wyjątkowe przypadki, w których wniosku takiego obecny Rzecznik nie jest w stanie podtrzymać. Dotyczy to sytuacji, gdy w jego przekonaniu wniosek pozostaje w sprzeczności z zasadami wyższego rzędu, takimi jak zasada słuszności, sprawiedliwości czy też konstytucyjnymi zasadami ustroju, do których przestrzegania jest nie tylko zobowiązany, ale również powołany. Tego rodzaju sytuacja miała właśnie miejsce w przypadku wniosku dotyczącego sankcji za zabójstwo ze szczególnym okrucieństwem. Rzecznik uważa, że wniosek ten dotyczył doktrynalnych kwestii polityki karnej, które nie powinny być przedmiotem wniosku składanego do Trybunału Konstytucyjnego. Przyczyny wycofania wniosku Rzecznik przedstawił również w artykule zamieszczonym w „Rzeczpospolitej”[44].

K. Przewlekłość postępowania przygotowawczego

Na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, wprowadzony został do polskiego systemu prawnego środek, który może zostać wykorzystany przez stronę postępowania, nie tylko karnego, w przypadku, gdy w jej ocenie doszło do naruszenia tego prawa na skutek działania lub bezczynności sądu. Poza zasięgiem działania tej ustawy pozostał istotny fragment postępowania karnego, jakim jest postępowanie przygotowawcze.

Skargi wpływające do Rzecznika wskazywały, że również w tej fazie procesu karnego nierzadko dochodzi do przewlekłości postępowania nie znajdującej usprawiedliwienia w złożonym charakterze sprawy lub też w innych, istotnych przyczynach. W ocenie Rzecznika istniejące

---

43 Pismo z 9.10.2006 r.

44 „Rzeczpospolita” z 27.09.2006 r., „Za okrutne zabójstwo kara bez złagodzenia”.

mechanizmy często nie są wystarczające dla zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania przygotowawczego, dlatego w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[45] postulował wprowadzenie podobnego środka mającego na celu przeciwdziałanie przewlekłości postępowania przygotowawczego, jakim dysponują strony w postępowaniu przed sądem.

L. Prawo do obrony

art. 42 ust. 2 Konstytucji RP

Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

1. Zwrot kosztów wynagrodzenia obrońcy osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego

Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok[46] w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych, do których przystąpił Rzecznik[47].

Trybunał orzekł, iż art. 632 pkt 2 Kpk w zakresie, w jakim ogranicza możliwość przyznana osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego zwrotu kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do „uzasadnionych wypadków" jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Kwestionowany przepis stanowił, że osoba prawomocnie uniewinniona w sprawie z oskarżenia publicznego sama musi pokryć koszty należności adwokackich z tytułu występowania w sprawie obrońcy z wyboru; jedynie w uzasadnionych wypadkach sąd może przyznać pełny albo częściowy zwrot wynagrodzenia jednego obrońcy. Sąd prawomocnym wyrokiem uniewinnił skarżącą od popełnienia zarzucanego jej czynu, jednakże oddalił wniosek o zwrot poniesionych kosztów związanych z ustanowieniem obrońcy z wyboru. Zaskarżyła ona to postanowienie do sądu okręgowego, który przyznał jej tylko częściowy zwrot kosztów obrony. Art. 42 ust. 2 Konstytucji statuuje podstawowe prawo do obrony, przysługujące każdemu i we wszystkich stadiach

---

45 RPO-546847-II/06 z 21.12.2006 r.

46 Wyrok TK z 26.07.2006 r. sygn. akt SK 21/04 (Dz.U. z 8.08.2006 r., Nr 141, poz. 1013).

47 Do skargi konstytucyjnej p. Jolanty W. pismem RPO-469579-II/04 z 28.05.2004 r., do pozostałych skarg pismem RPO-507665-II/05 z 28.07.2005 r.

postępowania. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, może wybrać obrońcę albo – na zasadach określonych w ustawie – skorzystać z obrońcy z urzędu (prawo do obrony w sensie formalnym). Prawo to gwarantuje możliwość obrony racji obwinionego i oskarżonego (prawo do przeciwstawienia się tezom oskarżenia – prawo do obrony w sensie materialnym) przez wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego. Regulacja, zgodnie z którą oskarżony musi liczyć się z tym, że nawet w razie uniewinnienia nie ma podstaw dochodzenia zwrotu wydatków z tytułu ustanowionej obrony, prowadzi w sposób ewidentny do ograniczenia prawa oskarżonego do obrony. Fakt, czy obrońca jest wyznaczany z urzędu, czy też działa na podstawie umowy z oskarżonym (obrońca z wyboru) może mieć znaczenie w wielu aspektach postępowania karnego, nie może jednak rzutować na materialną sytuację osoby uniewinnionej. Za cechę relewantną (istotną), uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania karnego, w tym kosztów obrony, trzeba przyjąć uznanie oskarżonego za winnego albo jego uniewinnienie. Dalsze różnicowanie osób uniewinnionych w zależności od charakteru obrony (z urzędu/z wyboru) musi zostać uznane, co do zasady, za niedopuszczalne, ponieważ brakuje konstytucyjnie doniosłych argumentów je uzasadniających. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że w wypadku zapadnięcia prawomocnego wyroku uniewinniającego zasadą procesu karnego staje się zwrot kosztów obrońcy z wyboru. Stwierdził ponadto, że ustawodawca powinien w możliwie krótkim czasie podjąć działania mające na celu dostosowanie brzmienia zakwestionowanego przepisu do sentencji orzeczenia. Statuując zasadę zwrotu kosztów obrony z wyboru, Trybunał nie wykluczył możliwości uwzględnienia w nowej regulacji wypadków, w których uzasadniona byłaby całkowita albo częściowa odmowa zwrotu kosztów obrony z wyboru.

2. Odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące kwestii realizowania w praktyce prawa do obrony przez osoby, które nie dysponują środkami pozwalającymi na ustanowienie obrońcy z wyboru. We wnioskach podnoszone było m.in., iż na zarządzenie prezesa sądu wydane w trybie

art. 81 § 1 Kpk w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu nie przysługuje zażalenie. W odrębnym przepisie została uregulowana kwestia zażalenia na odmowę wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego w celu sporządzenia kasacji. Mianowicie art. 528 § 1 pkt 2 Kpk stanowi wprost, że środek odwoławczy w tym przypadku nie przysługuje. Jedyną formą kwestionowania przez oskarżonego odmowy wyznaczenia mu obrońcy z urzędu jest podniesienie zarzutu w odniesieniu do zarządzenia w tym przedmiocie w apelacji (art. 447 § 3 Kpk). Zarzut bezzasadnej odmowy wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego do sporządzenia kasacji można podnosić w zażaleniu na zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji jako niesporządzonej z zachowaniem przymusu adwokackiego (art. 528 § 2 Kpk). Zasada niezaskarżalności zarządzenia w przedmiocie odmowy przyznania obrońcy z urzędu budzi zasadnicze wątpliwości, zwłaszcza z punktu widzenia art. 45 Konstytucji RP gwarantującego rzetelny proces sądowy oraz art. 78 Konstytucji RP (zaskarżalność decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji). Zdaniem Rzecznika ustawodawca powinien ukształtować skuteczną procedurę wyznaczania obrońcy z urzędu w ten sposób, aby regułą było uwzględnienie wniosku oskarżonego, zaś tylko w uzasadnionych sytuacjach możliwa byłaby odmowa. Nie można uznać za rzetelny procesu, w którym oskarżony pozbawiony jest możliwości korzystania z obrony wyłącznie na skutek nieprawidłowej oceny przez prezesa sądu przedłożonego mu przez oskarżonego uzasadnienia wniosku o przyznanie obrońcy z urzędu bądź też niewezwania go do uzupełnienia wniosku. Zdaniem Rzecznika problemu nie rozwiązuje możliwość podniesienia w apelacji zarzutu nieprzyznania obrońcy z urzędu. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[48] z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi[49], Minister Sprawiedliwości podzielił zapatrywania Rzecznika w kwestii konieczności wprowadzenia do procedury karnej unormowania pozwalającego oskarżonemu (podejrzanemu) na zainicjowanie kontroli instancyjnej decyzji prezesa sądu w przedmiocie

---

48 RPO-483054-II/04 z 22.11.2006 r.
49 RPO-483054-II/04 z 27.12.2006 r.

odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu – zważywszy na powołane przez Rzecznika wzorce konstytucyjne oraz[50] dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w omawianej materii.

3. Odmowa wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu cywilnym

Zdarzają się sytuacje, gdy wysokość opłat sądowych nie jest znaczna, a rozpoznanie sprawy nie wymaga znacznych wydatków. Jednocześnie sprawa ma na tyle złożony charakter prawny, że strona nie może skutecznie dochodzić swych praw bez udziału w procesie fachowego pełnomocnika. Strony nie stać jednak na pokrycie kosztów pomocy prawnej. Regulacja art. 117 Kpc uzależnia możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu od zwolnienia od kosztów sądowych. Możliwość ubiegania się o bezpłatną pomoc prawną zależy wyłącznie od okoliczności, czy strona jest w stanie uiścić opłaty sądowe i wydatki, których wysokość pozostaje w nikłym związku z wynagrodzeniem adwokata lub radcy prawnego. Praktyka orzecznicza jest różnorodna: często strona jest zwalniania od ponoszenia kosztów sądowych dopiero na etapie postępowania kasacyjnego, gdy reprezentacja przez ustawowego pełnomocnika jest ustawowym wymogiem. Sąd ocenia sytuację materialną strony w zakresie możliwości opłacenia kosztów pełnomocnika. Na wcześniejszych etapach postępowania, przy ocenie możliwości finansowych strony, sądy uznają, iż może ona bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść koszty sądowe. W konsekwencji, oddalają także wniosek strony o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu – nawet jeśli sprawa ma złożony charakter prawny, strona nie spełnia podstawowego warunku z art. 117 Kpc, tzn. nie jest zwolniona od ponoszenia kosztów.

Zarówno art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, jak i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ograniczają zapewnienie bezpłatnej reprezentacji prawnej do obrońcy w sprawach karnych. Jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 Konwencji rozszerzyło ten standard: w wyroku w sprawie *Airey v. Irlandia*[51] Trybunał stwierdził, iż fachowa reprezentacja prawna

---

50 RPO-483054-II/04 z 27.12.2006 r.

51 Skarga Nr 6289/73.

powinna być zapewniona także w procesie cywilnym, jeśli okazuje się ona niezbędna dla efektywnego dostępu do sądu – bądź w sytuacji wyraźnego ustawowego wymogu działania strony przez adwokata, bądź w sytuacji złożoności przepisów proceduralnych lub okoliczności konkretnej sprawy.

W opinii Rzecznika konieczna jest taka konstrukcja przesłanek przyznania pomocy prawnej, która będzie uzależniała jej uzyskanie od możliwości pokrycia wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego, a nie – wyłącznie – kosztów sądowych. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości[52], prosząc o zajęcie stanowiska.

4. Osoby uprawnione do obrony obwinionego

W związku z pismem Stowarzyszenia Biegłych Rewidentów Księgowych, Doradców Podatkowych, Prawników i Ekonomistów „Libertas", które kwestionowało § 39 Regulaminu postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych rewidentów ograniczający krąg osób uprawnionych do obrony obwinionego jedynie do członków Izby, Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Finansów[53]. W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że określenie kręgu osób uprawnionych do obrony obwinionego nie należy do zagadnień proceduralnych lecz do sfery prawa materialnego odnoszącej się do prawa do obrony, które nie może być regulowane aktem wewnętrznym. Ponadto gdyby ograniczenie kręgu osób uprawnionych do obrony jedynie do członków Izby wynikało nawet z ustawy, regulację taką należałoby wówczas uznać za niezgodną z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem uniemożliwiałaby realizowanie prawa do obrony, odbierając członkom samorządu, wobec których wszczęto postępowanie dyscyplinarne, uprawnienie do wyboru obrońcy. Art. 42 ust. 2 Konstytucji gwarantuje każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne wolność obrony, która w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozciąga się na mające również charakter represyjny postępowanie dyscyplinarne. Wolność obrony w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym to w szczególności możliwość ustanowienia wybranego, profesjonalnego obrońcy. Krajowa Rada Biegłych

---

52 RPO-544990-IV/06 z 15.12.2006 r.
53 RPO-535650-I/06 z 23.10.2006 r.

Rewidentów, wprowadzając więc kwestionowane przez autorów listu rozwiązanie, prawo to obwinionym odebrało. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Dyrektora z prośbą o ustosunkowanie się do powyższych kwestii i rozważenie, czy nie zachodzi potrzeba podjęcia działań wskazanych w ustawie o biegłych rewidentach i ich samorządzie[54].

Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi przez Sekretarza Stanu Ministerstwa Finansów[55] wynika, że Minister Finansów przychylił się do stanowiska Rzecznika i w związku z tym wystąpił do Prezesa Krajowej Rady Biegłych Rewidentów o podjęcie czynności zmierzających do stosownych zmian Regulaminu postępowania dyscyplinarnego wobec biegłych rewidentów.

5. Zakres pomocy prawnej świadczonej przez radców prawnych

Do Rzecznika wpłynęła skarga radcy prawnego, który podjął działania jako pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego w sprawie zawisłej przed Sądem Okręgowym. W toku postępowania sąd pozostawił bez rozpoznania wniesioną przez niego apelację uznając, iż radca prawny jest osobą nieuprawnioną do występowania w imieniu oskarżyciela posiłkowego w tym postępowaniu.

Nowelizacja art. 4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych w istotny sposób poszerzyła zakres spraw, w których radcowie prawni mogą świadczyć pomoc prawną. Na mocy tego unormowania, radcowie prawni mogą świadczyć tę pomoc we wszystkich sprawach z wyjątkiem występowania w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe. Zmiana powyższego przepisu nie spowodowała jednak odpowiedniej zmiany w Kodeksie postępowania karnego. Zachodzi zatem sytuacja, w której pomimo istnienia stosownych zapisów w ustawie korporacyjnej, radcowie prawni nie mogą w pełni korzystać z nadanych tą ustawą uprawnień ze względu na pozostawienie dotychczasowego brzmienia art. 88 § 3 Kpk. Rzecznik zwrócił się z prośbą do Ministra Sprawiedliwości[56] o zajęcie stanowiska

---

54 Ustawa z 13.10.1984 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359 ze zm.)
55 Pismo z 20.11.2006 r.
56 RPO-523660-II/06 z 6.07.2006 r.

co do potrzeby podjęcia działań legislacyjnych mających na celu usunięcie zasygnalizowanej antynomii.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowała[57], że w Ministerstwie trwają prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego, w trakcie których przewiduje się również zmianę ar. 88 § 3 Kpk polegającą na rozszerzeniu uprawnień radcy prawnego do występowania w postępowaniu karnym w charakterze pełnomocnika strony.

W ocenie Rzecznika zmiana art. 88 Kpk proponowana w projekcie z dnia 27.11.2006 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o kuratorach sądowych nie likwiduje sprzeczności pomiędzy przepisami ustawy o radcach prawnych i przepisami Kodeksu postępowania karnego.

Zachowanie w art. 88 § 3 Kpk sformułowania, że radca prawny w postępowaniu karnym może występować w roli pełnomocnika osoby prawnej innej niż przewidziana w § 2 art. 88 Kpk, jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, a także osoby fizycznej jedynie w zakresie roszczeń majątkowych powoduje, iż w dalszym ciągu istotna część aktywności radców prawnych określona w art. 4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych byłaby niedostępna dla tej grupy zawodowej.

Rzecznik zwrócił się[58] do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o rozważenie tych uwag podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.

Ł. Właściwość sądu

1. *Właściwość sądu do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania cywilnego*

Rzecznik skierował wniosek[59] do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 405 zdanie 2 Kpc, a

---

57 W dniu 27.07.2006 r.
58 RPO-523660-II/06 z 19.01.2007 r.
59 RPO-529052-IV/06 z 3.11. 2006 r.

zawierającej odpowiedź na pytanie: „czy sąd drugiej instancji, który oddala apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji, jest sądem orzekającym co do istoty sprawy w rozumieniu art. 405 zdanie 2 Kpc, a zatem – czy jest on właściwy do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania opartej na podstawach innych niż określone w art. 401 oraz art. 401(1) Kpc?”

Zgodnie z art. 405 Kpc, do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności oraz na podstawie przewidzianej w art. 401(1) Kpc właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów różnych instancji, właściwy jest sąd instancji wyższej; do wznowienia postępowania na innej podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał co do istoty sprawy. Wedle pierwszego poglądu, jak się wydaje przeważającego, orzeczenie oddalające apelację ma charakter orzeczenia co do istoty sprawy[60]. Stąd też właściwym do wznowienia postępowania w takiej sytuacji będzie sąd drugiej instancji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie rysuje się także druga linia orzecznicza[61], zgodnie z którą oddalenie apelacji nie ma charakteru orzeczenia co do istoty sprawy, a zatem w sprawach zakończonych takim rozstrzygnięciem do wznowienia właściwy jest sąd pierwszej instancji. Rzecznik opowiedział się za pierwszym z prezentowanych kierunków wykładni. Niepewność co do tego, który sąd władny jest rozpoznać daną sprawę (skargę o wznowienie postępowania) – mająca swe źródło w niejednoznacznej wykładni przepisu ustawy – narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a także wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę pewności (jednoznaczności i dostatecznej określoności) prawa, która jest niezbędnym wymogiem prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

---

60 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 23.03.1999 r. (III CZP 59/98, opubl. OSNC z 1999 r., Nr 7-8, poz. 124).

61 M.in. postanowienie z 11.04.2000 r. (III CKN 172/00, niepubl.), postanowienie z 2.07.2002 r. (I PZ 47/02, opubl. OSNP z 2004 r., Nr 9, poz. 159).

2. Właściwość miejscowa sądu w sytuacji, gdy prowadzony jest proces przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwym orzeczeniem bądź bezczynnością sądu

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości[62] z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie będącej przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika. Otóż zgodnie z art. 29 Kodeksu postępowania cywilnego powództwo przeciwko Skarbowi Państwa wytacza się według siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Reguła ta w większości wypadków służy efektywności postępowania i nie budzi żadnych wątpliwości natury procesowej, z wyjątkiem sytuacji gdy roszczenie związane jest z działalnością sądu, który rozstrzyga o roszczeniu, a strona pozwana reprezentowana jest przez prezesa tego sądu bądź sądu przełożonego (art. 67 § 2 Kpc). Najczęściej ma to miejsce wtedy, gdy proces dotyczy odszkodowania za skutki orzeczenia sądu, które okazało się niezgodne z prawem, bądź odszkodowania za skutki nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądowym. Skarżący twierdzą, że obowiązujące w tym zakresie regulacje Kpc nie zapewniają systemowej gwarancji bezstronności sądu. Gwarancja ta wymaga, aby z założenia eliminować potencjalny nawet konflikt interesów. Zdaniem Rzecznika, celowym wydaje się rozważenie, czy w opisanym przypadku właściwość miejscowa sądu rozpoznającego sprawę nie powinna być określona inaczej niż w art. 29 Kpc bądź art. 35 Kpc. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości podkreślił[63], że sprawowanie urzędu sędziego oparte jest na konstytucyjnej zasadzie niezawisłości. Sędzia w zakresie merytorycznego orzekania w sprawach poddanych jego rozstrzygnięciu podlega wyłącznie Konstytucji oraz ustawom. Gwarantuje to, że organy zwierzchnie (prezesi sądów, Minister Sprawiedliwości) nie są władne skutecznie zlecić sądowi wydania orzeczenia o określonej treści. Sam fakt sprawowania nadzoru administracyjnego nad konkretnym sędzią rozpoznającym sprawę nie wydaje się stanowić potencjalnego źródła konfliktu interesów.

---

62 RPO-529324-IV/06 z 16.11. 2006 r.

63 Pismo z 14.12.2006 r.

W ocenie Ministra należałoby skoncentrować się nie na stworzeniu wyjątku od ogólnej zasady dotyczącej właściwości sądu w jednej tylko kategorii spraw, a raczej na zagwarantowaniu stronie możliwości wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie sędziego w razie uznania, że zachodzą do tego uzasadnione podstawy. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że art. 49 Kpc dotyczący względnych przesłanek wyłączenia sędziego, w obecnym brzmieniu nie gwarantuje prawidłowej ochrony strony przed stronniczością sędziego, gdyż ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało zmianę tego przepisu przewidującą, że sędzia podlegałby wyłączeniu (niezależnie od przesłanek bezwzględnych przewidzianych w pozostałych przepisach Kpc) również na swoje żądanie lub wniosek strony, jeżeli istniałaby okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w sprawie. Podsumowując, Podsekretarz Stanu stwierdził, że nieuzasadnione byłoby wprowadzanie do Kodeksu postępowania cywilnego przepisów regulujących odrębne zasady właściwości miejscowej sądów jedynie w określonej kategorii spraw.

M. Nieprawidłowości w postępowaniu egzekucyjnym

1. Brak gwarancji proceduralnych w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym

W skargach kierowanych do Rzecznika często wskazywane były trudności, jakie napotykają osoby chcące zaskarżyć opis i oszacowanie dokonane w trakcie egzekucji z nieruchomości. Strony postępowania dowiadują się o dacie zakończenia opisu i oszacowania zwykle przypadkowo, często nie mogą więc w ustawowym terminie zaskarżyć czynności komornika. Właściwa byłaby regulacja nakładająca na komornika obowiązek zawiadomienia stron o ukończeniu opisu i oszacowania oraz inna konstrukcja art. 950 Kpc, a mianowicie początkiem biegu terminu do zaskarżenia powinien być dzień doręczenia zawiadomienia o ukończeniu opisu i oszacowania. Kolejnym problemem jest regulacja ograniczeń egzekucji w sprawach cywilnych. W ramach

obecnego obrotu finansowego jest pewną normą, a nieraz wręcz wymogiem ustawowym, że świadczenia pieniężne spełniane są poprzez wpłatę lub przelew na rachunek bankowy. Co do zasady świadczenia przeznaczone na zapewnienie utrzymania podlegają egzekucji tylko do pewnej wysokości. W ogóle nie podlegają egzekucji świadczenia alimentacyjne, zaliczki alimentacyjne, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe i dla sierot zupełnych. Gdy środki pieniężne z tego tytułu wpłyną na rachunek bankowy, wszystkie ograniczenia egzekucji tracą aktualność. Rzecznik spotkał się z sytuacją, w której osoba otrzymująca świadczenie alimentacyjne oraz zasiłek z pomocy społecznej została pozbawiona środków utrzymania, gdyż oba świadczenia wpływają na rachunek bankowy. Sytuacja taka jest niedopuszczalna. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[64] z prośbą o przekazanie uwag dotyczących ustawowej regulacji postępowania egzekucyjnego. W odpowiedzi poinformowano[65], iż argumenty Rzecznika dotyczące kwestii związanej z możliwością zaskarżenia przez uczestników postępowania egzekucyjnego opisu i oszacowania nieruchomości, zasługują na uwzględnienie. W ramach toczących się prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, obejmującym zmiany w zakresie postępowania egzekucyjnego, podjęto działania zmierzające do zmiany art. 950 Kpc poprzez uzależnienie rozpoczęcia biegu terminu do zaskarżenia tej czynności od doręczenia przez komornika uczestnikom postępowania protokołu opisu i oszacowania. Natomiast proponowane przez Rzecznika zwolnienie spod egzekucji w całości sum wypłaconych z tytułu świadczeń alimentacyjnych (w tym przekazywanych na rachunek bankowy) niosłoby za sobą niebezpieczeństwo obchodzenia prawa, np. poprzez dokonywanie wpłat na rachunek dłużnika z zaznaczeniem, że są one należne tytułem świadczeń alimentacyjnych. W świetle obowiązujących przepisów, w szczególności zaś istniejących ograniczeń egzekucji i kwoty wolnej od zajęcia na

64 RPO-532877-IV/05 z 24.08.2006 r.
65 Pismo z 28.09.2006 r.

rachunku bankowym, nie wydaje się celowe wprowadzanie zmian w kierunku wskazanym przez Rzecznika.

2. Koszty postępowania egzekucyjnego

Projekt nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji[66] przewiduje zmianę art. 49. Zasadą pozostaje pobieranie 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 Kpc, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż 30-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W opinii Rzecznika niezbędna jest taka nowelizacja ustawy, która powiąże wysokość opłaty ze stopniem zaawansowania egzekucji oraz nakładem pracy komornika.

Modyfikacje w regulacji kosztów postępowania egzekucyjnego wprowadziła też nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zasadnicze wątpliwości budzi możliwość zwolnienia stron postępowania egzekucyjnego od ponoszenia jego kosztów. Wydaje się, że strony postępowania egzekucyjnego utraciły możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów przewidziane dotychczas w art. 113 Kpc. Regulacja art. 13 § 2 Kpc nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości[67] wątpliwości co do regulacji kosztów postępowania egzekucyjnego, z prośbą o zajęcie stanowiska.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[68], że na obecnym etapie prac legislacyjnych, Minister Sprawiedliwości, mając na uwadze m.in. stanowisko Rzecznika odnośnie zbyt małej różnicy między wysokością opłaty stosunkowej w przypadku

---

66 Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.
67 RPO-537470-IV/06 z 11.08.2006 r.
68 Pismo z 11.09.2006 r.

egzekucji skutecznej i w przypadku umorzenia postępowania w trybie art. 49 ust. 2 zd. 2 ustawy, rozważy potrzebę zmniejszenia wysokości opłaty stosunkowej w tym drugim przypadku, z 10% do 5% i nie wyższej niż dziesięciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Odnośnie kwestii zwolnienia od kosztów postępowania egzekucyjnego stwierdzono, że w obowiązującym stanie prawnym koszty egzekucji w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych obciążają wyłącznie dłużnika. Wierzyciel jest zobowiązany tylko do uiszczenia zaliczki na wydatki. Zgodzić się jednak należy z twierdzeniem, że wskutek wejścia w życie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych brak jest przepisu umożliwiającego zwalnianie stron od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego. W związku z tym, w toku dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych oraz innych ustaw, jak również nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz innych ustaw, rozważona zostanie możliwość wprowadzenia regulacji umożliwiającej zwalnianie stron od obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego. W trakcie tych prac rozważone zostaną argumenty podniesione przez Rzecznika.

N. Bezpłatne poradnictwo prawne

W ponad 50% spraw, które wpływają do Rzecznika poucza się wnioskującego o przysługujących środkach działania. Dane te dowodzą ogromnej potrzeby działań na rzecz podniesienia poziomu świadomości prawnej obywateli, jak również konieczności zapewnienia szerszego dostępu do informacji i pomocy prawnej. Problem wymaga wypracowania rozwiązań systemowych, stworzenia sieci odpowiednich, wyspecjalizowanych instytucji, np. biur pomocy prawnej. Kwestia ta jest jednym z priorytetów Rzecznika. Rzecznik popiera dążenia do przyjęcia uregulowań ustawowych w zakresie zapewnienia obywatelom szerszego dostępu do pomocy prawnej oraz służących rozwojowi poradnictwa obywatelskiego i prawnego. W latach ubiegłych Rzecznik skierował w tej sprawie do właściwych organów stosowne wystąpienia oraz monitorował proces legislacyjny ustawy „prawo ubogich”. Był także organizatorem i

uczestnikiem wielu spotkań dotyczących tej problematyki. W Biurze Rzecznika odbywały się seminaria i konferencje, na których omawiano zagadnienie dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Nadal będzie organizowana pod patronatem Rzecznika akcja tzw. Dni Prawniczych w gminach, w tym współpraca ze środowiskiem prawniczym, samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi, z Biurami Porad Obywatelskich, Studenckimi Poradniami Prawnymi (tzw. klinikami prawa) i Uniwersytetami III Wieku. Uwzględniając podejmowane wcześniej działania na rzecz usprawnienia systemu pomocy prawnej udzielanej przez państwo osobom ubogim oraz konieczność ich kontynuacji Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości[69] zapytanie w sprawie aktualnego stanu prac legislacyjnych w tym zakresie. Rzecznik odwołał się do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, przedłożonego Sejmowi V kadencji. Projekt ten tworzył system pomocy obejmujący zarówno poradnictwo prawne, jak i reprezentację przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu przed sądem. W toku prac swoje uwagi do projektu przedstawili zarówno Rzecznik, jak również organizacje pozarządowe zajmujące się bezpłatnym poradnictwem prawnym. Minister Sprawiedliwości[70] poinformował, że problematyka pomocy prawnej, w tym nieodpłatnej pomocy dla osób ubogich, pozostaje w sferze zainteresowania Rządu, a w szczególności Ministra Sprawiedliwości. Istnieje potrzeba usprawnienia i rozszerzenia zakresu pomocy prawnej, szczególnie na rzecz osób ubogich, jednakże projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, który przedłożył poprzedni Rząd, wymaga poważnych korekt. Minister Sprawiedliwości wystąpił do Marszałka Sejmu RP z prośbą o odroczenie prac nad tym projektem do czasu dopracowania przewidzianych w nim rozwiązań, a w konsekwencji przekazania autopoprawki przygotowanej przez Radę Ministrów. Opracowanie autopoprawki Rządu wymaga wielu działań i analiz. W projekcie budżetu na rok 2006 nie przewidziano środków na sfinansowanie wydatków

---

69 RPO-481256-IV/04 z 13.04.2006 r.

70 Pismo z 13.05.2006 r.

wynikających z wejścia w życie projektowanej ustawy. Stąd zachodzi potrzeba zapewnienia środków finansowych w budżecie państwa na realizację tego zadania. Niezbędna będzie ponowna szeroka konsultacja z korporacjami prawniczymi oraz innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi. W odpowiedzi na pismo Ministra[71], dotyczące projektu autopoprawki do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez Państwo osobom fizycznym, Rzecznik przedstawił swoje stanowisko co do głównych założeń projektu[72]. Pozytywnie zostały ocenione podjęte wysiłki zmierzające do polepszenia dostępu najuboższych obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Obecny projekt realizuje jednak niewielką część zadań, jakie w poprzednim projekcie nałożono na Biura Pomocy Prawnej – i to przede wszystkim budzi zasadniczą krytykę Rzecznika. Projekt, koncentrując się na zapewnieniu obywatelom dostępu do pomocy prawnej świadczonej na etapie przedsądowym, pomija pozostałe komponenty systemu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez państwo, do którego zaliczyć można także zwolnienie z opłat sądowych oraz finansowanie przez państwo zastępstwa procesowego osoby ubogiej. Sprzeciw budzi całkowita akceptacja dotychczas funkcjonującego systemu udzielania pomocy prawnej z urzędu, zwłaszcza, iż uwagi krytyczne w tej kwestii zgłaszał wielokrotnie nie tylko Rzecznik, ale także organizacje społeczne i środowiska prawnicze. O zwolnieniu od kosztów sądowych i przyznaniu pomocy prawnej z urzędu orzekają sądy. Wydaje się, że odebranie sądom tych zadań usprawniłoby wykonywanie przez nie funkcji ściśle związanych z wymiarem sprawiedliwości. Rzecznik zwrócił uwagę również na brak efektywnej kontroli jakości pomocy świadczonej przez pełnomocników z urzędu. Zgodnie z projektem ustawy, o przyznaniu pomocy prawnej miałby decydować wyłącznie świadczeniodawca. Odmowa udzielenia pomocy prawnej jest ostateczna i niezaskarżalna, co budzi zastrzeżenia Rzecznika. Nie ma też możliwości rzetelnej weryfikacji stanu majątkowego osoby ubiegającej się o pomoc.

---

71 Pismo z 8.08.2006 r.

72 RPO-481256-IV/04 z 11.09.2006 r.

O. Oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tomasza D.[73]

Trybunał Konstytucyjny orzekł[74], że art. 535 § 2 Kpk jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 77 Konstytucji uznając, że granice swobody regulacyjnej, zezwalającej ustawodawcy na posłużenie się terminem niedookreślonym, w tym wypadku muszą budzić zastrzeżenia konstytucyjne, z uwagi na nieproporcjonalne nagromadzenie ograniczeń. Zastrzeżenia te dotyczyły zgromadzenia w ramach jednego postępowania sądowego trzech czynników (brak powinności zawiadamiania stron – brak powinności sporządzenia uzasadnienia – fakt posługiwania się zwrotem nieostrym jako przesłanką stosowania art. 535 § 2 Kpk) wykluczających informacyjny obowiązek sądu, co prowadzi do wniosku o przekroczeniu przez ustawodawcę granic proporcjonalności w zakresie ukształtowania rzetelnej procedury rozpatrywania „oczywiście bezzasadnych kasacji".

Po dniu 31.01.2007 r. przepis art. 535 § 2 Kpk utracił moc. W projekcie nowelizacji art. 535 Kpk, dostępnym na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości przewiduje się zmianę tego przepisu między innymi poprzez nadanie art. 535 § 3 Kpk następującej treści: „Oddalenie kasacji jako oczywiście bezzasadnej nie wymaga pisemnego uzasadnienia; jeżeli postanowienie zostało wydane na posiedzeniu oraz wtedy, gdy zostało wydane na rozprawie a strona pozbawiona wolności nie miała przedstawiciela procesowego i nie została sprowadzona na rozprawę, uzasadnienie sporządza się na jej wniosek. Przepisy art. 422 i 423 stosuje się odpowiednio".

P. Rażące naruszenie prawa sygnalizowane w kasacjach w sprawach karnych

W postępowaniu karnym uprawnienie Rzecznika do wniesienia kasacji wynika z art. 521 Kodeksu postępowania karnego. Decyzję

---

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

74 Wyrok TK z 16.01.2006 r., sygn. akt SK 30/05.

Rzecznika o wniesieniu kasacji poprzedza żądanie do wglądu w Biurze zecznika akt sądowych i ich badanie. Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, stąd też zgodnie z treścią art. 523 § 1 Kodeksu postępowania karnego może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 Kodeksu postępowania karnego (bezwzględne przyczyny odwoławcze) lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia (względne przyczyny odwoławczej). Kasacja nie może natomiast być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Należy podkreślić dużą skuteczność wnoszonych przez Rzecznika kasacji w sprawach karnych.

1. Kasacje od 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 oraz prowadzenie działalności związkowej uznanej za nielegalną przez władze PRL, zatem za faktyczną realizację praw i wolności obywatelskich[75].

Szereg kasacji dotyczyło orzeczeń skazujących za przynależność do wspólnoty religijnej „Świadkowie Jehowy" oraz przechowywanie i rozpowszechnianie jej wydawnictw[76].

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:

A. Sprawę, w której zapadł wyrok z rażącym naruszeniem prawa materialnego, to jest art. 133 Kodeksu karnego z 1932 r. w zw. z art. 4 ustawy o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo[77] poprzez niezasadne przyjęcie, że przypisane oskarżonemu przestępstwo polegające na gwałtownym zamachu na funkcjonariuszy MO i mienie społeczne popełnione z pobudek chuligańskich było czynem bezprawnym, podczas gdy w rzeczywistości czyn ten stanowił realizację usprawiedliwionego

---

75 RPO-519639-II/05, RPO-500414-II/05, RPO-491535-II/06.
76 RPO-485017-II/04, RPO-523015-II/06, RPO-492223-II/04.
77 Ustawa z 22.05.1958 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 152).

obywatelskiego nieposłuszeństwa i społecznego oporu, w sytuacji uniemożliwienia przez ówczesne władze państwowe swobodnego wykonywania praktyk religijnych (eksmisja katolickiej parafii Św. Jadwigi w Zielonej Górze, która miała miejsce w 1960 r.). W podobnej sprawie dotyczącej zajść, jakie miały miejsce w Kraśniku Fabrycznym w dniu 26.06.1959 r. Rzecznik wyraził pogląd, że zachowanie oskarżonych polegające na udziale w zbiegowisku publicznym, którego uczestnicy rzucali kamieniami w funkcjonariuszy MO i zdemolowali miejscowy posterunek MO oraz Prezydium Miejskiej Rady Narodowej było próbą wyegzekwowania przez nich zagwarantowanych konstytucyjnie swobód religijnych w sytuacji, gdy inicjatywy społeczne w zakresie budowy miejsc kultu religijnego nie były uwzględniane przez ówczesne władzy państwowe. Zatem należało uznać, że czyn przypisany oskarżonym cechował się znikomym stopniem społecznego niebezpieczeństwa[78].

B. Sprawę, w której w zaskarżonym wyroku sąd błędnie przyjął, że przypisany oskarżonemu czyn z art. 280 § 2 Kodeksu karnego z 1969 r. polegający na publicznym nawoływaniu w dniu 13.08.1982 r. w Gdańsku przechodniów do spalenia koszar Milicji Obywatelskiej był społecznie niebezpieczny, podczas gdy w rzeczywistości nie wykazywał on cech społecznego niebezpieczeństwa stanowiącego konstytutywny element przestępstwa. W ocenie Rzecznika zachowanie oskarżonego było reakcją na brutalne akcje sił milicyjnych, które miały miejsce podczas obowiązywania stanu wojennego. Czyn ten został popełniony z pobudek politycznych[79].

C. Postępowanie w toku którego Sąd pierwszej instancji zaniechał uwzględnienia i rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących przemawiać na korzyść skazanych, a tym samym nie wziął pod uwagę przy wyrokowaniu całokształtu okoliczności ujawnionych w toku przewodu sądowego, co w konsekwencji doprowadziło do dowolnej, sprzecznej z zasadami wiedzy i logiki oceny zgromadzonego w przebiegu postępowania materiału dowodowego, skutkującej wysnuciem błędnego wniosku, iż skazani ci dopuścili się zarzucanego im czynu (polegającego

---

78 RPO-541002-II/06, RPO-477972-II/04.
79 RPO-519958-II/06.

na tym, że od dnia 31 grudnia 1950 r. do końca września 1952 r. na terenie Ostródy, byli członkami porozumienia pod nazwą „Związek Pięciu", mającego na celu rozpoczęcie antypaństwowej działalności w dogodnym momencie i pozbawienie Państwa Polskiego niepodległego bytu), podczas gdy należyte rozważenie wszystkich okoliczności sprawy i dokonanie ich oceny zgodnie ze wskazanymi wymogami procesowymi powinno doprowadzić do wniosku, że oskarżeni ci nie dopuścili się przypisanego im przestępstwa.

Zdaniem Rzecznika zachowanie oskarżonych, mających narodowość niemiecką, należy oceniać przez pryzmat ówczesnych realiów. Działania wojenne 1939-1945 r. oraz wynikłe zeń skutki, dotknęły także skazanych, którzy po stracie bliskich i krewnych, jako młodzi ludzie pozostali w Ostródzie. Tereny te były – jak ujawnili w wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania – w ich świadomości „Ojczyzną", której nie należy opuszczać. Właśnie odrębność narodowa, kulturowa i społeczna legła u podstaw decyzji oskarżonych o założeniu „Związku Pięciu". Zrozumiałe, zatem było postępowanie oskarżonych mające na celu m.in. nawiązywanie kontaktów z rówieśnikami z Niemiec, czytanie tekstów niemieckich oraz słuchanie radia niemieckojęzycznego, a także działania zmierzające do zbudowania stacji krótkofalowej i prowadzenia radiowej łączności z odbiorcami niemieckimi. Oskarżeni szczerze ujawnili swoje dylematy i obawy wynikające, z jednej strony z funkcjonowania w społeczności polskiej, a z drugiej strony z konieczności spełniania obywatelskiego obowiązku (np. problem służby w Wojsku Polskim). Skazani omawiali również sytuację polityczną panującą w Polsce i na świecie. Z ustaleń poczynionych przez sąd wynika, że tzw. „Związek Pięciu" nie był związkiem przestępczym, ponieważ nie posiadał cech takiej organizacji jak np. wyodrębnione władze lub organa o ustalonym zakresie działania, których zarządzenia wiążą uczestników związku, a przede wszystkim (co jest najważniejsze) celem „Związku Pięciu" nie była działalność przestępcza. Tych wszystkich okoliczności, które przemawiały na korzyść oskarżonych nie wzięły pod uwagę sądy obu instancji przy wyrokowaniu w tej sprawie, co w konsekwencji doprowadziło do dowolnej oceny

dowodów zebranych w sprawie i oczywiście niesłusznego skazania wszystkich oskarżonych[80].

2. Wybrane kasacje od innych orzeczeń

W okresie objętym informacją Rzecznik wnosił kasacje formułujące zarzuty naruszenia prawa karnego materialnego, co miało istotny wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia. Dotyczyło to przykładowo:

A. Rażącego naruszenia art. 31 § 1 Kodeksu karnego skarbowego w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania, polegającego na orzeczeniu przepadku na rzecz Skarbu Państwa samochodu ciężarowego wraz z przyczepą i dokumentami pomimo, iż nie stanowiły one przedmiotu przestępstwa skarbowego przypisanego sprawcy i nie były jego własnością[81].

B. Naruszenia przy wydawaniu wyroków łącznych:

- art. 86 § 1 Kodeksu karnego (orzeczenie wobec skazanego kary łącznej pozbawienia wolności wyższej od sumy kary łącznej pozbawienia wolności orzeczonej w jednej sprawie i kar pozbawienia wolności orzeczonych w innych sprawach podlegających łączeniu). W uzasadnieniu kasacji Rzecznik przywołał pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 6.09.2000 r. (sygn. akt III KKN 340/00), zgodnie z którym „kara łączna w wyroku łącznym nie może stwarzać większej dolegliwości od tej, jaka wiązałaby się z kolejnym wykonaniem poszczególnych wyroków podlegających połączeniu. Ratio legis instytucji kary łącznej (wyroku łącznego) polega bowiem na tworzeniu korzystniejszej sytuacji prawnej dla skazanego, na odpowiedniej redukcji sumy kary podyktowanej względami humanitarnymi[82],

- art. 85 Kodeksu karnego poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż możliwe jest zaistnienie tylko jednego realnego zbiegu przestępstw, uzasadniającego wydanie wyroku łącznego, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że możliwe jest także wystąpienie kilku realnych zbiegów przestępstw[83],

---

80 RPO-456836-II/03.
81 RPO-491822-II/04.
82 RPO-505241-II/05, RPO-533794-II/06.
83 RPO-533795-II/06.

- art. 89 § 1 Kodeksu karnego polegające na orzeczeniu wobec skazanego za zbiegające się przestępstwa kary łącznej bezwzględnego pozbawienia wolności, w sytuacji gdy podlegające łączeniu orzeczone jednostkowymi wyrokami kary pozbawienia wolności były wymierzone z warunkowym zawieszeniem oraz bez warunkowego zawieszenia ich wykonania[84].

C. Rażącego naruszenia (w dacie orzekania) art. 305 ust. 1 ustawy – Prawo własności przemysłowej, polegającego na uznaniu oskarżonego za winnego popełnienia przypisanego mu czynu, mimo braku w jego działaniu znamion przestępstwa określonych w tym przepisie, co miało istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia. W ocenie Rzecznika, zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 24.05.2005 r., sygn. I KZP 13/05), „wprowadzeniem do obrotu", o którym mowa w art. 305 ust. 1 ustawy – Prawo własności przemysłowej, jest przekazanie przez producenta lub importera po raz pierwszy do obrotu towarów oznaczonych podrobionym znakiem towarowym. Oskarżony, jako osoba uczestnicząca w dalszej dystrybucji towaru, nie popełnił tego przestępstwa, bowiem nie jest penalizowany sam obrót, a więc kolejne zbywanie towaru już po jego wprowadzeniu do obrotu[85].

D. Naruszenia art. 86 § 2 Kodeksu wykroczeń (spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym po użyciu alkoholu) poprzez błędne przyjęcie przez sąd, iż stężenie 0,16 promila alkoholu we krwi stanowi stan po spożyciu alkoholu w sytuacji, gdy dolną granicą tego stanu jest wartość 0,2 promila[86].

E. Obrazy przepisu art. 95 Kodeksu wykroczeń polegającej na orzeczeniu wobec obwinionego kary grzywny w wysokości przekraczającej górną granicę ustawowego zagrożenia[87].

Należy jednak podkreślić, że najwięcej kasacji wniesionych przez Rzecznika stawiało orzeczeniom sądowym zarzut rażącego naruszenia prawa procesowego, co miało istotny wpływ na treść zaskarżonych rozstrzygnięć.

---

84 RPO-532994-II/06.
85 RPO-515188-II/05.
86 RPO-529934-II/06.
87 RPO-533382-II/06.

R. Utrudniony dostęp do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się uczestnika postępowania karnego

Rzecznik, kontynuując problem podjęty w 2005 r., zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[88] o przedstawienie aktualnych danych dotyczących braku dostępności do lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się z powodu choroby uczestnika postępowania karnego na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[89], że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24.06.2003 r. w sprawie warunków i trybu usprawiedliwiania niestawiennictwa oskarżonych, świadków i innych uczestników postępowania karnego z powodu choroby oraz sposobu wyznaczania lekarzy uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających niemożność stawienia się na wezwanie lub zawiadomienie organu prowadzącego postępowanie, nie zawiera regulacji dotyczącej ponoszenia kosztów badań i wydawania zaświadczeń. Występujące obecnie problemy z przestrzeganiem rozporządzenia związane są z jego nieskorelowaniem z obowiązującymi zasadami finansowania świadczeń zdrowotnych. W Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace, w ramach zespołów powołanych do realizacji reformy wymiaru sprawiedliwości, zmierzające do rozwiązania tego problemu.

W odpowiedzi na kolejne wystąpienie[90] Rzecznika w tej sprawie, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[91], że w Ministerstwie Sprawiedliwości został opracowany projekt ustawy o lekarzu sądowym oraz projekty rozporządzeń do tej ustawy, które znajdują się obecnie w fazie uzgodnień międzyresortowych. Przyjęte w planowanych regulacjach rozwiązania mają na celu usprawnienie przebiegu postępowania cywilnego i karnego poprzez zapewnienie stosowania jednolitych, na terenie kraju, zasad usprawiedliwiania

---

88 RPO-497263-II/05 z 9.01.2006 r.
89 W dniu 31.01.2006 r.
90 RPO-497263-II/05 z 30.08.2006 r.
91 W dniu 7.09.2006 r.

niestawiennictwa uczestników postępowań cywilnych i karnych z powodu choroby oraz zapewnienie waloru wiarygodności przedstawionym zaświadczeniom. Proponowana regulacja ma także rozwiązać problem braku dostępności do lekarzy uprawnionych dla uczestników postępowania. Proponuje się wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego instytucji lekarza sądowego, jako jedynego podmiotu, uprawnionego do wystawiania zaświadczenia potwierdzającego zdolność lub niezdolność stawienia się na wezwanie lub zawiadomienie sądu lub organu prowadzącego postępowanie karne, uczestników postępowania z powodu choroby.

3. Wolność osobista

Art. 41 Konstytucji RP

1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

A. Przedłużanie tymczasowego aresztowania[92] (art. 263 Kpk)

Liczba skarg kierowanych przez polskich obywateli do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczących nadmiernego czasu stosowania tymczasowego aresztowania stale rośnie. Do końca 2005 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpoznał 51 skarg dotyczących zbyt długiego stosowania tymczasowego aresztowania. Wśród tej liczby uznał za bezzasadne jedynie dwanaście. Oznacza to, że średnio w trzech sprawach na cztery Trybunał uznaje zasadność skarg obywateli polskich w tym zakresie.

Rzecznik w wystąpieniu[93] do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego zauważył, że przedstawione dane statystyczne powinny

---

92 Szerzej o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie można przeczytać w wywiadzie z dr Januszem Kochanowskim w Rzeczpospolitej z 21.12.2006 r. – „Tymczasowe aresztowanie powinno mieć określony pułap".

93 RPO-543679-II/06 z 9.11.2006 r.

skłaniać do podjęcia działań, zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej, mających na celu wyeliminowanie możliwości występowania tego rodzaju naruszeń. Z informacji przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości[94] wynika, że na koniec pierwszego półrocza 2006 r. w zakładach karnych przebywało do dyspozycji sądów rejonowych 6576 osób tymczasowo aresztowanych, podczas gdy w pierwszym półroczu 2005 r. ich liczba wynosiła 7120. W areszcie powyżej dwóch lat przebywały 202 osoby (w pierwszym półroczu 2005 r. – 192 osoby). Na koniec pierwszego półrocza 2006 r. w dyspozycji sądów okręgowych pozostawało 3807 osób tymczasowo aresztowanych, to jest o 49 osób więcej niż w pierwszym półroczu 2005 r. W areszcie powyżej dwóch lat przebywało 790 osób (w pierwszym półroczu 2005 r. – 982 osoby). Powyższe dane wskazują na to, że problem przewlekłości tymczasowych aresztowań dotyka w pierwszej kolejności osoby pozostające w dyspozycji sądów okręgowych, stojące pod zarzutem popełnienia poważnych przestępstw. Od 2000 r. występuje stały wzrost spraw dotyczących zorganizowanej przestępczości, w których regułą jest stosowanie tymczasowego aresztowania wobec ich sprawców.

Kwestia uregulowania zasad dotyczących stosowania i przedłużania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, a także praktyki w tym zakresie, pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika i niejednokrotnie była przedmiotem wystąpień Rzecznika do kolejnych Ministrów Sprawiedliwości. Nowy impuls do podjęcia działań w tej sprawie dał wyrok Trybunału Konstytucyjnego[95]. We wspomnianym wyroku Trybunał uznał, iż art. 263 § 4 Kpk w części obejmującej zwrot „a także z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe” w zakresie, w jakim odnosi się do postępowania przygotowawczego, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednocześnie, iż przepis ten traci moc z upływem 6 miesięcy od

---

94 Odpowiedź z 14.12.2006 r. na wystąpienie RPO-543679-II/06 z 9.11.2006 r.

95 Wyrok z 24.07.2006 r. w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Macieja B. i Tomasza W. (sygn. akt SK 58/03).

dnia ogłoszenia wyroku[96]. Przepis art. 263 § 1 Kpk wprowadza generalną regułę odnoszącą się do czasu trwania tymczasowego aresztowania. Stosując tymczasowe aresztowanie, sąd oznacza jego termin nie dłużej niż na 3 miesiące. Kolejne dwa przepisy (art. 263 § 2 i 3 Kpk) stanowią wyjątek od reguły art. 263 § 1 Kpk. Jeśli nie można było ukończyć postępowania przygotowawczego w terminie 3 miesięcy, ze względu na szczególne okoliczności sprawy, sąd na wniosek prokuratora, może przedłużyć tymczasowe aresztowanie do 12 miesięcy. Łączny okres dopuszczalnego tymczasowego aresztowania do wydania wyroku w I instancji wynosi 2 lata. Zaskarżony przepis art. 263 § 4 Kpk stanowi „wyjątek od wyjątku." Sąd apelacyjny może orzec areszt powyżej 2 lat, na okres oznaczony (na wniosek sądu, przed którym sprawa się toczy, a w postępowaniu przygotowawczym – na wniosek właściwego prokuratora apelacyjnego) – z przyczyn wymienionych w tym przepisie. Jedną z takich przyczyn są „inne istotne przeszkody, których usunięcie było niemożliwe." Właśnie tę przesłankę w zakresie, w jakim odnosi się do postępowania przygotowawczego, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP[97]. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[98] przedstawił stanowisko, zgodnie z którym zmiany w przepisach Kodeksu postępowania karnego powinny doprowadzić do sformułowania jednoznacznego związku pomiędzy wystąpieniem przesłanki, a powstaniem konieczności przedłużenia tymczasowego aresztowania. Należałoby także zobiektywizować przesłanki uzasadniające przedłużenie tymczasowego aresztowania poprzez jasne stwierdzenie, iż nie może stanowić podstawy do przekroczenia okresu stosowania tego środka ponad granice wskazane w art. 263 § 2 i 3 Kpk sytuacja, kiedy proces przeciąga się na skutek okoliczności zależnych od organów prowadzących postępowanie. Dobrym rozwiązaniem byłoby przekazanie do kompetencji Prokuratora Generalnego uprawnienia do

---

96 Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 8.08.2006 r. (Dz.U. Nr 141, poz. 1009).

97 Omówienie tego wyroku znalazło się w artykułach *„Areszt tymczasowy, lecz bezterminowy*" Rzeczpospolita z 25.07.2006 r. oraz *„Trybunał Konstytucyjny: Aresztu nie można przedłużać w nieskończoność"* Gazeta Wyborcza z 25.07.2006 r.

98 RPO-473836-II/04 z 31.10.2006 r.

występowania z wnioskiem do sądu apelacyjnego o przedłużenie okresu tymczasowego aresztowania ponad termin wskazany w art. 263 § 2 Kpk jako elementu dyscyplinującego organy postępowania przygotowawczego. Obecnie to prokurator apelacyjny, który prowadzi sprawę i odpowiada za szybkość i efektywność czynności procesowych, wnioskuje jednocześnie o przedłużenie tymczasowego aresztowania. Tego rodzaju mechanizm może rodzić uzasadnione obawy o zbyt łatwe korzystanie z art. 263 § 4 Kpk w celu uniknięcia skutków własnej opieszałości, w postaci konieczności wypuszczenia na wolność tymczasowo aresztowanego, wobec faktu niezakończenia czynności procesowych[99]. Należałoby także rozważyć wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego maksymalnego czasu stosowania tymczasowego aresztowania, który w żadnej sytuacji nie może zostać przekroczony. Poza zakresem rozważań Trybunału Konstytucyjnego – ze względu na związanie granicami skargi konstytucyjnej – pozostała kwestia okresu i przesłanek stosowania aresztu po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji uregulowana w art. 263 § 7 Kpk. Przepis ten pozwala na utrzymywanie tymczasowego aresztowania ponad termin wskazany w art. 263 § 3 Kpk – bez spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 263 § 4 Kpk, bez potrzeby stosowania rygorystycznej procedury przedłużania aresztu oraz bez limitów czasowych. Jedynym ograniczeniem sądu jest nakaz, aby jednorazowe przedłużenie stosowania aresztu nie przekraczało 6 miesięcy. O ile stosowanie tymczasowego aresztowania w stosunku do skazanego, na czas do rozpoznania przez sąd odwoławczy apelacji od wyroku sądu I instancji, nie wywołuje szczególnych wątpliwości, to brak praktycznie jakichkolwiek limitów w dalszym stosowaniu tego środka przez sąd ponownie rozpoznający sprawę po uchyleniu wyroku budzi zasadniczy sprzeciw. W ocenie Rzecznika, co do zasady za niedopuszczalną należy uznać ponadto sytuację, w której okres stosowania tymczasowego aresztowania „konsumuje” niejako całość lub przeważającą część orzeczonej prawomocnie kary pozbawienia wolności, bowiem ograniczenia praw tymczasowo aresztowanego sięgają o wiele dalej niż odbywającego karę pozbawienia wolności, a ponadto status tymczasowo

---

99 Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku.

aresztowanego wyklucza możliwość skorzystania z warunkowego zwolnienia z odbycia reszty kary. Rzecznik zasygnalizował potrzebę zmiany art. 263 § 7 Kpk tak, aby w sytuacji, gdy łączny okres stosowania tymczasowego aresztowania przekroczy czas wskazany w art. 263 § 3 Kpk, przepis art. 263 § 7 Kpk uzależniał decyzję o przedłużeniu tego okresu od wystąpienia szczególnych przesłanek, przekazywał innemu sądowi (apelacyjnemu) decyzję o dalszym stosowaniu tego środka oraz, aby wprowadził górną granicę czasową stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[100], że w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego[101] została przygotowana nowelizacja przepisu art. 263 § 4 Kpk. Projekt nowelizacji został skierowany do Sejmu. Proponowana zmiana przepisu eliminuje przesłankę w postaci „innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe" jako podstawę przedłużenia tymczasowego aresztowania ponad okresy przewidziane w § 2 i 3. Jednocześnie zaproponowano, aby szczególny wyjątek od zasad przewidzianych w § 2 i 3 dotyczył także sytuacji, kiedy postępowanie nie mogło zostać ukończone w związku z czynnościami zmierzającymi do ustalenia lub potwierdzenia tożsamości oskarżonego. Zmianę tę wprowadzono z uwagi na wzrost przestępstw popełnianych przez cudzoziemców i konieczność ustalania ich tożsamości, co niejednokrotnie trwa dłuższy czas. Ponadto zaproponowano dodanie § 4a, który w dalszym ciągu pozwoli sądowi na przedłużanie tymczasowego aresztowania na okres przekraczający okres wskazany w § 3 z powodu innych istotnych przeszkód, których usunięcie było niemożliwe. Proponowane rozwiązanie spowoduje uelastycznienie przepisu w zakresie, w jakim odnosi się on do postępowania przed sądem. Jednocześnie regulacja ta pozostaje w zgodzie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który uznał przepis w określonej części za niezgodny z Konstytucją, jednak tylko w zakresie, w jakim dotyczył on postępowania przygotowawczego. Nie uznano natomiast za celowe modyfikowanie § 7

---

100 Pismo z 5.12.2006 r.

101 Wyrok TK z 24.07.2006 r. sygn. akt SK 58/03.

art. 263 Kpk poprzez wprowadzenie łącznej, górnej granicy czasowej stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu wyroku przez sąd I instancji. Przepis ten w obecnym brzmieniu nie oznacza bowiem całkowitej dowolności w przedłużeniu tymczasowego aresztowania przez sąd ponownie rozpoznający sprawę. Istnieje obowiązek przedłużania tymczasowego aresztowania z każdorazowym określeniem terminu, do którego stosowanie tego środka ma trwać, a postanowienia zapadające w tym trybie są zaskarżalne i podlegają kontroli instancyjnej przez sąd odwoławczy.

Rzecznik interweniował także w wielu sprawach indywidualnych dotyczących przedłużającego się aresztu tymczasowego, na przykład w sprawie byłego posła SLD, Andrzeja P., któremu prokuratura stawia zarzuty płatnej protekcji i przyjęcia korzyści majątkowej. Poseł przebywał w tymczasowym areszcie już ponad dwa lata[102]. Rzecznik otrzymał skargę od żony podejrzanego o korupcję w tej samej sprawie byłego lobbysty[103], Marka D., który pozostawał w areszcie również ponad dwa lata. Rzecznik zwrócił się o zbadanie zawartych w skardze zarzutów.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika[104], Prokurator Prokuratury Krajowej z Biura do Spraw Przestępczości Zorganizowanej dokonał kompleksowej analizy postępowania prowadzonego przeciwko Markowi D. przez Prokuraturę Apelacyjną w K.

Prokurator przyznał[105], iż tymczasowe aresztowanie jest stosowane od września 2004 roku, gdyż gromadzony w śledztwie, bardzo obszerny materiał dowodowy podlega stałej weryfikacji. Podejmowane są czynności na terenie kraju jak i poza jego granicami. Oczekiwanie na wykonanie czynności w drodze międzynarodowej pomocy prawnej miało zasadnicze znaczenie dla weryfikacji procesowej a – pomimo wielu interwencji – wniosek Prokuratury Apelacyjnej nie został w całości wykonany, co stanowiło przesłankę do wystąpienia o przedłużenie środka zapobiegawczego.

---

102 Jak poinformowała Rzeczpospolita z 6-7.01.2007 r., Sąd Apelacyjny w Katowicach zdecydował, że były poseł SLD wyjdzie z aresztu.

103 Artykuł w „Życiu Warszawy" z 24.11.2006 r. – „Żona Marka Dochnala skarży się na areszt męża".

104 RPO-544983-II/06 z 16.11.2006 r.

105 Pismo z 15.12.2007 r.

W ocenie Prokuratury Krajowej brak podstaw do kwestionowania zasadności kierowania przez prokuratora kolejnych wniosków o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania wobec podejrzanego Marka D. (także w innej sprawie). Sprawa pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika, stąd też nadal będą kierowane pisma do organów postępowania, w ramach przysługujących Rzecznikowi ustawowych kompetencji.

Szczególnie bulwersującym przykładem zastosowania bezzasadnego i godzącego w konstytucyjne prawa człowieka tymczasowego aresztowania jest sprawa Marii S., (byłej księgowej lobbysty Marka D.). Pomimo, iż podejrzana była w dziewiątym miesiącu ciąży, urząd prokuratorski wystąpił do sądu o zastosowanie tego środka zapobiegawczego zaś sąd (orzekał asesor) przychylił się do wniosku w tej materii. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Prokuratury Krajowej[106].

W odpowiedzi[107], Rzecznik otrzymał informację o skierowaniu przez Prokuratora Krajowego – Zastępcę Prokuratora Generalnego, pisma do Prokuratora Apelacyjnego w K., w którym uznał za bezzasadne wystąpienie przez prokuraturę z wnioskiem o zastosowanie środka izolacyjnego na obecnym etapie postępowania. W ocenie Prokuratora Krajowego nie można podzielić argumentów Prokuratora Apelacyjnego w K. prowadzącego śledztwo w sprawie Marii S., iż jedynym właściwym środkiem prawidłowo zabezpieczającym postępowanie jest tymczasowe aresztowanie ze względu na nieprzebywanie podejrzanej w miejscu zamieszkania, grożącą jej surową karę i obawę podejmowania prób utrudniania śledztwa. Zważyć bowiem należy, iż postępowanie jest długotrwałe zaś pierwsze zarzuty przedstawiono podejrzanej już w lutym 2005 roku. Zdaniem Prokuratora Krajowego realia śledztwa wskazują, iż nie było konieczne kierowanie wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania a ten sam rezultat (zabezpieczenie prawidłowego toku śledztwa) można było osiągnąć stosując nieizolacyjne środki zapobiegawcze. Odstąpienie od skierowania wniosku o tymczasowe

---

106 RPO-546846-II/06 z 12.12.2006 r. Sprawa opisana w artykule „Księgowa Dochnala urodziła w areszcie" – Życie Warszawy z 23.12.2006 r.

107 Pismo z 19.01.2007 r.

aresztowanie podejrzanej w jej sytuacji życiowej, zwłaszcza mając na uwadze dobro dziecka, nie kolidowałoby z dobrem prowadzonego postępowania.

Ponadto, Prokurator Krajowy uznał za całkowicie nieuzasadnioną odmowę udzielenia widzenia w areszcie mężowi p. Marii S. Nic bowiem nie stało na przeszkodzie, aby po odbytym w warunkach izolacji porodzie, umożliwić kontakt mężowi z podejrzaną w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej. Niezależnie od obowiązującego prawa, w sytuacji jaka miała miejsce, prokurator prowadzący śledztwo powinien brać pod uwagę także względy humanitarne.

Reasumując, Prokurator Krajowy polecił Prokuratorowi Apelacyjnemu w K. spowodowanie zasięgnięcia opinii o stanie zdrowia p. Marii S. i wówczas, w zależności od wyników badań lekarskich, zwłaszcza w kontekście art. 259 § 1 pkt 1 i 2 Kpk, rozważenie zmiany stosowanego wobec niej środka zapobiegawczego.

W odpowiedzi na kolejne pismo skierowane do Prokuratora Apelacyjnego w K.[108], Rzecznik uzyskał informację[109], iż postanowieniem z dnia 29 stycznia 2007 r., Prokurator Apelacyjny uchylił wobec podejrzanej tymczasowe aresztowanie zastępując go nieizolacyjnym środkiem zapobiegawczym.

W związku z treścią publikacji zamieszczonej w „Naszym Dzienniku”, w której wskazywano na wystąpienie istotnych nieprawidłowości w prowadzeniu w Prokuraturze Okręgowej w W. postępowania przygotowawczego przeciwko osobom z firmy „BESTCOM” – Rzecznik skierował wystąpienie do Prokuratora Krajowego[110]. Kierując się troską o konstytucyjnie gwarantowane prawa obywatelskie podejrzanych w tej sprawie, Rzecznik zwrócił się w wystąpieniu z prośbą o przedłożenie wyników kontroli zarządzonej przez Prokuratora Krajowego, a także danych dotyczących zasadności i prawidłowości działań podejmowanych przez prokuratorów prowadzących śledztwo. W odpowiedzi Rzecznik uzyskał informację[111], iż Biuro do

---

108 Pismo z 29.01.2007 r.
109 Pismo z 31.01.2007 r.
110 RPO-545665-II/06 z 29.11.2006 r.
111 Pismo z 31.01.2007 r.

Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej, w ramach nadzoru służbowego dokonało kompleksowej analizy przebiegu śledztwa w zakresie poprawności metodyki jego prowadzenia, jak i prawidłowości przedstawionych podejrzanym zarzutów oraz zasadności stosowanych wobec nich środków zapobiegawczych. W konkluzji odpowiedzi uzyskanej z Prokuratury Krajowej stwierdzono, iż biorąc pod uwagę ujawnione uchybienia w zakresie śledztwa prowadzonego w Prokuraturze Okręgowej w W., wydano polecenie niezwłocznej zmiany, wobec wszystkich podejrzanych, tymczasowego aresztowania na inne, stosowane łącznie środki zapobiegawcze w postaci: dozoru Policji, zakazu opuszczania kraju oraz poręczenia majątkowego. Ponadto Prokuratorowi Okręgowemu w W. przekazano wytyczne dotyczące taktyki postępowania, z uwzględnieniem rodzaju i kolejności czynności, które winny być podjęte w toku dalszego śledztwa. Podkreślono konieczność zwiększonej koncentracji materiału dowodowego i częstotliwości podejmowanych czynności procesowych, celem uniknięcia przewlekłości postępowania. Wskazano również na wymóg właściwości sformułowania zarzutów poprzez ich zmianę i uzupełnienie, jak też konieczność stworzenia zespołu prokuratorsko-policyjnego do kontynuowania śledztwa.

Kolejnym przykładem interwencji Rzecznika jest sprawa dwojga lekarzy opisana w „Gazecie Wyborczej”[112]. Prokurator zarzucił lekarzom wydanie fałszywej opinii psychiatrycznej dla sądu w zamian za przyjęcie korzyści majątkowej od oskarżonego. Lekarze przebywają w areszcie od ponad ośmiu miesięcy. Nie mają nic wspólnego z głównym nurtem śledztwa, czyli korupcją w ostrołęckim wymiarze sprawiedliwości. Rzecznik poprosił Ministerstwo Sprawiedliwości o informacje w sprawie lekarzy, a następnie w trybie pilnym wystąpił do sądów o udostępnienie wszystkich rozstrzygnięć dotyczących aresztów lekarzy, wraz z uzasadnieniami. W sprawie tej interweniowała również Helsińska Fundacja Praw Człowieka. W konsekwencji akt oskarżenia trafił do sądu w dniu 5.12.2006 r. [113]

---

[112] „Gazeta Wyborcza” z 21.11.2006 r. „Czy oni muszą siedzieć” oraz z 22.11.2006 r. „Dlaczego tak długo za kratami?”

[113] Artykuł w „Gazecie Wyborczej” z 5.12.2006 r. – „Koniec długiego aresztu ?”

Jako przesłanki zastosowania aresztu Sąd wskazał, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż podejrzani dopuścili się zarzucanych im czynów, sprawa ma charakter rozwojowy oraz istnieje obawa matactwa procesowego. Z nadesłanych przez Sąd Rejonowy w W. kserokopii postanowień[114] wynika, iż obecnie toczy się postępowanie karne przed tym sądem i postanowieniami z dnia 8 grudnia 2006 r. Sąd postanowił w dalszym ciągu stosować tymczasowe aresztowanie w stosunku do obydwojga oskarżonych, oznaczając czas jego trwania do dnia 20 marca 2007 r. Sąd wskazał, iż jakkolwiek świadkowie składali zeznania w toku postępowania przygotowawczego, to istnieją zdaniem sądu, uzasadnione obawy wpływania na zeznania tych świadków w trakcie trwania postępowania sądowego, ponadto, z uwagi na charakter przedstawionych zarzutów, grozi oskarżonym surowa kara.

Z uwagi na podniesione zarzuty dotyczące niewłaściwego traktowania Urszuli L. i Andrzeja S. w Areszcie Śledczym, Rzecznik zwrócił się z prośbą do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o ustosunkowanie się do tych zarzutów, które były również przedmiotem publikacji prasowych.

Z treści informacji nadesłanej z Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej wynika, iż w trakcie badania wstępnego w dniu 24 marca 2006 r. przy przyjęciu do Aresztu Śledczego, Andrzej S. poinformował o doznanym wcześniej urazie żuchwy. Po konsultacji lekarskiej Andrzej S. został zakwalifikowany do zabiegu operacyjnego i w tym czasie przebywał w warunkach oddziału szpitalnego. Zabieg operacyjny został wykonany w dniu 21 kwietnia 2006 r., a więzienna służby zdrowia nie miała wpływu na termin wykonania zabiegu.

Okręgowy Inspektor Służby Więziennej potwierdził fakt, iż na badania lekarskie przeprowadzone w dniu 3 kwietnia 2006 r. poza Aresztem Śledczym, tymczasowo aresztowanej Urszuli L. założono specjalne kajdany na ręce i nogi na czas konwojowania i doprowadzenia na badania. Ten środek przymusu bezpośredniego zastosowano z uwagi na to, że Urszula L. przebywała w Areszcie Śledczym kilka dni, nie można było przewidzieć jej reakcji a przewożona była do placówki nieznanej

---

114 RPO-540909-II/06 z 4.10.2006 r.

Służbie Więziennej. Natomiast transport Urszuli L. do Sądu Rejonowego w O. w dniu 31 maja 2006 r. był przeprowadzony przez funkcjonariuszy Policji, a zatem stosowane środki przymusu nie były związane z decyzjami Służby Więziennej.

Powyższe informacje nasuwają zastrzeżenia, czy pomoc medyczna została udzielona Andrzejowi S. w sposób niezwłoczny i czy sposób konwojowania starszej, schorowanej kobiety w miejscach publicznych przy założeniu kajdan nie tylko na ręce ale również na nogi nie przeczy idei humanitarnego traktowania. Wprawdzie przepis art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej[115] uprawnia funkcjonariuszy do stosowania wyszczególnionych środków przymusu bezpośredniego w trakcie konwojowania lub doprowadzenia, lecz jednocześnie wskazuje, iż nastąpić to może w uzasadnionych przypadkach w celu zapobieżenia ucieczce osoby pozbawionej wolności lub objawom jej czynnej agresywności. W analizowanej sprawie podane przesłanki stosowania środków przymusu nie przekonują, aby konieczne było takie traktowanie Urszuli L. w czasie jej konwojowania (wobec Urszuli L. uchylono tymczasowe aresztowanie).

Rzecznik skieruje w przedmiotowej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego zwracając uwagę na fakt, iż mogło dojść do niezasadnego i uwłaczającego godności osoby tymczasowo aresztowanej zastosowania środka przymusu bezpośredniego, jak również wskazać na problematykę dotyczącą przedłużania tymczasowego aresztowania w stosunku do osób starszych, mających stałe miejsce zamieszkania i w sprawach, w których zgromadzony został materiał dowodowy już w toku postępowania przygotowawczego.

B. Zarządzenie przez prokuraturę zatrzymania osób podejrzanych (art. 247 § 1 Kpk)

Rzecznik podjął z urzędu sprawę zatrzymania, zarządzonego przez Prokuratora Apelacyjnego w G., byłego Ministra Skarbu, Emila W.[116], który w dniu 18 września 2006 r. jako podejrzany został zatrzymany w

---

115 Dz.U. Nr 61, poz. 283.

116 Wystąpienie do Prokuratora Krajowego (RPO-540881-II/06) z 25.09.2006 r.

prywatnym mieszkaniu. Po przeszukaniu został przewieziony do mieszkania w W., gdzie funkcjonariusze również dokonali przeszukania. Następnie byłego Ministra Skarbu dowieziono do Prokuratury Apelacyjnej w G., która prowadzi śledztwo w sprawie prywatyzacji PZU S.A. Emil W. wyszedł na wolność za kaucją, jednakże z zakazem opuszczania kraju[117]. Z relacji mediów nie można było wywnioskować, dlaczego prokurator prowadzący śledztwo uznał, iż czynności z udziałem zatrzymanego nie można przeprowadzić po skierowaniu do niego wezwania w zwykłym trybie. Zastosowany środek przymusu mógł być nieproporcjonalny do wagi czynu oraz potencjalnego zagrożenia dla biegu postępowania. Czynności zatrzymania został nadany znaczny rozgłos medialny, o czym świadczy jej sfilmowanie przez różne stacje telewizyjne. Obecność ekip we właściwym miejscu i czasie sugerowała, że dziennikarze uzyskali dokładne informacje o planowanej czynności. Nasuwa to przypuszczenie, że doszło do swego rodzaju teatralizacji zatrzymania Emila W.

Zastępca Prokuratora Generalnego – Prokurator Krajowy poinformował[118], że Prokuratura Apelacyjna w G. prowadzi śledztwo dotyczące przekroczenia w latach 1999-2001 w W. przez funkcjonariuszy publicznych Ministerstwa Skarbu Państwa uprawnień i niedopełnienia obowiązków w zakresie prawidłowego przebiegu prywatyzacji PZU S.A. i w efekcie przyjęcia wyceny zaniżającej wartość tej Spółki, a także przekroczenia uprawnień przez inne osoby i działania na szkodę PZU S.A. w toku jego prywatyzacji. Czynność zatrzymania połączona była z przeszukaniem miejsca zamieszkania podejrzanego, które zrealizowano celem znalezienia rzeczy (dokumentów) mogących stanowić dowód w sprawie. Dokonanie opisanych czynności zlecono funkcjonariuszom CBŚ Komendy Głównej Policji. Skierowanie do Emila W. wezwania do stawiennictwa w charakterze podejrzanego – zdaniem Prokuratora Krajowego – zniweczyłoby zaplanowaną wcześniej czynność przeszukania. Postanowienie o przedstawieniu zarzutów zostało sporządzone na dwa dni przed realizacją zatrzymania. Prokurator Krajowy stwierdził ponadto, że czas realizacji czynności zatrzymania był

---

[117] Informacje na podstawie artykułu Rzeczpospolitej z 19.09.2006 r. *„Emil Wąsacz zatrzymany za Eureko”*.

[118] Pismo z 10.10.2006 r.

utrzymywany w tajemnicy i do czasu jej faktycznej realizacji Prokuratura Apelacyjna w G. nie informowała o nim środków masowego przekazu. Warto podkreślić, że w dniu 27 października 2006 r. Sąd Rejonowy w G. uznał, że zatrzymanie Emila W. było niezasadne. Byłego ministra skarbu można było wezwać do prokuratury w normalnym trybie[119].

Na tle badanych przez Rzecznika spraw dotyczących zarządzania przez prokuratora zatrzymania osób podejrzanych ujawnił się problem zgodności z Konstytucją art. 247 § 1 Kpk. Zgodnie z tym przepisem, prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanej. W tym celu wolno zarządzić przeszukanie. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[120] o stwierdzenie niezgodności art. 247 § 1 Kpk z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Konstrukcja prawna zatrzymania w celu przymusowego doprowadzenia zawiera istotne wady. Art. 247 § 1 Kpk nie precyzuje bowiem, z jakich przyczyn może nastąpić zatrzymanie w celu przymusowego doprowadzenia osoby podejrzanej. W konsekwencji nie chroni on we właściwy sposób jednostki przed arbitralnym działaniem władzy publicznej. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w sprawie zatrzymania Emila W. Prokurator Krajowy stwierdził[121], że „(...) zagrożenie surową karą pozbawienia wolności, którą przewiduje powołany artykuł ustawy karnej stanowi samoistną podstawę do zastosowania wobec podejrzanego środka przymusu w postaci zatrzymania, a następnie środków zapobiegawczych.” Dla porównania, zatrzymanie osoby podejrzanej przez Policję może nastąpić, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła ona przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa bądź też nie można ustalić jej tożsamości (art. 244 § 1 Kpk). Zatrzymany ma prawo złożyć zażalenie na zatrzymanie do sądu. W zażaleniu tym może domagać się zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości jego zatrzymania. Kontrola sądowa stosowania

---

119 Rzeczpospolita z 28-29.10.2006 r. – *„Zatrzymanie Wąsacza bezzasadne”*, Gazeta Wyborcza z 28-29.10.2006 r. – *„Nie było powodów do zatrzymania Wąsacza”*.

120 RPO-540881-II/06 z 23.10.2006 r.

121 W piśmie z 10.10.2006 r.

zatrzymania w trybie art. 247 § 1 Kpk z konieczności nacechowana jest jednak daleko idącą arbitralnością. W ustawie w omawianym zakresie brak jest bowiem jakichkolwiek normatywnych wskazówek dla sądu do czynienia ustaleń w zakresie zasadności bądź bezzasadności zatrzymania.

C. Skierowanie oskarżonego na obserwację psychiatryczną w zamkniętym zakładzie leczniczym (art. 203 Kpk)

Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, iż racją podstawową podjęcia decyzji o przeprowadzeniu dowodu z opinii psychiatrycznej jest istnienie przynajmniej uzasadnionej wątpliwości co do tego, że stan psychiczny oskarżonego wykazywał odstępstwa od normy w czasie popełnienia przestępstwa albo wykazuje w toku toczącego się postępowania. Chodzi tu o wątpliwości wynikające z obiektywnych przesłanek, powzięte przez organ procesowy (w zależności od stadium postępowania – prokuratora lub sądu, na wniosek stron bądź z urzędu). Zignorowanie informacji o istniejących wątpliwościach co do stanu zdrowia psychicznego oskarżonego może prowadzić do uchylenia orzeczenia kończącego postępowanie. Rzecznika zaniepokoiła praktyka stosowania przez sądy przepisu art. 203 § 2 Kpk dotycząca orzekania, w razie zgłoszenia przez biegłych takiej konieczności, badania psychiatrycznego oskarżonego połączonego z obserwacją w zamkniętym zakładzie leczniczym. Problem kierowania na obserwację psychiatryczną w zakładzie leczniczym został opisany m.in. w publikacji zamieszczonej w „Gazecie Wyborczej", na przykładzie sprawy pani Hanny R., oskarżonej o nakłanianie do składania fałszywych zeznań[122]. Sąd Rejonowy postanowił poddać oskarżoną jednorazowym badaniom psychiatrycznym, a następnie po zgłoszeniu przez biegłych takiej konieczności orzekł o poddaniu jej badaniom psychiatrycznym połączonym z obserwacją w zakładzie leczniczym. Biegli zawnioskowali o potrzebie obserwacji psychiatrycznej po kilkuminutowym badaniu przeprowadzonym faktycznie przez jednego biegłego. Rzecznik w

---

[122] „Gazeta Wyborcza" z 22.03.2006 r., *„Sąd wysyła zdrowych do szpitali psychiatrycznych"*; Sprawa opisana również w artykule *„Paragraf dwieście trzy"*, Newsweek Nr 13/2006 z 2.04.2006 r.

wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[123] podkreślił, że zgodnie z poglądem wielokrotnie wyrażanym przez Sąd Najwyższy, obserwacja psychiatryczna, tak jak wszelkie inne badania dodatkowe, nie jest obowiązkowa i za taką nie może być uznana, niezależnie od wagi zarzutu, pod jakim pozostaje oskarżony. Musi być uzależniona od wystąpienia realnej ku temu potrzeby, o czym decydują biegli. Wniosek biegłych powinien być jednak należycie uzasadniony, a ich stanowisko podlega ocenie sądu. Istotnym jest, aby obserwacja psychiatryczna była stosowana tylko wtedy, gdy jest rzeczywiście niezbędna, bo niejednokrotnie wiąże się z nią, zwłaszcza dla osób czynnych zawodowo lub opiekujących się członkami swoich rodzin, szereg innych, niezwykle ważnych życiowych komplikacji, jak np. możliwość utraty pracy. Taka obawa może być uzasadniona, zwłaszcza że art. 203 § 3 Kpk wprawdzie określa czas trwania obserwacji do 6 tygodni, jednak przewiduje również możliwość przedłużenia tego terminu na czas określony, niezbędny do zakończenia obserwacji.

Poddanie oskarżonego badaniu psychiatrycznemu połączonemu z obserwacją w zakładzie leczniczym stanowi pozbawienie wolności w rozumieniu art. 41 Konstytucji RP. Sąd ma szczególny obowiązek rozważenia celowości, jak i okresu umieszczania na obserwacji psychiatrycznej, podczas gdy w praktyce zasadą wydaje się być automatyczne oznaczanie przez sąd 6-tygodniowej obserwacji. Rzecznik zwrócił się o informacje, czy zagadnienie to było przedmiotem badania przez Ministerstwo Sprawiedliwości m.in. w kontekście dokonywanych wizytacji, a także o wyrażenie stanowiska, czy problematyka rzetelności wydawanych opinii psychiatrycznych i kwalifikacji osób powoływanych na biegłych sądowych z tej dziedziny daje podstawę do podjęcia stosownych działań. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[124], że problem poruszony w wystąpieniu Rzecznika nie stanowił przedmiotu systemowych analiz w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ministerstwo gromadzi jedynie dane statystyczne dotyczące stosowania środków zabezpieczających w postaci umieszczenia

---

123 RPO-528463-II/06 z 14.04.2006 r.
124 Pismo z 8.05.2006 r.

niepoczytalnego sprawcy w zakładzie psychiatrycznym. Na postanowienie sądu orzekające na wniosek biegłych lekarzy psychiatrów obserwację w zakładzie leczniczym, służy zażalenie (art. 203 § 4 Kpk). Trafność decyzji sądu w tym zakresie może więc zostać poddana ocenie sądu okręgowego i to w składzie 3 sędziów, a zatem nie ma podstaw do obaw, że orzekanie przez sądy obserwacji psychiatrycznej nie podlega kontroli. Opinia psychiatryczna, w tym połączona z obserwacją, ma szczególne znaczenie dla postępowania karnego. Wątpliwość co do poczytalności oskarżonego skutkuje koniecznością ustanowienia mu przez sąd obrońcy z urzędu, w przypadku braku obrońcy z wyboru. Taki oskarżony ma więc zapewnioną pomoc prawną. Ponadto opinia stwierdzająca ograniczoną lub zniesioną poczytalność oskarżonego, jak każdy dowód podlega ocenie sądu i może zaważyć na kwalifikacji prawnej zarzucanego mu czynu, a w konsekwencji treści wyroku. W ramach prac Zespołów powołanych w związku z reformą sądownictwa, trwały prace nad Programem badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2007. W ich zakresie rozważana była możliwość gromadzenia danych o badaniach i obserwacjach psychiatrycznych zarządzanych przez sądy, a także stworzenia centralnej bazy rekrutacji i weryfikacji biegłych o specjalnościach pozakryminalistycznych. Rzecznik zgłosił udział[125] w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Zbigniewa O. i Hanny R. dotyczących poddania obserwacji psychiatrycznej w toku postępowania karnego[126] na podstawie art. 203 Kpk. Rzecznik zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis nie nakłada na sąd obowiązku określenia w postanowieniu czasu trwania obserwacji. Ponadto, przewidując możliwość przedłużenia czasu trwania obserwacji na wniosek zakładu leczniczego ponad 6 tygodni, nie wskazuje maksymalnego czasu jej trwania. Przepis art. 203 Kpk nie określa, jakie przyczyny mogą zaważyć na potrzebie przedłużenia trwania obserwacji psychiatrycznej na czas określony, niezbędny do jej zakończenia. W takiej sytuacji o konieczności przedłużenia pozbawienia wolności związanego z obserwacją psychiatryczną zadecydować mogą nie trudności

---

125 RPO-535401-II/06 z 21.08.2006 r.

126 Sygn. akt SK 50/06.

diagnostyczne, lecz na przykład niewłaściwa organizacja pracy szpitala. Dodatkowym argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu jest brak zakreślenia terminu do rozpoznania przez sąd zażalenia na postanowienie w przedmiocie przedłużenia obserwacji psychiatrycznej. Warto w tym miejscu wskazać na przepis art. 24 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[127], ponieważ odnosi się do sytuacji zbliżonej do obserwacji psychiatrycznej regulowanej normami Kodeksu postępowania karnego. Otóż wskazany przepis zezwala na przyjęcie do szpitala psychiatrycznego bez jej zgody osoby, której zachowanie wskazuje na to, iż z powodu zaburzeń psychicznych zagraża bezpośrednio swojemu życiu albo życiu i zdrowiu innych osób, a zachodzą wątpliwości, czy jest ona chora psychicznie. Celem przyjęcia do szpitala jest wyjaśnienie tych wątpliwości, a zatem stwierdzenie, czy przyjęta osoba cierpi na chorobę psychiczną (art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego). Jednocześnie jednak w art. 24 ust. 2 wskazuje się, iż w takim przypadku pobyt w szpitalu nie może trwać dłużej niż 10 dni. Termin ten nie może zostać przedłużony. Rację mają skarżący, gdy wskazują na nadmierną uciążliwość związaną z pozbawieniem wolności w wyniku skierowania oskarżonego na obserwację psychiatryczną w sytuacji, gdy postępowanie karne dotyczy przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego lub zagrożonego karami nieizolacyjnymi, względnie gdy z okoliczności sprawy wynika, iż nie zostanie orzeczona kara pozbawienia wolności. W przypadku tymczasowego aresztowania wprowadzony został generalny zakaz stosowania tego środka zapobiegawczego, jeśli czyn zagrożony jest karą pozbawienia wolności nie przekraczającą jednego roku[128].

---

127 Dz.U. Nr 11, poz. 535 ze zm.
128 Art. 259 § 3 Kpk.

4. Bezpieczeństwo obywateli

1. Działania Rzecznika podejmowane w celu wyjaśnienia kwestii rzekomego istnienia „tajnych więzień" CIA w Polsce[129].

W związku z doniesieniami środków masowego przekazu, zarówno polskich jak i zagranicznych, zawierającymi sugestie dotyczące przetrzymywania w Polsce oraz niewłaściwego traktowania członków terrorystycznej organizacji Al-Kaida, Rzecznik poprzedniej kadencji zwrócił się[130] do Koordynatora ds. Służb Specjalnych z prośbą o poinformowanie, czy podjęto działania mające na celu zweryfikowanie owych doniesień. Sprawa rzekomego istnienia tajnych więzień CIA na terenie Polski była również przedmiotem zainteresowania obecnego Rzecznika, który dwukrotnie zwracał się o przedstawienie aktualnych ustaleń w tej materii[131]. Koordynator ds. Służb Specjalnych poinformował[132], że po ukazaniu się w amerykańskim dzienniku *The Washington Post* artykułu w sprawie rzekomego przetrzymywania członków Al-Kaidy na terytorium Polski, władze polskie przedsięwzięły działania na rzecz wyjaśnienia przedmiotowej sprawy. W wyniku podjętych czynności nie stwierdzono zaistnienia tego typu przypadków. Problem ten – w kontekście respektowania przez polskie władze praw i wolności człowieka i obywatela – nadal był poruszany na forum międzynarodowym i stał się przedmiotem dyskusji, a także pytań kierowanych do Rzecznika przez niektórych uczestników 4 Okrągłego Stołu Europejskich Krajowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka w Atenach[133]. Uczestnikom spotkania przedłożono opracowanie na kanwie opublikowanego raportu Dicka Marty'ego, Sprawozdawcy Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, o tajnych więzieniach i uprowadzeniach. Raport wymienia Polskę i Rumunię jako kraje w których

---

129 Problemowi terroryzmu i rzekomych „tajnych więzień" CIA w Polsce poświęcony był wywiad z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, zamieszczony w Rzeczpospolitej z 13.11.2006 r. pt. *„Między bezpieczeństwem a wolnością"*.

130 RPO-520361-II/05 z 12.12.2005 r.

131 Wystąpienie z 28.02.2006 r. oraz z 12.06.2006 r.

132 Pismo z 12.07.2006 r.

133 Spotkanie zorganizowane przez Radę Europy w dniach 27-28.09.2006 r.

miałoby istnieć, jak określono „prawdopodobieństwo usytuowania tajnych miejsc odosobnienia" dla osób podejrzewanych o działanie, a nawet jedynie o sympatyzowanie z organizacjami terrorystycznymi. Podczas spotkania nie przedstawiono Rzecznikowi bezpośrednich, przekonujących dowodów na zaistnienie przypadków przetrzymywania, przewożenia przez terytorium Polski, bądź też niewłaściwego traktowania członków Al-Kaidy, czy innych osób podejrzanych o terroryzm. Rzecznik ponownie wystąpił[134] do Koordynatora ds. Służb Specjalnych o odniesienie się do poruszonych kwestii. Koordynator do spraw Służb Specjalnych poinformował[135], że w sprawie rzekomego przetrzymywania, przewożenia i niewłaściwego traktowania członków Al-Kaidy na terytorium Polski nie pojawiły się żadne nowe elementy, które w jakikolwiek sposób odbiegałyby od przekazanych wcześniej wyjaśnień. Minister podkreślił, że strona polska od początku pojawienia się przedmiotowej kwestii wyrażała pełną gotowość współpracy z instytucjami powołanymi do jej wyjaśnienia, zarówno przez Radę Europy, jak i Parlament Europejski. Zauważył również, że z poczynionych dotychczas przez te instytucje ustaleń nie wynika, aby na terenie RP istniały jakiekolwiek ośrodki odosobnienia wykorzystywane przez amerykańskie służby specjalne. Nadto Minister wskazał, iż podobne konkluzje są także efektem dochodzenia prowadzonego przez Amnesty International, a wszelkie oskarżenia dotyczące tej sprawy mają charakter poszlakowy i jak dotąd na ich potwierdzenie nie przedstawiono żadnego materiału dowodowego. Minister zapewnił, że rząd RP wywiązuje się z przestrzegania wszystkich umów międzynarodowych regulujących kwestie ochrony praw człowieka oraz zakazujących stosowania tortur i innego nieludzkiego traktowania osób. W tej sytuacji Rzecznik wyczerpał możliwe prawne środki działań mających na celu wyjaśnienie kwestii rzekomego przetrzymywania, przewożenia i niewłaściwego traktowania członków Al-Kaidy, czy też innych cudzoziemców podejrzewanych o terroryzm – na terenie Polski. Rzecznik zwrócił się[136] do Sekretarza Generalnego Rady Europy o przedstawienie ustaleń i rezultatów prac Komisji Rady Europy, która

---

134 W dniu 24.10.2006 r.
135 W piśmie z 30.10.2006 r.
136 W dniu 6.12.2006 r.

zajmuje się badaniem i weryfikowaniem, także na terytorium Polski, informacji dotyczących tej kwestii.

2. Uprawnienia Policji i innych służb mundurowych

Kontrola operacyjna

Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o Policji, przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania i utrwalenia dowodów umyślnych przestępstw, ściganych z oskarżenia publicznego, wymienionych w punktach 1-8 tego przepisu, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne, jest możliwe posłużenie się szczególną instytucją, jaką jest kontrola operacyjna. W takim wypadku sąd okręgowy, na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego albo na pisemny wniosek komendanta wojewódzkiego Policji, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody właściwego miejscowo prokuratora może, w drodze postanowienia, zarządzić kontrolę operacyjną. Kontrola ta prowadzona jest niejawnie i polega na kontrolowaniu: treści korespondencji, zawartości przesyłek; stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o Policji, dopuszczalne jest (w wypadkach niecierpiących zwłoki) dokonywanie czynności operacyjnych nawet bez uprzedniej zgody sądu (pod warunkiem spełnienia wymienionych w tym przepisie formalności i uzgodnień). Wówczas jednak w terminie 5 dni od zarządzenia kontroli i następującego jednocześnie zawiadomienia sądu okręgowego konieczne jest uzyskanie zgody sądu. Gdy sąd zgody nie udzieli – następuje wstrzymanie kontroli operacyjnej i komisyjne zniszczenie materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania. Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich[137] orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu art. 19 ust. 4 ustawy o Policji, który pozwala na odstąpienie od zniszczenia materiałów zgromadzonych w toku kontroli operacyjnej prowadzonej

[137] RPO-214968-II/98 z 28.07.2004 r.

przez Policję także wówczas, gdy sąd nie wyraził zgody na ową kontrolę[138]. Za niezgodny z Konstytucją został uznany również art. 19 ust. 18 ustawy o Policji, który przewiduje, że trybu kontroli operacyjnej dokonywanej za zgodą sądu nie stosuje się, jeżeli kontrola ta jest prowadzona za wyrażoną na piśmie zgodą osoby będącej nadawcą lub odbiorcą przekazu informacji. Analogicznej treści przepisy zawiera ustawa o Straży Granicznej, ustawa o kontroli skarbowej, ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także ustawa o Wojskowych Służbach Informacyjnych. W świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że również te przepisy są niezgodne z Konstytucją. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów[139] zasygnalizował konieczność dostosowania obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych. W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów poinformował[140], że uwagi zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostały uwzględnione w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji. Projekt ustawy jest obecnie przedmiotem uzgodnień międzyresortowych. W Komendzie Głównej Straży Granicznej prowadzone są prace nad zmianami ustawy o Straży Granicznej w zakresie, w jakim jej przepisy odpowiadają zakwestionowanym przepisom ustawy o Policji.

Również w resorcie obrony narodowej podjęto prace zmierzające do dostosowania przepisów ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych do standardów konstytucyjnych. Trwają prace nad projektami ustaw mających zastąpić ustawę o Wojskowych Służbach Informacyjnych, tj. projektami ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz ustawy o Służbie Wywiadu Wojskowego, a także nad projektem ustawy wprowadzającej wspomniane ustawy. W projektach ustaw będą uwzględnione uwagi i oceny zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wszczęte zostały również prace nad nowelizacją ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

---

138 Wyrok z 12.12.2005 r., sygn. akt K 32/04.
139 RPO-522315-II/06 z 12.01.2006 r.
140 Pismo z 28.02.2006 r.

W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji[141] Rzecznik zwrócił się o poinformowanie, w jaki sposób stosowany jest art. 19 ust. 16 ustawy o Policji, w szczególności, czy na żądanie osób, wobec których stosowana była kontrola operacyjna i nie wniesiono przeciw nim aktu oskarżenia, po zakończeniu tej kontroli, Policja udziela informacji o zgromadzonych materiałach operacyjnych. We wspomnianym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 19 ust. 16 ustawy o Policji 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. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przepis ten wyklucza możliwość informowania zainteresowanego o kontroli operacyjnej w czasie jej trwania. Jednak zdaniem Trybunału nie jest to tożsame z zakazem udzielania takiej informacji w sytuacji, gdy czynności operacyjne nie są już prowadzone, a aktu oskarżenia nie wniesiono. Tym samym Trybunał nie podzielił stanowiska Rzecznika, że przepis art. 19 ust. 16 ustawy o Policji wyklucza możliwość informowania osoby poddanej kontroli operacyjnej o fakcie jej prowadzenia, z wyjątkiem przypadku przekształcenia materiałów operacyjnych w materiały procesowe. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował[142], że przepis art. 19 ust. 16 ustawy o Policji nie jest interpretowany jako określający bezwzględny zakaz udzielania informacji osobie, wobec której zastosowano kontrolę operacyjną. W przypadku żądania osoby, wobec której stosowano ten środek, a nie wniesiono przeciw niej aktu oskarżenia, po zakończeniu stosowania kontroli operacyjnej Policja podejmuje decyzję o udzieleniu informacji, z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz przepisów ustawy o Policji. Przepis art. 19 ust. 7 ustawy o Policji nakazuje organowi Policji wnioskującemu o zastosowanie kontroli operacyjnej, w przypadku gdy zgromadzony materiał podczas jej stosowania nie zawiera dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego, protokolarne zniszczenie tych materiałów po upływie 2 miesięcy od zakończenia stosowania kontroli operacyjnej. W

---

141 RPO-539592-II/06 z 28.11.2006 r.
142 W dniu 29.12.2006 r.

takim przypadku informowanie może ograniczyć się jedynie do faktu jej stosowania. Treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego została przekazana wszystkim Komendantom Wojewódzkim Policji i Komendantowi Stołecznemu policji z poleceniem zapoznania podległych policjantów i stosowania w praktyce policyjnej. Ponadto Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego[143] z prośbą o udostępnienie danych dotyczących stosowania w 2005 r. operacyjnych kontroli rozmów telefonicznych, w celu zweryfikowania pojawiających się w środkach masowego przekazu informacji o wzrastającej liczbie operacyjnych kontroli rozmów telefonicznych.

Prokurator Krajowy poinformował[144], że rejestrowana w Ministerstwie Sprawiedliwości liczba wniosków do Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na wystąpienie do sądu o zarządzenie kontroli operacyjnej w okresie trzech miesięcy 2006 r. jest mniejsza od liczby wniosków zarejestrowanych w takim samym okresie w roku ubiegłym. Poza pojedynczymi przypadkami nie budziła w ubiegłym roku istotnych zastrzeżeń zasadność i legalność wnioskowanej przez Policję kontroli rozmów telefonicznych.

3. Kontrola pojazdów – uprawnienia straży miejskiej

Ustawa – Prawo o ruchu drogowym przyznaje strażnikom straży gminnej (miejskiej) uprawnienie do podjęcia decyzji o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi w sytuacji, gdy został pozostawiony w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu, a także uprawnienie do unieruchomienia pojazdu przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nieutrudniającego ruchu lub niezagrażającego bezpieczeństwu. Ustawa ta nie przyznaje natomiast dalszych uprawnień straży gminnej (miejskiej) do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Tymczasem rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kontroli ruchu drogowego[145] w § 17 przyznaje straży gminnej (miejskiej)

---

143 RPO-496786-II/05 z 29.03.2006 r.
144 6.04.2006 r.
145 Rozporządzenie z 30.12.2002 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 144).

dodatkowe uprawnienia do zatrzymywania pojazdów, sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem, używania urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości (fotoradarów) oraz usuwania, przemieszczania lub blokowania pojazdów. Zdaniem Rzecznika przepis ten został wydany z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Kontynuując sprawę podjętą już w 2005 r.[146] Rzecznik zwrócił się ponownie z prośbą[147] o informacje, kiedy można spodziewać się działań MSWiA zmierzających do wprowadzenia postulowanych zmian przepisów. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował[148], że w związku ze zgłoszonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwościami przygotowano projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który znajduje się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych. W ustawie wskazany byłby katalog uprawnień strażników gminnych (miejskich) do dokonywania określonych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Nowelizacja zmierza do utrzymania dotychczasowych uprawnień strażników gminnych. Mimo zapowiedzi Ministerstwa, stan prawny w omawianym zakresie nie uległ zmianie. W związku z powyższym Rzecznik podjął decyzję o wniesieniu kasacji do Sądu Najwyższego[149] w obronie kierowcy, który przekroczył dozwoloną prędkość. Z wnioskiem do Sądu Rejonowego o ukaranie wystąpił Komendant Straży Gminnej. Sąd wymierzył za wykroczenie karę grzywny. Rzecznik zarzucił temu wyrokowi błędne przyjęcie, iż zakres działania Straży Miejskiej obejmował kontrolę ruchu drogowego, polegającą na używaniu urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości (fotoradarów) i w konsekwencji uznanie, iż Komendant Straży Gminnej był uprawniony do występowania z wnioskiem o ukaranie w sprawach o wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Ustawa nie przyznaje strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do

---

146 Wystąpienie RPO-513178-II/05 z 16.11.2005 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

147 RPO-522299-II/06 z 3.02.2006 r.

148 Pismo z 9.03.2006 r.

149 RPO-527103-II/06 z 18.12.2006 r.

sprawowania kontroli drogowej w zakresie stwierdzania przekraczania przez kierujących pojazdami dozwoloną prędkość. Kontrolę prędkości pojazdów przez straż gminną (miejską) przy użyciu fotoradarów dopuszcza jedynie § 17 rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego. Zdaniem Rzecznika przepis ten został wydany z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie – Prawo o ruchu drogowym i dlatego wyrok Sądu Rejonowego powinien zostać uchylony, a postępowanie należy umorzyć z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela. Problem, który pojawił się w tej sprawie dotyczy wprost konstytucyjnej roli sądów. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom". Ze sformułowania tego wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podstawowych aktów normatywnych z ustawami, przy okazji rozpatrywania spraw cywilnych, karnych i innych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Sądy i Sąd Najwyższy nie mają uprawnienia do generalnego zakwestionowania mocy wiążącej rozporządzenia, wydaje się jednak, iż w razie stwierdzenia, iż kwestionowany przepis rozporządzenia wykracza poza granice ustawowego upoważnienia mogą odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Sąd, powziąwszy wątpliwości co do konstytucyjności przepisów znajdujących zastosowanie w tej konkretnej sprawie miał do wyboru dwie możliwości: rozpoznania sprawy i odstąpienia od zastosowania § 17 rozporządzenia z powołaniem na art. 178 ust. 1 Konstytucji RP bądź skorzystania z możliwości wynikającej z art. 193 Konstytucji RP i wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym.

Rzecznik zwrócił się[150] do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy § 17 ust. 1 lit. c oraz § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[151] w sprawie kontroli ruchu drogowego są niezgodne z art. 131 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

---

150 RPO-513178-II/05 z 15.01.2006 r.

151 Rozporządzenie z 30.12.2002 r., Dz.U. Nr 14, poz. 144, Dz.U. Nr 26, poz. 230, Dz.U. Nr 230, poz. 2310.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia, formułując uprawnienia z zakresu kontroli ruchu drogowego dla strażników straży gminnych (miejskich) inne niż wynikają bezpośrednio z ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wykraczają poza zakres delegacji ustawowych zawartych w art. 131 ust. 1 tej ustawy.

4. Powierzanie przez organy samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym uprawnień do wykonywania czynności w postępowaniu wobec kierowców, którzy przekroczyli dopuszczalną prędkość.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych przedstawił Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem powierzania przez organy samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym uprawnień do wykonywania czynności w postępowaniu wobec kierowców, którzy popełnili wykroczenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, stwierdzone za pomocą urządzenia samoczynnie rejestrującego tego rodzaju zdarzenia (fotoradaru), będącego w wyposażeniu straży gminnych (miejskich). Po otrzymaniu informacji o numerach rejestracyjnych pojazdu, w którego ruchu stwierdzono przekroczenie dozwolonej prędkości, upoważniony pracownik urzędu gminy występuje do centralnej ewidencji pojazdów o udostępnienie danych osobowych właściciela, które to dane przekazywane są następnie do podmiotu obsługującego fotoradar celem przygotowania dokumentacji pozwalającej na wystawienie mandatu karnego lub skierowania wniosku o ukaranie do sądu. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[152], że praktyka ta nie znajduje umocowania w przepisach prawa.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował[153], że konsultacje z Ministrem Finansów przeprowadzone na przełomie roku 2004/2005 zakończyły się przyjęciem i rozpowszechnieniem stanowiska wskazującego na niezgodność z prawem umów zawieranych przez gminy z podmiotami prywatnymi, przewidujących udział tych podmiotów we wpływach gminy uzyskiwanych z grzywien nakładanych przez strażników gminnych (miejskich). Wpływy gminy z tych grzywien stanowią dochód

---

152 RPO-522299-II/06 z 3.02.2006 r. oraz 27.09.2006 r.
153 27.11.2006 r.

budżetu gminy. O przyjętym stanowisku poinformowano m.in. Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (sprawujących nadzór finansowy nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego), ogólnopolskie organizacje samorządowe i zainteresowane gminy. W pierwszej połowie 2006 r. Komenda Główna Policji, za pośrednictwem komend wojewódzkich, dokonała analizy sposobu użytkowania przez straże gminne (miejskie) urządzeń o samoczynnej rejestracji wykroczeń w ruchu drogowym na obszarze całego kraju. W sytuacjach, gdy stwierdzano nieprawidłowości, kierowane były do przedstawicieli władz samorządowych sprawozdania pokontrolne z zaleceniami do realizacji. W sytuacjach, w których zachodziło podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 231 Kk (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego), zawiadamiano prokuraturę.

5. Długotrwałość czynności wyjaśniających prowadzonych przez organy Policji w przypadku *zarejestrowania za pomocą fotoradaru przekroczenia dozwolonej prędkości*

W przypadku nieukończenia czynności wyjaśniających prowadzonych w postępowaniu mandatowym w terminie 30 dni od daty stwierdzenia popełnienia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego (fotoradaru), sprawca nie może zostać ukarany mandatem karnym. W konsekwencji zostaje wdrożone postępowanie sądowe na skutek skierowania wniosku o ukaranie do wydziału grodzkiego sądu rejonowego. Taki tryb postępowania powoduje że obywatel ponosi negatywne konsekwencje wynikające z przekroczenia, nie z jego winy, terminu 30-to dniowego, polegające na wymierzeniu przez sąd nie tylko wyższej grzywny, ale też konieczności uiszczenia kosztów postępowania. Rzecznik zajął się tym problemem już w 2005 r. i w związku z napływającymi skargami od obywateli skierował wystąpienie[154] do Komendanta Głównego Policji z sugestią rozważenia potrzeby podjęcia działań w przedmiotowej kwestii. Z odpowiedzi wynikało, że Komendant Główny Policji zainicjował prace legislacyjne mające na celu stworzenie podstaw prawnych upraszczających tryb

[154] Z dnia 26.04.2005 r.

postępowania w tych sprawach. Następnie Rzecznik został poinformowany, że prace legislacyjne w omawianym zakresie zamierza podjąć Ministerstwo Transportu. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Transportu[155] o przekazanie informacji na temat projektu regulacji prawnych, które pozwolą na uniknięcie sygnalizowanych nieprawidłowości. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu poinformował[156], że działająca w Ministerstwie Transportu komisja robocza, w skład której wchodzą przedstawiciele Ministerstwa Transportu, MSWiA, Ministerstwa Sprawiedliwości, Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Komendy Głównej Policji przygotowała roboczy projekt ustawy o odpowiedzialności za niektóre naruszenia w ruchu drogowym. Głównymi założeniami projektu jest przeniesienie odpowiedzialności za naruszenia popełnione w ruchu drogowym z kierującego pojazdem na właściciela oraz prowadzenie czynności o naruszania zarejestrowane przy pomocy automatycznych urządzeń w trybie postępowania administracyjnego. Ponadto, dla skrócenia czasu trwania procedur przewidziano utworzenie jednego centrum działającego na obszarze całego kraju dla prowadzenia tych postępowań. Projekt został zaakceptowany na plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Prezydium KRBRD podejmie decyzję, który resort (Ministerstwo Transportu lub MSWiA) będzie kontynuował prace nad projektem. Ministerstwo Transportu będzie informować Rzecznika Praw Obywatelskich o dalszych etapach prac nad projektem ustawy.

---

155 RPO-487848-II/04 z 11.12.2006 r.
156 W piśmie z 13.12.2006 r.

5. Ochrona praw ofiar przestępstw

Rzecznik stojąc na straży praw i wolności obywatelskich dąży do stworzenia realnych gwarancji przestrzegania praw obywateli. W przypadku ofiar przestępstw sprawą podstawową jest realizacja ustawowych zapisów przewidujących uwzględnienie prawnie chronionych praw pokrzywdzonego. W 2004 roku Rzecznik przekazał Ministrowi Sprawiedliwości materiały dotyczące Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. W roku 2005 Rzecznik kontynuował działania na rzecz tego Programu. Dostęp do informacji o możliwej pomocy i wsparciu był jednym z ważnych postulatów organizacji rządowych i pozarządowych, które pracowały przy stworzeniu Krajowego Programu. W Biurze Rzecznika został opracowany program pomocy ofiarom przestępstw. Dostępne tu informacje dotyczą: organizacji świadczących pomoc ofiarom przestępstw, aktów prawnych regulujących sytuację prawną osoby pokrzywdzonej przestępstwem oraz instytucji prawnych służących zadośćuczynieniu wyrządzonej krzywdy.

1. Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw

W nawiązaniu do wcześniejszych działań w sprawie projektu Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[157] o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac związanych z przygotowaniem ostatecznej wersji Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. Jednocześnie Rzecznik wyraził nadzieję, iż przekazany projekt nie zostanie pominięty w pracach Zespołu do Spraw Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw i zadeklarował gotowość do dalszej współpracy w tym zakresie. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[158], że Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości wydał zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Opracowania Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. Przewodniczącym Zespołu został przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, zaś w skład

---

157 RPO-445687-II/03 z 11.05.2006 r.
158 Pismo z 7.06.2006 r.

Zespołu weszli przedstawiciele resortów, których działalność wiąże się z opracowywanym projektem. Zadaniem Zespołu było opracowanie Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw. Do udziału w pracach nad projektem Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw byli zapraszani także przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik będzie na bieżąco informowany o rezultatach prac nad Krajowym Programem na Rzecz Ofiar Przestępstw.

2. Dochodzenie przez ofiary przestępstw swoich praw na drodze sądowej.

Zgodnie z art. 49 § 1 Kpk pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Przyjęcie wąskiej, materialnej definicji pokrzywdzonego stwarza niebezpieczeństwo wyłączenia z kręgu pokrzywdzonych tych osób, których dobra prawne zostały bezpośrednio zagrożone w wyniku np. przestępstw z narażenia oraz przestępstw popełnionych w innych formach stadialnych i zjawiskowych niż dokonanie. Ocenę, czy doszło do bezpośredniego naruszenia lub zagrożenia dobra prawnego danego podmiotu należy opierać na analizie okoliczności każdego czynu będącego przedmiotem postępowania. Konieczne jest ustalenie w każdym jednostkowym wypadku naruszenia normy karnej, zakresu ochrony i poszukiwanie związku pomiędzy znamionami czynu a zagrożeniem dobra prawnego konkretnego podmiotu[159]. Analiza wniosków wpływających do Rzecznika wskazuje, że kwestia możliwości dochodzenia przez ofiary przestępstw swoich praw na drodze sądowej niejednokrotnie jest sprawą dyskusyjną. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[160] z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia działań, które nie wkraczając w sferę orzeczniczej niezawisłości sędziowskiej i niezależności prokuratorów spowodowałyby upowszechnienie najkorzystniejszej dla osób pokrzywdzonych przestępstwem wykładni art. 49 Kpk. Zastępca Prokuratora Generalnego poinformował[161], że na gruncie spraw opisanych w wystąpieniu Rzecznika,

---

159 Postanowienie SN z 23.04.2002 r., I KZP 10/02.
160 RPO-455060-II/03 z 27.09.2006 r.
161 Pismo z 8.11.2006 r.

jak też dotychczasowej praktyki prokuratorskiej, nie stwierdzono, aby istniał poważny problem w zakresie zawężającej interpretacji przez prokuratorów art. 49 Kpk uniemożliwiającej ofiarom przestępstw dochodzenie swych praw na drodze sądowej. Opisane przykłady były jednostkowe i nie uzasadniały podjęcia w trybie nadzoru służbowego działań, które miałyby spowodować interpretowanie przez prokuratorów art. 49 Kpk w taki sposób, aby przyznawać prawa pokrzywdzonego możliwie jak najszerzej.

3. Mediacja

Od lat obserwujemy kryzys polskiego wymiaru sprawiedliwości, który niereformowany funkcjonuje źle. Szansą na poprawę takiego stanu rzeczy jest mediacja. Ma ona na celu przyspieszenie postępowania i spowodowanie, że jego wynik będzie bardziej zrozumiały dla ludzi, dla sprawców i ofiar przestępstw. Mediacja jest instrumentem, który może bardzo przyspieszyć rozstrzyganie trudnych problemów ale przede wszystkim jest instrumentem silnie umocowanym w idei społeczeństwa obywatelskiego.

W związku z prowadzonymi obecnie pracami nad kodyfikacjami karnymi Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[162] z prośbą o rozważenie postulowanych przez Rzecznika nowelizacji przepisów dotyczących postępowania mediacyjnego, przedstawionych we wcześniejszym wystąpieniu[163]. Szczególnie istotną wydaje się zmiana treści art. 23a Kpk w sposób, który umożliwi kierowanie do mediacji spraw również na etapie przed postawieniem osobie podejrzanej zarzutów. Aktualnie do mediacji mogą trafiać sprawy, w których doszło przynajmniej do postawienia zarzutów, co w efekcie wyklucza mediację w znacznej części spraw. Z perspektywy celów mediacji wydaje się ważne m.in. stworzenie możliwości warunkowego umorzenia przez prokuratora postępowania w razie pozytywnych efektów mediacji. Konieczna jest zmiana przepisu określającego krąg osób, które są wyłączone z prowadzenia postępowania mediacyjnego tak, aby mediacji nie prowadziły osoby, które mogą zetknąć się ze stronami postępowania w

---

162 RPO-458685-II/03 z 16.10.2006 r.
163 RPO-458685-II/03 z 4.05.2005 r.

innej roli (policjanci, prokuratorzy, detektywi, funkcjonariusze Służby Więziennej). Należałoby również wprowadzić zakaz przesłuchiwania mediatorów co do faktów, o których dowiedzieli się w toku mediacji. Deklaracje o konieczności stworzenia odpowiednich warunków dla prowadzenia mediacji, w szczególności organizowania ośrodków mediacyjnych, wspieranych przez władze centralne i lokalne oraz obowiązkowego szkolenia mediatorów, do tej pory pozostają niespełnione. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[164], że projekt nowelizacji Kpk przewiduje zmianę art. 23a w kierunku dalszego usprawnienia postępowania mediacyjnego. Projektowana regulacja ma na celu rozszerzenie stosowania mediacji w sprawach karnych. Strony (ofiara i sprawca przestępstwa) mają dojść do porozumienia na wstępnym etapie postępowania, co będzie skutkować skróceniem czasu jego trwania. Konieczne jest określenie, że sprawozdanie z mediacji nie może zawierać samego opisu przebiegu mediacji, a powinno ograniczać się tylko do przedstawienia jej wyników, tj. wskazania, czy strony osiągnęły porozumienie, a jeśli tak – określać treść zawartej ugody. Obecnie art. 23a § 4 Kpk stanowi, że po przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego instytucja lub osoba godna zaufania sporządza sprawozdanie z jego przebiegu i wyników. Rozwiązanie to jest sprzeczne z regułą poufności mediacji. Proponuje się, aby wyłączenie osób, które nie mogą być mediatorami dotyczyło także notariuszy, komorników i asesorów lub aplikantów oraz funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Projekt zmiany art. 178 Kpk zakłada wprowadzenie zakazu przesłuchiwania mediatora jako świadka co do faktów dotyczących czynu zarzucanego oskarżonemu, o których dowiedział się prowadząc postępowanie mediacyjne. Nie można natomiast uwzględnić postulatu Rzecznika odnoszącego się do warunkowego umorzenia przez prokuratora postępowania w razie pozytywnych efektów mediacji.

---

164 Pismo z 17.11.2006 r.

4. Prawa nieletnich – przyznanie pokrzywdzonemu prawa strony

Powołany przez Ministra Sprawiedliwości Zespół do spraw nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich[165] opracowuje ostateczną wersję projektu ustawy. Rzecznik zwrócił się[166] o uwzględnienie w toku prac nad tym projektem kilku zagadnień. Zasadnicze wątpliwości budzi nieprzyznanie pokrzywdzonemu prawa strony (jego interesy może reprezentować jedynie prokurator), co powoduje ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego do wnoszenia środków odwoławczych i odbiera postępowaniu walor kontradyktoryjności. Uprawnienia, które może realizować pokrzywdzony samodzielnie, w toku postępowania, w praktyce ograniczają się głównie do możliwości uczestniczenia w rozprawie, a w toku postępowania wyjaśniającego do zgłaszania wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy i sporządzania z nich odpisów, a także złożenia zażalenia na czynności naruszające prawa pokrzywdzonego. Jednak nawet i te uprawnienia wydają się w praktyce trudne do realizacji, bowiem nie ma wyraźnych przepisów nakazujących zawiadomienie pokrzywdzonego o terminach rozpraw. Z podobną niekonsekwencją spotykamy się w przypadku możliwości zaskarżenia na podstawie art. 21 § 2 ustawy, postanowienia o niewszczynaniu oraz umorzeniu wszczętego postępowania. Uprawnionym do wnoszenia zażaleń jest w tym wypadku jedynie osoba pokrzywdzona czynem karalnym nieletniego. Poza regulacją prawną pozostają pokrzywdzeni zachowaniem nieletniego świadczącym o jego demoralizacji. Pokrzywdzony nie dysponuje prawem zaskarżania postanowień, o którym mowa w art. 42 ustawy. W efekcie, osoby pokrzywdzone czynem o dużym ciężarze gatunkowym, popełnionym przez nieletniego, nie mogą złożyć zażalenia na postanowienie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu opiekuńczo-wychowawczym lub poprawczym. Dobro nieletniego sprawcy nie może w każdym przypadku usprawiedliwiać ograniczenia praw pokrzywdzonego zwłaszcza, gdy nie stoją w sprzeczności z funkcją wychowawczą postępowania. Pozbawienie pokrzywdzonego uprawnień strony, w toku

---

165 Dz.U. z 2002 r., Nr 11 poz. 109, sprost. Nr 58, poz.542.
166 RPO-487004-II/04 z 17.08.2006 r.

postępowania regulowanego przez przepisy u.p.n., może stanowić naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zasady prawa do sądu. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[167], że prace nad projektem ustawy – Kodeks nieletnich właśnie zostały zakończone. W projekcie rozszerzono uprawnienia pokrzywdzonego. Przewiduje się następujące zmiany: dotychczasowe prawo do złożenia zażalenia na postanowienie o niewszczynaniu postępowania oraz o umorzeniu postępowania zostało rozszerzone o prawo zaskarżenia orzeczenia stwierdzającego niewykazywanie przez nieletniego przejawów demoralizacji. Pokrzywdzony uzyskałby prawo nie tylko do udziału w rozprawie, ale również do udziału w posiedzeniu, na którym może zapaść orzeczenie kończące postępowanie, chyba że sąd postanowiłby, ze względów wychowawczych, o przeprowadzeniu rozprawy lub posiedzenia pod nieobecność pokrzywdzonego. W razie braku prawidłowego zawiadomienia pokrzywdzonego o terminie rozprawy lub posiedzenia, niestawiennictwo pokrzywdzonego wstrzymywałoby bieg postępowania. Pokrzywdzony, obok uprawnień do zgłaszania wniosków dowodowych oraz prawa do przeglądania akt i robienia z nich odpisów uzyskałby prawo do wnoszenia o uzupełnienie postępowania dowodowego przez dokonanie określonej czynności.

5. „Pigułki gwałtu”

W artykułach prasowych pojawiły się informacje, iż wiele osób pada ofiarą przestępstw przeciwko wolności seksualnej i mieniu wskutek uprzedniego podania im napoju zawierającego substancję chemiczną, która podobnie jak leki psychotropowe, działa obezwładniająco i powoduje częściową utratę świadomości u ofiary. Środki te, określane potocznie jako „pigułki gwałtu” mają na celu m.in. spowolnienie reakcji ofiar oraz osłabienie barier seksualnych. Niepokój Rzecznika budzi sygnalizowany przez autorów publikacji prasowych brak powszechnej wiedzy o tym problemie i metodach pozwalających ustrzec się przed tego rodzaju działaniami, przy dość powszechnej dostępności niektórych substancji ułatwiających popełnienie przestępstwa przeciwko wolności

[167] Pismo z 5.12.2006 r.

seksualnej i mieniu. Dziennikarze informują, iż nie zawsze funkcjonariusze Policji działają w omawianej kategorii spraw zgodnie z obowiązującą procedurą, zwłaszcza z uwzględnieniem pełnego poszanowania praw osób pokrzywdzonych. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[168] z prośbą o zainteresowanie się przedstawionym problemem i rozważenie podjęcia stosownych działań. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika[169], że substancje chemiczne używane przez niektórych sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i mieniu oddziaływają na ośrodkowy układ nerwowy dając efekty podobne do alkoholu, ich następstwem jest okresowa niepamięć wydarzeń i osób w tych wydarzeniach uczestniczących. Substancje te w swojej czystej formie bywają bezbarwne, bezwonne, pozbawione smaku, cechuje je dobra rozpuszczalność, są niezwykle szybko i bez śladu rozkładane przez organizm. Pomimo oczywistych trudności Policja każdorazowo, gdy jest to możliwe, podejmuje próby procesowego zabezpieczenia śladów i dowodów, a następnie próby zebrania rzetelnego materiału służącego do udowodnienia podejrzanym zarzucanych im czynów. Na ogół do zdarzeń z użyciem omawianych substancji chemicznych dochodzi w klubach i dyskotekach, ale równie często podczas imprez towarzyskich w prywatnych mieszkaniach. Popełnianiu przeważającej większości tych przestępstw towarzyszy alkohol. Czyny przeciwko wolności seksualnej bywają połączone z kradzieżami wartościowych przedmiotów osobistych należących do ofiar. Policjanci są zobligowani do przestrzegania szczególnych zasad w związku z czynnością przesłuchania świadka będącego pokrzywdzonym niektórymi przestępstwami, w tym przypadku czynami przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Współczesna przestępczość przybiera coraz bardziej zaawansowane formy, tak więc mogą się zdarzyć wśród policjantów przypadki działania nieprofesjonalnego, czy też z innych powodów ocenionego jako naganne.

---

168 RPO-529191-II/06 z 1.06.2006 r.
169 Pismo z 10.07.2006 r.

6. Ochrona osób zeznających w procesach cywilnych

Do Rzecznika wpływały skargi osób, które w procesie karnym korzystały z możliwości zastrzeżenia danych dotyczących miejsca zamieszkania, przewidzianej w art. 191 § 3 Kpk. Bardzo często są to osoby bezpośrednio pokrzywdzone przestępstwem, które obawiają się doświadczenia przemocy lub groźby bezprawnej w związku ze złożeniem zeznań obciążających oskarżonego. Gdy pokrzywdzeni decydują się na dochodzenie w postępowaniu cywilnym roszczeń wynikających z przestępstwa, to w ramach tego postępowania pozbawieni są ochrony podobnej do tej, jaka jest zapewniona w procesie karnym. Regulacja art. 126 § 2 Kpc stwarza bezwzględny wymóg ujawnienia miejsca zamieszkania stron. Analogiczny problem pojawia się w sytuacji, gdy na rzecz pokrzywdzonego sąd karny orzekł nawiązkę lub obowiązek naprawienia szkody na podstawie art. 46 Kodeksu karnego. Brak synchronizacji pomiędzy regulacjami obu procedur powoduje, że pokrzywdzeni, z obawy o życie i zdrowie swoje oraz osób najbliższych, odstępują od dochodzenia i egzekwowania swoich słusznych roszczeń. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[170] o rozważenie celowości wprowadzenia instytucji obowiązujących w prawie karnym procesowym do regulacji postępowania cywilnego. „Przedłużenie" utajnienia danych adresowych świadka bądź statusu świadka anonimowego na późniejszy proces cywilny pozwoliłoby na lepszą ochronę osób zeznających i ofiar przestępstw. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[171], że jeśli chodzi o świadka anonimowego, który występowałby w postępowaniu cywilnym jako powód, zgodzić się można, że swego rodzaju ekwiwalentem ochrony wynikającej z art. 191 § 3 Kpk mogą być projektowane obecnie przepisy art. 135 § 2 i art. 136 § 4 Kpc zezwalające stronie na złożenie wniosku o dokonywanie doręczeń na adres skrytki pocztowej. Przepisy te zostały zaprojektowane jednak z myślą o całkowicie innej sytuacji – dla umożliwienia sądowej ochrony praw podmiotowych osobom nie mogącym wskazać w pozwie miejsca zamieszkania, głównie ze względu na

---

170 RPO-506829-IV/05 z 12.06.2006 r.
171 Pismo z 18.07.2006 r.

bezdomność. Zgodnie z art. 191 § 3 Kpk świadek nie tyle nie podaje swojego miejsca zamieszkania, lecz zastrzega je wyłącznie do wiadomości sądu lub prokuratora. Doręczeń adresowanych do niego pism dokonuje się do instytucji, w której świadek jest zatrudniony lub na inny wskazany przezeń adres. Wprowadzenie samodzielnej instytucji zbliżonej do świadka incognito specjalnie na użytek postępowania cywilnego należy uznać za niecelowe. Odnosząc się do propozycji Rzecznika co do korzystania z zeznań świadka złożonych w postępowaniu karnym, to w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i stanowiska doktryny, odczytanie w postępowaniu cywilnym protokołów zeznań świadka złożonych w postępowaniu karnym jest wprawdzie dopuszczalne, jednak nie zastępuje dowodu z zeznań świadka w rozumieniu art. 258 i następne Kpc. Bez przeprowadzenia szerszych konsultacji, w tym także w środowisku sędziowskim, nie sposób sformułować ostatecznych wniosków co do ewentualnej inicjatywy ustawodawczej.

7. Prawo pokrzywdzonego do uczestnictwa w procesie w charakterze strony

W korespondencji kierowanej do Rzecznika osoby pokrzywdzone przestępstwem podnosiły, iż przepisy procedury karnej uniemożliwiają im uzyskanie statusu strony we wstępnej fazie postępowania jurysdykcyjnego, a mianowicie po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu do czasu otwarcia przewodu sądowego na rozprawie głównej. Zdaniem Rzecznika traktowanie pokrzywdzonego we wstępnym etapie postępowania sądowego jedynie jako quasi-strony postępowania nie stanowi wystarczającej gwarancji ochrony jego praw. Zasadnym byłoby rozważenie dokonania takiej nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego, które zapewniłyby pokrzywdzonemu prawa strony do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego przed sądem I instancji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[172] z prośbą o zajęcie stanowiska wobec poruszonego zagadnienia, a także o rozważenie potrzeby zainicjowania nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania karnego normujących omawianą materię. W odpowiedzi poinformowano[173]

---

172 RPO-509478-II/05 z 23.05.2006 r.
173 Pismo z 26.06.2006 r.

Rzecznika, że obowiązujące w Kodeksie postępowania karnego unormowania w zakresie sytuacji procesowej i statusu pokrzywdzonego na etapie postępowania przygotowawczego i jurysdykcyjnego mają na celu wymuszenie na pokrzywdzonym aktywności co do korzystania z prawa strony. Jest on bowiem pouczany przy pierwszym przesłuchaniu o swoich uprawnieniach oraz powiadamiany o skierowaniu aktu oskarżenia do sądu. Przedmiotem postępowania karnego jest przede wszystkim rozstrzygnięcie kwestii winy oskarżonego i jego odpowiedzialności za popełniony czyn zabroniony. Cel postępowania z art. 2 § 1 pkt 3 Kpk w postaci uwzględnienia prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego należy do organu procesowego, a zwłaszcza sądu. W postępowaniu przygotowawczym art. 299 § 1 Kpk nakazuje traktowanie pokrzywdzonego jako strony procesowej. Taki zapis jest wynikiem tego, że inicjatywa dowodowa, tzn. jej ciężar jest równo rozłożony pomiędzy strony. W postępowaniu jurysdykcyjnym natomiast, to sąd dąży do wyjaśnienia okoliczności sprawy i z urzędu zbiera dowody, będąc związany zasadą prawdy obiektywnej. Natomiast odmienności występujące na gruncie regulacji Kodeksu postępowania karnego w traktowaniu pokrzywdzonego jako strony procesowej są przejawem istoty charakteryzującej etapy przygotowawczy i jurysdykcyjny oraz ich dynamiki z uwzględnieniem zapewnienia sprawności procedowania.

8. Ochrona ofiar przemocy w rodzinie

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[174] w sprawie braku skutecznego systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Do Rzecznika kierowanych jest wiele skarg pokrzywdzonych, którzy wskazują na zagrożenie atakami agresji ze strony oskarżonych, w sprawach dotyczących przestępstwa znęcania. Rozwiązania prawne mające na celu pomoc ofiarom przemocy w rodzinie, w praktyce okazują się niewystarczające i często nieskuteczne. Przepis art. 58 § 2 Kro pozwala sądowi orzec w wyroku rozwodowym o eksmisji jednego z małżonków na żądanie drugiego, gdy małżonek swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. W orzecznictwie przyjmuje się, że na podstawie tego przepisu sąd nie może

174 RPO-453872-II/03 z 25.01.2006 r.

orzec o eksmisji z mieszkania stanowiącego przedmiot majątku odrębnego małżonka, który miałby być eksmitowany, czy też z mieszkania przyznanego mu z racji wykonywanego zawodu bądź w związku z pełnioną służbą. Z kolei art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów pozwala na orzeczenie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współlokatora, jeżeli swym rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Przepis ten nie ma zastosowania do lokali znajdujących się w dyspozycji WAM. Obecnie, po nowelizacji art. 1046 Kpc komornik ma obowiązek wstrzymania czynności egzekucyjnych do czasu zapewnienia osobie objętej wyrokiem eksmisyjnym pomieszczenia tymczasowego. Spowodowało to, że skuteczność egzekwowania wyroków eksmisyjnych jest znikoma. Ofiary przemocy zmuszone są często w dramatycznych okolicznościach do opuszczenia miejsca zamieszkania. Rzecznik przedstawił także uwagi do przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[175]. Wskazał, że w art. 275 § 2 Kpk należałoby dodać zapis o możliwości wydania przez prokuratora lub sąd postanowienia o zakazie zbliżania się podejrzanego (oskarżonego) do pokrzywdzonego oraz o czasowym opuszczeniu przez podejrzanego (oskarżonego) wspólnego z pokrzywdzonym miejsca zamieszkania. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[176], że prowadzone są prace nad nowelizacją art. 1046 Kpc, polegające na wprowadzeniu regulacji przewidującej, że tymczasowym pomieszczeniem dla eksmitowanych dłużników, którym nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego mogłoby być również miejsce noclegowe w rozumieniu art. 48 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, bez względu na to, czy znajduje się ono w tej samej miejscowości. Odnosząc się do uwag dotyczących ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Minister przyznał, że przepisy tej ustawy omówione w wystąpieniu Rzecznika wymagają zmian pod względem stylistycznym, jednak mankamenty te nie mają wpływu na prawidłowe stosowanie przepisów. Zostaną one usunięte przy okazji nowelizacji o charakterze merytorycznym.

---

175 Ustawa z 29.07.2005 r. (Dz.U. z 20.09.2005 r. Nr 180, poz. 1493).
176 Pismo z 8.03.2006 r.

Problem stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przez sądy karne i prokuraturę jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

9. Ochrona ofiar wypadków drogowych

Osoby będące ofiarami wypadków drogowych napotykają na liczne trudności związane z uzyskaniem należnej rekompensaty finansowej. Część tych trudności możliwa byłaby do wyeliminowania poprzez zmianę obowiązujących przepisów prawa. Przede wszystkim należy rozważyć potrzebę zmiany art. 446 § 3 Kodeksu cywilnego, mającej na celu wprowadzenie instytucji zadośćuczynienia w związku ze śmiercią osoby najbliższej. Zadośćuczynienie powinno być dodatkowym roszczeniem obok odszkodowania. Należy również rozważyć potrzebę zmiany treści art. 444 § 1 Kodeksu cywilnego. Osoba bowiem, na której ciąży ustawowy obowiązek alimentacyjny wobec poszkodowanego, mogłaby również wystąpić z żądaniem, aby zobowiązany do naprawienia szkody wyłożył z góry sumę potrzebną na koszty leczenia. Celem tej zmiany jest rozwiązanie problemu kosztów leczenia osoby, z którą nie można nawiązać kontaktu, bo np. pozostaje w stanie śpiączki. Aktualnie tylko poszkodowany lub jego pełnomocnik może występować o wyłożenie z góry sumy potrzebnej na leczenie ofiary wypadku drogowego. W efekcie często u pokrzywdzonych następuje nieodwracalne pogorszenie stanu zdrowia, a w wielu przypadkach nawet zgon. Rozważenia wymaga również kwestia zmiany przepisów art. 61 § 1 i 3 Kodeksu postępowania cywilnego tak, aby organizacje udzielające pomocy ofiarom przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu oraz ofiarom wypadków drogowych mogły samodzielnie wytoczyć powództwo na ich rzecz. Zmiana ta zapewniłaby możliwość lepszej ochrony praw ofiar, często niesamodzielnych skutkiem następstw wypadków drogowych. Rzecznik przedstawiając swoje argumenty zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[177] o zajęcie stanowiska wobec poruszonych zagadnień i rozważenie podjęcia stosownych działań. W odpowiedzi poinformowano[178], że postulat zmiany treści art. 441 § 1 Kodeksu cywilnego zmierzający do przyznania osobom,

---

177 RPO-531876-II/06 z 17.10.2006 r.
178 Pismo z 20.11.2006 r.

na których ciąży obowiązek alimentacyjny wobec poszkodowanego, roszczenia o wyłożenie przez zobowiązanego do naprawienia szkody kosztów leczenia poszkodowanego, nie wydaje się uzasadniony. Roszczenie z art. 444 § 1 zdanie drugie k.c. powinno przysługiwać tylko osobom, które gwarantują przeznaczenie zasądzonych środków na koszty leczenia. Osoby z szerokiego kręgu dłużników alimentacyjnych takiej gwarancji nie dają. W przypadku małoletnich wystarczająca jest obecna regulacja. Jedynie w skrajnych wypadkach osoby poszkodowane nie byłyby w stanie nawet udzielić pełnomocnictwa osobom najbliższym. Wówczas rozwiązaniem może być art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego w brzmieniu proponowanym w projekcie zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz niektórych innych ustaw, który znajduje się na etapie prac parlamentarnych[179]. Projektowany art. 185 Krio umożliwi ustanowienie z urzędu kuratora dla osoby niepełnosprawnej. Propozycja zmiany art. 61 Kpc zasługuje na pełne poparcie. Niezależnie od tego wskazana wydaje się również nowelizacja art. 753(1) § 1 Kpc. Propozycja nowelizacji art. 446 § 3 Kodeksu cywilnego zburzyłaby w sposób zasadniczy założenia przyjęte w obowiązującym stanie prawnym. Nowelizacja przepisu w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika wymaga głębszej analizy, w szczególności opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Minister Sprawiedliwości podejmie inicjatywę legislacyjną w zakresie powyższej zmiany przepisów Kpc przy najbliższej nowelizacji Kpc, po zapoznaniu się z opinią Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w zakresie postulowanej zmiany art. 446 § 3 Kodeksu cywilnego.

10. Stan dróg i bezpieczeństwo na polskich drogach

Komisarz UE ds. polityki regionalnej w wypowiedzi opublikowanej w „Rzeczpospolitej”[180] zwróciła uwagę na konieczność pełnego wykorzystania środków finansowych unijnego budżetu przeznaczonych na rozbudowę infrastruktury drogowej. W związku z faktem wykorzystania przez Polskę tylko 2% kwoty 270 mln euro przeznaczonych dla Polski, Komisja Europejska ostrzegła o możliwości utraty prawie 90 mln euro

179 Druk Nr 715.
180 „Rzeczpospolita” z 24.02.2006 r.

przyznanych przez Unię w 2004 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Budownictwa[181] o poinformowanie na temat działań podjętych w przedstawionej sprawie.

Z danych dotyczących bezpieczeństwa na drogach w krajach Unii Europejskiej, które zostały opublikowane przez Komisję Europejską w lutym 2006 r. wynika, że Polska zajmuje pierwsze miejsce w Unii Europejskiej pod względem liczby ofiar śmiertelnych na 100 wypadków drogowych. Najczęstszymi przyczynami wypadków jest nadmierna prędkość poza terenem zabudowanym, utrudniony dostęp do pomocy medycznej, stan nietrzeźwości uczestników ruchu drogowego oraz niezachowanie należytej staranności na przejściach dla pieszych. Rzecznik zwrócił się również do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie o działaniach prewencyjnych podejmowanych przez organy policji w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach oraz czy policja dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi na takie działania. Rzecznik był zainteresowany, czy realizowane są wnioski zawarte w opiniach komendantów wojewódzkich, powiatowych i miejskich policji do przedstawionych im projektów organizacji ruchu. Rzecznik zwrócił się także o ocenę obowiązujących przepisów i ewentualne uwagi co do potrzeby ich nowelizacji oraz wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Minister Transportu i Budownictwa poinformował[182], że kwota środków UE na lata 2004-2006 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przyznana w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport wynosi 1 163,4 mln euro, w tym środki przeznaczone na bezpieczną infrastrukturę drogową wynoszą 971,3 mln euro. Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby środki dostępne w ramach Programu zostały w pełni wykorzystane. Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował[183] o działaniach prewencyjno-edukacyjnych Policji na rzecz promowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Policja nie dysponuje wyodrębnionym budżetem na prowadzenie działalności edukacyjnej.

---

181 RPO-526078-II/06 z 9.03.2006 r.
182 Pismo z 25.04.2006 r.
183 Pismo z 18.04.2006 r.

Środki na działania o charakterze prewencyjnym pochodzą przede wszystkim ze źródeł podmiotów, z którymi Policja realizuje daną kampanię profilaktyczną. Policja skierowała do resortu zdrowia wystąpienie z wnioskiem o nowelizację rozporządzenia Ministra Zdrowia z 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie, gdyż nie uwzględnia ono nowoczesnych metod badań na zawartość alkoholu przy użyciu elektronicznych analizatorów wydechu. Jednym z zasadniczych problemów, które napotyka Policja i Straż Miejska są długotrwałe procedury związane z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia zarejestrowane przy użyciu tzw. fotoradarów. Przewidywane zmiany przepisów zmierzają do nałożenia odpowiedzialności na właściciela lub posiadacza pojazdu. Kolejny problem wymagający pilnego unormowania dotyczy braku możliwości ścigania sprawców przekroczenia prędkości, gdy zostało ono zarejestrowane przez fotorejestrator, a kierujący poruszał się pojazdem na zagranicznych tablicach rejestracyjnych.

11. Bezpieczeństwo na drogach – propozycja jazdy na światłach mijania przez cały rok

Mając na względzie opublikowane przez Komisję Europejską dane wskazujące na to, że w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, dochodzi do jednej z największej liczby wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, a także dramatyczne konsekwencje wypadków drogowych, opisywane w listach, Rzecznik zdecydował się na poparcie systemowych działań mających na celu uchronienie choć części obywateli od niebezpieczeństwa utraty zdrowia i życia na naszych drogach.

Rzecznik poparł ideę wprowadzenia w Polsce obowiązku jazdy na światłach mijania przez cały rok. Wydaje się konieczne rozważenie działań mających na celu doprowadzenie do zmiany art. 51 ustawy – Prawo o ruchu drogowym[184], poprzez wprowadzenie obowiązku używania przez cały rok świateł mijania przez kierowców. Polska do 2010 r. została zobowiązana przez wspólnotę europejską do zmniejszenia o 50% liczby

[184] Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

zabitych w wypadkach drogowych. Jak szacuje Polski Instytut Transportu Samochodowego, rozszerzenie w Polsce obowiązku używania świateł w dzień także na miesiące od marca do września, powinno zmniejszyć liczbę zabitych w wypadkach z udziałem co najmniej dwóch pojazdów o 20%. W ocenie Instytutu pozwoliłoby to uratować około 300 osób. Na terenie Unii Europejskiej na światłach przez cały rok jeździ się już w Danii, Estonii, Finlandii, Szwecji, Austrii, Słowenii, na Łotwie i w Czechach. Na niektórych drogach z włączonymi światłami w dzień przez cały rok trzeba będzie jeździć także we Włoszech, na Węgrzech i w Portugalii. W odpowiedzi Minister Transportu[185] poinformował, że w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym resort transportu wystąpił z propozycją rozszerzenia obowiązku jazdy z włączonymi światłami mijania przez cały rok. Projekt ten zostanie przesłany do Sejmu najpóźniej w I kwartale 2007 r. Minister podobnie jak Rzecznik uważa, że proponowane rozwiązanie doprowadzi do zmniejszenia wypadków i poprawi stan bezpieczeństwa na drogach.

12. Handel dziećmi

W związku z przekazanymi Rzecznikowi informacjami Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji, wskazującymi, że w Polsce ujawniane są przypadki handlu dziećmi w celu ich nielegalnej adopcji, Rzecznik zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Przewodniczącego Zespołu ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi[186] o przekazanie informacji na ten temat oraz wskazanie działań podejmowanych w celu zwalczania tego procederu. Rzecznik zwrócił się z prośbą o informację, jaka jest skala i mechanizm tego zjawiska, czy ujawniane są przypadki dokonywania „transakcji" przez rodziców nienarodzonych jeszcze dzieci, polegające na żądaniu korzyści majątkowych w zamian za zgodę na przysposobienie swego dziecka, a także przypadki żądania korzyści majątkowych przez pracowników ośrodków adopcyjnych.

---

185 Pismo z 5.12.2006 r.

186 RPO-541177-II/06 z 27.11.2006 r.

W odpowiedzi[187] Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował, że przekazane Rzecznikowi przez Centralne Biuro Śledcze informacje dotyczą jednej sprawy, w której prowadzone są czynności dochodzeniowo śledcze. Nadto, planowane jest powołanie w Komendzie Głównej Policji dwóch sprzężonych ze sobą baz danych w ramach Systemu Meldunku Informacyjnego, w którym będą gromadzone informacje dotyczące handlu ludźmi, pedofilii i pornografii dziecięcej. Baza danych w tym zakresie będzie sprzężona z odpowiednimi bazami w EUROPOLU. W strukturach Komend Wojewódzkich funkcjonują specjalne zespoły zajmujące się omawianą problematyką, został także opracowany specjalny algorytm postępowania funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi. Ponadto, w Biurze do Spraw Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej opracowano wskazówki metodyczne dla prokuratorów prowadzących lub nadzorujących postępowania karne w tej kategorii spraw.

Wypada także zauważyć, iż wystąpienie Rzecznika stało się impulsem do wpisania w rządowy, Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi na lata 2007-2008 takich zadań, jak:

a) Prowadzenie Narodowego Punktu Konsultacyjnego ds. Dzieci Cudzoziemskich bez Opieki i Dzieci – Ofiar Handlu Ludźmi w Polsce,
b) Przeszkolenie sędziów i prokuratorów w zakresie problematyki handlu ludźmi, w szczególności dziećmi,
c) Opracowanie modelu wsparcia/ochrony dziecka jako ofiary handlu ludźmi.

13. Uchybienia w postępowaniach przygotowawczych

Rzecznik kontynuując działania, mające na celu ochronę praw pokrzywdzonych, polegające na ocenie zasadności prawomocnych orzeczeń urzędów prokuratorskich kończących postępowania przygotowawcze, przesłał w dniu 12 stycznia 2006 r. na prośbę Dyrektora Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej kserokopie wystąpień Rzecznika skierowanych do prokuratorów okręgowych, apelacyjnych i Prokuratora Krajowego, w których przedstawione zostały uchybienia do jakich w ocenie Rzecznika doszło w trakcie

[187] Pismo z 12.01.2007 r.

poszczególnych postępowań przygotowawczych, jak również odpowiedzi uzyskane przez Rzecznika na te wystąpienia.

W odpowiedzi na prowadzoną korespondencję Zastępca Prokuratora Generalnego[188] poinformował, że problematyka poprawy jakości oraz sprawności postępowań przygotowawczych pozostaje w stałym zainteresowaniu Prokuratury Krajowej, jak i funkcjonującego w podległych jednostkach prokuratury nadzoru służbowego i instancyjnego. Przekazane przez Rzecznika uwagi w zakresie nieprawidłowości nadal stwierdzanych w toku badania akt, przekazano wszystkim prokuratorom apelacyjnym w piśmie z dnia 27 stycznia 2006 r., z jednoczesnym przypomnieniem potrzeby respektowania zaleceń Prokuratury Krajowej zawartych w piśmie z dnia 25 lutego 2003 r.[189]

W 2006 roku nie zmalała liczba otrzymywanych przez Rzecznika wniosków osób pokrzywdzonych, w których kwestionują podstawy formalno-prawne postanowień urzędów prokuratorskich o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego. Dotyczy to w szczególności wypadków drogowych, niepowodzeń w leczeniu i innych czynów, których skutkiem był zgon lub poważny uszczerbek na zdrowiu.

Analiza akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych przeprowadzona w Biurze Rzecznika, bądź też przez prokuratorów nadrzędnych[190], 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.

1. Najistotniejszymi uchybieniami w sprawach z zakresu szeroko pojętego niepowodzenia w leczeniu pozostają: oparcie decyzji merytorycznej na sprzecznych, niepełnych opiniach biegłych, brak wnikliwej analizy dokumentów regulujących procedury obowiązujące dyspozytora pogotowia ratunkowego, niewykorzystanie przez urząd

---

188 Pismo z 30.01.2006 r.

189 RPO-422456-II/02.

190 Badanie akt w trybie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

prokuratorski pełnej inicjatywy dowodowej (brak przesłuchania w charakterze świadków osób, co do istotnych okoliczności sprawy), brak ustaleń, czy np. w trakcie zabiegu operacyjnego personel medyczny przestrzegał reguł ostrożności, niedostateczne wyjaśnienie i dowodowe zweryfikowanie prawidłowości procesu leczenia, niezabezpieczenie dla celów dowodowych oryginalnej i pełnej dokumentacji medycznej, odrębne wykonywanie przedsięwzięć proceduralnych w dwóch jednostkach prokuratury, co uniemożliwiło prawidłową i staranną weryfikację, czy w danej sprawie nie doszło do zaistnienia czynu zabronionego, uzyskanie opinii biegłych z zakresu medycyny sądowej przed przesłuchaniem w charakterze świadków wszystkich lekarzy i pielęgniarek opiekujących się pacjentem[191].

2. W postępowaniach dotyczących wypadków komunikacyjnych nadal podstawową kwestią jest pełniejsze wykorzystanie osobowych źródeł dowodowych (świadków) w celu wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności zdarzenia, a także niedostateczna weryfikacja opinii biegłych (np. poprzez przesłuchanie ich w charakterze świadków), odstępowanie od powoływania biegłych z zakresu ruchu drogowego i rekonstrukcji wypadków odnośnie przyczyn i przebiegu wypadku drogowego, nieprzeprowadzenie eksperymentu procesowego[192].

3. W innej kategorii spraw badanych przez Rzecznika, dotyczących, między innymi:

a) nieumyślnego spowodowania śmierci[193],
b) pobicia obywatela przez funkcjonariuszy Policji, znęcania się fizycznego i psychicznego nad osadzonym przez funkcjonariusza Służby Więziennej[194],
c) znęcania się nad członkami rodziny[195],

---

191 RPO-362588-II/01, RPO-474791-II/04, RPO-509873-II/05, RPO-483072-II/04, RPO-383554-II/01, RPO-509291-II/05, RPO-474442-II/04, RPO-519636-II/05, RPO-513346-II/05, RPO-499531-II/05.

192 RPO-511619-II/05, RPO-513938-II/05, RPO-519751-II/04, RPO-528559-II/06, RPO-507602-II/05, RPO-532509-II/06, RPO-528651-II/06, RPO-501399-II/05.

193 RPO-499920-II/05, RPO-507128-II/05, RPO-528260-II/06, RPO-489692-II/04, RPO-537726-II/06, RPO-529930-II/06, RPO-527549-II/06.

194 RPO-510438-II/05, RPO-520932-II/05.

195 RPO-505938-II/05, RPO-520752-II/05, RPO-521895-II/06.

d) składowania odpadów i substancji wbrew przepisom ustawy przez Zakłady Rolniczo Przemysłowe „Farmutil HS" w warunkach zagrażających życiu lub zdrowiu wielu osób lub powodujących zniszczenia w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach[196],
e) nieprawidłowości zaistniałych w Domu Pomocy Społecznej, którego pensjonariuszami były dzieci i młodzież upośledzona psychicznie i ruchowo, w wyniku których mogło dojść do narażenia przebywających w ośrodku dzieci na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia[197],
f) znęcania się nad uczniami szkoły podstawowej poprzez niedopuszczalne karcenie ich przez wychowawcę[198],
g) nieumyślnego spowodowania niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia wielu osób poprzez zagrożenie epidemiologiczne w Zakładzie Karnym w K.[199],

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.

W ocenie Rzecznika obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie karne jest podejmowanie z urzędu dociekliwej inicjatywy dowodowej, jak również zgodne z kanonami procesu karnego odnoszenie się do wniosków składanych przez uprawnione podmioty. Zaniechanie realizacji zgłaszanych wniosków, przy jednoczesnym braku formalnego odniesienia się do nich jest sytuacją nieprawidłową i niepokojącą. Rzecznik w swych wystąpieniach wielokrotnie podkreślał, że zapadające w tego typu sprawach rozstrzygnięcia spełniają nie tylko funkcję procesową, ale także budują autorytet organów je wydających, kształtując zarazem przekonanie o godziwym i obiektywnym załatwieniu sprawy.

---

196 RPO-514951-II/05.
197 RPO-534538-II/05.
198 RPO-529866-II/06.
199 RPO-510082-II/05.

4. Rzecznik zajmował się także postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez Główną Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Instytutu Pamięci Narodowej.

Rzecznik złożył wniosek[200] do Instytutu Pamięci Narodowej – Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o podjęcie na nowo umorzonego postępowania przygotowawczego przez prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w K. w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków w październiku 1972 r. w L. przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Milicji Obywatelskich przez pobicie Franciszka W., który poniósł śmierć w dniu 20.10.1972 r. oraz o czyn polegający na nieudzieleniu na czas pomocy medycznej – a więc o czyny z art. 158 § 1 Kk i art. 231 § 1 Kk oraz z art. 155 Kk z powodu niewyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy oraz błędnej oceny okoliczności mających istotny wpływ na treść postanowienia.

Dokonana przez Rzecznika lektura akt Prokuratury Wojewódzkiej w K. oraz akt prokuratora z Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w K. wykazały, że prawomocne postanowienie o umorzeniu śledztwa z powodu śmierci milicjantów oraz z powodu stwierdzenia, iż czyn nie zawiera ustawowych znamion czynu zabronionego wydane zostało z rażącym naruszeniem art. 45 ust. 3 cyt. ustawy o Instytucie. W toku śledztwa bezpodstawnie odrzucono wszystkie dowody przemawiające za inną wersją zdarzenia – a mianowicie, iż Franciszek w. został ciężko pobity przez milicjantów, i że wskutek różnorakich urazów, poniósł on śmierć. W prawomocnym postanowieniu o umorzeniu śledztwa powtórzono wersję przyjętą przez śledztwo prowadzone przez Prokuraturę Wojewódzką w K., która to w świetle zeznań świadków jest nie do zaakceptowania. Jeszcze przed śmiercią pokrzywdzony skarżył się żonie i bliskim, że został ciężko pobity. Mówił też o pobiciu pacjentów przebywających z nim w sali szpitalnej. Rozmiar i charakter uszkodzeń ciała podawany przez żonę diametralnie różnił się od treści protokołu sekcji zwłok. W tej sytuacji zachodziłoby uzasadnione podejrzenie sfałszowania dokumentacji medycznej z sekcji zwłok i

---

200 RPO-529437-II/06 z 14.11.2006 r.

wydanie fałszywej opinii przez zespół biegłych o przyczynach śmierci pokrzywdzonego. Tej możliwości nie rozważano i nie oceniono, chociaż wspomniany wyżej przepis art. 45 ust. 3 ustawy zdecydowanie nakazywał wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy. Należało zwrócić uwagę na ogólnikowość i powierzchowność sprawozdania z sekcji zwłok, choćby w opisie ogólnych otarć skóry na całym ciele denata, natomiast eksponujące rozpoznanie chorobowe i wykluczenie jego śmierci wskutek urazu czynnego. Zastrzeżenia do rzetelności sprawozdania z sekcji zwłok pokrzywdzonego budzi fakt powołania całego zespołu biegłych, ogólnikowość opinii i wyeksponowania chorobowych przyczyn zejścia śmiertelnego Franciszka W. Brak szczegółowego wyjaśnienia powyższych okoliczności uzasadniał powołanie zespołu biegłych z różnych specjalności w celu zweryfikowania uprzedniej opinii lekarskiej, uwzględniającej także wersję członków rodziny pokrzywdzonego oraz świadków, mówiących o pobiciu go przez milicjantów. Może się okazać uzasadnione przeprowadzenie ekshumacji zmarłego, aby ewentualnie stwierdzić, lub wykluczyć u niego inne złamania kości, niż kości nosa.

Nie wydaje się, aby w tej sprawie można przyjąć bezkrytycznie opinie biegłych, znanych w krakowskim ośrodku naukowym, jeżeli przypomni się sprawę studenta P. i roli biegłych w ukryciu zbrodni jego zabójstwa.

Zaznaczyć należy, iż błędne ustalenia faktyczne dotyczące śmierci pokrzywdzonego pozbawiają jego rodzinę możliwości ubiegania się o odszkodowanie od Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, na podstawie art. 417 Kc. Pamiętać należy, iż małoletnie córki pokrzywdzonego wraz z matką poniosły ogromną szkodę, która to miała zasadniczy wpływ na ich dalszą drogę życiową. Ustalenie zatem w podjętym na nowo śledztwie rzeczywistych powodów śmierci pokrzywdzonego będzie szansą na odmienne ustalenia faktyczne, a to z kolei pozwoli ustalić związek przyczynowy za następstwa niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej.

W odpowiedzi[201], Prokurator Instytutu Pamięci Narodowej – Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w pełni podzielił krytyczne uwagi oraz propozycje Rzecznika odnoszące się do postępowania karnego. Prokurator uznał umorzenie śledztwa w dniu 22 lutego 2006 r. przez ww. Oddziałową Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu za przedwczesne i niezasadne i polecił podjęcie śledztwa na nowo.

Jednocześnie, Prokurator wyraził podziękowanie Rzecznikowi za pomoc udzieloną w omawianej sprawie.

[201] Pismo z 22.12.2006 r.

6. Konstytucyjne prawa i wolności obywateli

A. Wolność słowa i prawo do informacji

1. Ściganie przestępstw z art. 226 Kk (znieważenie funkcjonariusza publicznego)

Niepokój Rzecznika budzi praktyka organów prokuratury dotycząca ścigania przestępstw z art. 226 Kk. Zarzutami w tym zakresie obejmowani są dziennikarze: redaktor naczelny, który dopuszcza do druku publikację prasową, w której (według organów ścigania) miało dojść do znieważenia funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, jak i jej autor, ale również inne osoby. Przykładem takich działań może być akt oskarżenia przeciwko dziennikarzom tygodnika „Przekrój", którym został postawiony zarzut znieważenia prokuratora poprzez wyeksponowanie przy pomocy techniki drukarskiej w tytule artykułu słów powszechnie uznanych za obelżywe. Uwagę zwraca także sprawa bezdomnego Huberta H., oskarżonego o znieważenie Prezydenta RP, w stosunku do którego zarządzono ogólnokrajowe poszukiwania ze względu na niestawiennictwo w sądzie. W piśmie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[202] Rzecznik zwrócił się z prośbą o ocenę zasadności tego typu działań organów prokuratury oraz wyrażenie stanowiska odnoszącego się do przedstawionego problemu. Prokurator Krajowy nie podzielił[203] krytycznych ocen i obaw wyrażonych w wystąpieniu Rzecznika. Nie negując roli, jaką odgrywa prasa w społeczeństwie demokratycznym i uznając jej prawo do przekazywania informacji i poglądów we wszystkich sprawach, trzeba się zgodzić, że doznaje ono ograniczenia w każdym przypadku, gdy w sposób bezprawny narusza chronione dobra innych osób. W przypadku kiedy naruszenie to wyczerpuje znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, reakcją organów prokuratury musi być wdrożenie stosownego postępowania. Stanowi o tym zasada legalizmu

---

202 RPO-534838-II/06 z 1.09.2006 r.
203 Pismo z 26.09.2006 r.

zawarta w art. 10 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Przestępstwo określone w art. 226 § 1 Kodeksu karnego podlega ściganiu z urzędu, dlatego trudno uznać za niewłaściwą praktykę organów prokuratury polegającą na wszczynaniu postępowań przygotowawczych o te czyny. Z uwagi na pojawiające się przy tego rodzaju sprawach zarzuty tłumienia krytyki czy swobody wypowiedzi, postępowania o te czyny obejmowane są nadzorem służbowym. W działaniach organów prokuratury w stosunku do dziennikarzy w omawianej kategorii spraw nie można dopatrywać się nadmiernej i nieuzasadnionej represyjności. Zwrócić należy jednak uwagę, że Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Rejonowego w L., orzekł[204], iż art. 226 § 1 Kk w zakresie , w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub dokonane publicznie, lecz nie podczas pełnienia czynności służbowych, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W związku z treścią powyższego orzeczenia Rzecznik zwrócił się ponownie do Prokuratora Krajowego[205] o przeanalizowanie problemu.

W związku z treścią powyższego orzeczenia Rzecznik zwrócił się ponownie do Prokuratora Krajowego[206] o przeanalizowanie problemu.

W odpowiedzi Zastępca Prokuratora Generalnego zauważył, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie miało bez wątpienia istotne znaczenie w kwestii ścigania sprawców czynów polegających na znieważeniu funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy – zawężają pole obowiązkowej aktywności prokuratury w odniesieniu do tej kategorii czynów. W świetle cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ściganiu z urzędu podlegają wyłącznie czyny polegające na znieważeniu funkcjonariusza publicznego podczas wykonywania czynności służbowych a nie w związku z tymi czynnościami. W tym drugim przypadku funkcjonariusz będzie mógł dochodzić ochrony swoich praw na drodze postępowania prywatnoskargowego.

---

204 Wyrok TK z 11.10.2006 r., sygn. akt P 3/06.
205 RPO-534838-II/06 z 27.11.2006 r.
206 RPO-534838-II/06 z 27.11.2006 r. i z 11.01.2007 r.

Ponadto, w opisanej wyżej sprawie indywidualnej, która dała asumpt do podjęcia przez Rzecznika działań, postępowanie zostało umorzone na mocy postanowienia Sądu Rejonowego.

2. Wolność wypowiedzi i wolność prasy

Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Doroty J. i Tomasza Ż.[207] dotyczącej wolności wypowiedzi i wolności prasy – art. 212 § 2 Kodeksu karnego (pomówienie) i przedstawił następujące stanowisko: „art. 212 § 2 ustawy – Kodeks karny[208] jest niezgodny z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 14 Konstytucji RP.” Przepisy Kodeksu karnego ustanawiające odpowiedzialność karną za przestępstwo pomówienia stanowią ograniczenie wolności słowa, ingerują zatem w prawo zagwarantowane w art. 54 ust. 1 i art. 14 Konstytucji RP. Penalizacja pomówienia przewidziana w art. 212 § 2 Kodeksu karnego, stanowiąca ingerencję w wolność wypowiedzi i wolność prasy, budzi wątpliwości co do pozostawania w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ograniczenia praw i wolności), zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności dziennikarza za naruszenie czci, przewidzianej w prawie cywilnym. Rzecznik przystępując do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej wystąpił jako obrońca wolności i praw, które mogą być naruszone. Przystąpienie zatem do postępowania ma służyć możliwie najwnikliwszemu wyjaśnieniu wątpliwości, jakie powstają na tle art. 212 § 2 Kk w kontekście wskazanych w skardze wzorców konstytucyjnych. Wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolność wyrażania poglądów jest jedną z podstawowych wolności, bez której nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania współczesnego społeczeństwa demokratycznego. Szczególnie istotne jest zagwarantowanie tego prawa dla mediów, w tym prasy, która pełni istotną rolę „public watchdog". Prasa w państwie, którego podstawą są rządy prawa, odgrywa bardzo istotną rolę.

---

207 RPO-527381-II/06 z 31.03.2006 r.

208 Ustawa z 6.06.1997 r., Dz.U. 88, poz. 553 ze zm.

Jednakże po rozpoznaniu pytania prawnego zgłoszonego przez sąd, Trybunał Konstytucyjny orzekł[209], iż art. 212 § 1 i 2 Kk są zgodne z art. 14 i art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wypada zauważyć, iż w dniu 30 października 2006 r. Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe: czy art. 212 i art. 213 Kodeksu karnego są zgodne z art. 14 oraz art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – orzekł, iż art. 212 § 1 i § 2 Kodeksu karnego są zgodne z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z treścią tego wyroku, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, umorzył postępowanie w sprawie ww. skargi konstytucyjnej ze względu na zbędność orzekania.

3. Ograniczanie prawa do informacji

W wyniku obserwacji pracowników Biura Rzecznik podjął do zbadania sprawę konstytucyjności przepisów zarządzenia Marszałka Sejmu[210] w sprawie wstępu publiczności na galerię w sali posiedzeń oraz wstępu dziennikarzy do sali posiedzeń i kuluarów podczas obrad Sejmu i zwrócił się do Marszałka Sejmu RP[211] z prośbą o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zdaniem Rzecznika może tu dochodzić do kolizji pomiędzy zarządzeniem, a Konstytucją RP z 1997 r., która postawiła sprawę praw i wolności człowieka i obywatela na dużo wyższym poziomie. Przepis art. 61 ust. 2 Konstytucji dający obywatelom m.in. wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji obrazu lub dźwięku, jest przepisem stosującym się bezpośrednio. Dla większości obywateli rejestracji dźwięku i obrazu dokonują dziennikarze radia i telewizji. Fakt ten nie może jednak przesądzać o pozbawieniu tego prawa obywateli, którzy

---

209 Wyrok z 30.10.2006 r., sygn. akt P 10/06.
210 Zarządzenie Nr 8 z 26.05.1995 r.
211 RPO-525731-I/05 z 17.03.2006 r.

uzyskali wstęp na galerię. Natomiast przepis zarządzenia w zakresie, w jakim zabrania publiczności przyłączenia się do wyrazów uznania wyrażanych oklaskami przez Sejm osobom publicznym, czy też jakiegokolwiek reagowania na przebieg obrad, wydaje się być niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji (ograniczenia praw i wolności). Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu przekazał[212] opinię prawną w sprawie wystąpienia Rzecznika, w której zarzuty o niezgodności z Konstytucją przepisów zarządzenia Marszałka Sejmu uznano za nieuzasadnione. Jednocześnie poinformował, iż nie podziela stanowiska zawartego w opinii prawnej dotyczącego rejestrowania przez publiczność obrad Sejmu. W tym zakresie Zastępca Kancelarii Sejmu rozpoczął procedurę zmierzającą do zmiany odpowiednich przepisów zarządzenia.

4. Informacja publiczna

Rzecznik kontynuował swoją interwencję w sprawie nieprawidłowości podczas rekrutacji kandydatów na studia prawnicze w Uniwersytecie Gdańskim[213], w której to sprawie Rzecznik przystąpił do postępowania sądowoadministracyjnego ze skargi Gazety Wyborczej na bezczynność Rektora UG w przedmiocie odmowy udostępnienia wyników postępowania odwoławczego.

Uniwersytet stał na stanowisku, iż imienna lista osób, które zostały przyjęte na Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w wyniku odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnej, w stosunku do których zapadły indywidualne decyzje administracyjne o uwzględnieniu ich odwołań, jest zbiorem danych osobowych osób prywatnych i nie jest informacją publiczną.

Rzecznik prezentował zaś pogląd, iż bez wątpienia żądane przez Redakcję Gazety Wyborczej informacje są informacją publiczną. Informacje o osobach przyjętych na studia w wyniku procedury odwoławczej są tylko tłem w całej sprawie. W istocie bowiem pokazują sposób funkcjonowania organów publicznej uczelni i sposób gospodarowania przez nią majątkiem publicznym, a w szczególności w jaki sposób wykorzystywane są fundusze państwowe. Przyjęcie na studia

---

212 Pismo z 1.06.2006 r.

213 RPO-486908-I/04 z 29.05.2006 r.

bezpłatne w państwowej szkole wyższej jest równoznaczne z przyznaniem dotacji ze środków budżetu państwa.

W rezultacie Wojewódzki Sąd Administracyjny, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł[214], iż informacje o osobach przyjętych na studia w wyniku odwołań, są informacją publiczną i wskazał jak powinien procedować Rektor, tj. albo udostępnić taką informację, albo też wydać decyzję odmowną ze wskazaniem powodów odmowy.

5. Ustawa medialna

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego[215] Rzecznik zakwestionował następujące przepisy ustawy o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji[216]:

– art. 21 ust. 1 na podstawie, którego wygasła kadencja dotychczasowych członków KRRiT i doszło do przerwania ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu administracji publicznej;

– art. 6 ust. 1 poszerzający zadania KRRiT o inicjowanie i podejmowanie działań w zakresie ochrony zasad etyki dziennikarskiej. W ten sposób przypisano organowi państwowemu funkcję ustalania standardów postępowania etycznego, a więc zadanie niezgodne z jego istotą;

– art. 6 ust. 2 uprawniający Prezydenta RP do powołania i odwołania Przewodniczącego KRRiT. Kompetencja ta nie jest wymieniona wśród prerogatyw w art. 144 ust. 3 Konstytucji, zatem powołanie Przewodniczącego KRRiT przez Prezydenta będzie wymagało kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Odwołanie Przewodniczącego może nastąpić w każdym czasie i bez podania jakiejkolwiek przyczyny. Tak ukształtowany ustrój KRRiT zmienia jej usytuowanie konstytucyjne z niezależnego organu kontroli państwowej i ochrony prawa w organ zależny od Prezydenta;

---

214 Wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05.
215 RPO-521468-I/05 z 24.01.2006 r.
216 Ustawa z 29.12.2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2258).

– art. 6 ust. 6 w zakresie, w jakim przyznaje nadawcy społecznemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych nadawców.

Ponadto Rzecznik zaskarżył tryb uchwalenia ustawy. Ustawę medialną przyjęto w trybie pilnym, do którego upoważniona jest wyłącznie Rada Ministrów, tymczasem projekt ustawy był projektem poselskim. Trybu pilnego nie stosuje się, jeśli projekt ustawy przewiduje zmiany w zakresie ustroju i właściwości władz publicznych, co miało miejsce w tym przypadku. Trybunał Konstytucyjny podzielił[217] większość zarzutów zawartych we wniosku Rzecznika.

B. Lustracja

Lustracja jest aktem dziejowej sprawiedliwości, a nie zemsty. Sprawiedliwość ta jest wyrazem pamięci i solidarności z ofiarami komunistycznego systemu, ale także odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń: bez prawdy nie można budować przejrzystego życia publicznego, a w konsekwencji – demokracji. Należy też pamiętać o tym, że tzw. tajni współpracownicy często sami byli ofiarami, a ich prześladowcy nie ponieśli zasłużonej kary. Troska o poszanowanie praw osób, co do których zachodzi podejrzenie współpracy z totalitarnym systemem zniewolenia nie może naruszać swobody wypowiedzi ani prawa obywateli do informacji.

1. Zaświadczenia wydawane przez IPN

Rzecznik otrzymywał skargi od obywateli świadczące o fakcie, iż IPN nie respektuje prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego[218] oraz będących jego konsekwencją wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego[219] w W. i narusza konstytucyjne prawa jednostek. Mimo, iż Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w przywołanym precedensowym wyroku, że w obowiązującym stanie prawnym rozstrzyganie o statusie pokrzywdzonego powinno następować w drodze decyzji, IPN w dalszym ciągu stosował formę zaświadczeń, co prowadziło jedynie do zbytecznego angażowania sądów

---

217 Wyrok z 23.03.2006 r., K 4/06.
218 Wyrok NSA z 23.02.2005, OSK 1185/04.
219 Wyrok WSA z 9.02.2006, sygn. IV S.A./Wa 1170/05.

administracyjnych. Rzecznik zwrócił się do Prezesa IPN[220] o podjęcie niezwłocznych kroków do usunięcia zaistniałego naruszenia praw człowieka i obywatela. Trzeba też zauważyć, że żaden przepis ustawy o IPN nie przesądził, iż rozstrzygnięcie o statusie pokrzywdzonego ma następować w formie zaświadczenia. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego[221], który zapewnił każdemu dostęp do dotyczących go dokumentów, praktyka taka stała się także niecelowa. Toczące się prace legislacyjne zmierzają do ukształtowania odmiennych procedur funkcjonowania IPN i likwidacji instytucji pokrzywdzonego. Jednak do czasu wejścia w życie nowych unormowań obowiązujące prawo powinno być przestrzegane, zaś jego naruszenie jest jednocześnie naruszeniem art. 7 Konstytucji. W odpowiedzi Prezes IPN[222] wskazał, że wyroki sądów administracyjnych są wiążące dla IPN w indywidualnej sprawie, której dotyczą. W związku z tym nie mogą być stosowane na zasadzie analogii do innego stanu faktycznego.

2. Nowelizacja ustawy lustracyjnej

W związku z planowaną nowelizacją ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów[223], Rzecznik przedstawił Prezydentowi RP[224] problem art. 37 tej ustawy, który dodaje do Kodeksu karnego dwa przepisy: w art. 112 po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzemieniu: „przestępstwa pomówienia Narodu Polskiego", 2. po art. 132 dodaje się art. 132a w brzemieniu: „Kto publicznie pomawia Naród Polski o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3".

Przepisy te budzą poważną wątpliwość co do ich konstytucyjności, w szczególności w świetle art. 54 ust. 1 (wolność słowa) i art. 73 (wolność badań naukowych, wolność nauczania) Konstytucji RP. Jednym z podstawowych praw człowieka jest prawo do prawdy niezależnie od tego, jak bardzo trudna i bolesna może być ona w niektórych przypadkach. Jest

---

220 RPO-525921-I/06 z 3.03.2006 r.
221 Wyrok z 26.10.2005 r., sygn. akt K 31/04.
222 Pismo z 4.04.2006 r.
223 Ustawa z 18.10.2006 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1592).
224 RPO-545868-I/06 z 12.12.2006 r.

ono zasadą działania demokratycznego państwa prawa oraz warunkiem wszelkiego rozwoju naukowego, kulturowego czy społecznego – jako taka jest jedną z najważniejszych wartości cywilizacji zachodniej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości usunięcia tego przepisu w pracach legislacyjnych toczących się z inicjatywy Prezydenta.

C. Wolność zgromadzeń

Problem wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich budzi ciągle kontrowersje. Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że wolność pokojowych zgromadzeń, a także wyrażania swoich poglądów jest zasadą fundamentalną, a władza publiczna jest zobowiązana do gwarantowania realizacji tej wolności, jako podstawowej wartości konstytucyjnej. Realizacja tego prawa wymaga jedynie stosownego zgłoszenia, zaś jego ograniczenie w formie zakazu jest wyjątkiem, który wymaga szczególnego uzasadnienia przyczynami wskazanymi w ustawie prawo o zgromadzeniach. Na władzy publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa organizatorów i uczestników demonstracji. W społeczeństwie demokratycznym pluralizm postaw, poglądów i przekonań jest rzeczą naturalną, a korzystanie z przysługujących w tym zakresie wolności ograniczane być może tylko z uwagi na obowiązujące prawo oraz potrzebę ochrony wolności innych osób. W związku z otrzymanym wnioskiem Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji[225] o zbadanie legalności działań funkcjonariuszy stołecznej Policji podjętych wobec młodzieży manifestującej przed budynkiem Ministerstwa Edukacji Narodowej i poinformowanie o poczynionych ustaleniach oraz podjętych rozstrzygnięciach. Zastępca Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I poinformował[226], że okoliczności opisane w wystąpieniu były przedmiotem badania. Zarzuty kwestionujące legalność działań funkcjonariuszy stołecznej Policji wobec młodzieży manifestującej przed budynkiem MEN nie znalazły potwierdzenia w zgromadzonym materiale

---

225 RPO-535624-II/06 z 11.07.2006 r.
226 Pismo z 28.07.2006 r.

dowodowym. Ustalono, że czynności przeprowadzone były zgodnie z obowiązującymi zasadami i przepisami prawa. W działaniach wobec manifestującej młodzieży nie stwierdzono żadnych przypadków nadużycia siły bądź środków przymusu bezpośredniego ze strony interweniujących funkcjonariuszy Policji. Policjanci doprowadzili do jednostki Policji nieletnich. Doprowadzone zostały też osoby dorosłe podejrzewane o popełnienie wykroczenia określonego w art. 51 Kodeksu wykroczeń. Niezwłocznie po doprowadzeniu do Komendy Rejonowej Policji wszystkich nieletnich powiadomiono skutecznie ich opiekunów prawnych, którzy tego samego dnia odebrali swoje dzieci.

D. Brak możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne

Rzecznik wielokrotnie sygnalizował potrzebę wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełną realizację czynnego prawa wyborczego. Występował w tej sprawie w 2000 r.[227] oraz w 2003 r.[228] do ówczesnych Marszałków Sejmu. W ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy nie gwarantują tej grupie osób możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego, jakie zapewnia im art. 62.ust. 1 Konstytucji. Wiele osób niepełnosprawnych, upośledzonych fizycznie, niezdolnych jest do opuszczenia domu i udania się do lokalu wyborczego. Zdaniem Rzecznika konieczne jest odstąpienie od bezwzględnego wymogu osobistego głosowania i wprowadzenie przepisów zezwalających tej grupie wyborców na głosowanie przez pełnomocnika, czy też za pośrednictwem środków komunikacji. Rzecznik ponownie zwrócił się do Marszałka Sejmu[229] o przekazanie jego wniosku do właściwej komisji w celu rozważenia możliwości wprowadzenia przepisów pozwalających osobom niepełnosprawnym na pełną realizację czynnego prawa wyborczego. Ponadto w ustawie o wyborze Prezydenta RP brak przepisów analogicznych do art. 62 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, które umożliwiają stosowanie w głosowaniu drugiej urny

---

227 RPO-343669-I/00 z 5.10.2000 r.
228 RPO-442894-I/03 z 21.07.2003 r.
229 RPO-442894-I/03 z 24.04.2006 r.

(pomocniczej) przeznaczonej do wrzucania kart do głosowania przez wyborców w obwodach utworzonych w szpitalach i zakładach pomocy społecznej. W celu ujednolicenia w tym zakresie przepisów należałoby wprowadzić do ustawy o wyborze Prezydenta RP rozwiązania analogiczne do uregulowań przyjętych w Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP, bądź też zezwolenie tej grupie wyborców na głosowanie przez pełnomocników.

E. Dyskryminacje

I. Dyskryminacja z przyczyn narodowościowych i rasowych

1. Reakcje organów ścigania na publikacje o treści antysemickiej

Rzecznik kontynuował działania dotyczące niewłaściwej reakcji organów ścigania na nasilające się przypadki propagowania i rozpowszechniania informacji, książek i broszur o treści antysemickiej. Już w 2004 r. analiza akt Prokuratury Okręgowej w sprawie jednej z księgarń dała podstawę do skierowania wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, w wyniku czego wydano polecenie uzupełnienia postępowania poprzez powołanie biegłego językoznawcy w celu sporządzenia opinii czy zwroty użyte w publikacjach pod adresem ludności żydowskiej powinny być rozumiane jako poniżające i nawołujące do nienawiści na tle różnic narodowościowych i wyznaniowych. Czynność ta do tej pory nie została zrealizowana. W Biurze Rzecznika ponownie przeanalizowano zagadnienie i po raz kolejny Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[230], czy w sprawach omawianej kategorii rzeczywiście zachodzi potrzeba zasięgania opinii biegłych.

Prowadzone postępowanie ma na celu ustalenie jaki może być społeczny odbiór zwrotów i sformułowań o charakterze antysemickim użytych w publikacjach, a więc czy u przeciętnego odbiorcy mogą one wywołać uczucie nienawiści w stosunku do Żydów, a także czy osoba rozpowszechniająca te publikacje, miała zamiar wywołać skutek w postaci wzbudzenia lub podtrzymania nienawiści do Żydów u przeciętnego

---

230 RPO-519463-II z 20.09.2006 r.

odbiorcy. Prokurator lub sędzia rozstrzygając kwestię odpowiedzialności karnej są obowiązani kierować się wskazaniami wiedzy i doświadczenia życiowego, pozwalającymi na ocenę społecznego odbioru określonych treści. Prowadzone przez nich czynności mają doprowadzić do rekonstrukcji zamiaru sprawcy, pobudek działania i określenie jaki jest społeczny odbiór użytych zwrotów. W tym zakresie ustalenia organu procesowego, co do zasady nie powinny być zastępowane opiniami biegłych. Powołanie biegłego prowadzi ponadto do przedłużenia postępowania karnego i może skłaniać do wniosku, że prokurator prowadzący sprawę uchyla się od samodzielnego rozstrzygnięcia, czy konkretny czyn wypełnia znamiona przestępstwa. Zastępca Prokuratora Generalnego zgodził[231] się z tezą, że powoływanie biegłych dla oceny okoliczności nie wymagających wiadomości specjalnych jest nie tylko zbędne, ale i sprzeczne z dyspozycją art. 193 § 1 Kpk. Z analizy postępowań przygotowawczych dotyczących spraw o przestępstwa kwalifikowane z art. 256 Kk i art. 257 Kk odnośnie rozpowszechniania publikacji o treści antysemickiej oraz publicznego znieważenia Narodu Żydowskiego, wynika jednak, iż w ich toku prokuratorzy w większości przypadków sami dokonywali oceny strony podmiotowej czynów będących przedmiotem postępowania, w szczególności pod kątem, czy zawarte w badanych publikacjach treści i opinie nawoływały do nienawiści lub miały charakter znieważający. Biegli, z pomocy, których korzystali prokuratorzy byli zwykle historykami i politologami, którzy w swoich opiniach dokonywali oceny wartości historycznej badanej publikacji i poziomu wiedzy prezentowanej przez autora. Zasięgnięcia opinii biegłych tych specjalności dla potrzeb omawianej kategorii spraw nie można uznać za błąd. Udział biegłych językoznawców w postępowaniach o czyny omawianej kategorii jest wyjątkowy. Ocena, czy dana wypowiedź ma charakter znieważający bądź nawołujący do nienawiści należy wyłącznie do organu procesowego i nie może on przerzucać jej na biegłego, który nie ma w tym względzie uprawnień.

---

[231] Pismo z 23.11.2006 r.

2. Incydenty o podłożu rasistowskim podczas meczu

W związku z doniesieniami prasowymi[232] informującymi o incydentach o podłożu rasistowskim, do jakich doszło podczas meczu Lechii Gdańsk i Pogoni Szczecin na stadionie w G. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Polskiego Związku Piłki Nożnej[233] z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie o środkach, które zamierza podjąć w celu zapobieżenia powtórzeniu się podobnych incydentów w przyszłości. Prezes PZPN poinformował[234], że po incydentach o podłożu rasistowskim podczas meczu o Puchar Polski rozegranego pomiędzy zespołami Lechia Gdańsk i Pogoń Szczecin, ukarano klub Lechia Gdańsk zakazem rozgrywania zawodów jako gospodarz na całym obiekcie sportowym z udziałem publiczności w wymiarze 4 meczów oraz dodatkową karą pieniężną. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Ponadto nałożono na klub Lechia Gdańsk obowiązek opublikowania na łamach ogólnopolskiego wydania Gazety Wyborczej przeprosin wobec zawodników Pogoni Szczecin za eksponowanie przez kibiców tego klubu zachowań o treści rasistowskiej. Kary te zostały orzeczone na podstawie znowelizowanego Regulaminu Dyscyplinarnego PZPN, który przewiduje orzekanie surowych kar dyscyplinarnych za znieważanie lub obrażanie grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu przynależności narodowej, rasowej, etnicznej, wyznaniowej albo z powodu bezwyznaniowości, względnie za popełnienie jakiegokolwiek innego aktu dyskryminacyjnego lub pogardliwego w stosunku do wskazanych osób, w sytuacji nie mającej publicznego wymiaru. Przedmiotowe sankcje mogą być orzekane zarówno w stosunku do osób fizycznych jak i klubów piłkarskich. Przyjęte rozwiązania stanowią realizację programu Międzynarodowej Federacji Piłki Nożnej (FIFA) mającego na celu wyeliminowanie zjawisk dyskryminacji i przemocy na stadionach piłkarskich.

---

232 „Gazeta Wyborcza" z 20.09.2006 r., „Ich wzorem jest Rudolf Hess".
233 RPO-540963-I z 20.09.2006 r.
234 Pismo z 2.10.2006 r.

II. Dyskryminacja ze względu na płeć

1. Brak możliwości skorzystania z urlopu wychowawczego przez mężczyznę – policjanta.

Patrz str. ..... Informacji

III. Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

1. Dyskryminacja mężczyzn homoseksualnych w zakresie honorowego krwiodawstwa.

Patrz. str. ..... Informacji.

F. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

1. Pisownia nazwisk

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[235] o uznanie, że § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[236] w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów jest sprzeczny z art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Do naruszeń praw dochodzi najczęściej w sytuacji, gdy nazwisko kobiety lub dziecka płci żeńskiej, zakończone na –ski, -cki, -dzki oraz w postaci przymiotnika, w zagranicznym akcie stanu cywilnego wpisywane jest w rodzaju męskim, zaś przy jego transkrypcji do polskich ksiąg stanu cywilnego wpisywane jest w rodzaju żeńskim. Dzieje się to wbrew woli osób zainteresowanych, które posiadając obywatelstwo polskie decydują się na stały pobyt za granicą i nie chcą, by nazwisko ich przybierało inną formę w miejscu zamieszkania, a inną w Polsce. Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

---

235 RPO-482611-I/04 z 27.02.2006 r.

236 Rozporządzenie z 26.10.1998 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 884 ze zm.).

2. Prawo do godnego pochówku

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia[237] o rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych mających na celu pełniejsze urzeczywistnienie realizacji prawa do godnego pochówku osoby bliskiej poprzez wyraźne ustawowe sprecyzowanie kryteriów decydujących o możliwości przeprowadzenia sekcji zwłok pacjentów zmarłych w szpitalu. Przepis art. 24 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowi, że zwłoki osoby, która zmarła w szpitalu mogą być poddane sekcji, chyba że osoba ta za życia wyraziła sprzeciw lub uczynił to jej przedstawiciel ustawowy. Z woli ustawodawcy, mimo wyrażonego sprzeciwu, można przeprowadzić sekcję zwłok m.in. w sytuacji, gdy zgon pacjenta nastąpił przed upływem 12 godzin od przyjęcia do szpitala. W ocenie Rzecznika prawo do godnego pochówku, rozumiane jako możność przeprowadzenia ceremonii pogrzebowej bez zbędnej zwłoki, przy zachowaniu integralności cielesnej zmarłego, jako przejaw konstytucyjnie zagwarantowanej ochrony godności osoby ludzkiej i prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz prawa do decydowania o swoim życiu osobistym, powinno podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są niezbędne dla zagwarantowania realizacji innych społecznie istotnych wartości. Obowiązująca regulacja prawna nie spełnia wskazanych wyżej wymogów niezbędności ingerencji w zakres konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia po uzyskaniu opinii Konsultantów Krajowych poinformował[238], że Ministerstwo Zdrowia przychyla się do powyższej opinii i uznaje, że kryteria przeprowadzania sekcji zwłok zawarte w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej są zasadne, jednoznaczne i w żaden sposób nie stanowią naruszenia prawa do ochrony godności osoby ludzkiej, życia prywatnego i dobrego imienia.

---

237 RPO-517107-IV/05 z 6.03.2006 r.

238 Pismo z 24.05.2006 r.

G. Zasady zdawania egzaminu zawodowego

1. Aplikacje adwokackie

Do Rzecznika zwrócili się aplikanci adwokaccy, którzy rozpoczęli odbywanie aplikacji na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw[239], z prośbą o poparcie ich działań zmierzających do umożliwienia im ukończenia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego na zasadach obowiązujących przed powyższą nowelizacją. Problem ten Rzecznik sygnalizował już wcześniej Ministrowi Sprawiedliwości w wystąpieniach[240]. W ocenie Ministerstwa nie jest jednak możliwy do przyjęcia powrót do rozwiązań sprzed wejścia w życie wymienionej ustawy, tj. do przeprowadzenia egzaminów korporacyjnych, także w okresie przejściowym. Wydaje się jednak, że wprowadzenie przepisu przejściowego regulującego tę kwestię zgodnie z oczekiwaniami zainteresowanych uporządkowałoby sytuację omawianej grupy aplikantów. Do Sejmu został złożony poselski projekt zmiany przepisów[241], w którym zaproponowano, aby aplikanci adwokaccy, radcowscy i notarialni, których termin egzaminu zawodowego przypada w 2006 r. przystąpili do egzaminu na dotychczasowych zasadach. Projekt został wprawdzie odrzucony przez Komisję, jednak Sejm opowiedział się za dalszą pracą nad tą nowelizacją. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka[242] z prośbą o rozważenie możliwości, w toku dalszych prac nad nowelizacją tejże ustawy, wprowadzenia przepisu, który zgodnie z ich oczekiwaniami dawałby możliwość wszystkim aplikantom, którzy rozpoczęli odbywanie aplikacji przed wejściem w życie nowych zasad egzaminowania, zdawanie egzaminu zawodowego na wcześniejszych zasadach. Przyjęcie bowiem rozwiązań sugerowanych przez zainteresowanych zależy wyłącznie od woli ustawodawcy.

---

239 Ustawa z 30.06.2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1361).
240 RPO-517255-I/05 z 25.02.2006 r. i z 6.04.2006 r.
241 Druk Nr 575.
242 RPO-533994-I/06 z 12.07.2006 r.

Ustawą z dnia 21 lipca 2006 r.[243] znowelizowana została ustawa – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw zgodnie z oczekiwaniami zainteresowanych. Ustawą tą wprowadzono bowiem uregulowanie, zgodnie z którym aplikanci adwokaccy, radcowscy i notarialni wpisani na listę aplikantów przed datą wejścia w życie ustawy, przystępują do egzaminu zawodowego na dotychczasowych zasadach.

2. Prawo o adwokaturze

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[244] – w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych w celu uwzględnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał[245] za niezgodne z Konstytucją RP szereg przepisów ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw[246]. M.in. utracił moc obowiązującą przepis umożliwiający ubieganie się o wpis na listę adwokatów bez wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, radcowski lub notarialny. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował[247] część przepisów znowelizowanej ustawy o radcach prawnych[248], m.in. przepis który stwarza możliwość uzyskania wpisu na listę radców prawnych bez wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub notarialny.

Mimo iż od pierwszego orzeczenia Trybunału upłynęło ponad 6 miesięcy, w Ministerstwie Sprawiedliwości nie opracowano dotychczas nowych przepisów uwzględniających zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem do Rzecznika wpływają skargi osób, które zdały inny egzamin niż adwokacki, lecz nie mogą uzyskać wpisu na listę adwokatów, ponieważ brak jest przepisów regulujących tę kwestię. Dlatego też Rzecznik zwrócił się o spowodowanie przyspieszenia prac nad

---

243 Dz.U. Nr 149, poz. 1075.
244 RPO-542756-I/06 z 21.11.2006 r.
245 Wyrok TK z 19.04.2006 r., sygn. akt K 6/05 (Dz.U. Nr 75, poz. 529).
246 Ustawa z 30.06.2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1361).
247 Wyrok TK z 8.11.2006 r., sygn. akt K 30/06.
248 Ustawa z 6.07.1982 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 1059 ze zm.).

przygotowaniem rozwiązań prawnych, które wypełnią lukę powstałą w wyniku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[249] Rzecznika, iż trwają obecnie końcowe prace związane z opracowaniem zmian do ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i ustawy Prawo o notariacie. Powyższy projekt ustawy zawiera przepisy dostosowujące ustawę – Prawo o adwokaturze oraz ustawę o radcach prawnych do sytuacji prawnej zaistniałej po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdzono niezgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych. W odniesieniu do powyższego projektu zakończone zostały uzgodnienia wewnątrzresortowe i przed końcem grudnia 2006 r. miał zostać wysłany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych.

3. Opłaty za aplikacje rzecznikowskie

Do Rzecznika zwracali się aplikanci rzecznikowscy, którzy zgłaszali wątpliwości co do wysokości kwoty ustalonej przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych stanowiącej równowartość pokrycia kosztów aplikacji, a przede wszystkim uprawnień Krajowej Rady Rzeczników Patentowych do stanowienia tego rodzaju opłaty. Wysokość opłaty ustalonej przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych na pokrycie kosztów aplikacji wynosi 30 000 zł. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Rzeczników Patentowych pozostaje ona w ścisłym związku z programem aplikacji. Przepisy ustawy o rzecznikach patentowych nie przyznały Krajowej Radzie Rzeczników Patentowych uprawnień do ustalania takiej opłaty. Krajowa Rada ma jedynie prawo ustalania wysokości opłaty przeznaczonej na pokrycie kosztów egzaminu kwalifikacyjnego, do którego przystępuje się po odbyciu aplikacji rzecznikowskiej. Ustawodawca nie wskazał podmiotu uprawnionego do ustalania opłaty przeznaczonej na pokrycie kosztów aplikacji oraz jej wysokości, a także jakiego rodzaju koszty wchodzą w jej skład. Zdaniem Rzecznika podmiotem tym nie może być Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, bowiem jako organ samorządu zawodowego nie jest uprawniona do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących.

---

[249] Pismo z 27.12.2006 r.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[250] z uprzejmą prośbą o podjęcie w trybie pilnym inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustawowego uregulowania zasygnalizowanej kwestii. Ustalenie bowiem opłaty, jak i jej wysokości na pokrycie kosztów aplikacji przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych -w chwili obecnej -nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach ustawy, ale jest sprzeczne z Konstytucją RP. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował[251] Rzecznika, że zwrócił się do Ministra Gospodarki o zajęcie stanowiska. Jak wynika z wyjaśnień Krajowej Rady Rzeczników Patentowych przedłożonych Ministrowi Gospodarki, z uwagi na bardzo szeroki zakres programu aplikacji, pozyskanie odpowiedniej liczby wykładowców z różnych dziedzin możliwe jest jedynie na zasadach komercyjnych. Samorząd, z racji swej małej liczebności, nie ma możliwości dotowania aplikacji z własnych dochodów, które pochodzą wyłącznie ze składek członkowskich. Urząd Patentowy RP podzielił pogląd, iż koszty aplikacji powinny być kalkulowane odrębnie przy okazji każdego konkursu na aplikantów i odzwierciedlać bieżące koszty wynajmu sal wykładowych, należności dla wykładowców prowadzących zajęcia teoretyczne i praktyczne. Kalkulacja ta powinna uwzględniać też ewentualną możliwość zmiany stawek w trakcie trzyletniego okresu aplikacji. Uwzględniając sugestie Rzecznika, Prezes Urzędu Patentowego, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki, zwrócił się do Krajowej Rady Rzeczników Patentowych z prośbą o podejmowanie odrębnych uchwał w sprawie opłat za aplikację rzeczniowską oraz informowanie o zasadach ustalania wysokości należności. Pozwoli to na objęcie nadzorem ze strony Prezesa Urzędu Patentowego również tej działalności samorządu, z uwagi na możliwość zaskarżenia do Sądu Najwyższego sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu. W związku z powyższym podejmowanie inicjatywy legislacyjnej nie jest w najbliższym czasie konieczne.

---

250 RPO-528243-I/06 z 14.09.2006 r.
251 Pismo z 8.12.2006 r.

H. Nowe matury i rekrutacja na studia wyższe

W 2005 roku Rzecznik skierował do ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej i Sportu[252] wystąpienie w sprawie nowych zasad wstępu na studia, a w szczególności problemu nierównego traktowania podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów na studia posiadających tzw. „starą maturę. Wprowadzenie zapowiadanej od kilku lat nowej matury oraz zmiana, w związku z powyższym, zasad naboru na studia przez szkoły wyższe ujawniły, iż w okresie przejściowym brak jest porozumienia, co do zasad rekrutacji na studia, które uwzględniałyby interesy zarówno „starych", jak i „nowych" maturzystów. Pomimo upływu czasu, przedstawione w poprzednim wystąpieniu kwestie nadal pozostają aktualne, o czym świadczą napływające do Rzecznika skargi młodych ludzi, którzy legitymują się tzw. „starą maturą". Zwracający się do Rzecznika kandydaci na studia stawiają zarzut, iż ustalone przez szkoły wyższe zasady naboru na studia naruszają ich konstytucyjne prawo równego dostępu do wykształcenia. Osoby z tzw. „starą maturą" znajdują się bowiem w sytuacji nieporównywalnie gorszej, niż osoby z tzw. „nową maturą", jeżeli chodzi o postępowanie rekrutacyjne na studia. Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym[253], podstawę przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego, zaś Senat uczelni ustala, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. W przypadku gdy podstawę przyjęcia stanowią wyniki egzaminu dojrzałości, Senat uczelni może przeprowadzić egzaminy wstępne (art. 169 ust. 4). Niestety nie wszystkie uczelnie mają zamiar organizować dodatkowe egzaminy. Osoby legitymujące się tzw. „starą maturą", w przypadku braku na świadectwie dojrzałości oceny z przedmiotu, który jest brany pod uwagę przy rekrutacji na dany kierunek studiów, nie mają wówczas możliwości zdawania dodatkowego egzaminu wstępnego na studia, natomiast brak oceny na maturze z tego przedmiotu jest równoznaczny z przyznaniem 0 punktów. Nadto, osoby zdające nową maturę na poziomie rozszerzonym, mają punktację naliczaną podwójnie.

---

252 RPO-508992-I/05 z 27.07.2005 r.

253 Ustawa z 27.07.2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 164 poz. 1365).

„Starzy maturzyści" nie mają więc żadnych szans z osobami z nową maturą. W ocenie Rzecznika w okresie przejściowym, do czasu ustalenia jednolitych standardów naboru na studia, wskazany byłby obowiązek organizowania przez uczelnie wyższe dodatkowych egzaminów wstępnych, które umożliwiłyby wszystkim kandydatom na studia równe szanse w dostępie na wybrany kierunek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego[254] mając na uwadze konstytucyjną zasadę równości i dobro kandydatów na studia z tzw.„starą" i „nową" maturą, o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi poinformowano[255], że o zasadach i trybie przyjęć na studia decydują senaty poszczególnych szkół wyższych. W praktyce oznacza to, iż senaty określają przedmioty, z których wyniki uzyskane przez kandydata będą stanowiły podstawę przyjęcia na studia. Uchwała senatu w powyższej sprawie powinna być podana do wiadomości publicznej do 31 maja roku poprzedzającego rok akademicki, którego uchwała dotyczy. W przypadku roku akademickiego 2006/2007 był to termin 31.05.2005 r. Zdecydowana większość uczelni dokonuje kwalifikacji na studia na podstawie wspólnych list rankingowych dla wszystkich kandydatów. W 19 uczelniach publicznych przyjęto zasadę podziału planowanej liczby miejsc na danym kierunku studiów proporcjonalnie do liczby kandydatów ze świadectwem dojrzałości uzyskanym w systemie „nowej" i „starej" matury. Uchwalając zasady przyjęć na studia uczelnie przywiązują dużą wagę do zachowania porównywalności wymagań stawianych kandydatom z „nową" i „starą" maturą. Fakt, iż decyzje w sprawie zasad przyjęć na studia pozostają w gestii poszczególnych uczelni powoduje zróżnicowanie tych zasad nie tylko między uczelniami, ale też na poszczególne kierunki lub nawet specjalności w danej uczelni. Przebieg tegorocznej rekrutacji będzie przedmiotem wnikliwej analizy, która posłuży do dokonania ewentualnych korekt w latach następnych.

---

254 RPO-528075-I/06 z 10.05.2006 r.
255 Pismo z 31.05.2005 r.

I. Odmowa nostryfikacji dyplomu zagranicznej uczelni

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki[256] z prośbą o poinformowanie na jakim etapie znajdują się prace w sprawie braku przepisów wykonawczych dotyczących nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą[257] zostało uchylone, zaś do dnia dzisiejszego nie wydano nowego rozporządzenia. W ten sposób powstała luka w prawie, której negatywne konsekwencje ponoszą studenci. Do Rzecznika zwróciła się studentka, której uniwersytet odmówił nostryfikacji dyplomu zagranicznej uczelni, uzasadniając odmowę faktem, iż brak jest przepisów dotyczących nostryfikacji dyplomów uzyskanych w wyniku ukończenia studiów za granicą. W odpowiedzi poinformowano[258] Rzecznika, że Minister Edukacji i Nauki podpisał już rozporządzenie w sprawie nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą. Rozporządzenie wejdzie w życie z dniem publikacji w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenie wprowadza przepis stanowiący, że wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie rozporządzenia postępowania nostryfikacyjne, kontynuowane będą na podstawie przepisów rozporządzenia.

J. Tytuły zawodowe oraz rodzaje dyplomów wydawanych przez uczelnie

W 2005 roku Rzecznik skierował do Ministra Edukacji Narodowej i Sportu wystąpienie w sprawie problemów, jakie powstały po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie[259]. W wyniku interwencji Rzecznika, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego zarekomendowała ówczesnemu Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu nowelizację rozporządzenia

---

256 RPO-521738-I/06 z 25.02.2006 r.
257 Rozporządzenie z 10.08.2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 184, poz. 1897).
258 Pismo z 08.03.2006 r.
259 Rozporządzenie z 23.07.2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 182, poz. 1).

MENiS w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie, poprzez wpisanie następujących tytułów zawodowych: „magister inżynier architekt krajobrazu" i „inżynier architekt krajobrazu" oraz „magister farmacji". Minister Edukacji i Nauki poinformował[260], iż w Ministerstwie trwają prace nad przedmiotowym rozporządzeniem. Z posiadanej przez Rzecznika wiedzy wynika natomiast, że rozporządzenie to nie zostało zmienione, czego negatywne konsekwencje ponoszą studenci. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego[261] o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace nad nowelizacją przedmiotowego rozporządzenia. W odpowiedzi poinformowano[262], że obecnie trwają prace nad projektem rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie rodzajów tytułów zawodowych nadawanych absolwentom studiów pierwszego i drugiego stopnia oraz absolwentom jednolitych studiów magisterskich, warunków wydawania i wzorów dyplomów, w tym suplementu do dyplomów, wzorów świadectw ukończenia studiów doktoranckich, studiów podyplomowych i kursów dokształcających. Projekt przewiduje wprowadzenie nowych tytułów zawodowych dla absolwentów kierunku „architektura krajobrazu". Sygnalizowane już w grudniu 2005 r. prace legislacyjne mają związek z pracami nad aktami wykonawczymi do ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stąd też pewne opóźnienia w wydaniu omawianego rozporządzenia.

---

260 Pismo z 30.12.2005 r.
261 RPO-491024-I/04 z 12.05.2006 r.
262 Pismo z 1.06.2006 r.

7. Wybrane zagadnienia z zakresu postępowania sądowo-administracyjnego

1. Weryfikacja orzeczenia administracyjnego przed sądem

W 2005 r. Rzecznik zwracał się do Ministra Gospodarki[263] w sprawie braku prawnej możliwości uruchomienia procedury sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej w drugiej instancji przez Komisję Odwoławczą działającą przy Urzędzie Patentowym RP. Minister Gospodarki i Pracy w odpowiedzi podzielił stanowisko o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych w kwestii możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych decyzji wydanych przez nieistniejącą obecnie Komisję Odwoławczą oraz skorzystania przez zainteresowaną stronę z procedury weryfikacji orzeczenia administracyjnego przed sądem. W związku z powołaniem nowej Rady Ministrów, Rzecznik zwrócił się[264] z prośbą o poinformowanie, czy Minister Gospodarki podtrzymuje stanowisko o konieczności dokonania zmian legislacyjnych. W odpowiedzi poinformowano[265], że wspomniana sprawa została uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej i ustawy o dokonywaniu europejskich zgłoszeń patentowych oraz skutkach patentu europejskiego w RP. Projekt przewiduje, że w sprawach zakończonych orzeczeniem Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym, z dniem wejścia w życie ustawy, właściwym jest Urząd Patentowy. Obecnie projekt znajduje się w trakcie konsultacji w resorcie.

2. Skarga spóźniona

Rzecznik wniósł[266] skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie odrzucającego skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rzecznik zarzucił zaskarżonemu postanowieniu naruszenie art. 53 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu

---

263 RPO-495538-IV/04 z 13.06.2005 r.
264 Pismo z 17.01.2006 r.
265 Pismo z 31.01.2006 r.
266 RPO-525982-IV/06 z 8.03.2006 r.

przed sądami administracyjnymi oraz art. 35 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 101 ust. 3 i art. 102a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez przyjęcie, iż skarga wniesiona po upływie 60 dni licząc od daty wezwania do usunięcia naruszenia prawa, jest skargą spóźnioną, niezależnie od tego, czy skarżący otrzymał uchwałę właściwego organu gminy w przedmiocie usunięcia naruszenia prawa, czy też nie otrzymał takiej uchwały, a także przyjęcie, iż terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, do których odsyła art. 101 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w sprawach wezwania do usunięcia naruszenia prawa, winny odpowiadać miesięcznemu terminowi przewidzianemu dla organów drugiej instancji w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

3. Termin do wniesienia powództwa odszkodowawczego do sądu powszechnego

Rzecznik wniósł do Trybunału Konstytucyjnego[267] wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 260 Ordynacji podatkowej stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzono nieważność tej decyzji, służy odszkodowanie za poniesioną stratę i utracone korzyści, chyba że przesłanki, które uzasadniają uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności, powstały z winy strony. Zaskarżony przez Rzecznika przepis stanowi, że w przypadku odmowy orzeczenia odszkodowania lub orzeczenia o odszkodowaniu w wysokości mniejszej od zgłoszonej w żądaniu w tej sprawie, stronie przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Stosownie do art. 261 § 5 Ordynacji podatkowej, za odmowę orzeczenia odszkodowania uważa się również niewydanie decyzji w terminie 2 miesięcy od dnia wniesienia żądania przez stronę. W tym przypadku

[267] RPO-518696-V/05 z 5.06.2006 r.

wniesienie powództwa może nastąpić w każdym czasie. Takie rozwiązanie prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej poszkodowanych w zakresie prawa do naprawienia szkody wyrządzonej działaniami organów podatkowych. Rzecznik w 2005 r. w piśmie do Ministra Finansów postulował potrzebę dostosowania treści art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej do standardów konstytucyjnych wyznaczonych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego[268]. Wyrokiem tym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 160 § 5 Kpa w zakresie, w jakim przewiduje trzydziestodniowy termin do wniesienia powództwa do sądu powszechnego i uznał, że termin ten jest rażąco krótki, a przez to niezgodny z zasadą równej ochrony praw majątkowych. Minister Finansów zapewniał w grudniu 2005 r., że przy najbliższej nowelizacji przepis ten zostanie zmieniony, jednak w projekcie nowelizacji skierowanym do Sejmu w styczniu 2006 r. nie uwzględniono zapowiadanych zmian. W grudniu 2006 r. Rzecznik cofnął złożony wniosek, bowiem zaskarżony przez Rzecznika przepis art. 261 Ordynacji podatkowej został uchylony przez art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[269]. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. i z tą datą zaskarżony przez Rzecznika przepis art. 261 § 4 Ordynacji podatkowej utracił moc obowiązującą. Stosownie do art. 1 pkt 23 ustawy nowelizującej Ordynację podatkową, nowe brzmienie zyskał także art. 260 ustawy. Stanowi on, że do odpowiedzialności odszkodowawczej stosuje się przepisy prawa cywilnego. Zatem stan niezgodności z Konstytucją RP, który był przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, został, na skutek wyeliminowania przez ustawodawcę zaskarżonego przepisu art. 261 Ordynacji podatkowej z obrotu prawnego, w całości zlikwidowany. W związku z cofnięciem wniosku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie.

---

268 Wyrok TK z 5.09.2005 r., P 18/04.

269 Ustawa z 16.11.2006 r., Dz.U. Nr 217, poz. 1590.

4. Konieczność zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Zreformowane sądownictwo administracyjne funkcjonuje w Polsce od ponad dwóch lat. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego[270] o zajęcie stanowiska odnośnie kwestii, które jego zdaniem wymagają zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[271]. Niezbędne wydaje się rozważenie wprowadzenia do tej ustawy regulacji umożliwiających realizację zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy, aby zapewnić możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadkach, w których Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie Konwencji. Istnieje potrzeba uzupełnienia normy z art. 19 ustawy dotyczącego wyłączenia sędziego, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego[272]. Doświadczenia Rzecznika wskazują, iż istnieje potrzeba objęcia kontrolą sądu administracyjnego aktów organów samorządu innego niż terytorialny. Do Rzecznika wpływa także wiele skarg dotyczących nadmiernego sformalizowania podstaw skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 174 i art. 183 § 1 ustawy). Ponadto istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi środka prawnego umożliwiającego obywatelom uzyskanie orzeczenia stwierdzającego wprost, iż prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego jest niezgodne z prawem, w celu umożliwienia im dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych od państwa w sposób równie skuteczny, jak w przypadku osób poszkodowanych przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił[273] stanowisko Rzecznika, że niektóre uregulowania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wywołują rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prezes NSA wystąpił w dniu 7.07.2005 r. do Prezydenta RP z projektem nowelizacji tej ustawy. Kancelaria Prezydenta

---

270 RPO-522091-V/06 z 28.02.2006 r.
271 Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.
272 Wyrok TK z 13.12.2005 r., SK 53/04.
273 BO-06-4/06 z 16.03.2006 r.

RP nie nadała biegu temu projektowi, ze względu na kończącą się wtedy kadencję Sejmu, oraz Prezydenta RP. Niezależnie od tego, w Biurze Orzecznictwa NSA trwają prace nad nowelizacją przepisów, których potrzeba zmiany jest wynikiem zarówno z doświadczeń przy ich stosowaniu, jak i z wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie kontrowersyjna wydaje się kwestia przepisów regulujących podstawy kasacyjne. Złożoność powstających na tym tle zagadnień przemawia za ich rozstrzygnięciem po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku co do konstytucyjności art. 174. i otrzymaniu wyroku Trybunału, Naczelny Sąd Administracyjny sfinalizuje prace nad projektem ustawy.

W związku z tą informacją Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa NSA w tej sprawie[274] sygnalizując, że kwestia zgodności z Konstytucją art. 174 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi została już przez Trybunał rozstrzygnięta. W odpowiedzi[275] Prezes NSA poinformował Rzecznika, że prace nad nowelizacją wskazanej ustawy zostaną niebawem zakończone, a ostateczna wersja przygotowanego projektu zostanie niezwłocznie przekazana Rzecznikowi. Sprawa ta będzie zatem nadal przedmiotem uwagi Rzecznika w 2007 r.

---

274 RPO-522091-V/06 z 9.11.2006 r.
275 L.Dz. BO-06-4/06 z 20.11.2006 r.

8. Rozbieżności w stosowaniu prawa

1. Egzekucja roszczeń cywilnoprawnych

Rzecznik zgłosił udział[276] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego ograniczających egzekucję roszczeń cywilnoprawnych[277] i przedstawił następujące stanowisko: „Art. 831 § 1 pkt 4 – Kodeksu postępowania cywilnego[278] jest niezgodny z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej oraz wymóg prawidłowej legislacji) oraz art. 32 (zasada równości wobec prawa) w związku z art. 64 ust. 2 (równa ochrona praw majątkowych) Konstytucji RP". Zgodnie z treścią art. 831 § 1 pkt 4 Kpc nie podlegają egzekucji wierzytelności przypadające dłużnikowi od państwowych jednostek organizacyjnych z tytułu dostaw, robót lub usług przed ukończeniem dostawy, roboty lub usługi w wysokości nie przekraczającej 75 % każdorazowej wypłaty, chyba że chodzi o wierzytelność pracowników dłużnika z tytułu pracy wykonywanej przy tychże dostawach, robotach lub usługach. Obowiązujące przepisy pozostawiają tyle swobody interpretacyjnej, że możliwe są dwie skrajnie różne ich wykładnie, przy czym każda z nich odmiennie kształtuje sferę praw majątkowych podmiotów prawa. Regulacja ta nie mieści się zatem w standardach prawidłowej legislacji. Zaskarżony przepis pozwala na arbitralność rozstrzygnięć organów władzy publicznej, zarówno komorników, jak i sądów. W opinii Rzecznika, ustawodawca nie powinien pozostawiać organom mającym stosować przepisy prawa nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. A do takich efektów prowadzi art. 831 § 1 pkt 4 Kpc w obecnym brzmieniu. Postępowanie w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny umorzył[279], z uwagi na to, że na skutek pytania prawnego sądu

---

276 RPO-531954-IV/06 z 7.07.2006 r.
277 SK 38/06.
278 Ustawa z 17.11.1964 r.
279 Postanowienie TK z 24.01.2007 r. SK 38/06.

dotyczącego tożsamości materii, orzekł o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu[280], który tym samym utracił moc.

2. Koszty postępowania rozgraniczeniowego

Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego[281] wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów, a zawierającej odpowiedź na pytanie: „Czy organ administracji publicznej orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego może kosztami tymi obciążyć każdą ze stron postępowania, czy też koszty postępowania rozgraniczeniowego powinien ponieść tylko wnioskodawca (art. 262 § 1 pkt 2 Kpa)?" W ocenie Rzecznika organ administracji publicznej może obciążyć obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania rozgraniczeniowego nie tylko wnioskodawcę, ale i pozostałe strony postępowania. Przepisy Kodeksu cywilnego nie mogą stanowić wprost podstawy rozstrzygnięcia o kosztach w postępowaniu administracyjnym. Podstawą taką może być tylko przepis prawa formalnego – m.in. art. 262 Kpa. Nie oznacza to jednak, że dla właściwego zdefiniowania „interesu" strony na gruncie art. 262 § 1 pkt 2 Kpa nie można pomocniczo sięgać do regulacji prawa materialnego, w tym prawa cywilnego. Naczelny Sąd Administracyjny podjął następującą uchwałę[282]: „Organ administracji publicznej orzekając o kosztach postępowania rozgraniczeniowego, na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 Kpa, może obciążyć kosztami rozgraniczenia nieruchomości strony będące właścicielami sąsiadujących nieruchomości (art. 153 Kodeksu cywilnego), a nie tylko stronę, która żądała wszczęcia postępowania."

3. Dziedziczenie roszczenia członka spółdzielni mieszkaniowej o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu

Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego[283] o rozstrzygnięcie: „Czy wynikające z art. 219 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze w brzmieniu

---

280 Wyrok TK z 9.01.2007 r. P 5/05.
281 RPO-506987-IV/06 z 22.08.2006 r.
282 I OPS 5/06 z 11.12.2006 r.
283 RPO-516775-V/05 z 28.03.2006 r.

obowiązującym do dnia 24.04.2001 r., roszczenie członka spółdzielni mieszkaniowej o przekształcenie przysługującego mu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu podlega dziedziczeniu przez spadkobierców?”

Stosownie do art. 218 Prawa spółdzielczego[284], spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego jest niezbywalne, nie przechodzi na spadkobierców i nie podlega egzekucji. Prawo to wygasa z chwilą ustania członkostwa w spółdzielni. Od tej zasady ustawa nie przewidywała żadnych wyjątków. W art. 221 Prawa spółdzielczego uregulowano sytuację prawną osób bliskich zmarłego członka spółdzielni, wspólnie z nim zamieszkujących, przyznając im roszczenie o przyjęcie w poczet członków i przydział lokalu, a więc ustanowienie do tego lokalu nowego spółdzielczego lokatorskiego prawa. Skoro zaś prawo lokatorskie jest niezbywalne i wygasa z chwilą śmierci członka spółdzielni, to również uprawnienie do przekształcenia prawa, w istocie już nieistniejącego, musi wygasnąć w tym samym momencie i nie może przejść na spadkobierców członka spółdzielni. Przyjęcie, iż takie roszczenie podlega dziedziczeniu powodowałoby trudność w jego realizacji, a jednocześnie w realizacji roszczeń przyznanych w art. 221 Prawa spółdzielczego osobom bliskim zmarłego członka spółdzielni. W uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów[285]. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że roszczenie członka spółdzielni mieszkaniowej o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wynikające z art. 219 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze, podlegało dziedziczeniu, jeżeli nie było osób uprawnionych na podstawie art. 221 § 1 tej ustawy.

4. Prawa rzeczowe obciążające wody państwowe

Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego[286] o podjęcie uchwały mającej na celu rozstrzygniecie istniejących w orzecznictwie sądowym rozbieżności w wykładni art. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne[287], a zawierającej odpowiedź na pytanie: czy z chwilą wejścia w życie ustawy

---

284 Dz.U. z 1995 r., Nr 54, poz. 288 ze zm.
285 III CZP 33/06 z 13.07.2006 r.
286 RPO-513156-IV/05 z 09.11.2006 r.
287 Ustawa z 30.05.1962 r., Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.

– Prawo wodne wygasły prawa majątkowe osób trzecich, które obciążały wody państwowe?

Ustawa ta została wprawdzie uchylona, jednak powołane wyżej przepisy wywołały trwałe skutki prawne doprowadzając do całkowitego upaństwowienia wód płynących, gruntów przez nie zajętych oraz wód podziemnych. Rozbieżności, jakie pojawiły się w wykładni tych przepisów w orzecznictwie dotyczą zakresu przeprowadzonej nacjonalizacji: sporne jest to, czy nacjonalizacja doprowadziła do wygaśnięcia praw rzeczowych obciążających wody państwowe. Problem dalszego istnienia - bądź wygaśnięcia - prawa połowu ryb ma duże znaczenie gospodarcze dla lokalnej społeczności, powoduje szereg lokalnych konfliktów pomiędzy właścicielami gospodarstw rolnych a dzierżawcami jezior. Do Rzecznika wpływają liczne skargi od tych osób, w których podnoszona jest kwestia niepewności co do obowiązującego stanu prawnego.

5. Legitymacja procesowa do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą

Na tle dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 252 § 1 w związku z art. 250 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych dotyczące legitymacji procesowej członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą, w sytuacji gdy członek zarządu został z zarządu odwołany. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia gwarancji prawa do sądu i wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego[288] wniosek o rozstrzygnięcie, „czy osoby wymienione w art. 250 pkt 1 Ksh nie będące wspólnikami tracą przewidzianą art. 252 § 1 Ksh legitymację procesową do wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą z chwilą odwołania z funkcji? Sąd Najwyższy[289] uznał, że członek zarządu spółki z ograniczoną

---

288 RPO-538178-VI/06 z 14.08.2006 r.

289 Wyrok SN z 31.01.1997 r., sygn. akt II CKN 68/96; wyrok SN z 11.01.2002 r., sygn. akt IV CKN 1503/00.

odpowiedzialnością nie będący jej wspólnikiem traci legitymację do zaskarżenia chwał wspólników na podstawie art. 240 § 2 pkt 1 Ksh z chwilą odwołania go z zarządu. Z kolei w innym wyroku Sąd Najwyższy[290] uznał, że wykładnia systemowa i celowościowa art. 422 § 2 pkt 1 (art. 250 pkt 1) Ksh przemawia za uznaniem uprawnienia byłego członka zarządu lub rady nadzorczej do zaskarżenia na podstawie art. 425 (252) Ksh uchwały walnego zgromadzenia w przedmiocie udzielenia mu absolutorium. Stosownie do art. 250 pkt 1 Ksh prawo do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały wspólników przysługuje zarządowi, radzie nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz poszczególnym jej członkom. W myśl art. 252 § 1 Ksh osobom lub organom spółki wymienionym w art. 250, przysługuje prawo do wytoczenia przeciwko spółce powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą. Przepisu art. 189 Kpc nie stosuje się. Literalne brzmienie art. 250 pkt 1 Ksh powoduje, zdaniem Rzecznika, iż nie powinno budzić wątpliwości, że legitymacja do wniesienia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników przysługuje wyłącznie osobom, które w dniu wytoczenia powództwa posiadają status członka zarządu (rady nadzorczej, komisji rewizyjnej). Legitymacja ta została bowiem przyznana ze względu na pełnione przez te osoby funkcje, a zatem utrata funkcji powoduje utratę uprawnień do zaskarżenia uchwały wspólników.

Gramatyczna wykładnia art. 250 pkt 1 Ksh nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów jakie wiążą się z zagadnieniem ochrony interesów prawnych osób, które przestały pełnić funkcję w jednym z wymienionych organów spółki. W szczególności wyjaśnienia wymaga, czy brak legitymacji procesowej tych osób wynikające z treści art. 252 § 1 w związku z art. 250 pkt 1 Ksh definitywnie zamyka drogę do wytoczenia powództwa przeciwko spółce o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą także wówczas, gdy uchwała ta godzi w ich interes prawny. Zagadnienie to, chociaż wykracza poza ramy rozbieżności w wykładni prawa, nie może zostać całkowicie pominięte. W istotny sposób rzutuje bowiem na sposób interpretacji art. 252 § 1 w związku z art. 250 pkt 1 Ksh. Pod rządami Kodeksu handlowego, Sąd

---

290 Wyrok SN z 13.02.2004 r., sygn. akt II CK 438/02.

Najwyższy przyjmował, iż legitymacja do wytoczenia powództwa o ustalenie nieistnienia uchwały wspólników przysługuje każdemu, kto ma w tym interes prawny (art. 189 Kpc). Obecnie ze względu na treść art. 252 § 1 zd. 2 Ksh, w przypadku wytoczenia powództwa przez osoby wymienione w art. 250 Ksh przepisu art. 189 Kpc nie stosuje się. Wyłączenie stosowania art. 189 Kpc zawarte w art. 252 § 1 zd. 2 Ksh można interpretować w dwojaki sposób. Po pierwsze, uznając, ze art. 189 Kpc nie ma zastosowania wyłącznie do osób wymienionych w art. 250 pkt 1 Ksh, a zatem osoby te wytaczając powództwo przeciwko spółce o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą nie muszą wykazywać własnego interesu prawego, gdyż w ten sposób realizują ochronę interesu samej spółki. Oznaczałoby to jednak, że inne osoby, w tym osoby odwołane ze składu organów spółki, mogłyby wytoczyć powództwo przeciwko spółce o ustalenie nieistnienia uchwały, o ile posiadałyby interes prawny w rozumieniu art. 189 Kpc. Za taką wykładnią wyłączenia stosowania art. 189 Kpc zawartego w art. 252 § 1 zd. 2 Ksh opowiada się Rzecznik. Wykładnia ta gwarantuje bowiem osobom poszukującym ochrony swoich praw podmiotowych możliwość skorzystania z drogi sądowej. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy.

6. Własność urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych urządzeń podobnych

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, dotyczącego wykładni art. 49 Kodeksu cywilnego, które wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądowym[291]. W uchwale Sądu Najwyższego[292] stwierdzono, że przepis art. 49 Kc nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych podobnych urządzeń na własność właściciela przedsiębiorstwa przez ich połączenie z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa.

---

[291] Informacja za rok 2005, s. 164.

[292] Uchwała z 8.03.2006 r., sygn. III CZP 105/05.

Tym samym Sąd Najwyższy podzielił stanowisko prezentowane w tej sprawie przez Rzecznika.

7. Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”

Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wniosek[293] o rozstrzygnięcie, czy w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich dopuszczalna jest droga sądowa?

[293] RPO-544926-V/06 z 23.11.2006 r.

9. Przestrzeganie praw obywateli przez administrację lokalną

1. Katastrofa budowlana *na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich*

28 stycznia 2006 r., podczas wystawy gołębi pocztowych na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich doszło do katastrofy budowlanej – zawalił się dach hali wystawowej. W wyniku katastrofy zginęło 65 osób, a ponad 140 zostało rannych.

Powołany doraźnie zespół pracowników Biura Rzecznika przeprowadził w Katowicach badania dotyczące działania administracji publicznej w trakcie prowadzenia akcji ratunkowej. Dokonane ustalenia uprawniały do wysokiej oceny akcji ratowniczej, podjętej przez Państwową Straż Pożarną, Policję oraz służby ratownictwa medycznego. Zwracała uwagę dobra organizacja akcji od samego jej początku, a także harmonijna współpraca zaangażowanych w niej służb. Na podkreślenie zasługuje ofiarność i poświęcenie funkcjonariuszy PSP i Policji uczestniczących w akcji, a także spontaniczne i ofiarne włączenie się okolicznych mieszkańców oraz personelu usytuowanego w pobliżu miejsca katastrofy Hotelu Uniwersyteckiego, do bezpośredniej pomocy osobom wyprowadzanym z miejsca katastrofy. Bardzo pozytywnie ocenić należy pomoc dla rodzin ofiar oraz osób poszkodowanych, udzielaną w czasie trwania akcji ratowniczej. Zorganizowano doraźnie pomoc psychologiczną, zaangażowano w tym ok. 70 psychologów policyjnych i Żandarmerii Wojskowej. Uruchomiono stosowne organy pomocy społecznej. W znaczącym wymiarze do pomocy włączyła się Caritas Archidiecezji Katowickiej. Okręgowa Izba Adwokacka w Katowicach oraz kancelarie adwokackie, a także Biura Porad Obywatelskich z terenu Śląska, zadeklarowały bezpłatną pomoc prawną. Jedna z korporacji taksówkarskich świadczyła bezpłatnie usługi transportowe.

Sprawny przebieg akcji ratowniczej w Katowicach był następstwem wcześniej podjętych działań na rzecz stworzenia w Województwie Śląskim efektywnego systemu reagowania na sytuacje kryzysowe. Województwo było dobrze przygotowane do podjęcia skoordynowanych działań ratowniczych. W strukturze Urzędu Wojewódzkiego funkcjonował

Wydział Zarządzania Kryzysowego, na bazie którego zorganizowano działające całodobowo Centrum Zarządzania Kryzysowego, z zadaniem monitorowania i zbierania informacji o sytuacji w województwie. Między komendantami wojewódzkimi Policji i Państwowej Straży Pożarnej podpisano porozumienie, dotyczące zasad i organizacji współdziałania tych służb w sytuacjach kryzysowych. Powołano też Centrum Koordynacji Ratownictwa Medycznego, działające jako wyspecjalizowana służba Wojewody, ale usytuowane przy Komendzie Wojewódzkiej PSP. Przyjęte w Województwie Śląskim rozwiązania systemowe oparcie prawne znajdowały m. in. w przepisach kompetencyjnych ustawy o administracji rządowej w województwie i ustaw samorządowych, wynikały także z zaangażowania i dobrej woli administracji i służb publicznych w Województwie. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność pilnego przyjęcia potrzeby regulacji w zakresie zarządzania kryzysowego oraz ratownictwa medycznego. W ramach monitoringu prowadzonego przez Biuro Rzecznika, dotyczącego pomocy udzielanej rodzinom śmiertelnych ofiar katastrofy budowlanej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich oraz osobom poszkodowanym, w marcu 2006 r. przeprowadzone zostały kolejne badania terenowe.

W ramach tych badań przedstawiciel Biura Rzecznika uzyskał obszerne i szczegółowe informacje od Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, koordynującego w skali województwa działania pomocowe organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. Przeprowadził rozmowę z Dyrektorem „Caritas" Archidiecezji Katowickiej. Odbył też spotkania oraz przeprowadził rozmowy telefoniczne z rodzinami ofiar oraz osobami poszkodowanymi w katastrofie. Ustalenia dokonane w czasie badań pozwalają na ocenę, że osobom poszkodowanym oraz rodzinom ofiar katastrofy, udzielono różnorodnej pomocy zarówno ze strony administracji publicznej, jak i podmiotów niepublicznych i osób prywatnych. Formy tej pomocy, to przede wszystkim wsparcie finansowo materialne, pomoc psychologiczna i prawna. Skalę pomocy w czasie bezpośrednich spotkań i rozmów telefonicznych osoby zainteresowane oceniły jako satysfakcjonującą.

Firma ubezpieczeniowa „Allianz Polska", w której właściciel zawalonej hali wystawienniczej ubezpieczony był od odpowiedzialności

cywilnej, wypłacała zaliczkowo poszkodowanym kwotę 10 tys. zł. na poczet powstałych roszczeń. Godna szczególnego podkreślenia jest działalność „Caritas" Archidiecezji Katowickiej na rzecz pomocy rodzinom ofiar i osobom poszkodowanym.

Informacja dotycząca działań Rzecznika podjętych w związku z katastrofą na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich została przekazana Prezesowi Rady Ministrów[294]. Celem jej miało być przyczynienie się do wypracowania obiektywnej oceny przyczyn katastrofy, działań administracji i służb publicznych w akcji ratowniczej oraz pomocy udzielanej ofiarom tragedii i ich rodzinom, a także do poszukiwania rozwiązań systemowych dotyczących zapobiegania katastrofom budowlanym oraz usprawniających działania ratownicze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował[295], że tragedia katowicka w znacznym stopniu przyczyniła się do przyśpieszenia prac nad nową ustawą o ratownictwie medycznym. W zdarzeniach ze znaczną liczbą ofiar, dla minimalizacji ich skutków, niezbędne jest współdziałanie wszystkich służb ratunkowych zawodowych i ochotniczych, a także władz samorządowych i wojewódzkich. Temu celowi służyć będzie zarówno nowa ustawa o ratownictwie medycznym, jak i przygotowywana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

W związku z powtarzającymi się w mediach doniesieniami o braku pomocy dla rodzin ofiar katastrofy budowlanej na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich, Rzecznik zwrócił się[296] do wojewodów o informacje dotyczące skali pomocy udzielonej rodzinom ofiar śmiertelnych tej katastrofy.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że wszystkim rodzinom ofiar, niezależnie od kwot ok. 35 tys. zł wypłaconych przez firmę asekuracyjną „Allianz", udzielone zostało ze środków publicznych wsparcie finansowe w wysokości 10 - 40 tys. zł w zależności od sytuacji materialnej rodziny. Ponadto dzieciom i młodzieży oraz osobom pozostającym w trudnej sytuacji, przyznano ze środków publicznych renty specjalne na czas

---

294 RPO-524107-X/06 z 5.04.2006 r.
295 W dniu 9.05.2006 r.
296 W dniu 31.05.2006 r.

pobierania nauki. Podobne renty zostały ufundowane przez „Caritas Polska.” Pomocy w różnych formach udzieliły również organizacje pozarządowe, firmy i osoby prywatne.

Do Sejmu został skierowany projekt zmian ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, który ma poprawić bezpieczeństwo uczestników imprez targowych. W projekcie zawarte są również propozycje zmian w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Jeśli wejdą one w życie, targi będą traktowane jak inne imprezy masowe, z wszelkimi konsekwencjami prawnymi[297].

2. Problemy administratorów domów należących do spółdzielni mieszkaniowych związane z zawiadamianiem organu gminy o niedopełnieniu obowiązku meldunkowego przez lokatorów

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[298] o rozważenie możliwości dokonania zmiany przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, umożliwiającej podmiotom zobowiązanym do zgłaszania organom gmin przypadków niewykonania obowiązku meldunkowego przez lokatorów, uzyskiwania danych ze zbiorów meldunkowych bez konieczności wnoszenia opłat. Opłata za udostępnienie jednostkowych danych ze zbiorów meldunkowych wynosi równowartość 4% najniższego wynagrodzenia. W sytuacji, gdy zachodzi potrzeba sprawdzenia danych dotyczących osób zamieszkujących w kilkudziesięciu, a czasami nawet w kilkuset lokalach, koszty uzyskania informacji ze zbiorów meldunkowych są znaczne. Stawia to zarządy spółdzielni mieszkaniowych przed dylematem, czy koszty te ponieść, czy też uchybić obowiązkowi zawiadomienia właściwych organów o przypadkach niedopełnienia obowiązku meldunkowego i w ten sposób narazić administratorów na sankcje przewidziane w Kodeksie wykroczeń.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował[299], że podziela pogląd, zgodnie z którym podmioty wymienione w art. 30 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych występujące z

---

297 „Targi pod specjalnym nadzorem” – Gazeta Wyborcza z 27.12.2006 r.
298 RPO-523181-X/06 z 13.04.2006 r.
299 18.05.2006 r.

wnioskami o udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych w celu realizacji obowiązku wynikającego z tego przepisu, nie mogą zostać zaliczone do podmiotów określonych w ustawie, jakim dane ze zbiorów udostępnia się bezpłatnie. Podczas prac nad nowelizacją ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych zaproponowano rozszerzenie kategorii podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego otrzymywania danych ze zbiorów meldunkowych o właścicieli i zarządców nieruchomości w odniesieniu do informacji o osobach, które są zameldowane w ich lokalach. Propozycja ta spotkała się jednak ze sprzeciwem Ministra Finansów i została pominięta w dalszych pracach legislacyjnych.

3. Kumulacja sankcji za brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego

Obowiązujące przepisy przewidują dwojakiego rodzaju sankcje za brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z postanowieniami art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych[300], za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, zarządca drogi wymierza karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa drogowego. Natomiast przepisy art. 99 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń stanowią podstawę do nakładania grzywien za zajęcie bez zezwolenia drogi publicznej lub pasa drogowego.

Stan prawny, który dopuszcza kumulację odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia jest niezgodny z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Niezależnie od tego, restrykcyjność powołanego artykułu ustawy o drogach publicznych, a przede wszystkim niewspółmierność kary w stosunku do opłaty za zajęcie pasa drogowego, budzi wątpliwości co do jej zgodności z zasadą proporcjonalności, wywodzoną także z art. 2 Konstytucji RP. Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu[301] o podjęcie – w ramach posiadanych kompetencji – stosownych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania kwestii odpowiedzialności za zajęcie pasa drogowego bez

---

300 Ustawa z 21.03.1985 r., Dz.U. Nr 204, poz. 2086.
301 RPO-533355-X/06 z 3.08.2006 r.

stosownego zezwolenia, w sposób zgodny z powołanymi zasadami konstytucyjnymi.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu[302] potwierdził, że dwie odrębne ustawy przewidują za ten sam czyn (brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego) odrębne sankcje karne. Nie oznacza to jednak, że podmiot zajmujący pas drogowy bez zezwolenia zostanie ukarany dwa razy. W większości przypadków zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi skutkuje wymierzeniem przez niego kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej. Przypadki nałożenia za ten czyn grzywny lub kary nagany są raczej niespotykane. Wprowadzenie kar w wysokości 10-krotności opłat miało służyć ograniczeniu samowoli podmiotów, które nagminnie zajmowały pas drogowy bez zezwolenia. Wprowadzenie tak wysokich kar w dużym stopniu ograniczyło te praktyki. W obecnym stanie prawnym wysokość stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg będących w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego ustalają organy stanowiące tych jednostek. Wpływy z kar pieniężnych przekazywane są do budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek bankowy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ministerstwo Transportu zgłosi, przy najbliższej nowelizacji Kodeksu wykroczeń, problem kumulacji odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia w przypadku zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia, tak aby zmienić obowiązujący w tym zakresie stan prawny.

4. Niezgodne z prawem *wprowadzenie obowiązku trwałego znakowania i rejestracji psów na terenie miasta W. i S.*

Rada Miejska W. podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta W.[303] Na jej podstawie, w celu przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez bezdomne psy oraz zmniejszaniu ich bezdomności, wprowadzono obowiązek trwałego oznakowania psów, w sposób umożliwiający ich identyfikację. Zobowiązano też właścicieli psów do zgłaszania zmian o stanie posiadania psa (tj. zmianie właściciela, zgonie, zaginięciu psa) w

---

302 13.10.2006 r.

303 Uchwała Rady Miasta Wrocławia z 29.12.2005 r. Nr XL V/2996/05.

celu aktualizacji bazy danych. Odnośnie szczeniąt przyjęto, że obowiązek trwałego znakowania powstaje po ukończeniu przez psa 4 miesiąca życia.

Uchwała Rady Miasta jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Stosownie do postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa (np. nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu) i czystości w miejscach publicznych (obowiązek sprzątania psich odchodów) oraz organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Takimi odrębnymi przepisami są art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z art. 11 ust. 1, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy, natomiast na mocy art. 11a rada gminy może w drodze uchwały przyjąć program zapobiegający bezdomności zwierząt, obejmujący w szczególności: sterylizację albo kastrację zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów. Przedmiotowy przepis wprowadza katalog działań możliwych do podjęcia przez gminę, jednakże ich ramy wyznacza art. 11 ustawy.

W związku z powyższym prowadzony przez Radę Miasta W. obowiązek trwałego znakowania oraz tworzenia specjalnego rejestru psów nie mieści się w granicach umocowania ustawowego. Zastrzeżenia te odnoszą się także do zobowiązania właścicieli psów do zgłaszania wszelkich zmian o stanie posiadania psa. Dodatkowo, wprowadzenie takiego wymogu oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępnienia swoich danych osobowych bez podstawy prawnej. Tylko przepis ustawy, zgodny z art. 51 Konstytucji RP, mógłby stanowić podstawę do wprowadzenia obowiązku znakowania i rejestracji psów oraz ujawniania danych osobowych ich właścicieli.

Rzecznik zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej W. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.[304], który – uwzględniając skargę – stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części[305]. WSA stwierdził w uzasadnieniu wyroku, że sądowa kontrola zaskarżonej uchwały ogranicza się wyłącznie do kryterium legalności. Sąd dostrzega narastający problem bezdomnych psów, stwarzanych przez nich uciążliwości oraz pilną konieczność rozwiązania tego problemu. Jednakże środki prawne, jakie podejmuje gmina w celu zmniejszenia bezdomności psów muszą mieścić się w granicach ustawowych upoważnień i nie mogą naruszać norm konstytucyjnych i ustawowych.

Podobny problem dotyczył uchwały Rady Miasta S. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta S.[306] Zgodnie z postanowieniami uchwały, do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, w szczególności psy, należy: oznakowanie psa w sposób umożliwiający jego identyfikację (wszczepienie mikroczipu oraz wyposażenie psa w pasek identyfikacyjny) oraz zgłaszanie wszelkich zmian w stanie posiadania (zmiana właściciela, śmierć psa, zaginięcie itp.) do Urzędu Miasta S. w celu aktualizacji w komputerowej bazie danych. Kolejne przepisy uchwały wprowadzają obowiązek trwałego oznakowania psów w sposób umożliwiający ich identyfikację. Przez trwałe oznakowanie rozumie się czynności wykonywane przez lekarza weterynarii polegające na wszczepieniu psu pod skórę elektronicznego mikroczipu.

Wprowadzony przez Radę Miasta obowiązek trwałego znakowania oraz tworzenia specjalnego rejestru psów nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zarzut ten odnosi się także do zobowiązania właścicieli psów do zgłaszania zmian o stanie posiadania psa. Zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciel psa, który nie dopełni jednego z obowiązków wymienionych w uchwale, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie

---

304 RPO-521732-X/06 z 20.04.2006 r.
305 Wyrok z 31.10.2006 r., sygn. akt II SA/Wr 365/06.
306 Uchwała Rady Miasta S. z 30.06.2003 r., Nr VIII/70/03.

(grzywna albo kara aresztu). W ocenie Rzecznika ewentualna sankcja z tego tytułu stanowiłaby rażące naruszenie praw obywatelskich.

Rzecznik podkreślił, że – wbrew stanowisku prezentowanemu przez władze samorządowe - nie istnieją regulacje prawne Unii Europejskiej, które w jakikolwiek sposób obligowałyby właścicieli zwierząt, a w szczególności właścicieli psów, do wszczepiania im mikroczipów lub tatuowania, jeżeli zwierzęta te pozostają na terytorium państwa pochodzenia. Obowiązek znakowania psów za pomocą mikroczipów dotyczy tylko psów i kotów wwożonych na terytorium Wspólnoty Europejskiej, a nie znajdujących się na jej terenie. W świetle polskiego prawa wszczepianie mikroczipów psom nie jest obowiązkowe i zależy wyłącznie od woli właściciela psa, który może zdecydować się na takie działanie np. w celu umożliwienia odnalezienia psa w przypadku jego zaginięcia. Gmina może natomiast jedynie propagować taki system identyfikacji elektronicznej, lecz nie jest władna nakładać taki obowiązek i łączyć go z sankcjami.

Rzecznik zaskarżył uchwałę Rady Miasta S.[307] do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S., który stwierdził nieważność zaskarżonych przepisów[308].

5. Obowiązek uzgadniania projektu statutu miasta z Prezesem Rady Ministrów przez gminy liczące powyżej 300 tys. mieszkańców

Jedną z podstawowych cech samorządu terytorialnego jest samodzielność, która oznacza, że jednostkom samorządu przysługuje prawo do decydowania we własnym zakresie, bez ingerencji zewnętrznej innych podmiotów, o wszystkich sprawach lokalnych, w szczególności o swoim ustroju, lokalnym porządku prawnym, podatkach i opłatach lokalnych, itp. Samodzielność ta może być ograniczona w drodze ustawy, jednak ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach. Konstytucja nie zawiera zapisu dotyczącego celu lub wartości, które uzasadniałyby ograniczenie samodzielności gminy liczącej ponad 300 tys. mieszkańców, w zakresie sporządzania projektu statutu gminy. Ponadto uprawnienie Rady

---

307 RPO-518561-X/06 z 1.06.2006 r.

308 Wyrok z 28.09.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 767/06.

Ministrów do rozstrzygania sporów, które mogą pojawić się w toku uzgadniania projektu powoduje, że Prezes Rady Ministrów jako strona sporu staje się niejako sędzią we własnej sprawie.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[309] o pomoc w ustaleniu uzasadnienia prawnego dla zróżnicowania trybu uchwalania statutu miasta w zależności od liczby mieszkańców.

Prezes Rady Ministrów poinformował[310], że rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym należy uznać za racjonalne i nie naruszające zasady samodzielności gminy. Zobligowanie gmin liczących powyżej 300 tys. mieszkańców do uzgodnienia regulacji statutowych można przede wszystkim uzasadniać szczególnym znaczeniem, jakie ma organizacja tak dużej gminy dla prawidłowej realizacji powierzonych jej zadań. Kryterium liczby mieszkańców jest w zasadzie jedynym obiektywnym kryterium zróżnicowania jednostek samorządu terytorialnego występującym w polskim prawie.

6. Wykonywanie zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego

Do Rzecznika zwrócił się Prezydent Miasta K., przedstawiając problem realizacji przez gminy zadań zleconych, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Analiza problemu może wskazywać, że nie dotyczy on tylko jednej gminy. Wspomniany przepis stanowi, że gminy, jako zadania zlecone, wykonują czynności związane z prowadzeniem Rejestru, polegające na zapewnieniu zainteresowanym wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności, urzędowych formularzy wniosków umożliwiających rejestrację spółek jawnych, dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczenia oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych. W cytowanym przepisie, jak i w dalszej części ustawy, nie ma mowy o przekazaniu środków finansowych koniecznych do realizacji tego zadania zleconego. Zadania zlecone państwo powierza jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub indywidualnych porozumień. Wykonywanie tych zadań jest obowiązkowe. Praktycznie nie ma możliwości odmowy wykonania przez

---

309 RPO-524009-X/06 z 18.04.2006 r.
310 5.06.2006 r.

gminę zadań zleconych z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym poziomie, albo z powodu nieterminowego przekazania tych środków. Z treści art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Samorząd nie ma obowiązku finansowania zadań zleconych ze środków własnych, a nawet – jak wykazuje praktyka – wydatki te nie mogą być dofinansowane ze środków własnych gminy.

Rzecznik ma wątpliwości, czy przekazanie gminom zadań zleconych bez finansowania kosztów ich realizacji nie narusza ukształtowanych w przepisach zasad w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych.

W tej sprawie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[311], który poinformował[312], że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Przedstawiony przez Rzecznika problem interpretacji przepisów nie wydaje się mieć charakteru jednostkowego, stąd kwestia udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi (poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego) będzie szczegółowo przeanalizowana i uregulowana w sposób nie budzący wątpliwości podmiotów stosujących dane rozwiązania prawne.

7. *Wadliwe uregulowanie sprawy dokumentowania uprawnień niektórych osób do przejazdu lokalnymi środkami transportu zbiorowego*

Do Rzecznika zwracają się emeryci i renciści w sprawie trudności z potwierdzaniem uprawnień do bezpłatnych przejazdów na terenie Warszawy. Określony w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej[313] zakres informacji, jaki powinna zawierać legitymacja emeryta-rencisty,

---

311 RPO-539146-VI/06 z 30.11.2006 r.
312 W dniu 8.01.2007 r.
313 Rozporządzenie z 12.08.2004 r.

nie obejmuje informacji mających istotne znaczenie dla określenia statusu emeryta lub rencisty. Dotyczy to w szczególności informacji o uznaniu emeryta lub rencisty za osobę niepełnosprawną w stopniu znacznym lub za osobę całkowicie niezdolną do pracy i samodzielnej egzystencji (lub niezdolną do samodzielnej egzystencji). Tymczasem takie informacje okazują się niezbędne przy dokumentowaniu uprawnień emerytów i rencistów do bezpłatnych przejazdów środkami lokalnego transportu na terenie miasta stołecznego Warszawy. Powoduje to konieczność posiadania przez emerytów i rencistów dodatkowej dokumentacji w formie orzeczenia właściwego organu. Brak możliwości zamieszczenia w legitymacji informacji dającej podstawę do korzystania z przywileju jazdy bez biletu, spowodował liczne skargi od emerytów i rencistów, którzy – wyposażeni tylko w nowe legitymacje – zostali narażeni na zarzuty bezprawnego korzystania z bezpłatnych przejazdów. Do Biura Rzecznika nie wpłynęły skargi tego rodzaju z innych regionów kraju. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[314] o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości zweryfikowania zakresu informacji, jaki powinna zawierać legitymacja emeryta-rencisty. Minister poinformował[315], że nie widzi możliwości zmiany zakresu informacji, jakie powinna zawierać legitymacja emeryta-rencisty. Jest ona bowiem dokumentem stworzonym przede wszystkim do celów związanych z potwierdzaniem uprawnień do korzystania ze świadczeń zdrowotnych. W trakcie prac legislacyjnych związanych z rozporządzeniem dotyczącym wzoru legitymacji emeryta-rencisty rozważano możliwość zamieszczania informacji o orzeczonym stopniu niepełnosprawności. Przeciwko temu zaprotestował Zakład Ubezpieczeń Społecznych, odpowiedzialny za emisję nowego dokumentu. Podjęto wówczas decyzję o niezamieszczaniu tej informacji na wzorze legitymacji. Jednocześnie Minister podzielił zaniepokojenie Rzecznika związane z traktowaniem osób niepełnosprawnych w lokalnym transporcie na terenie Warszawy. Przedstawiony problem jest związany prawdopodobnie nie z treścią legitymacji emeryta-rencisty, ale z rozwiązaniami przyjętymi w

314 RPO-513462-III/05 z 14.09.2006 r.
315 Pismo z 25.09.2006 r.

Warszawie. Rzecznik zwrócił się zatem do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy[316] o podjęcie niezbędnych działań, zmierzających do wprowadzenia zasady dokumentowania prawa emerytów i rencistów do korzystania z ulg w komunikacji lokalnej na podstawie posiadanej legitymacji emeryta – rencisty. Władze powiatu, stosownie do ustawy o samorządzie powiatowym, mają bowiem pełną swobodę kształtowania własnej polityki ulg, zwolnień i pobieranych opłat we własnych środkach transportu. Prezydent m. st. Warszawy poinformował[317], że Zarząd Transportu Miejskiego przedstawił Radzie m.st. Warszawy propozycję zmiany przepisów uchwały[318] Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie ustalenia ulg za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w Warszawie. Propozycje Zarządu Transportu Miejskiego zakładają, że emeryci i renciści do ukończenia 70 roku życia byliby uprawnieni do przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego ze zniżką 48% na podstawie legitymacji emeryta-rencisty według wzorów określonych w powołanym wyżej rozporządzeniu. Zmiana przepisów prawa miejscowego wymaga uchwały Rady m.st. Warszawy. Sytuacja osób, które po zakończeniu czynnego wykonywania zawodu przeszły w stan spoczynku została uregulowana w załączniku do uchwały. Sędziowie i prokuratorzy w stanie spoczynku uprawnieni są do przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie ze zniżką 48%, na podstawie legitymacji sędziego lub prokuratora opatrzonej klauzulą „w stanie spoczynku.”

8. Badania „Dobra administracja”

W drugim kwartale 2006 r. zainicjowane zostały badania dotyczące prawa obywateli do „Dobrej administracji”. Celem badań jest ocena przestrzegania praw obywateli przez organy samorządu terytorialnego w gminach i powiatach, ze szczególnym uwzględnieniem standardów załatwiania spraw obywateli oraz przejrzystości działań tych organów. Badania przeprowadzone zostały na miejscu w organach samorządu 80 gmin (3% ogólnej liczby gmin) oraz 36 powiatów (10% ogólnej liczby

316 RPO-536630-X/06 z 11.08.2006 r.
317 Pismo z 9.10.2006 r.
318 Uchwała z 16.12.2004 r., Nr XLIII/1040/2004.

powiatów), dobranych stosownie, z uwzględnieniem charakteru jednostki samorządu oraz położenia terytorialnego. W zakresie merytorycznym badań, uwzględniono różne obszary aktywności organów samorządu. W pierwszym obszarze – działań władczych organów – badano problematykę stanowienia aktów prawa miejscowego i innych aktów o charakterze ogólnym oraz dostępności aktów prawnych dla obywateli, a także przestrzeganie obowiązujących standardów i zasad wydawania w sprawach indywidualnych aktów administracyjnych oraz wykonywania innych czynności (np. aktów rejestracji) rodzących skutki prawne. W badaniach uwzględniono też kwestię organizacji i warunków załatwiania spraw w urzędzie, a w tym dostępności informacji o urzędzie i sposobie załatwiania spraw oraz udostępniania informacji publicznej, form kontaktu i traktowania interesantów, warunków socjalnych dostępnych dla interesantów i pracowników urzędu. Przedmiotem badań było także załatwianie skarg i wniosków obywateli oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi. Badania terenowe zakończono w połowie lutego 2007 r., zaś przedstawienie wyników badań przewidziano do końca maja 2007 r.

10. Prawo do pracy i do wykonywania zawodu

A. Wynagrodzenia

1. Wynagrodzenia pracowników hipermarketów

W „Dzienniku" ukazały się artykuły[319], z których wynikało, że w hipermarketach Real, Tesco, Carrefour, Auchan, zatrudnieni tam pracownicy traktowani są jak tania siła robocza np. miesięczne wynagrodzenie kasjerek wynosi około 700 złotych. Negocjacje organizacji związkowej z zarządami powyższych sieci handlowych w sprawie podwyżek dla pracowników zakończyły się niepowodzeniem. Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy[320] o poinformowanie, czy w wyżej wymienionych hipermarketach były przeprowadzane kontrole wysokości wynagrodzeń, jakich dokonano ustaleń oraz, czy i jakie ewentualnie podjęto środki prawne.

Główny Inspektor Pracy poinformowała[321], że w praktyce PIP nie potwierdziły się te zarzuty.

Problem natomiast stanowi niewypłacanie wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, co w 2005 r. stwierdzono w 44% skontrolowanych placówek, gdzie 517 pracowników nie otrzymało świadczeń na kwotę ponad 63 tys. złotych.

2. Ekwiwalent pieniężny dla byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych z tytułu prawa do bezpłatnego węgla

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi od byłych pracowników przedsiębiorstw robót górniczych objętych Układem Zbiorowym Pracy dla Pracowników Zakładów Górniczych[322], dotyczące niewypłacania tym osobom ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla.

---

319 „Polacy traktowani są jak niewolnicy" i „Spróbowałam zatrudnić się jako kasjerka" – „Dziennik" z 19.10.2006 r.

320 RPO-543261-VIII/06 z 17.11.2006 r.

321 W piśmie z 20.12.2006 r.

322 Z dnia 21.12.1991 r.

Skarżący zarzucają, iż nie został dotychczas wykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego[323] i zainteresowanym nie przyznano rekompensaty finansowej za okres do dnia wejścia w życie ustawy[324] o zmianie ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Jednak zdaniem Rzecznika nie wystarczy samo literalne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niezbędna jest również zmiana art. 20 ustawy o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006, gdyż zawiera on rozwiązania tożsame z uznanymi przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne ze standardami konstytucyjnymi. Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki[325] o podjęcie pilnych prac legislacyjnych w celu rozwiązania tego problemu.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki poinformował[326], że prace dotyczące projektu ustawy o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych, który to projekt realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego znajdują się w fazie końcowych uzgodnień z Ministrem Finansów. Minister Gospodarki przekazał do Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy implementującej postanowienia wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Po przyjęciu przez Radę Ministrów projekt ustawy zostanie skierowany do Sejmu.

Obecnie ze względu na nieznane koszty realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego przygotowany projekt konstytuuje zasady i tryb wypłacania ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych, należnego za okres od dnia 1.01.2002 r. do 30.12.2002 r., tj. zgodnie z literalnym brzmieniem wyroku Trybunału. Dodatkowo toczą się prace nad ustawą o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2007-2015 oraz szczególnych uprawnieniach gmin górniczych, który zakłada finansowanie

---

323 Wyrok TK z 12.12.2005 r., sygn. akt SK 20/04.
324 Ustawa z 5.12.2002 r.
325 RPO-531699-VIII/06 z 29.08.2006 r.
326 W dniu 27.12.2006 r.

innych świadczeń należnych byłym pracownikom branży górnictwa węgla kamiennego.

B. Bezrobocie

1. Odmowa uznania za osobę bezrobotną współwłaściciela gospodarstwa rolnego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. oddalił skargę Elżbiety B. na decyzję wojewody utrzymującą w mocy decyzję starosty o odmowie uznania skarżącej za osobę bezrobotną.

Rzecznik wniósł skargę kasacyjną[327] od tego wyroku zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię (art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[328]) poprzez przyjęcie, iż zagadnienie możliwości pobierania pożytków z nieruchomości rolnej stanowiącej przedmiot współwłasności nie ma jakiegokolwiek wpływu na ustalenie statusu bezrobotnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, status bezrobotnego może być przyznany osobie, która oprócz spełnienia innych wymogów nie jest właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe. Zdaniem Rzecznika powołany przepis należy interpretować uwzględniając treść art. 207 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że pożytki i inne przychody z rzeczy wspólnej przypadają współwłaścicielom w stosunku do wielkości udziałów. Elżbieta B. jest współwłaścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni 3,5480 ha przeliczeniowego w ½ części. W związku z tym przypadają jej pożytki wyłącznie w stosunku do posiadanego udziału co oznacza, że w dacie rozstrzygania sprawy spełniała warunki postawione przez ustawodawcę do przyznania statusu bezrobotnego.

---

327 RPO-518669-VIII/05 z 13.02.2006 r.

328 Ustawa z 20.04.2004 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną[329] Rzecznika i uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie[330].

2. Prawo do zasiłków przedemerytalnych

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[331] o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy[332] o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o systemie oświaty, z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego na zasadach określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2001 r., przysługuje bezrobotnym, którzy do dnia 12 stycznia 2002 r. spełnili warunki do ich nabycia. Nabywają oni prawo do świadczeń na swój wniosek od następnego dnia po złożeniu wniosku, nie wcześniej jednak niż od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 6 lutego 2003 r.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[333], iż art. 3 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o systemie oświaty jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim obejmuje wyrazy „do dnia 12 stycznia 2002 r.”

W wyniku orzeczenia Trybunału, skarżącemu i innym osobom będącym w analogicznej sytuacji, które w 2002 r. złożyły do powiatowych urzędów pracy wniosek o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a wnioski te zostały prawomocnie oddalone[334], służy prawo żądania wznowienia postępowania[335].

Po dniu 28 lutego 2006 r. wygasło prawo do składania dalszych wniosków o przyznanie prawa do zasiłku przedemerytalnego na zasadach

---

329 Wyrok z 6.12.2006 r., sygn. akt I OSK 692/06.

330 Wyrok NSA został omówiony w artykule „Współwłaściciel gospodarstwa może być bezrobotnym”, „Rzeczpospolita” z 9-10.12.2006 r.

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

332 Ustawa z 20.12.2002 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 65).

333 Wyrok z 18.09.2006 r., sygn. akt SK 15/05 (Dz.U. Nr 170, poz. 1222).

334 Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej z 17.12.2001 r. oraz art. 3 ust. 1 ustawy uzupełniającej z 20.12.2002 r.

335 Na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji.

określonych w przepisach przejściowych do ustawy uzupełniającej z dnia 20 grudnia 2002 r.

C. Czas pracy

1. Odpracowywanie dni świątecznych

Zgodnie z art. 130 § 2 Kodeksu pracy, każde święto występujące w okresie rozliczeniowym i przypadające w innym dniu niż niedziela, obniża wymiar czasu pracy o 8 godzin. Jeżeli jednak w tygodniu obejmującym 7 dni od poniedziałku do niedzieli wystąpią dwa święta w inne dni niż niedziela, obniżenie wymiaru czasu pracy z 40 do 32 godzin następuje tylko z tytułu jednego z tych świąt. Taka sytuacja wystąpiła w 2006 roku dwukrotnie (1 i 3 maja oraz 25 i 26 grudnia).

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[336] stwierdził, że fakt zmniejszenia tygodniowego wymiaru czasu pracy w takim przypadku jedynie o 8 godzin budzi pewien niepokój społeczny. Było to odczytywane jako obowiązek odpracowania jednego z dwóch dni świątecznych przypadających w jednym tygodniu.

Z art. 151(9) Kodeksu pracy wynika, że dniami wolnymi od pracy, oprócz niedziel, są święta określone w ustawie o dniach wolnych od pracy. W sytuacji, gdy w jednym tygodniu od poniedziałku do soboty wypadają dwa święta, mamy do czynienia z kolizją dwóch norm ustawowych, gdzie z jednej wynika, że „sporne" święta są dniami wolnymi od pracy, zaś z drugiej wynika obowiązek odpracowania jednego z dwóch dni świątecznych przypadających w tym samym tygodniu. Rzecznik zwrócił się o rozważenie tej kwestii i ewentualne podjęcie działań zmierzających do likwidacji kolizji norm wynikających z wymienionych przepisów Kodeksu pracy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej[337] nie podzielił wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, jednak dwa miesiące później[338] Ministerstwo przedstawiło Rzecznikowi propozycję zmiany art. 130 § 2 Kodeksu pracy polegającą na uchyleniu zdania drugiego tego paragrafu,

---

336 RPO-522084-VIII/06 z 24.01.2006 r.
337 Pismo z 7.02.2006 r.
338 Pismo z 27.04.2006 r.

zgodnie z którym „jeżeli jednak w tygodniu obejmującym siedem dni od poniedziałku do niedzieli wystąpią dwa święta w inne dni niż niedziela, obniżenie wymiaru czasu pracy o 8 godzin następuje tylko z tytułu jednego z tych świąt.” Rzecznik uznał, że proponowana zmiana spełnia jego oczekiwania, wobec czego postanowił nie składać wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie[339].

2. Czas pracy lekarzy

Rzecznik zwrócił się[340] do Ministra Zdrowia z prośbą o przedłożenie Radzie Ministrów wniosku o zmianę ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w części dotyczącej czasu pracy. Aktualna regulacja przyjęta w art. 32 h ust. 1 tej ustawy odsyła do uchylonego w 2001 r. art. 129^1 § 1 Kodeksu pracy, co czyni niemożliwym dokonywanie prawidłowej wykładni przepisów regulujących kwestię czasu pracy obowiązującego w zakładach opieki zdrowotnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformowała[341], że opracowywane są propozycje zmian, które miałyby zostać wprowadzone przy najbliższej nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Następnie Podsekretarz Stanu poinformowała[342], że nowelizacja przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zakresie dotyczącym czasu pracy będzie w najbliższym czasie przedmiotem prac kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej ma na celu dostosowanie jej przepisów do dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4.11.2003 r. w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy oraz do regulacji Kodeksu pracy.

---

339 Nowelizacja Kodeksu pracy została dokonana ustawą z 18.10.2006 r. (Dz.U. Nr 217, poz. 1587) i weszła w życie z dniem 30.11.2006 r.

340 W wystąpieniach RPO-526377-VIII/06 z 5.04.2006 r. i 11.09.2006 r.

341 W dniu 29.06.2006 r.

342 W dniu 14.11.2006 r.

D. Bezpieczeństwo pracy

Wypadek w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba" w Rudzie Śląskiej

W dniu 21 listopada 2006 r. w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba" w Rudzie Śląskiej doszło do wypadku zbiorowego, w którym zginęły 23 osoby. Z okoliczności sprawy wynika, że po stwierdzeniu braku zagrożenia pożarowego, przystąpiono w kopalni do demontażu urządzeń znajdujących się w rejonie likwidowanej ściany. W trakcie tego demontażu zdarzył się wspomniany na wstępie wypadek zbiorowy. Przyczyny i okoliczności wypadku bada komisja powołana przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Tymczasem w prasie pojawiły się informacje oparte na relacjach górników o łamaniu przepisów dotyczących bezpieczeństwa pracy w kopalni, w szczególności poprzez fałszowanie wskazań czujników metanu[343]. W ocenie Rzecznika informacje te zasługiwały na zbadanie, nie tylko ze względu na rozmiary zaistniałego wypadku, lecz także ze względu na zagrożenie jakie powodują takie praktyki.

Rzecznik skierował wystąpienia[344] do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz Głównego Inspektora Pracy wnosząc o przedstawienie informacji o stanie bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego, a także o relację z przebiegu i dotychczasowych wyników prac mających na celu ustalenie przyczyn wypadku.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego poinformował[345], że powołał Komisję dla zbadania przyczyn i okoliczności zapalenia i wybuchu metanu oraz wypadku zbiorowego w Kopalni „Halemba."

Planowaną wizję lokalną w wyrobiskach górniczych odroczono z powodu istniejącego nadal wysokiego stopnia zagrożenia metanowego. Stosowne postępowania podjęli Okręgowy Urząd Górniczy w Gliwicach, Prokuratura Okręgowa w Gliwicach, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Katowicach, Państwowa Inspekcja Pracy oraz Komenda Wojewódzka Policji.

---

343 Por. artykuł „Przywiesić czujnik trochę dalej", „Rzeczpospolita" z 28.11.2006 r.
344 RPO-545954-VIII/06 z 4.12.2006 r.
345 W dniu 27.12.2006 r.

Ponadto Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz Zastępca Głównego Inspektora Pracy przedstawili Rzecznikowi informację o stanie bezpieczeństwa pracy w polskich kopalniach węgla kamiennego. Wynika z niej m.in., że istotne pogarszanie się warunków środowiska pracy i stały wzrost poziomu ryzyka przy wykonywaniu robót górniczych następuje od 1998 r. U podłoża tych zdarzeń leży wieloletnie niedoinwestowanie kopalń, nawarstwiające się nieprawidłowości i zaniedbania w sferze doskonalenia techniki i technologii górniczych oraz w zakresie utrzymywania należytego poziomu uzbrojenia kopalń w nowoczesne maszyny i urządzenia górnicze.

Do poprawy stanu bezpieczeństwa pracy w kopalniach nie przyczyniła się restrukturyzacja górnictwa, wręcz przeciwnie – malejące zatrudnienie, odejście z zawodu wykwalifikowanej i doświadczonej kadry, a także kilkuletnia luka w kształceniu zawodowym górników, stworzyły nowe problemy.

Zwiększyła się również liczba podmiotów gospodarczych świadczących usługi w ruchu podziemnych zakładów górniczych. Piętnastu z dwudziestu trzech górników, którzy zginęli w kopalni „Halemba" było zatrudnionych w firmie zewnętrznej. Rzecznik zwrócił się do szefa tej firmy o wyjaśnienia, w jakim zakresie górnicy ci byli ubezpieczeni od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz na wypadek śmierci i jakie są warunki ubezpieczenia dla pracowników tej firmy obecnie, po tragedii w Kopalni „Halemba." Rodziny pracowników firmy zewnętrznej otrzymały dużo mniejsze odszkodowania niż zatrudnieni w Kopalni górnicy[346].

W związku z zaistniałym w dniu 21 listopada 2006 r. wypadkiem w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba", w którym śmierć poniosło 23 górników Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Okręgowego w Gliwicach[347] o nadesłanie informacji na jakim obecnie etapie znajduje się wszczęte w tej sprawie śledztwo i jakie dotychczas poczyniono ustalenia a nadto, czy wśród wątków wyjaśnianych w prowadzonym postępowaniu przygotowawczym znajdują się kwestie dotyczące manipulowania

---

346 Artykuł „RPO wraca do tragedii w Halembie", „Życie Warszawy" z 11.01.2007 r.
347 RPO-546035-II/06 z 4.12.2006 r.

czujnikami do pomiaru stężenia metanu, celowości skierowania górników do demontażu maszyn w korytarzu kopalni oraz prawidłowości procedur przetargowych przy wyłanianiu przez kierownictwo kopalni firm pomocniczych.

W odpowiedzi[348], Prokurator poinformował Rzecznika o dotychczasowych ustaleniach i czynnościach procesowych dokonanych w toku śledztwa. Jednocześnie zapewnił, iż zakres postępowania obejmuje kwestię sposobu dokonywania pomiarów czujnikami stężenia metanu, ewentualnej niedopuszczalności prowadzenia prac likwidacyjnych ściany a także procedur przetargowych.

Sprawa jest w stałym zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich.

E. Postępowania karne dotyczące naruszania przez pracodawców praw osób zatrudnionych

W Biurze Rzecznika, podobnie jak w poprzednich latach, dokonano analizy akt prokuratorskich postępowań dotyczących naruszania przez pracodawców praw osób zatrudnionych. W zainteresowaniu Rzecznika nadal pozostawały, oprócz spraw indywidualnych podejmowanych na wniosek obywateli, także przypadki rażącego naruszania podstawowych praw osób zatrudnionych w dużych sieciach handlowych, takich jak: Lidl, Biedronka, Żabka oraz Media Markt.

Do najczęściej spotykanych naruszeń praw pracowniczych należy zaliczyć: niewypłacanie i nieterminowe wypłacanie pracownikom wynagrodzeń i należnych świadczeń, naruszanie przepisów o ubezpieczeniach społecznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także dotyczących działalności związkowej.

W badanych sprawach odnotowano poważne uchybienia ze strony organów prowadzących bądź nadzorujących postępowania przygotowawcze. W konsekwencji, Biuro Rzecznika kierowało wystąpienia do prokuratorów nadrzędnych zawierające spostrzeżenia i wnioski co do przedwczesnego zakończenia postępowania, wskazując na

---

348 Pismo z 22.12.2006 r.

niewyczerpanie inicjatywy dowodowej, niewykonanie niezbędnych czynności procesowych, powierzchowną ocenę opinii biegłych.

Rzecznik w wystąpieniu do Prokuratora Krajowego[349] zwrócił się o poinformowanie, czy prokuratorzy prowadzący bądź nadzorujący postępowania karne dotyczące naruszania przez pracodawców praw osób zatrudnionych nadają tym postępowaniom właściwy priorytet, a także, czy za zadowalający można uznać zakres wykorzystania przez prokuratorów środków procesowych w kontekście wydawanych rozstrzygnięć kończących postępowania w omawianej kategorii spraw.

W odpowiedzi[350], Zastępca Prokuratora Generalnego, ustosunkowując się do uwag i spostrzeżeń Rzecznika przedstawił analizę postępowań, w których interwencja Rzecznika okazała się skuteczna, potwierdzając zarazem w konkluzji, iż wszystkie postępowania przygotowawcze, w tym także dotyczące naruszenia praw pracowniczych powinny być prowadzone starannie i wnikliwie, a występujące, niekiedy nawet drobne uchybienia winny być niezwłocznie eliminowane. Jednocześnie, Zastępca Prokuratora Generalnego zapewnił, że przedstawiona problematyka jest w stałym zainteresowaniu Biura Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej zaś przestępstwa omawianej kategorii spraw są traktowane przez urzędy prokuratorskie z należytą uwagą. W celu zapewnienia skutecznej ochrony pokrzywdzonym prokuratura współpracuje z Państwową Inspekcją Pracy. W każdej Prokuraturze Okręgowej wyznaczeni są prokuratorzy do bezpośrednich kontaktów z organami Inspekcji.

F. Poddawanie pracowników badaniom przy pomocy wariografu

Poddawanie pracowników badaniom za pomocą wariografu często wykracza poza określone Kodeksem pracy granice, dlatego pracodawcy przed wykonaniem takiego badania uzyskują podpisaną przez pracownika pisemną zgodę na badania. Biorąc pod uwagę obecny stan rynku pracy trudno założyć, iż w każdym przypadku poddanie się takim badaniom jest w istocie dobrowolne. Wątpliwości budzi także poddawanie badaniom

---

349 RPO-462665-II/04 z 7.12.2006 r.
350 RPO-462665-II/04 z 22.01.2007 r.

wariograficznym pracowników w razie zaistnienia podejrzenia dokonania przez nich przestępstwa np. kradzieży. W takim przypadku prowadzenie dochodzenia należy do organu ścigania, a nie pracodawcy.

Wobec braku regulacji prawnych zakazujących pracodawcom lub ściśle regulujących stosowanie badań wariograficznych w stosunku do kandydatów do pracy na określonych stanowiskach, a także wobec zatrudnionych pracowników, temat ten ciągle wywołuje wiele kontrowersji. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[351] z prośbą o rozważenie potrzeby wprowadzenia do Kodeksu pracy regulacji prawnych normujących kwestię wykorzystywania wariografu w stosunkach pracy. Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował[352], że pomimo braku uregulowań kodeksowych, należy jednak uznać je za dozwolone. W związku z wcześniejszymi wystąpieniami dotyczącymi naruszania przez pracodawców przepisów o zakresie informacji, jakich można żądać od pracownika w związku z zatrudnieniem, Minister zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o objęcie kontrolą przestrzegania tych przepisów. Problematyka stosowania badań psychologicznych była przedmiotem zainteresowania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, która podjęła decyzję o uregulowaniu tej kwestii w opracowywanym projekcie Kodeksu indywidualnego prawa pracy.

G. Zatrudnianie niepełnosprawnych

Korespondencja kierowana do Rzecznika oraz informacje przekazywane przez środki masowego przekazu wskazują na wysoki stopień bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych (zatrudnionych jest około 15% niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym), niedostateczny system motywacji dla pracodawców zatrudniających te osoby oraz niestabilność regulacji prawnych w tym zakresie (szczególnie przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

---

351 RPO-528371-VIII/06 z 3.04.2006 r.
352 Pismo z 5.05.2006 r.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[353] o informację na temat aktualnych i planowanych działań rządu i resortu zmierzających do rozwiązania, a przynajmniej zmniejszenia problemów osób niepełnosprawnych z dostępem do pracy i rehabilitacji zawodowej oraz planowanych regulacji systemowych motywujących do zatrudniania tych osób.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował[354], że Polska dostosowała do przepisów wspólnotowych system wspierania przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne. Wprowadzono nowy instrument w formie refundacji pracodawcom poniesionych dodatkowych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Pomoc publiczna jest udzielana w formie finansowania składek na ubezpieczenia społeczne i dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Ponadto pracodawca może otrzymać ze środków PFRON zwrot miesięcznych kosztów zatrudnienia pracowników pomagających pracownikowi niepełnosprawnemu w pracy. Stosowane są dodatkowe instrumenty wsparcia m.in. zwolnienia z odprowadzania niektórych podatków, ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych. Pracodawcy mogą również otrzymać refundację kosztów szkolenia niepełnosprawnych pracowników, dofinansowanie do oprocentowania zaciągniętych kredytów na cele związane z rehabilitacją oraz jednorazową pożyczkę w celu ochrony zagrożonych likwidacją miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Ta ostatnia forma pomocy okazała się jednak w praktyce wysoce niedoskonała.

Rzecznik skierował wniosek[355] do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej[356] w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania przy udzielaniu zakładom pracy chronionej pomocy finansowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z przepisami ustawy[357] o rehabilitacji

---

353 RPO-529842-VIII/06 z 11.04.2006 r.
354 Pismo z 8.05.2006 r.
355 RPO-542175-X/06 z 12.10.2006 r.
356 Rozporządzenie z 12.06.2003 r. (Dz.U. Nr 125, poz. 1161 ze zm.).
357 Ustawa z 27.08.1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP[358]. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, prowadzący zakład pracy chronionej może na wniosek otrzymać dla tego zakładu, ze środków PFRON, jednorazową pożyczkę w celu ochrony istniejących w zakładzie miejsc pracy osób niepełnosprawnych. Tymczasem zaskarżony przepis rozporządzenia przewiduje, że pracodawca może uzyskać ze środków PFRON pożyczkę, jeżeli posiada status zakładu pracy chronionej przez okres co najmniej 3 lat. Przepis ten ogranicza więc w istotny sposób krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pożyczkę ze środków PFRON, wprowadzając nieznany ustawie wymóg. Kwestionowany przepis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

H. Zatrudnianie cudzoziemców

1. Przestrzeganie praw pracowniczych cudzoziemców zatrudnionych w Polsce

Od dłuższego czasu w kręgu zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje problematyka naruszeń praw pracowniczych osób pracujących poza granicą swego ojczystego kraju. Problem ten dotyczy także obywateli naszego kraju.

Z informacji, które pojawiają się w polskich mediach może wynikać, że na terenie Polski przebywa i nielegalnie świadczy pracę kilkadziesiąt do kilkuset tysięcy obcokrajowców (są to głównie obywatele byłych republik radzieckich, a także Rumunii, Bułgarii i Wietnamu). W większości przypadków osoby te nie mogą liczyć na przestrzeganie przepisów regulujących kwestie zatrudnienia i wynagradzania za pracę, a warunki, w jakich pracują nie spełniają kryteriów bezpieczeństwa. Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy[359] z prośbą o informacje dotyczące przestrzegania praw pracowniczych obcokrajowców przebywających na terenie Polski.

Z nadesłanej odpowiedzi wynikało, że zadania w zakresie kontroli przestrzegania legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej,

---

358 Sygn. akt U 7/06.
359 RPO-535046-VIII/06 z 5.07.2006 r.

wykonywania działalności oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców sprawowane obecnie przez marszałka województwa, w myśl projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy[360] złożonego przez Prezydenta RP, mają zostać wpisane w zakres zadań Państwowej Inspekcji Pracy. Wówczas wskazany przez Rzecznika problem nielegalnego wykonywania przez cudzoziemców pracy zostanie objęty działaniami kontrolno-nadzorczymi oraz prewencyjnymi Państwowej Inspekcji Pracy.

2. Pracownicy z Korei Północnej zatrudnieni w Stoczni Gdańskiej

W „Gazecie Wyborczej" ukazał się artykuł[361], z którego wynikało, że grupa robotników z Korei Północnej zatrudnionych w Stoczni Gdańskiej wykonuje pracę przez kilkanaście godzin dziennie, „pod nadzorem partii komunistycznej", zaś „ich rodziny są zakładnikami reżimu." Należne im wynagrodzenie przekazywane jest pośrednikowi – gdańskiej spółce. Opisana sprawa wzbudziła zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich z punktu widzenia ochrony praw cudzoziemców przebywających i wykonujących zatrudnienie w Polsce. Rzecznik zwrócił się[362] o spowodowanie zbadania w ramach kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, stanu przestrzegania praw pracowniczych wskazanej grupy robotników koreańskich oraz o spowodowanie przez Wojewodę Pomorskiego zbadania legalności pobytu tej grupy robotników na terytorium Polski oraz ich zatrudnienia w Stoczni.

Główny Inspektor Pracy poinformowała[363], że niezwłocznie po zapoznaniu się z treścią artykułu prasowego, Państwowa Inspekcja Pracy rozpoczęła czynności kontrolne na terenie Stoczni Gdańskiej. Stwierdzono szereg nieprawidłowości w zabezpieczeniu pracowników, zwłaszcza pracujących na wysokości. Inspektor pracy wydał ustne nakazy wstrzymania prac prowadzonych przez Koreańczyków do czasu zapewnienia odpowiednich zabezpieczeń. Rekontrola wykazała, że stanowiska pracy pracowników koreańskich zostały zabezpieczone.

PIP stwierdziła, że wszyscy pracownicy koreańscy posiadali ważne zezwolenia na pracę. Za wykonaną pracę nie otrzymywali niższego

---

360 Druk Nr 712.
361 „Gazeta Wyborcza" z 24.03.2006 r.
362 W wystąpieniach RPO-528594-VIII/06 z 23.03.2006 r.
363 Pismo z 13.04.2006 r.

wynagrodzenia niż określone ustawowo minimalne wynagrodzenie za pracę. Nie stwierdzono zatem praktyk dyskryminacyjnych w tym zakresie.

Ponadto Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował[364], że Wojewoda Pomorski na wniosek firmy koreańskiej wydał przyrzeczenie na zatrudnienie, a po uzyskaniu przez cudzoziemców prawa pobytu na terytorium RP, zezwolenia na pracę.

Po upływie 7 miesięcy „Gazeta Wyborcza" przedstawiła[365] kolejne informacje o północnokoreańskich pracownikach świadczących pracę na terenie Stoczni Gdańskiej. Dotyczyły one zaniżonych wynagrodzeń, wydłużonego czasu pracy, przypadku śmierci pracownika, spowodowanej brakiem środków ochrony. W związku z powyższym Rzecznik ponownie wystąpił[366] do Wojewody Pomorskiego o zbadanie legalności pobytu i zatrudnienia robotników koreańskich oraz do Głównego Inspektora Pracy o zbadanie stanu przestrzegania ich praw pracowniczych.

Wojewoda Pomorski poinformował[367], że z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wystąpiło do Wojewody Pomorskiego 15 obywateli Korei Północnej, którzy podjęli pracę w Stoczni Gdańskiej. Ponadto w Stoczni zatrudnionych jest jeszcze 19 obywateli Korei Północnej, którzy posiadają wizy pobytowe i zezwolenia na wykonywanie pracy.

W obecności funkcjonariuszy Straży Granicznej przeprowadzono kontrolę legalności pobytu i zatrudnienia obcokrajowców w gdańskiej spółce, nie stwierdzając żadnych nieprawidłowości.

I. Warunki zatrudnienia nauczycieli

Zmiana warunków pracy i płacy nauczycieli mianowanych

Z treści korespondencji napływającej do Biura Rzecznika wynika, że dyrektorzy szkół mają wątpliwości, jaką stosować formę informowania nauczycieli o zmianie warunków zawartych z nimi wcześniej stosunków pracy. Od 1.09.2006 r. liczna grupa nauczycieli otrzymała niższe niż

364 W dniu 6.04.2006 r.
365 „Gazeta Wyborcza" z 23.10.2006 r.
366 RPO-528594-VIII/06 z 3.11.2006 r.
367 W dniu 30.11.2006 r.

dotychczas uposażenia. W grupie tej znaleźli się także nauczyciele mianowani. W przypadku zmiany warunków pracy lub płacy nauczycielom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony pracodawcy – dyrektorzy szkół zawierali w tej kwestii pisemne porozumienia bądź wręczali wypowiedzenia zmieniające. Wypowiedzenia te nie zawsze miały właściwą treść np. brak było w nich pouczenia o przysługujących nauczycielowi prawach (np. możliwości odwołania się do sądu pracy). Sąd Najwyższy stwierdził[368], że właściwą formą jest stosowanie wobec nauczycieli mianowanych uprzedzenia ze strony pracodawcy z zachowaniem okresów równych okresowi wypowiedzenia. Karta Nauczyciela nie przewiduje jednak tego trybu. Zdaniem Rzecznika należałoby uregulować tę kwestię w przepisach, o co zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej[369].

---

368 W uchwale z 8.04.1998 r., sygn. akt III ZP 5/98, OSNP 1998/22/647.

369 RPO-536421-VIII/06 z 20.11.2006 r.

11. Praca Polaków za granicą

A. Pomoc dla Polaków pracujących za granicą

Jednym z priorytetów Rzecznika, od początku kadencji, jest zaktywizowanie wszelkich form pomocy dla obywateli polskich podejmujących pracę lub poszukujących zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i otwieranie się kolejnych rynków pracy dla polskich obywateli – spowodowało – przy pełnej, gwarantowanej prawem wolności wyboru miejsca wykonywania pracy – ich masową migrację zarobkową. Tego rodzaju zjawisko, choć nie w takich rozmiarach, występuje we wszystkich tzw. nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Według danych szacunkowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2005 r. około 700 tysięcy polskich obywateli podjęło legalnie pracę w krajach Unii Europejskiej, z czego około 250 tysięcy w Wielkiej Brytanii i 120 tysięcy w Irlandii. Liczbę tę należy przynajmniej podwoić, jeżeli weźmiemy pod uwagę osoby pracujące nielegalnie. W samej Wielkiej Brytanii liczbę pracujących tam Polaków ocenia się na 500 do 750 tysięcy osób. W Niemczech liczba ta ma być jeszcze większa.

W związku z otwarciem nowych rynków pracy dla obywateli Rzeczypospolitej Polskiej liczba osób wyjeżdżających za granicę będzie się zwiększała.

Przyczyny migracji są różne. Z pewnością, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych, jest to ciekawość świata, chęć zetknięcia się z kulturą i cywilizacją innych państw, chęć rozszerzenia swojej wiedzy zawodowej, nauczenie się obcego języka. W wielu jednak przypadkach jest ona wymuszona niemożnością znalezienia odpowiedniej lub jakiejkolwiek pracy w kraju zamieszkania.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w końcu 2005 r. bez pracy pozostawało 2 miliony 773 tys. osób. W tej liczbie ponad połowę (50,6%) stanowili ludzie młodzi, w wieku poniżej 35 lat, a kolejne 20% – osoby w wieku 35-44 lata.

Wśród migrujących znajdują się osoby, które nie znają języka państwa, do którego jadą, realiów zagranicznego rynku pracy, obyczajów panujących w tych społecznościach. Konieczne jest objęcie tych osób kompleksową pomocą ze strony organów państwa i organów samorządowych już na etapie przygotowania ich do poszukiwania i podjęcia pracy poza granicami Polski.

Naruszenia praw osób poszukujących pracy za granicą lub taką pracę podejmujących, występują na wszystkich etapach zatrudnienia. Podczas rekrutacji do pracy osoby poszukujące pracy są narażone na niezgodne z prawem działania agencji zatrudnienia, zarówno polskich, jak i zagranicznych. Na miejscu często okazuje się, że warunki życia i pracy oferowane przez zagranicznych pracodawców są mniej korzystne od obiecywanych (zakwaterowanie, wynagrodzenie, czas pracy itp.). Trzecia grupa naruszeń praw dotyczy rozwiązania stosunku pracy i niezaspokojenia roszczeń pracowniczych.

Na arenie międzynarodowej Rzecznik zasygnalizował problem nieprzestrzegania praw polskich pracowników przez pracodawców zagranicznych Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy, Komisarzowi Unii Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Wyrównywania Szans oraz Wiceprzewodniczącemu Parlamentu Europejskiego.

Rzecznik nawiązał stałą współpracę m.in. z Ministrem Spraw Zagranicznych i wieloma ambasadami RP, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Państwową Inspekcją Pracy, Oddziałami Kontroli Legalności Zatrudnienia (Urzędy Wojewódzkie), niektórymi Wojewódzkimi Urzędami Pracy, Powiatowymi Urzędami Pracy, Instytutem Psychosomatycznym w Warszawie, Centralnym Instytutem Ochrony Pracy oraz Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[370] o włączenie zagadnienia masowej emigracji zarobkowej Polaków do programu Rządu, jako jednego z głównych problemów polityki ludnościowej państwa, a także o rozważenie podniesienia tej problematyki jako ogólnoeuropejskiej, na forum Parlamentu Europejskiego.

---

[370] W wystąpieniu RPO-536046-VIII/06 z 21.07.2006 r.

Największym problemem polskich obywateli przebywających w obcym kraju – oprócz poczucia samotności i oderwania od rodzimego kraju – jest brak zaufania do sprawności polskich służb konsularnych oraz miejscowych instytucji, których celem jest pomoc osobom znajdującym się w ciężkiej sytuacji.

Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów propozycję powołania instytucji polskich „oficerów łącznikowych", niezależnych od służb konsularnych ustanowionych w danym kraju, działających przy ministerstwach ds. pracy w państwach „starej" Unii Europejskiej, w których zatrudniani są licznie Polacy.

Ich zadaniem byłoby przeciwdziałanie na miejscu patologicznym zjawiskom wyzysku naszych obywateli, pomoc polskim pracownikom w respektowaniu ich praw na zagranicznych rynkach pracy, jak również uczulanie miejscowej administracji na wspomniane problemy.

Prezes Rady Ministrów wyraził poparcie dla tej idei. Jej realizacja wymagać będzie zarówno poniesienia określonych wydatków, jak również przeprowadzenia uzgodnień z rządami poszczególnych krajów Unii Europejskiej.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opowiada się za koncepcją powołania attaché pracy przy polskich ambasadach. Tego rodzaju rozwiązanie, jakkolwiek łatwiejsze do przeprowadzenia, pozbawia takich przedstawicieli – zdaniem Rzecznika – możliwości bezpośredniego oddziaływania na partnerów zagranicznych w ministerstwach pracy.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[371] o poparcie idei powołania instytucji polskich „oficerów łącznikowych" w jej pierwotnym kształcie.

Kolejną inicjatywą Rzecznika jest wprowadzenie bonów umożliwiających Polakom pracującym za granicą refundowanie pomocy prawnej w zakresie problemów związanych zwłaszcza z zatrudnieniem i podatkami. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Marszałka Senatu, otrzymując zapewnienie o pomocy w realizacji tej idei. Rzecznik

---

[371] RPO-536046-VIII/06 z 7.11.2006 r.

zaproponował również wytypowanie kancelarii prawnych oraz tłumaczy świadczących usługi dla Polaków pracujących za granicą[372].

Rzecznik podjął również działania zmierzające do utworzenia specjalnej strony internetowej z informacjami przydatnymi dla osób poszukujących pracy bądź pracujących za granicą. Prezes Stowarzyszenia „Miasta w Internecie" podjął się społecznie utworzyć całościową informację dla Polaków wyjeżdżających do pracy za granicę. Pomoc finansową zaoferował Prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska". Zgodnie z sugestią Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych podjęte zostaną starania o zlecenie merytorycznego opracowania materiału Instytutowi Spraw Publicznych.

Nieocenionym wsparciem dla obywateli polskich żyjących na obczyźnie jest Kościół, który niejednokrotnie bywa jedyną formą łączności z Ojczyzną i kulturą polską. Polscy duszpasterze błyskawicznie zareagowali na oczekiwania osób wyjeżdżających do krajów Unii w poszukiwaniu pracy.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Caritas Polska oraz Rektorów Polskich Misji Katolickich w Europie[373] z prośbą o przedstawienie sytuacji Polaków mieszkających na terenie objętym działaniem poszczególnych Misji oraz o wszelkie sugestie, idee i opinie, które pomogłyby uczynić bezpieczniejszymi wyjazdy Polaków do pracy za granicą.

Polakom pracującym za granicą pomagają również organizacje pozarządowe, zarówno polskie jak i zagraniczne. Rzecznik spotkał się z przedstawicielami Fundacji Barka w sprawie powstania Polskiej Misji Pomocy Polakom Poszukującym Pracy w Anglii. W spotkaniu wziął udział prof. J. R. Carby-Hall z Uniwersytetu w Hull oraz Tim Nicholls, Dyrektor organizacji pomocowej The Simon Community[374].

---

372 Wystąpienie do Marszałka Sejmu RP (RPO-541790-VIII/06) z 29.09.2006 r.
O inicjatywie Rzecznika Praw Obywatelskich można było przeczytać m.in. w artykule „Polscy prawnicy będą pomagać rodakom pracującym za granicą", „Rzeczpospolita" z 7.10.2006 r.

373 RPO-541478-VIII/06 z 12.10.2006 r.

374 O działalności Fundacji „Barka" na rzecz pomocy bezdomnym Polakom za granicą ukazał się w „Gazecie Wyborczej" z 28.12.2006 r. artykuł „Polscy bezdomni są w całej Europie."

Rzecznik nawiązał ścisłą współpracę z trzema konsulami honorowymi RP w Wielkiej Brytanii: Prof. J. R. Carby-Hall razem z grupą specjalistów z krajów Unii Europejskiej opracowuje pełny, analityczny raport na temat migracji zarobkowej, z punktu widzenia państw „wysyłających" i „przysyłających" migrantów; dr Graham E. White koordynuje działania instytucji brytyjskich odpowiedzialnych za sprawy migrantów; Michael M.G. Oborski odpowiadał za stworzenie systemu kompleksowej informacji dla obywateli polskich, dotyczącej pracy i życia w Wielkiej Brytanii, w tym zagrożeń wiążących się z wyjazdem za granicę[375].

Rzecznik zorganizował[376] Międzynarodową Konferencję w Radziejowicach z udziałem ombudsmanów państw nowoprzyjętych do UE „Migracja zarobkowa – przyczyny i skutki". Kolejna międzynarodowa konferencja poświęcona tej problematyce przewidziana jest we wrześniu 2007 r.

B. Warunki pracy, naruszenia praw pracowniczych Polaków pracujących za granicą

1. Pośrednictwo pracy

Z obserwacji Rzecznika wynika, że jedną z głównych przyczyn problemów obywateli polskich pragnących podjąć pracę za granicą jest wadliwe funkcjonowanie agencji zatrudnienia (głównie chodzi o działalność agencji pośredniczących w skierowaniu do pracy za granicą).

Bardzo często okazuje się, że oferta legalnej pracy jest jedynie fikcją, a osoby wysłane za granicę przez nierzetelnego pośrednika pozostają bez środków do życia i nie mogą liczyć na jakąkolwiek pomoc ze strony tej agencji w znalezieniu innego miejsca pracy lub w zorganizowaniu powrotu do Polski. Na porządku dziennym jest też wprowadzanie w błąd klientów agencji, co do warunków pracy i płacy u zagranicznego pracodawcy.

---

375 Informacje zawarte w wystąpieniu do Dyrektora Caritas Polska (RPO-541478-VIII/06) z 12.10.2006 r.

376 5.10.2006 r.

Rzecznik dokonał analizy porównawczej polskich i brytyjskich przepisów regulujących działanie licencjonowanych przez Gangmaster Licensing Authority pośredników pracy[377] i przekazał swoje uwagi Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej[378].

Systemy te wykazują pewne podobieństwa, np. wydawanie licencji (certyfikatów) pośrednikom, podobne procedury kontrolne. Należy przy tym zauważyć, że wykazują one też znaczne różnice np. pośrednicy licencjonowani przez Gangmaster Licensing Authority działają tylko w określonych sektorach[379], zaś polskie agencje zatrudnienia działają prawie we wszystkich sektorach; w systemie brytyjskim przez pośrednika pracy rozumie się też pracodawcę.

Interesującymi w rozwiązaniach brytyjskich zdają się być: wyższa wysokość wpisu rejestracyjnego oraz jego zróżnicowanie (w zależności od obrotu), co powoduje eliminację z rynku przypadkowych pośredników, dla których pośrednictwo jest jednym z wielu kierunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz ogranicza działalność tzw. „firm krzaków". W Wielkiej Brytanii istnieje jeden organ przyznający „koncesję" na działanie pośrednika. W Polsce od 1.11.2005 r. do rejestru wpisuje Marszałek Województwa (wcześniej był to minister do spraw pracy). Obecnie zdarzają się kłopoty z przepływem informacji między województwami. W Polsce standardy konieczne do uzyskania certyfikatu są jednakowe, podczas gdy w Wielkiej Brytanii stosowane są w zależności od przedmiotu działalności. Ponadto w Wielkiej Brytanii prowadzenie nielicencjonowanej działalności jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 10 i karą grzywny, zaś w Polsce jest wykroczeniem zagrożonym jedynie karą grzywny. Bardzo rzadko stosuje się art. 286 Kodeksu karnego (przestępstwo oszustwa).

2. Przypadki naruszania praw pracowniczych obywateli polskich pracujących na terenie Republiki Czeskiej

Prawa pracownicze licznie pracujących na terenie Republiki Czeskiej Polaków (około 20 tysięcy osób) są na ogół przestrzegane. Jednak w

---

377 Niezależni eksperci wskazują właśnie ten system jako jeden z tych, który sprawdza się w działaniu.

378 RPO-545972-VIII/06 z 7.12.2006 r.

379 Związanych z produkcją żywności – rolnictwo i przetwórstwo płodów rolnych.

ostatnim czasie pojawiły się informacje o nierzetelnych pośrednikach pracy i pracodawcach wykorzystujących Polaków chcących pracować lub już pracujących w Czechach. W październiku bieżącego roku polską opinię publiczną zbulwersowała sprawa pracowników firmy Zetka Auto (pracownicy m.in. twierdzą, że mieszkali w popegeerowskich barakach 20 km od miejsca pracy, byli zmuszani do pracy po 16 godzin dziennie, a także naruszano wobec nich przepisy o wynagrodzeniach). O tej sprawie pisała również czeska prasa.

Rzecznik zwrócił się do Publicznego Obrońcy Praw Republiki Czeskiej[380] z prośbą o udzielenie wszelkiej możliwej pomocy Polakom, którzy padają ofiarą tych niezwykle nagannych procederów. Równocześnie poprosił o podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji, w celu uniknięcia takich lub innych podobnych zdarzeń na przyszłość.

Ambasada RP w Pradze poinformowała[381], że na bieżąco śledzi sytuację dotyczącą zatrudnienia obywateli polskich w zakładach pracy w Republice Czeskiej. Utrzymuje stały kontakt z firmami pośredniczącymi w zatrudnieniu Polaków i reaguje na wszystkie sygnały dotyczące nieprawidłowości w zakresie warunków pracy i przestrzegania obowiązujących przepisów. Do Ambasady nie wpłynęła żadna formalna skarga na działania agencji pośrednictwa pracy Zetka Auto, która byłaby podstawą do podjęcia interwencji, tym niemniej po ukazaniu się artykułów prasowych na temat zatrudniania obywateli polskich na terenie Republiki Czeskiej, Wydział Konsularny Ambasady wystąpił do firmy Zetka Auto z prośbą o ustosunkowanie się do informacji prasowych. Rzecznik otrzymał kopię odpowiedzi tej firmy.

W ostatnim czasie Ambasada odnotowała skargi na niektóre agencje prowadzące rekrutację do pracy na terenie Republiki Czeskiej, które są także pracodawcami. Skargi dotyczą przede wszystkim opóźnień w przekazywaniu wynagrodzeń za pracę oraz zasiłków chorobowych, niewłaściwych warunków zakwaterowania i socjalno-bytowych, czy też zmuszania do pracy w ramach dodatkowych godzin pracy. Często

---

380 RPO-535047-VIII/06 z 20.11.2006 r.
381 W dniu 20.12.2006 r.

rzeczywiste warunki płacy oraz warunki lokalowe znacznie odbiegają od oferowanych w czasie rekrutacji.

W przypadku otrzymania pisemnej skargi lub informacji o nieprawidłowościach w zatrudnieniu obywateli polskich, Ambasada podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia tych kwestii. W większości przypadków podejmowane interwencje odnosiły pożądany skutek.

3. Przypadki naruszania praw pracowniczych obywateli polskich pracujących w Islandii

W polskich mediach pojawiają się co pewien czas informacje o naruszeniach praw pracowniczych Polaków mieszkających i pracujących na terenie Islandii. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) Islandii[382] z prośbą o otoczenie opieką i udzielenie wszelkiej możliwej pomocy Polakom, którzy padają ofiarą tych nagannych procederów. Równocześnie Rzecznik poprosił o podjęcie działań będących w kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich Islandii, które pozwoliłyby uniknąć podobnych zdarzeń na przyszłość.

C. Działania zorganizowanych grup przestępczych na szkodę polskich obywateli podejmujących pracę za granicą

1. „Obozy pracy" we Włoszech

18 lipca 2006 r. w regionie Apulia w południowych Włoszech, karabinierzy włoscy oraz polska policja we wspólnie przeprowadzonej akcji rozbili gang handlarzy ludźmi i uwolnili ponad stu Polaków zmuszanych do niewolniczej pracy na plantacjach.

Rzecznik podjął z urzędu sprawę „obozów pracy" na terenie Włoch, wydając oświadczenie w tej sprawie[383].

Problem „obozów pracy" we Włoszech poruszony został w wystąpieniu o pracy Polaków za granicą skierowanym do Prezesa Rady Ministrów[384].

---

382 RPO-528495-VIII/06 z 23.11.2006 r.
383 Oświadczenie z 20.07.2006 r.
384 RPO-536046-VIII/06 z 21.07.2006 r.

Rzecznik zwrócił się[385] także do regionalnego rzecznika praw obywatelskich we Włoszech (Ombudsmana Regionu Apulia), z prośbą o udzielenie pomocy Polakom, którzy stali się ofiarami niewolniczej pracy we Włoszech oraz podjęcie wszelkich możliwych działań, które pozwoliłyby przeciwdziałać takim tragediom w przyszłości.

Rzecznik skierował wystąpienie do p. Domenico Centrone, Konsula Honorowego RP w Bari[386], dziękując za podjętą interwencję w sprawie obozów pracy.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Krajowego, Komendanta Głównego Policji,[387] Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[388] oraz Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[389] z prośbą o informacje na temat działań podjętych przez polskie władze w tej sprawie.

Instytucje te poinformowały Rzecznika, że od połowy 2005 r. do polskiego Konsula Honorowego w Bari zaczęli zgłaszać się obywatele polscy z prośbą o udzielenie pomocy w powrocie do kraju, gdyż – jak twierdzili – zamiast obiecanej pracy oraz godziwych warunków płacowych i bytowych byli zmuszani do pracy ponad siły, za którą nie dostawali żadnej zapłaty lub jedynie symboliczną. W związku z narastającą liczą zgłaszających się osób, Konsul zawiadomił Ambasadę RP w Rzymie oraz stosowne władze włoskie o istniejącym problemie.

Jednocześnie do jednostek policji w Polsce zaczęły się zgłaszać osoby pokrzywdzone w wyniku opisanego procederu. Z uwagi na dużą liczbę zgłoszeń (ponad 300) w Komendzie Głównej Policji podjęto decyzję o skoordynowaniu czynności w skali kraju przez Komendę Miejską Policji w Krakowie.

W tym samym czasie zdecydowano o połączeniu postępowania prowadzonego przez jednostki policji na terenie Włoch w jedno śledztwo i powierzeniu go Operacyjnemu Oddziałowi Specjalnemu Karabinierów (ROS).

---

385 RPO-513263-VIII/06. z 25.07.2006 r.
386 Pismo z 29.08.2006 r.
387 RPO-537181-II/06 z 1.08.2006 r.
388 RPO-537181-II/06 z 8.09.2006 r.
389 RPO-537181-II/06 z 19.09.2006 r.

ROS Carabinieri zidentyfikowali polską grupę przestępczą działającą w prowincji Foggia, która zajmowała się sprowadzaniem do Włoch obywateli polskich oraz wykorzystywaniem ich we włoskich obozach pracy. Potwierdzono funkcjonowanie w Polsce struktury przestępczej odpowiedzialnej za werbowanie ofiar. Ustalono także sieć powiązań grupy przestępczej, w skład której wchodzili obywatele Polski, Ukrainy i Włoch.

Wszczęto „śledztwa lustrzane", to znaczy postępowania toczące się niezależnie w tej samej sprawie w obu krajach – w koordynacji operacyjnej EUROPOL-u i procesowej EUROJUST-u, prowadzone przez Policję polską i Specjalną Jednostkę ROS Carabinieri.

Od dnia przeprowadzenia operacji „Ziemia Obiecana" związanej z przestępstwem handlu ludźmi na terenie Włoch, tj. od 18 lipca 2006 r., na terenie Polski przedstawiono zarzuty 21 osobom podejrzanym – organizatorom oraz wykonawcom tego procederu. Wobec 15 osób podejrzanych zastosowano tymczasowe aresztowanie, wobec 3 – dozory policyjne. ROS Carabinieri zatrzymali dotychczas 13 osób podejrzanych, które zostały aresztowane. Łącznie wobec 15 osób podejrzanych wystawiono Europejskie Nakazy Aresztowania. Ogółem w trakcie operacji na terenie Polski i we Włoszech zatrzymano 34 osoby.

W związku z działaniami podjętymi w celu udzielania pomocy ofiarom procederu handlu ludźmi oraz ich rodzinom, w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz w placówkach konsularnych RP w Rzymie uruchomiono całodobowe infolinie.

Komendant Główny Policji zwrócił się do poszczególnych jednostek Policji o szczegółowe przesłuchanie w charakterze świadka osób, które były przetrzymywane we Włoszech i ewentualnie zgłaszają się do jednostki Policji oraz przesłanie materiałów do prowadzącej postępowanie Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie. Od ujawnienia przedmiotowej sprawy odnotowano 104 zgłoszenia. Do chwili obecnej wśród danych osobowych uzyskanych przez policję nie stwierdzono zbieżności ze 113 osobami, które zostały uwolnione w trakcie polsko-włoskiej operacji policyjnej przeprowadzonej w dniu 18 lipca 2006 r.

Policja prowadzi równolegle czynności w sprawach poszukiwawczych dotyczących Polaków wyjeżdżających do Włoch, z którymi rodziny utraciły kontakt. Na tej podstawie opracowano listę 117

osób, obejmującą lata 2000-2006, odnośnie których krewni zgłaszający zaginięcie wyrazili zgodę na publikację w mediach danych z wizerunkiem. Lista została opublikowana na stronie internetowej KGP w trzech językach i stale jest aktualizowana.

Trwają czynności policyjne zmierzające do ustalenia danych osobowych obywateli polskich, którzy mogli stać się ofiarami wykorzystywania w obozach pracy na terenie Włoch, jak również ich obecnego miejsca pobytu. W toku prowadzonego postępowania przygotowawczego przesłuchano ponad 300 osób pokrzywdzonych. Zaplanowano przesłuchania kolejnych 300 ofiar.

Komendant Główny Policji powołał Centralny Zespół do Walki z Handlem Ludźmi. W komendach wojewódzkich Policji problematykę tę koordynują wyznaczeni specjaliści.

Na początku września 2006 r., z inicjatywy włoskiego Ministra Spraw Wewnętrznych rozpoczęła działalność komisja do spraw walki z wyzyskiem imigrantów we Włoszech. Celem utworzenia komisji było wypracowanie wspólnych działań w zakresie handlu ludźmi do niewolniczej pracy na terenie włoskich plantacji, a także weryfikacji nielegalnej pracy na terenie Włoch. Rozpoczęto stałe kontrole włoskich plantacji prowadzone przez inspektoraty pracy i włoską policję. Celem komisji jest także modyfikacja ustawodawstwa włoskiego w zakresie legalności zatrudnienia oraz ochrony prawnej osób wykorzystywanych do niewolniczej pracy we Włoszech.

W ramach stałych kontaktów z Ambasadą RP w Rzymie, Rzecznik spotkał się z Ambasadorem[390] i przedstawicielami polskiej Ambasady, w celu omówienia aktualnego stanu postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę w Bari w sprawie „obozów pracy", jak również spotkał się z Podsekretarzem Stanu we włoskim Ministerstwie Polityki Społecznej, który podkreślił, że kwestie związane z integracją obywateli państw obcych przyjeżdżających do Włoch celem podjęcia zatrudnienia, są w ostatnim czasie priorytetem w pracy Ministerstwa Polityki Społecznej. Strona włoska wyraziła gotowość realizacji

[390] Spotkanie w dniu 29.09.2006 r.

wspólnego projektu zmierzającego do integracji obywateli polskich podejmujących pracę we Włoszech, zwłaszcza w okolicach Foggi.

Podczas kolejnej wizyty we Włoszech[391], Rzecznik spotkał się z p. Domenico Centrone, Konsulem Honorowym RP w Bari, p. Nichi Vendola, Przewodniczącym Regionu Apulia, p. Costanzo Iorio, regionalnym Rzecznikiem Praw Obywatelskich w Foggi, p. Sandro Calvaso, Prefektem Foggi, oraz przedstawicielami Caritasu i związków zawodowych. Rzecznik odwiedził również miejsca, gdzie funkcjonowały tzw. „obozy pracy".

Kierownik Wydziału Konsularnego w Rzymie zrelacjonował Rzecznikowi działania polskiego konsulatu w sprawie obozów pracy. Regionalny Rzecznik w Foggi poinformował o nowym prawie regionalnym, które będzie obowiązywać w regionie Apulii i którego celem jest zwalczanie nielegalnego zatrudniania pracowników, także poprzez sankcje[392]. Rzecznik regionalny zobowiązał się przedstawić efekty stosowania nowego prawa.

W październiku 2006 r. trzy największe włoskie centrale związkowe zorganizowały w Foggi w regionie Apulia manifestację pod hasłem „Imigracja i praworządność", w reakcji na opisywane przez media przypadki niewolniczej pracy cudzoziemców w tym regionie Włoch. Organizatorzy manifestacji zaapelowali do władz o podjęcie działań przeciwdziałających handlowi ludźmi, oraz do społeczeństwa włoskiego o reagowanie na przypadki naruszeń praw cudzoziemców podejmujących pracę we Włoszech.

Podczas wizyty we Włoszech Rzecznik podziękował przedstawicielom central związkowych za zorganizowanie manifestacji.

2. Zorganizowane grupy przestępcze działające na terenie Szwecji

W „Życiu Warszawy"[393] opisano sytuację Polaków przebywających na terenie Szwecji, którzy stali się ofiarami zorganizowanych grup przestępczych. Jak podają autorzy artykułu, Polacy „trafiają do Szwecji wabieni atrakcyjnymi ofertami pracy. Na miejscu okazuje się, że

---

391 Wizyta w dniach 16-19.11.2006 r.

392 Sankcją ma być 50 tysięcy euro za każdego pracownika, utrata dotacji unijnych i krajowych oraz utrata możliwości starania się o dalsze dotacje przez okres 5 lat.

393 Artykuł „Niewolnicy gangów zmuszani do kradzieży", „Życie Warszawy" z 19.04.2006 r.

werbownicy to w rzeczywistości bezwzględni gangsterzy. Terroryzują przyjezdnych, a potem każą im kraść we wskazanych sklepach. Każdemu ustalają dzienny limit przestępstw. Często ofiary muszą dokonywać każdego dnia do 30 kradzieży. Jeżeli nie wykonają tego zadania, są bite".

W udzielenie pomocy ofiarom tego procederu zaangażowały się polskie konsulaty w Szwecji. Zapowiedziano wspólne działania polskiej i szwedzkiej policji.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[394] o poinformowanie o wynikach podejmowanych działań w ramach międzynarodowej współpracy operacyjnej i procesowej ukierunkowanej na rozbicie tych grup przestępczych.

Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował[395], że powyższa sprawa pozostaje w zainteresowaniu Policji od czerwca 2005 r. Trwają prace nad powołaniem specjalnego zespołu policyjnego, którego celem będzie kompleksowe rozpoznanie opisanego procederu, w ramach bezpośredniej współpracy policji polskiej i szwedzkiej.

D. Opieka konsularna

Masowa migracja obywateli polskich do niektórych państw spowodowała zachwianie proporcji między zakładaną wydolnością placówek konsularnych, a potrzebami polskich migrantów.

1. Irlandia i Wielka Brytania

Rzecznik z ogromnym niepokojem przyjął informacje zawarte w artykule, zamieszczonym w „Rzeczpospolitej"[396]. Jak wynika z publikacji prasowej, obywatele polscy przebywający w Irlandii i Wielkiej Brytanii niejednokrotnie mają utrudniony dostęp do opieki konsularnej z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową znajdujących się tam placówek konsularnych. Powoduje to np., że w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Dublinie „na spotkanie z konsulem trzeba się zapisać z dwumiesięcznym wyprzedzeniem."

---

394 RPO-530788-II/06 z 27.09.2006 r.
395 W dniu 17.10.2006 r.
396 Artykuł „Polak w kłopotach i w kolejce", „Rzeczpospolita" z 2.03.2006 r.

Zgodnie z art. 36 Konstytucji RP, podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczpospolitej Polskiej, głównie za sprawą władz konsularnych i dyplomatycznych naszego państwa. Powyższa publikacja wskazuje, że obywatele polscy, często w dramatycznych dla nich sytuacjach, nie mają zapewnionej pomocy ze strony konsula w realizacji przysługujących im praw.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych[397] o rozważenie możliwości podjęcia działań zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw obywateli polskich przebywających za granicą.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych poinformował[398], że zgodnie z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich, Departament Konsularny i Polonii zwrócił się do kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych w krajach UE/EOG o przekazywanie informacji na temat warunków pracy, naruszania praw pracowniczych, świadczenia nierzetelnych usług przez pośredników pracy oraz zakresu i możliwości udzielania pomocy przez urzędy konsularne. Informacje napływające z placówek są na bieżąco przekazywane do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Resort spraw zagranicznych podjął decyzję o wzmocnieniu pionu konsularnego w najbardziej obciążonych placówkach na obszarze UE, mianowicie o utworzeniu dodatkowych 2 etatów ds. opieki konsularnej w Konsulacie Generalnym RP w Londynie, dodatkowego etatu ds. opieki konsularnej i zwiększeniu ilości stanowisk pomocniczych w Ambasadzie RP w Dublinie oraz dodaniu po 1 etacie w Wydziale Konsularnym RP w Oslo i Konsulacie Generalnym RP w Edynburgu. Celowe wydaje się ustanowienie nowych konsulatów zapewniających obsługę interesantów bliżej ich miejsca zamieszkania (np. Manchester w Wielkiej Brytanii).

2. Islandia

Jak wynika z danych przedstawionych przez Wydział Konsularny Ambasady RP w Oslo, na terenie Republiki Islandii pracuje około 8 tysięcy Polaków (z danych pojawiających się w prasie – od 12 do 15 tys.). Można domniemywać, iż liczba Polaków pracujących w Islandii

---

397 RPO-526689-I/06 z 8.03.2006 r.
398 W dniu 7.09.2006 r.

będzie stale wzrastała w związku z otwarciem w dniu 1 maja 2006 r. islandzkiego rynku pracy dla obywateli nowych państw Unii Europejskiej.

W stolicy Islandii nie ma jednak stałej placówki dyplomatycznej RP. Na terenie Islandii akredytowana jest Ambasada RP w Oslo (w Wydziale Konsularnym tej Ambasady działa jedynie dwóch polskich dyplomatów, którzy „opiekują się" około 100 tys. Polaków przebywających na terenie Królestwa Norwegii). W stolicy Islandii, Reykjaviku, działa Konsul Honorowy, który – jak wynika z informacji zamieszczonych na stronie internetowej MSZ – nie zna języka polskiego, a w związku z przepisami regulującymi działalność polskiej służby konsularnej pełni jedynie funkcję reprezentacyjno-promocyjną.

Sytuacja, w której obywatel polski przebywający za granicą jest pozbawiony zagwarantowanej w Konstytucji RP opieki ze strony swojego państwa jest niedopuszczalna i wymaga natychmiastowej zmiany. Zdaniem Rzecznika rozwiązaniem byłoby otwarcie stałego przedstawicielstwa dyplomatycznego bądź urzędu konsularnego w Reykjaviku. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Zagranicznych[399].

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych poinformował[400], iż podjęto doraźne działania polegające na wzmocnieniu kadrowym Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Oslo (w jego kompetencji znajduje się Islandia) oraz zamierza się ustanowić w IV kwartale bieżącego roku stały i regularny dyżur konsularny w wynajętych pomieszczeniach w Reykjaviku. Rozwiązanie takie umożliwi przyjmowanie i – w miarę możliwości – załatwianie na miejscu spraw naszych obywateli przebywających w Islandii.

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu[401] do Ministra Spraw Zagranicznych podkreślił, że do dnia dzisiejszego obywatele polscy przebywający w Islandii pozbawieni są opieki konsularnej.

Minister Spraw Zagranicznych poinformowała[402], że zapewnienie odpowiednich standardów opieki konsularnej nad obywatelami polskimi

---

399 RPO-528495-VIII/06 z 16.08.2006 r.
400 W dniu 15.09.2006 r.
401 RPO-528495-VIII/06 z 23.11.2006 r.
402 W dniu 29.12.2006 r.

za granicą stanowi jeden z najważniejszych priorytetów działalności służby konsularnej. Podjęto działania w kwestii szerszego włączenia Konsula Honorowego RP w Islandii w działania na rzecz ochrony praw obywateli polskich. Przyjęcie takiego rozwiązania nie oznacza jednak pozostawienia obywateli polskich zamieszkałych na terenie Islandii bez opieki konsula. Według wyjaśnień Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Oslo wszelkie sprawy zgłaszane przez obywateli polskich z tego terenu były załatwiane drogą korespondencyjną.

Dostrzegając pilną potrzebę podjęcia działań w celu poprawy opieki konsularnej nad obywatelami polskimi przebywającymi na terenie Islandii w budżecie na 2007 rok ujęto środki finansowe na uruchomienie Urzędu Konsularnego w Reykjaviku. Docelowo przewidziano trzy etaty merytoryczne oraz cztery stanowiska pomocnicze. Otwarcie Urzędu planowane jest w połowie 2007 r.

Podczas konferencji „Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej – wyzwania dla państwa", zorganizowanej przez Senacką Komisję Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą[403], przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych przedstawili program, którego celem jest poprawa działania polskich służb konsularnych (zwiększenie ilości placówek konsularnych i etatów).

E. Sytuacja podatkowa obywateli polskich podejmujących pracę za granicą

1. Działania Rzecznika na rzecz renegocjacji niekorzystnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania

Na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika (m. in. od Stowarzyszenia Polaków w Wielkiej Brytanii Poland Street) oraz licznych publikacji prasowych Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[404] o pilne przedstawienie Radzie Ministrów sprawy opodatkowania dochodów z pracy najemnej wykonywanej za granicą. Wskazał na konieczność wypracowania i przyjęcia kompleksowych rozwiązań, w perspektywie regulujących sytuację podatkową wszystkich polskich obywateli

403 Konferencja z 20.10.2006 r.
404 RPO-525832-VI/06 z 22.03.2006 r.

podejmujących na stałe pracę za granicą, niezależnie od państwa zatrudnienia. Rzecznik uznał za umotywowany postulat rozważenia przez Ministra Finansów zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych za 2005 r. od wynagrodzeń za pracę najemną wykonywaną za granicą – nie tylko uzyskanych w Wielkiej Brytanii lecz również w innych państwach, w tym w Holandii – do wysokości uwzględniającej rzeczywiste ponoszone przez zatrudnionego koszty utrzymania oraz wydatki na obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Rzecznik argumentował, że przyjęcie w zawartych przez Polskę umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania dwóch różnych metod eliminacji podwójnego opodatkowania – metody wyłączenia z progresją oraz metody proporcjonalnego odliczenia – w istotny sposób różnicuje w Polsce sytuację osób uzyskujących dochody z pracy najemnej wykonywanej za granicą. Pierwsza z metod pozwala na wyłączenie w Polsce z podstawy opodatkowania wynagrodzenia za pracę osiągniętego za granicą, z uwzględnieniem go wyłącznie dla ustalenia stawki podatku od pozostałego dochodu, zaś druga dopuszcza opodatkowanie w Polsce tego wynagrodzenia, z proporcjonalnym odliczeniem podatku zapłaconego za granicą od polskiego podatku. Tę drugą niekorzystną metodę przewidywała obowiązująca do 31 grudnia 2006 r. umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i zysków majątkowych[405], jak również Konwencja między Rzecząpospolitą Polską a Królestwem Niderlandów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu[406].

Rzecznik podniósł, że dla zainteresowanych podatników nie jest zrozumiałe, dlaczego zasady opodatkowania różnicuje się na podstawie przyjętej w konkretnej umowie metody unikania podwójnego opodatkowania, mimo że obywatele polscy uzyskujący wynagrodzenie za

---

405 Podpisana w Londynie 16.12.1976 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 20).
406 Podpisana w Warszawie 13.02.2002 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 216, poz. 2120).

pracę najemną wykonywaną za granicą znajdują się w porównywalnej sytuacji. Wskazał, że zainteresowani zarzucają, iż polskie ustawodawstwo nie uwzględnia rzeczywistych kosztów uzyskania, które ponoszą w celu osiągnięcia przychodów z pracy najemnej wykonywanej w Wielkiej Brytanii lub w Holandii. Ustawodawca nie wziął pod uwagę, że w obu tych państwach koszty utrzymania są wielokrotnie wyższe niż w Polsce. Zatrudnieni tam Polacy muszą ponosić wydatki związane z zakwaterowaniem, wyżywieniem, koniecznym leczeniem oraz w związku z przejazdami do Polski, jak również uiszczać obowiązkowe składki na ubezpieczenie społecznej i zdrowotne.

W udzielonej odpowiedzi[407] Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że przyjęte w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania, których stroną jest Polska, metody eliminacji podwójnego opodatkowania odpowiadają międzynarodowym standardom i nie naruszają postanowień Konstytucji RP. Poinformował o podjęciu w 2004 r. rozmów ze stroną brytyjską w celu renegocjacji obowiązującej umowy. Celem renegocjacji jest przyjęcie w nowej umowie metody wyłączenia z progresją, zgodnie z którą dochód uzyskany w Zjednoczonym Królestwie będzie w Polsce zwolniony od podatku. Poinformował, że mając na uwadze znaczne różnice w kosztach utrzymania w Polsce i za granicą podjęto prace nad wprowadzeniem zmian do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[408], które pozwolą Polakom przebywającym czasowo za granicą i uzyskującym dochody ze stosunku pracy zrekompensować wyższe koszty utrzymania.

Odnosząc się do kwestii braku możliwości pomniejszania podstawy opodatkowania oraz podatku o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne opłacane do systemów ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeń zdrowotnych innych państw stwierdził, że zasada ta jest przejawem przestrzegania konstytucyjnej zasady równości, zgodnie z którą ustawodawca ma prawo odmiennie kształtować prawa i obowiązki poszczególnej kategorii obywateli, jeżeli ich sytuacja faktyczna jest

---

407 Pismo z 24.04.2006 r.

408 Z dnia 26.07.1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

odmienna. Nadto w tej sprawie nie były zgłaszane polskim władzom żadne zastrzeżenia ze strony właściwych organów Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyjaśnił, że nie został uwzględniony postulat zaniechania poboru podatku za 2005 r. od wynagrodzeń za pracę najemną wykonywaną za granicą.

W dniu 20 lipca 2006 r. w Londynie została podpisana Konwencja między Rzecząpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od zysków majątkowych, która od 1 stycznia 2007 r. zastąpiła poprzednio obowiązującą umowę[409].

Zważywszy, że warunkiem wejścia w życie nowej Konwencji była jej ratyfikacja i dokonanie dyplomatycznej wymiany not Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu RP[410] z prośbą o przyspieszenie procesu uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Jednocześnie zasygnalizował, że wejście w życie Konwencji nie rozwiązuje problemu nadmiernego – nieuwzględniającego rzeczywistych, bardzo wysokich kosztów utrzymania – opodatkowania w Polsce wynagrodzeń za pracę wykonywaną w 2006 r. w Wielkiej Brytanii przez polskich obywateli. Złagodzenie obciążenia podatkowego dochodów uzyskanych z pracy najemnej wykonywanej za granicą – również w 2006 r. – przewidywał rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którym wolna od podatku byłaby część dochodów osób przebywających czasowo za granicą i uzyskujących przychody ze stosunku pracy, za każdy dzień pobytu za granicą, w którym podatnik pozostawał w stosunku pracy, w kwocie odpowiadającej 30% diety[411]. Rzecznik zwrócił się zatem o przyspieszenie prac na tym projektem. Wyraził jednocześnie przekonanie, że zainteresowani podatnicy ocenią proponowaną zmianę jako niesprawiedliwą i naruszającą konstytucyjną zasadę równości, bowiem nie

---

409 Dz.U. z 2006 r. Nr 250, poz. 1840.

410 RPO-542349-VI/06 z 12.10.2006 r.

411 Określonej w przepisach w sprawie wysokości warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju.

będzie dla nich zrozumiałe, jakie względy spowodowały przyjęcie zwolnienia 30% diety, a nie jej całości lub 50% czy 70%.

Informacje o podjęciu przez polskie władze renegocjacji polsko-brytyjskiej umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zwiększyły niezadowolenie obywateli polskich pracujących za granicą, zwłaszcza w innych państwach Unii Europejskiej, z którymi Polska zawarła umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania również przewidujące metodę proporcjonalnego odliczenia. Kontynuując działania na rzecz poprawy sytuacji podatkowej obywateli polskich pracujących za granicą Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[412] o podjęcie pilnych działań zmierzających do renegocjacji umów – i konwencji – o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych przez Polskę z Republiką Austrii, Królestwem Niderlandów, Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Finlandii oraz Republiką Islandii. Mimo, że Polska zawarła umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania przewidujące stosowanie metody proporcjonalnego odliczenia również z innymi państwami spoza Unii Europejskiej Rzecznik ograniczył swój wniosek do umów wiążących Polskę z państwami wspólnotowymi i Islandią, bowiem do tych państw kieruje się zasadniczy nurt polskiej emigracji zarobkowej, nie tylko ze względu na otwarcie rynków pracy i ujednolicenie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym lecz również ze względu na odległość od Polski.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[413], że w zakresie renegocjacji umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, podpisanych przez Rzeczpospolitą Polską z Holandią, Danią, Belgią oraz Austrią obecnie toczą się wstępne rozmowy z przedstawicielami władz tych krajów, mające na celu podpisanie Protokołów zmieniających umowy celem przyjęcia metody wyłączenia z progresją. Umowa z Finlandią będzie renegocjowana w całości, umowy zawarte z krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego będą również renegocjowane w celu ich ujednolicenia w podobny sposób (np. umowa z Islandią).

---

412 RPO-542997-VI/06 z 19.10.2006 r.
413 Pismo z 15.11.2006 r.

Zmianę wysokości diet wprowadziła ustawa zmieniająca od 1 stycznia 2007 r. ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych[414].

2. Brak możliwości odliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenia zdrowotne

Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego[415] art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim uniemożliwia odliczenie od dochodu osiągniętego z działalności wykonywanej za granicą zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, w sytuacji gdy składki te nie zostały odliczone od dochodu w państwie członkowskim Unii Europejskiej, na terenie którego działalność ta była wykonywana, oraz art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim wyłącza z możliwości odliczenia od podatku należnego z tytułu działalności wykonywanej za granicą składek na ubezpieczenia zdrowotne, w sytuacji gdy składki te nie zostały odliczone w państwie członkowskim Unii Europejskiej, na terenie którego działalność ta była wykonywana.

Zdaniem Rzecznika wprowadzone regulacje naruszają reguły antydyskryminacyjne zawarte w prawie Unii Europejskiej oraz podważają jeden z filarów funkcjonowania Unii Europejskiej – zasadę swobodnego przepływu pracowników.

Obowiązujące uregulowania są sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości oraz zasadą sprawiedliwości społecznej (sprawiedliwości podatkowej, której elementami są powszechność i równość obowiązków podatkowych). Brak możliwości odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz na ubezpieczenia zdrowotne stanowi czynnik, który ma zniechęcić pracowników do podejmowania pracy poza granicami Polski. W praktyce może jednak motywować Polaków pracujących za granicą do trwałej emigracji. W konsekwencji osoby te w ogóle przestaną płacić podatki na rzecz Państwa Polskiego.

---

414 Ustawa z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1588).

415 RPO-533079-VI/06 z 5.06.2006 r.

3. Sytuacja podatkowa polskich obywateli prowadzących w Austrii działalność gospodarczą w formie jednoosobowego przedsiębiorstwa

Zdecydowana większość obywateli polskich pragnących zdobywać w Austrii środki utrzymania, dla uniknięcia starań o pozwolenie na pracę, decyduje się na samozatrudnienie z wykorzystaniem formy prawnej jednoosobowego przedsiębiorstwa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[416] z prośbą o podjęcie działań w sprawie obywateli polskich prowadzących w 2006 r. działalność gospodarczą w Austrii, którzy z powodu nieprawidłowych informacji udzielanych przez polskie urzędy skarbowe oraz polskie władze konsularne nie złożyli w obowiązującym terminie pisemnego oświadczenia o wyborze opodatkowania stawką 19%, o którym mowa w art. 9a ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[417]. Rzecznik postulował, aby w przypadku uznania, że nie jest dopuszczalne stosowanie do terminu złożenia oświadczenia instytucji przywrócenia terminu, Minister Finansów rozważył wydanie – w trybie art. 50 Ordynacji podatkowej[418] – rozporządzenia przedłużającego rezydentom polskim prowadzącym w 2006 r. działalność gospodarczą w Austrii, terminu do złożenia pisemnego oświadczenia o wyborze w Polsce opodatkowania 19% stawką liniową. Argumentował, że w przypadku udzielania nieprawidłowych informacji przez organy państwa, podatnicy nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji tej sytuacji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził jednak, że do terminu przewidzianego w art. 9a ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie może mieć zastosowania instytucja przywrócenia terminu ustanowiona w art. 162 Ordynacji podatkowej, gdyż służy ona przywracaniu terminów procesowych, a nie terminów prawa materialnego. Poinformował o braku podstaw do wydania rozporządzenia w sprawie przedłużenia tego terminu wyjaśniając, że w sytuacji gdy postanowienia umowy między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Austrii

---

416 RPO-542997-VI/06 z 19.10 i 9.11.2006 r.

417 Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

418 Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od majątku[419] weszły w życie z dniem 1.04.2005 r., zaś umowa ma zastosowanie do dochodów osiąganych od 1.01.2006 r., podatnicy dysponowali wystarczającym czasem, by zapoznać się z nową umową[420].

[419] Podpisanej w Wiedniu 13.01.2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 224, poz. 1921).
[420] Pisma z 15.11 i 13.12.2006 r. oraz z 24.01.2007 r.

12. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Prawo do emerytury lub renty i zasady ustalania ich wysokości

1. Utrata prawa do renty

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2006 r. wniosku Rzecznika[421] podjął uchwałę w składzie siedmiu sędziów. Zgodnie z tą uchwałą osoba, która przed dniem 1 września 1997 r. była nieprzerwanie od 10 lat inwalidą i z tego tytułu pobierała rentę, może być skierowana przez organ rentowy na badania lekarskie w celu ustalenia jej niezdolności do pracy jako przesłanki prawa do renty.

W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że nie ma podstawy prawnej do uznania za niedopuszczalne weryfikowania przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby, której prawo do renty zostało ustalone przed 1 września 1997 r. Organ rentowy nie tylko jest uprawniony do takiej weryfikacji, lecz od tej daty ma obowiązek ustalania, czy niezdolność do pracy ma charakter trwały, czy okresowy, czy też nastąpiło odzyskanie zdolności do pracy. Obowiązek taki istnieje niezależnie od okresu trwania poprzednio ustalonego inwalidztwa. Taka interpretacja przepisów nie krzywdzi osób, które są faktycznie niezdolne do pracy, gdyż w ich przypadku orzeczenie lekarza orzecznika wydane po przeprowadzeniu ponownych badań będzie podstawą do wydania decyzji o przyznaniu renty stałej lub okresowej. Zmiana stanu prawnego, polegająca na zastąpieniu badań kontrolnych instytucją renty okresowej, nie jest dla dotychczasowych rencistów niekorzystna. Wprawdzie prawo do renty okresowej ustaje z upływem okresu, na jaki świadczenie to przyznano (art. 102 ust. 1), jednakże nie wiąże się to dla rencisty z większymi niż dotychczas niedogodnościami. Zgodnie z § 10 rozporządzenia z dnia 8 sierpnia 1997 r. organ rentowy, nie później niż na trzy miesiące przed ustaniem prawa do renty z tytułu okresowej

---

[421] RPO-518302-III z 17.11.2005 r. Zasadnicza treść wniosku skierowanego do Sądu Najwyższego została przedstawiona w Informacji RPO za 2005 rok, s. 95.

niezdolności do pracy, pisemnie zawiadamia osobę uprawnioną o terminie wstrzymania wypłaty oraz o warunkach przywrócenia prawa do tego świadczenia. Do wniosku o przywrócenie prawa do renty powinno być dołączone zaświadczenie o stanie zdrowia. Aktualnie zaświadczenie o stanie zdrowia wymagane było także przy przeprowadzaniu badań kontrolnych, a wniosek może być zgłoszony ustnie w organie rentowym. Natomiast osoba, która odzyskała zdolność do pracy, nie może powoływać się na to, że nowe uregulowania są mniej korzystne od dotychczasowych, jeżeli przestała spełniać warunek niezdolności do pracy. Nie ma żadnych powodów, aby taka osoba korzystała ze świadczeń z funduszu rentowego gromadzonego ze składek wszystkich ubezpieczonych na wypadek wystąpienia ryzyka niezdolności do pracy i innych przypadków losowych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest dysponentem tego funduszu i jego obowiązkiem jest dbanie o to, aby jego środki były wydatkowane na taki cel, na jaki są przeznaczone. Między innymi przekazywane są na wypłaty rent z tytułu niezdolności do pracy (art. 55 pkt 2), a korzystanie z takiej renty przez osobę zdolną do pracy uszczupla ten fundusz. Dlatego organ rentowy ma obowiązek upewnienia się, czy osoba, której przyznano uprzednio rentę z tytułu niezdolności do pracy, nie odzyskała zdolności do pracy. Żaden z przedstawionych tu przepisów ustaw ani przepisów aktów wykonawczych nie stoi na przeszkodzie w wykonywaniu przez organ rentowy tego obowiązku, gdyż takie uregulowanie byłoby sprzeczne ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą sprawiedliwości społecznej. Trudności ze znalezieniem się na rynku pracy osoby korzystającej przez wiele lat z prawa do renty nie są podstawą uprawniającą ją do dalszego korzystania z tego świadczenia. Osoba taka niewątpliwie potrzebuje pomocy, podobnie jak osoby pozostające bez pracy z powodu niezależnych od nich zdarzeń losowych, jednak podstawą prawną do udzielenia takiej pomocy nie są przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[422].

---

[422] OSNP z 2006 r. Nr 7-8, poz. 361.

2. Utrudnienia w dowodzeniu prawa do świadczeń i ich wysokości

Znaczna część skarg wpływających do Rzecznika w sprawach uprawnień do emerytury lub renty dotyczy utrudnień w dowodzeniu prawa do świadczeń i ich wysokości. Ograniczony dostęp do dokumentacji osobowej i płacowej powoduje, że wiele zainteresowanych osób nie jest w stanie przedłożyć odpowiednich zaświadczeń według wzorów wymaganych w toku postępowania przed organami rentowymi. Utrudnia to dochodzenie przed tymi organami należnych świadczeń, wpływa na wydłużenie postępowania i powoduje kierowanie spornych spraw na drogę postępowania sądowego, w ramach którego nie obowiązują ograniczenia dowodowe przewidziane w przepisach wykonawczych. Na podstawie art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[423], w dalszym ciągu obowiązują przepisy czterech rozporządzeń wydanych jeszcze na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin[424] oraz ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[425]. W ocenie Rzecznika, niewłaściwa jest praktyka utrzymywania w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw, które utraciły moc obowiązującą. Zgodnie z regułą walidacyjną utrata mocy obowiązującej ustawy upoważniającej do wydania aktów wykonawczych oznacza, że tracą moc obowiązującą także akty wykonawcze wydane na podstawie i w celu wykonania tej ustawy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[426] z prośbą o wydanie brakujących rozporządzeń do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W odpowiedzi poinformowano[427], że zwłoka w realizacji delegacji ustawowych nie wynika z opieszałości działania resortu pracy. Brak aktów wykonawczych do ustawy, a w związku z tym konieczność stosowania dotychczasowych rozporządzeń, nie stwarza problemów organom rentowym. Ewentualne trudności osób ubiegających się o emeryturę lub rentę w dowodzeniu prawa do świadczeń

---

423 Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm., dalej jako „ustawa emerytalna" lub „ustawa o emeryturach i rentach z FUS".

424 Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

425 Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

426 RPO-373598-III/01 z 24.01.2006 r.

427 Pismo z 16.02.2006 r.

są spowodowane brakiem dokumentacji źródłowej, a nie brakiem nowych rozporządzeń. Dotychczasowy okres obowiązywania ustawy emerytalnej, jak również ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[428] nie pozwala na kompleksową ocenę, które z zasad wynikających z dotychczas stosowanych rozporządzeń powinny znaleźć się w nowych aktach wykonawczych, a które są zbędne. Minister zapewnił, że wydanie nowych rozporządzeń nastąpi w odpowiednim czasie i bez zbędnej zwłoki.

3. *Uprawnienia do wypłaty nowego świadczenia emerytalnego*

Każda osoba, która w czasie posiadania uprawnień do wcześniejszej emerytury spełniła warunki do uzyskania prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego, może zgłosić wniosek o przyznanie emerytury z tego tytułu prawnego. Podstawą wymiaru nowej emerytury jest podstawa wymiaru wcześniej przyznanej emerytury. Jeśli jednak osoba do niej uprawniona po przyznaniu wcześniejszej emerytury co najmniej przez 30 miesięcy podlegała ubezpieczeniu społecznemu, wówczas część socjalną nowej emerytury oblicza się od kwoty bazowej obowiązującej w dniu nabycia uprawnień do tego świadczenia. W praktyce oznacza to wyższy wymiar świadczenia dla znacznej grupy świadczeniobiorców. Organy rentowe uzależniają podjęcie wypłaty nowo przyznanej emerytury od spełnienia warunków określonych w art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej (zakaz kontynuowania zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy). W ocenie organów rentowych przepis ten nie zwalnia osób, które nabyły prawo do drugiej emerytury z obowiązku rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywały zatrudnienie bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do nowej emerytury. Osobom, które nie zrealizowały obowiązku rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą wypłacana jest wyłącznie wcześniej przyznana emerytura, często w wysokości niższej niż nowe świadczenie. Taka interpretacja przepisów przez organy rentowe jest przyczyną skarg kierowanych do Rzecznika. Wszelkie ograniczenia prawa do wypłaty emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego mogą być ustanawiane

---

428 Ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 17, poz. 74).

tylko w ustawie. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[429]. Ponadto opisane zróżnicowanie uprawnień może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[430] z prośbą o zajęcie stanowiska w tej kwestii. W odpowiedzi poinformowano[431] Rzecznika, że z przepisu art. 21 ustawy emerytalnej wynika, że każda osoba, która w czasie uprawnień do wcześniejszej emerytury spełniła warunki do emerytury z innego tytułu (np. w związku z osiągnięciem powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego) może zgłosić wniosek o przyznanie drugiej emerytury z innego tytułu prawnego. Taki wniosek składają wyłącznie osoby, które po przyznaniu wcześniejszej emerytury co najmniej przez 30 miesięcy pracowały i podlegały ubezpieczeniu społecznemu, bo tylko wtedy ich nowa emerytura jest wyższa od poprzednio przyznanej. Jeżeli nabycie prawa do nowej emerytury nastąpiło w czasie zatrudnienia, to podjęcie jej wypłaty jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 103 ust. 2a tej ustawy. Przepis ten nie zwalnia osób, które nabyły prawo do drugiej emerytury z obowiązku rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywały zatrudnienie bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do nowej emerytury. Jeśli nie nastąpi rozwiązanie stosunku pracy, to wypłacana może być wyłącznie wcześniej przyznana emerytura, o ile w przypadku tego świadczenia były spełnione warunki art. 103 ust. 2a ustawy. Emeryt zachowuje prawo wyboru wypłaty jednego z przysługujących świadczeń. Jeśli jedno ze świadczeń podlega zawieszeniu, ze względu na niespełnienie warunku art. 103 ust. 2a, to wypłacane może być drugie z nich.

4. Informacje o możliwości przeliczania emerytur i rent

Obowiązujący od 1.07.2004 r. art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej umożliwia przeliczenie świadczeń osobom, które po nabyciu uprawnienia do świadczenia podlegały co najmniej przez 30 miesięcy ubezpieczeniu

---

429 P 2/03 z 5.05.2004 r.
430 RPO-519881-III/05 z 21.06.2006 r.
431 Pismo z 17.07.2006 r.

społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Przepis ten stanowi podstawę uzyskania wyższych świadczeń poprzez zastosowanie aktualnej kwoty bazowej do obliczenia części socjalnej emerytury. Do Rzecznika napływają skargi od emerytów i rencistów, którzy z powodu braku odpowiedniej informacji z opóźnieniem skorzystali z możliwości przeliczenia świadczenia. Przepisy ustawy nie zobowiązują ZUS do podjęcia działań informacyjnych względem świadczeniobiorców uprawnionych do przeliczenia świadczeń. Wyjaśnienia wymaga również kwestia podstaw prawnych dla prezentowanego przez organy rentowe stanowiska o utracie „przywilejów branżowych" (np. deputat węglowy, ulgowe przejazdy PKP) przez osoby, które po przeliczeniu pobierać będą emeryturę na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[432] o zajęcie stanowiska w kwestii wprowadzenia zasady nakładania na organy rentowe obowiązku poinformowania osób zainteresowanych o zmianie stanu prawnego pogarszającego lub poprawiającego sytuację prawną znacznej grupy ubezpieczonych oraz utraty prawa do „przywilejów branżowych", a także rozważenie możliwości przeprowadzenia dodatkowej akcji informacyjnej z wykorzystaniem środków masowego przekazu dla tej części emerytów i rencistów, którzy dotychczas nie skorzystali z możliwości korzystnego przeliczenia świadczenia. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformowała[433], że uzależnianie wprowadzenia w życie nowych regulacji po odpowiednio długim vacatio legis, umożliwiającym przeprowadzenie nasilonej akcji informacyjnej jest uzasadnione jedynie w przypadku przepisów ograniczających dotychczasowe uprawnienia czy ograniczających dostęp do świadczeń. W przypadku zmian korzystnych z punktu widzenia świadczeniobiorców, takie zwlekanie z wprowadzeniem nowych przepisów z pewnością spotkałoby się z powszechną krytyką. W kwestii „przywilejów branżowych" wyjaśniono w odpowiedzi, że w tym zakresie organy rentowe są związane przepisami ustaw rygorystycznie określających krąg osób, które są uprawnione do otrzymywania określonych świadczeń po

---

[432] RPO-523318-III/06 z 01.03.2006 r.
[433] Pismo z 12.07.2006 r.

przejściu na emeryturę lub rentę. W sprawie zachowania przywilejów branżowych Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z art. 74 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”[434], byłemu pracownikowi kolejowemu pobierającemu emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, przyznaną na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin lub przepisów ustawy o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych albo przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a także członkom rodziny tego pracownika pobierającego po nim rentę rodzinną przyznaną na podstawie wymienionych przepisów, przysługuje prawo do deputatu węglowego w ilości 1800 kg węgla kamiennego rocznie w formie ekwiwalentu pieniężnego. W świetle tego przepisu nie może budzić wątpliwości stanowisko, że pobieranie świadczenia emerytalnego z systemu powszechnego, a więc na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w miejsce dotychczas pobieranej emerytury kolejowej, nie ogranicza prawa do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowy. Tymczasem organy rentowe zajmują stanowisko zasadniczo odmienne w tej sprawie. W odpowiedzi[435] podzielono opinię Rzecznika, że ustalenie prawa do emerytury z systemu powszechnego w miejsce dotychczas pobieranej emerytury kolejowej nie pozbawia prawa do deputatu węglowego w formie ekwiwalentu pieniężnego. Oddziałom ZUS przekazano pismo przypominające o obowiązku kontynuowania wypłaty deputatu węglowego m.in. osobom przechodzącym z emerytury kolejowej na inną emeryturę przewidzianą w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Tak więc osoby, którym wstrzymano wypłatę deputatu powinny zwrócić się o wyjaśnienie sprawy do Centrali ZUS lub bezpośrednio do organu rentowego wypłacającego emeryturę.

---

434 Ustawa z 8.09.2000 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948 ze zm.).
435 Pismo z 18.10.2006 r.

5. Brak przepisów przejściowych dotyczących osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury w 2008 r.

Z doniesień prasowych[436] wynika, że grupa ubezpieczonych uprawnionych do wcześniejszej emerytury, która na podstawie art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z FUS skorzysta w 2008 r. z prawa do takiego świadczenia, otrzyma emeryturę w niższej wysokości niż ubezpieczeni przechodzący od 2009 r. na tzw. „emeryturę mieszaną." W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich brak odpowiedniej regulacji w przepisach przejściowych ustawy prowadzi do nierównego i niesprawiedliwego traktowania tej grupy ubezpieczonych, którzy podobnie jak osoby korzystające z możliwości pobierania „emerytury mieszanej" na podstawie art. 183 tej ustawy, legitymują się jednakowym stażem ubezpieczeniowym i posiadają taką samą kwotę składek wniesionych na ubezpieczenie emerytalne. Jak wynika z powyższego artykułu prasowego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace zmierzające do uzupełnienia brakującej regulacji prawnej poprzez przygotowanie projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rzecznik zwrócił się[437] o przedstawienie informacji, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne w poruszonej sprawie oraz jaki jest kształt projektowanej zmiany. Jak poinformowano[438] Rzecznika we wspomnianej publikacji poruszono kwestię sposobu obliczania emerytury dla osób, które wiek uprawniający do emerytury na warunkach określonych w art. 184 ustawy spełnią w 2008 r. Rzeczywiście jest to problem, który wymaga regulacji, ponieważ w wyniku przeprowadzonej reformy emerytalnej zasady obliczania emerytury dla urodzonych po 1948 r. zostały zróżnicowane i uzależnione od daty spełnienia warunków uprawniających do emerytury. Stare zasady wymiaru emerytury, określone w art. 53 stosuje się tylko wtedy, jeżeli warunki do emerytury zostały spełnione do dnia 31 grudnia 2007 r. Jeśli nastąpi to w latach 2009-2013, to emeryturę oblicza się częściowo według starych a częściowo według nowych zasad (art. 183). Dopiero osoby urodzone po 1948 r., które wiek uprawniający do emerytury osiągną po

---

436 „Emerytalna luka prawna" – „Gazeta Prawna" z 27.07.2006 r.
437 RPO-537568-III/06 z 7.08.2006 r.
438 Pismo z 04.09.2006 r.

2013 r. będą mieć liczoną emeryturę całkowicie według nowych zasad, określonych w art. 26. Z obecnego brzmienia art. 183 wynika, że ma on zastosowanie do osób nabywających prawo do emerytury w latach 2009-2013. Nie objęto nim osób, które w 2008 r. osiągną wiek uprawniający do emerytury na warunkach określonych w art. 184 ustawy. Tak więc według obecnego stanu prawnego emerytura tych osób w całości musiałaby być obliczona zgodnie z art. 26 ustawy, a więc tylko według nowych zasad. Nie ulega wątpliwości, że nie byłoby to prawidłowe, skoro osoby osiągające wiek uprawniający do emerytury w latach 2009-2013 mają prawo do emerytury policzonej metodą mieszaną. Aktualnie trwają prace nad przygotowaniem propozycji zmiany przepisów, rozwiązującej ten problem w sposób jak najbardziej prawidłowy.

6. Utrata prawa do wcześniejszej emerytury w związku z przystąpieniem do otwartych funduszy emerytalnych

Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg od osób, które z powodu przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego utraciły prawo przejścia na wcześniejszą emeryturę. Pierwsza grupa skarżących to osoby urodzone po 1953 roku, które warunki nabycia prawa do wcześniejszych emerytur spełniałyby do końca 2006 r., lecz przystąpiły do otwartego funduszu emerytalnego pod wpływem błędu spowodowanego brakiem obowiązku pouczenia wynikającego dla akwizytora z art. 84a ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych[439]. Druga grupa to osoby, które przystępując do otwartych funduszy emerytalnych w 1999 r. były w pełni świadome braku uzyskania do końca 2006 r. uprawnień do wcześniejszych emerytur. Po zmianie przepisu art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dokonanej ustawą z dnia 27.07.2005 r.[440], ostateczny termin spełnienia warunków nabycia prawa do wcześniejszej emerytury został przesunięty z 31.12.2006 r. na 31.12.2007 r. W tym stanie prawnym osoby te nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, lecz przeszkodą w uzyskaniu tego świadczenia jest członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym. W ocenie Rzecznika opisane sytuacje wymagają uregulowania ustawowego poprzez dokonanie stosownych zmian w

439 Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667 ze zm.
440 Dz.U. Nr 167, poz. 1397.

ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[441] o zajęcie stanowiska w sprawie, a w szczególności o przedstawienie rozwiązania opisanych problemów, które stały się udziałem wielu ubezpieczonych bez ich wiedzy i woli. W odpowiedzi poinformowano[442], że przystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego przekreśla w obowiązującym stanie prawnym możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę. Mając na względzie konieczność prawidłowego i spójnego uregulowania zaistniałej, niekorzystnej dla ubezpieczonych sytuacji prawnej, Ministerstwo przystąpiło do prac nad przygotowaniem odpowiedniego projektu ustawy. Proponuje się zniesienie warunku pozostawania ubezpieczonego wyłącznie w tzw. pierwszym filarze, w celu umożliwienia uzyskania wcześniejszej emerytury osobom urodzonym po 1948 r., które w 1999 r. zdecydowały się dobrowolnie przystąpić do otwartego funduszu emerytalnego. Przewiduje się wprowadzenie do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych regulacji, że w przypadku, gdy członkowi otwartego funduszu emerytalnego przyznano prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46-50 lub prawo do emerytury górniczej na podstawie art. 50a lub 50e ustawy o emeryturach i rentach z FUS, to środki zgromadzone na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego są przekazywane, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa.

7. *Ustalanie podstawy* wymiaru *emerytury*

Rzecznik zgłosił udział[443] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anny W. dotyczącej ustalania podstawy wymiaru emerytury[444]. Rzecznik przedstawił następujące stanowisko w sprawie: „art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnego zmniejszenia rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia z tytułu pozostawania w ubezpieczeniu w okresie krótszym niż rok, jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji.”

---

441 RPO-531041-III/06 z 13.06.2006 r.
442 Pismo z 23.06.2006 r.
443 RPO-526298-III/06 z 4.04.2006 r.
444 Sygn. akt SK 15/06.

Ubezpieczeni korzystający z ogólnych zasad obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty mogą wybierać 10 kolejnych lat kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok zgłoszenia wniosku o emeryturę lub z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniom. Inną kategorię stanowią ubezpieczeni urodzeni po 31.12.1968 r. lub ci, którzy z racji wieku lub szczególnych okoliczności przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury lub renty nie mogą wskazać zarobków z 10 kolejnych lat kalendarzowych i z tego względu wysokość ich świadczeń ustalana jest z faktycznego okresu ubezpieczenia. Osoby należące do tej kategorii ubezpieczonych nie będą miały możliwości wybrania „lepszych" okresów ubezpieczenia. Wykorzystanie instytucji rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia jako punktu odniesienia do zarobków (składek) uzyskanych w krótszym, niż roczny, okresie podlegania ubezpieczeniu prowadzi do naruszenia zasad współzależności i proporcjonalności składek i świadczeń, skutkuje nierównym traktowaniem ubezpieczonych przy wyliczaniu wysokości emerytury i renty. Przy ustalaniu wysokości emerytury okresy składkowe i okresy nieskładkowe ustalane są z uwzględnieniem pełnych miesięcy (art. 53 ust. 2). Nie powinno być zatem przeszkód, aby przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury i renty uzyskane zarobki z branego pod uwagę okresu podlegania ubezpieczeniu z uwzględnieniem pełnych miesięcy były odnoszone w odpowiedniej proporcji do przeciętnego wynagrodzenia w poszczególnych latach. Brak takiej regulacji w art. 15 ust. 4 pkt 2 stanowi w ocenie Rzecznika naruszenie prawa ubezpieczonych do równego i sprawiedliwego ustalenia wysokości emerytury i renty z uwzględnieniem zarobków (dochodów) stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. System emerytalno-rentowy stanowi realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zaś jego ubezpieczeniowy charakter wskazuje na potrzebę przestrzegania zasad współzależności i proporcjonalności składki i świadczenia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2006 r. orzekł, że zaskarżony przepis art. 15 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 174 ust. 3 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32

ust. 1 Konstytucji[445]. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał w szczególności, że analiza kwestionowanych unormowań wskazuje, że ustawodawca, podejmując decyzję o sposobie obliczenia wskaźnika wysokości podstawy wymiaru kapitału początkowego (także: emerytury), przyjął założenie rozliczeń w stosunku rocznym (stąd roczna kwota przeciętnego wynagrodzenia, ogłaszana za dany rok). Ustawodawca podjął zatem decyzję o charakterze polityczno-technicznym. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego zadaniem jest kontrola konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę. Obowiązek wyboru najbardziej trafnych (społecznie, ekonomicznie) rozstrzygnięć spoczywa na parlamencie, który ponosi odpowiedzialność polityczną za sposób wykorzystywania kompetencji prawotwórczych. Skoro do uprawnień ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów, to zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem powołany do oceny kwestionowanych przez uprawniony podmiot regulacji w tych wszystkich wypadkach, w których ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób naruszający Konstytucję.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji miałoby miejsce dopiero wtedy, gdyby przyjęty przez ustawodawcę sposób wyliczenia wskaźnika podstawy kapitału początkowego (czy WWPW) prowadził do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego lub co najmniej wskazywał, że przyjęte rozwiązanie mimo istniejących możliwości systemowych nie zapewnia realizacji treści prawa konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, że regulacje zawarte w ustawie o emeryturach i rentach (a dotyczące osób w sytuacji takiej, jak skarżąca) mają z natury rzeczy charakter przejściowy, wynikający z założenia o wygasającym charakterze świadczeń przyznanych na

---

445 OTK ZU Nr 11/A/2006, poz. 170.

podstawie tej ustawy. Stwierdzenie to jest tym bardziej aktualne, jeżeli chodzi o regulacje dotyczące kapitału początkowego. Instytucja ta została bowiem stworzona w celu elastycznego przejścia ze starego systemu emerytalnego na nowy w stosunku do osób ubezpieczonych pod rządami zarówno jednego, jak i drugiego systemu. Jak każda instytucja przejściowa, z natury rzeczy nie odzwierciedla ona w pełni zasad, wedle których jest zbudowany nowy system emerytalny. W tej sytuacji nietrafny jest argument, że za niekonstytucyjną nieprawidłowość należy uznać brak pełnej realizacji zasad nowego systemu emerytalnego w konstrukcjach dotyczących osób, które nie mogły od początku wypracowania emerytury być poddane systemowi wprowadzonemu później.

Grupy osób wskazane przez Rzecznika nie należą do tej samej kategorii ubezpieczonych. Przyjęcie poglądu Rzecznika w konsekwencji mogłoby pociągnąć za sobą podważenie głównych założeń obowiązującego systemu emerytalnego. Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu swoje wcześniejsze stanowisko, sformułowane w wyroku z 4 stycznia 2000 r.[446] Trybunał stwierdził tam, że przyjęte przez ustawodawcę granice wieku ubezpieczonych znajdują uzasadnienie w kontekście całokształtu przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Celem reformy było wprowadzenie systemu emerytalno-rentowego „wielofilarowego", łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych, w miejsce dotychczasowego systemu finansowanego repartycyjnie. Ustawodawca wprowadził trzy odrębne reżimy prawne dla poszczególnych grup wiekowych ubezpieczonych: 1) dla urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., 2) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. oraz 3) dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. Takie rozwiązanie miało umożliwić wprowadzenie całkowicie odmiennego systemu emerytalno-rentowego w sposób możliwie najmniej uciążliwy dla ubezpieczonych.

Różnicowanie regulacji prawnych dla różnych grup wiekowych może wywoływać specyficzne trudności na gruncie konstytucyjnej zasady

---

446 K. 18/99.

równości, związane z faktem, że kryteria podziałów stosowane w ustawie muszą być ze względów praktycznych określone w sposób ostry, natomiast ostrości tej pozbawione są faktyczne różnice między sytuacjami różnych osób. Podobieństwo sytuacji „granicznych" nie może jednak automatycznie przesądzać o konieczności podobnego traktowania poszczególnych podmiotów. Rozwiązywanie trudnych dylematów z tym związanych należy do ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny, dokonując kontroli normy ustawowej z punktu widzenia zasady równości, ogranicza się do badania, czy zróżnicowanie sytuacji obywateli w sferze uprawnień socjalnych nie jest oparte na kryteriach dowolnych i niezasadnych, a więc czy nie oznacza ono dyskryminacji lub rażąco niesłusznego uprzywilejowania pewnych kategorii.

8. Zasiłek pogrzebowy

W skargach kierowanych do Rzecznika pojawił się problem braku zgodności regulacji prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci osoby pobierającej rentę socjalną na podstawie ustawy o rencie socjalnej[447] z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Obecnie w świetle przepisów ustawy o rencie socjalnej jest to świadczenie należące do systemu zaopatrzenia społecznego. Celem tego świadczenia jest potrzeba zrekompensowania braku możliwości nabycia uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego ze względu na całkowitą niezdolność do pracy powstałą przed pierwszym zatrudnieniem. Ustawa o rencie socjalnej nie uregulowała prawa do zasiłku pogrzebowego, a art. 15 tej ustawy mówi, że w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na gruncie przepisów tej ustawy zasiłek pogrzebowy przysługuje jedynie w razie śmierci osoby pobierającej rentę socjalną, spełniającej warunki do uzyskania renty rodzinnej, przy czym od wnuków i rodzeństwa nie wymaga się spełnienia warunku przyjęcia na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności. Na podstawie skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że nie zawsze osoby uprawnione do renty socjalnej pozostają w stosunku do osób sprawujących nad nimi opiekę w stopniu pokrewieństwa uzasadniającym prawo do uzyskania renty rodzinnej. Z tej przyczyny organy rentowe odmawiają osobom

[447] Ustawa z 23.06.2003 r. (Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.).

sprawującym opiekę prawa do wypłaty zasiłku pogrzebowego po osobie zmarłej pobierającej rentę socjalną. Osoba nie będąca członkiem rodziny osoby pobierającej rentę socjalną nie uzyska także uprawnień do zwrotu udokumentowanych kosztów pogrzebu osoby pobierającej rentę socjalną. Prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci osoby uprawnionej do renty socjalnej, spełniającej kryterium członka rodziny uprawnionego do renty rodzinnej, nie przewidują w ogóle przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[448]. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej[449] o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uregulowania prawa do zasiłku pogrzebowego po zmarłej osobie, pobierającej rentę socjalną. Wystąpienie to dotychczas pozostaje bez odpowiedzi, pomimo ponownego wystąpienia Rzecznika w tej sprawie[450].

B. Zasady podlegania ubezpieczeniu społecznemu

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.

Przeprowadzone w połowie 2005 r. zmiany zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym są na tyle nieprecyzyjne, że mogą powodować u adresatów tych zmian niepewność co do ich praw i obowiązków. Z art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że z możliwości opłacania składek od niższej podstawy wymiaru mogą skorzystać wyłącznie osoby prowadzące pozarolniczą działalność

---

448 Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.
449 RPO-534763-III/06 z 29.08.2006 r.
450 RPO-534763-III/06 z 15.11.2006 r.

gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych. Poza zakresem podmiotowym art. 18a pozostały 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. Ponadto od dnia 1.06.2006 r. osoby prowadzące pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, 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 pozostały osoby wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4 ustawy. Interpretacja rozszerzająca przepisów, które weszły w życie 1.06.2006 r. (obowiązek opłacania składek przez rencistów prowadzących działalność gospodarczą) wzbudza uzasadniony sprzeciw omawianej grupy osób wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[451] z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia takich zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, które jasno i precyzyjnie określałyby zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność. W odpowiedzi Minister poinformował[452], że zmiany w zakresie obowiązku ubezpieczeń społecznych oraz praw w tym zakresie, przyjęte przez Sejm, zaadresowane zostały do osób podejmujących i prowadzących działalność gospodarczą, a nie do wszystkich osób prowadzących tzw. pozarolniczą działalność, gdyż to drugie pojęcie ma znacznie szerszy zakres podmiotowy i odnosi się także do form samodzielnego zarobkowania. W przypadku osób wykonujących „wolne zawody" najistotniejszym wyznacznikiem dla celów ustalenia zakresu praw i obowiązków ubezpieczeniowych tych osób jest forma organizacyjno-prawna, w jakiej wykonywana jest praktyka w zakresie danego zawodu, a nie sam rodzaj zawodu czy przedmiot działalności. Poza zmienionymi regulacjami pozostają te spośród osób wymienionych w art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 4, które

---

451 RPO-514696-III/05 z 6.03.2006 r.
452 Pismo z 6.06.2006 r.

wykonują działalność w innej formie organizacyjno-prawnej niż działalność gospodarcza. Sejm zmienił[453] ustawę z dnia 1.07.2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach rentach z FUS oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co powoduje, że prowadzący działalność gospodarczą renciści do końca 2006 r. będą podlegali tylko obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, natomiast do ubezpieczeń społecznych będą mogli przystąpić dobrowolnie. Ponadto Ministerstwo opracuje propozycje nowych rozwiązań zmierzające prawdopodobnie w kierunku refundacji części bądź całości składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez osoby niepełnosprawne prowadzące działalność gospodarczą.

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

W związku ze stwierdzonymi w orzecznictwie rozbieżnościami w wykładni prawa w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby korzystające z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy, które jednocześnie prowadzą w tych okresach działalność gospodarczą, Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego[454] wniosek o rozstrzygnięcie: „Czy korzystanie z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy powoduje obowiązek ubezpieczenia z tytułu jednoczesnego prowadzenia w tych okresach działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych)?" Rzecznik opowiedział się za stanowiskiem, iż korzystanie z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy skutkuje obowiązkiem ubezpieczenia z tytułu jednoczesnego prowadzenia w tych okresach działalności gospodarczej. Oznacza to „zawieszenie" pracowniczego tytułu do ubezpieczenia na czas urlopu wychowawczego i macierzyńskiego i wprowadzenie w to miejsce „czynnego" tytułu w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności. Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę[455]: „Osoby, które w okresie

---

453 12.05.2006 r.

454 RPO-520158-III/05 z 22.03.2006 r.

455 Uchwała z 23.05.2006 r., III UZP 2/06, OSNP z 2007 r. Nr 1-2, poz. 20.

pobierania zasiłku macierzyńskiego lub urlopu wychowawczego pozostają w stosunku pracy i równocześnie prowadzą pozarolniczą działalność podlegają ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu prowadzenia tej działalności" (art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 9 ust. 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

3. Zleceniobiorcy

Rzecznik poinformował Ministra Pracy i Polityki Społecznej[456], że podobnie jak w 2005 r. nadal jest adresatem wielu skarg w sprawie zasad opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu umowy zlecenia wykonywanej w ramach wcześniej prowadzonej działalności pozarolniczej przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty. W przypadku tej grupy ubezpieczonych ubezpieczenie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej jest dobrowolne, natomiast ubezpieczenie z tytułu umowy zlecenia jest obowiązkowe. W takiej sytuacji brak zakwalifikowania przez organy rentowe umowy zlecenia jako wykonywanej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oznacza powstanie odrębnego tytułu ubezpieczenia o charakterze obowiązkowym dla osób prowadzących działalność gospodarczą, które mają ustalone prawo do emerytury lub renty. Problem ten Rzecznik szczegółowo przedstawił w wystąpieniu skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Polityki Społecznej[457]. ZUS, rozpatrując obowiązek ubezpieczeń w przypadku tej grupy osób, posiłkuje się przepisami podatkowymi i ustala tytuł do ubezpieczeń społecznych kierując się kryterium rodzaju źródła przychodów. Jeżeli uzyskane wynagrodzenie podlega opodatkowaniu jako działalność wykonywana osobiście, to ZUS kwalifikuje ten przypadek jako umowę zlecenia stanowiącą odrębny tytuł do ubezpieczeń społecznych, a nie jako pracę wykonywaną w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej. Stosowana przez organy rentowe praktyka nie znajduje w ocenie Rzecznika żadnego uzasadnienia. W odpowiedzi Minister poinformował[458], że podtrzymuje stanowisko wyrażone w 2005 r., iż w przypadku zawierania umów zlecenia lub

456 RPO-492030-III/04 z 28.08.2006 r.
457 Pismo z 13.05.2005 r.
458 Pismo z 25.09.2006 r.

agencyjnych w ramach prowadzonej działalności pozarolniczej (czyli gdy przedmiot umowy jest taki sam jak przedmiot działalności) nie możemy mówić o sytuacji zbiegu dwóch równorzędnych tytułów ubezpieczeń społecznych. Zawarta umowa cywilnoprawna ma w takim przypadku charakter czysto instrumentalny, służy bowiem jedynie sformalizowaniu procesu przyjęcia zamówienia na wykonanie określonych usług czy zlecenia oraz określeniu zasad wzajemnego rozliczenia stron z wykonania zlecenia. Zdaniem Ministra dotychczasowa korespondencja z Rzecznikiem, jak i Centralą ZUS potwierdzają, iż umowy zlecenia czy umowy o świadczenie usług zawierane w ramach wykonywania działalności gospodarczej nie są uznawane przez ZUS za odrębny tytuł do ubezpieczeń społecznych.

4. Składki na ubezpieczenie społeczne – terminy przedawnienia

W prawie ubezpieczeń społecznych obowiązywała do dnia 1.01.2003 r. zasada równego i jednolitego terminu przedawnienia, znajdującego zastosowanie zarówno wobec należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, jak i w zakresie dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek. Termin przedawnienia wynosił zasadniczo 5 lat. W obowiązującym stanie prawnym należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 10 lat[459], natomiast zwrotu nadpłaconych składek nie można dochodzić po upływie 5 lat. Wydaje się, że problemy ZUS związane z egzekucją należności z tytułu składek nie mogą stanowić uzasadnienia dla tak daleko idącego zróżnicowania podmiotów w prawie ubezpieczeń społecznych. Zróżnicowanie terminów przedawnienia w prawie ubezpieczeń społecznych prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania ZUS, który i tak posiada silniejszą pozycję od płatnika składek. Z tego względu powyższej regulacji można postawić zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, głoszącego równą dla wszystkich ochronę prawa własności, prawa dziedziczenia oraz innych praw majątkowych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki

---

459 Z dniem 1.01.2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z 18.12.2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074), które zmieniły brzmienie art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustanawiając 10-letni okres przedawnienia.

Społecznej[460] o rozważenie możliwości zmiany art. 24 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych polegającej na wydłużeniu do 10 lat okresu umożliwiającego skuteczne dochodzenie od ZUS zwrotu nienależnie opłaconych składek. W odpowiedzi podzielono[461] wątpliwości Rzecznika i przychylono się do idei wprowadzenia – przynajmniej zbliżonych – zasad przedawnienia należności płatników z tytułu nienależnie opłaconych przez nich składek, z zasadami przedawnienia należności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek. Propozycje ewentualnych nowych rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej będą musiały uwzględniać specyfikę należności z tytułu składek, które decydują o sytuacji finansowej ubezpieczonego na starość, stąd też muszą być szczególnie chronione. Biorąc pod uwagę napływające do Rzecznika skargi w tej sprawie oraz rozpoczęte prace nad przygotowaniem odpowiedniego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik zwrócił się[462] o przekazanie bardziej szczegółowych informacji dotyczących kierunku projektowanych rozwiązań oraz przewidywanego terminu ich wprowadzenia w życie.

5. Informacja o zaewidencjonowanych składkach

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, począwszy od 2006 r., w terminie do 31 sierpnia każdego roku, Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest obowiązany do przesyłania ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. informacji o zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składkach ogółem. ZUS nie wywiązał się z tego obowiązku, a zakres możliwych do uzyskania przez ubezpieczonych informacji o stanie konta w dalszym ciągu odbiega od schematu wymaganego ustawą. Osoby prowadzące działalność pozarolniczą nie mają możliwości uzyskania z ZUS informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w płaceniu składek. Tymczasem zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenie chorobowe ustaje od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, za który

---

460 RPO-440136-III/03 z 29.06.2006 r.
461 Pismo z 18.07.2006 r.
462 Pismo z 9.08.2006 r.

nie opłacono w terminie należnej składki. Osoby prowadzące działalność pozarolniczą, które otrzymywały z ZUS zaświadczenia o niezaleganiu z należnościami z tytułu składek za okresy przypadające po 1.01.1999 r. często w celu uzyskania zaświadczenia musiały przedstawiać poświadczone kopie złożonych dokumentów rozliczeniowych, gdyż ZUS nie był w stanie odnaleźć złożonych oryginałów. Po upływie kilku lat osoby te dowiadywały się, że zalegają ze składkami powiększonymi o odsetki za okres, co do którego miały pewność odnośnie prawidłowości złożonych dokumentów i wpłaconych należności, co znajdowało potwierdzenie w wystawionych zaświadczeniach. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[463] z sugestią, iż konieczne wydaje się opracowanie realnego programu wdrożenia nowego systemu ubezpieczeń społecznych na podstawie pełnego rozeznania możliwości systemu informatycznego ZUS, a następnie wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych uregulowań w zakresie obowiązków ZUS i uprawnień ubezpieczonych. W odpowiedzi poinformowano[464] Rzecznika, że Ministerstwo również jest zaniepokojone opóźnieniami ZUS w weryfikacji prawdziwości wydawanych przez ZUS zaświadczeń o niezaleganiu ze składkami. Prezes ZUS wyjaśniła, że w pierwszych latach po wdrożeniu reformy dokumenty ubezpieczeniowe zawierały wiele błędów uniemożliwiających ich identyfikację i ewidencję na koncie. Podobne problemy powodował sposób dokonywania wpłat składek. System informatyczny ZUS w części odpowiadającej za weryfikację dokumentów i wpłat był wdrażany i rozbudowywany w kilka lat po rozpoczęciu reformy. Obok weryfikacji poprawności bieżąco wpływających do ZUS dokumentów i wpłat, podjęto działania, których celem było skorygowanie i uporządkowanie dokumentów za lata 1999-2000. Stąd wynika spóźniona weryfikacja treści zaświadczeń.

---

463 RPO-542908-III/06 z 18.10.2006 r.
464 Pismo z 24.11.2006 r.

C. Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, pomoc społeczna

1. *Zasiłek opiekuńczy osób prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą*

Do Rzecznika wpływają skargi od osób prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą, w sprawie braku uprawnień do zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 32-35 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[465]. Skarżący kwestionują przyznanie uprawnień do zasiłku opiekuńczego tylko osobom podlegającym obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu, a więc przede wszystkim pracownikom. Ustawodawca nie przewidział bowiem uprawnień do tego świadczenia dla osób, które podlegają ubezpieczeniu chorobowemu dobrowolnie (na swój wniosek). Są to przede wszystkim osoby prowadzące pozarolniczą działalność (w tym działalność gospodarczą) oraz osoby z nimi współpracujące. Zasiłek opiekuńczy jest świadczeniem pieniężnym związanym z ochroną sytuacji polegającej na konieczności sprawowania opieki nad chorym dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny. W świetle art. 22 ust.1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stopa procentowa składki na ubezpieczenie chorobowe wynosi 2,45% podstawy wymiaru. Składkę w tej wysokości opłacają zarówno osoby podlegające ubezpieczeniu chorobowemu obowiązkowo, jak też osoby podlegające takiemu ubezpieczeniu na zasadach dobrowolności. Katalog świadczeń pieniężnych w związku z chorobą i macierzyństwem nie powinien być kształtowany w zależności od tego, czy podleganie temu ubezpieczeniu wynika z obowiązku, czy też z dobrowolnej decyzji ubezpieczonego. Zdaniem Rzecznika zasiłek opiekuńczy powinien przysługiwać zarówno pracownikom, jak też osobom pracującym na własny rachunek. Przedstawiony problem ma doniosłe znaczenie społeczne, ponieważ w ostatnich latach zwiększył się znacznie odsetek kobiet pracujących na własny rachunek oraz współpracujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki

---

[465] Dz.U. z 2005 r. Nr 31 poz. 267.

Społecznej[466] z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie zmiany zasad regulujących prawo do zasiłku opiekuńczego.

Niestety Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika[467] poinformował jedynie, że zasiłek opiekuńczy jest świadczeniem związanym z wykonywaniem pracy w rygorach stosunku pracy. Pracownik, przed którym stoi konieczność zapewnienia opieki dziecku lub innemu choremu członkowi rodziny nie ma możliwości dogodnego dla siebie rozłożenia czasu pracy tak, aby ewentualnie mógł zapewnić konieczną opiekę choremu i wykonać swoje obowiązki pracownicze. Takiego ograniczenia nie mają osoby prowadzące pozarolniczą działalność. Stąd też osoby te nigdy nie miały i nie mają prawa do zasiłków opiekuńczych.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły w 2006 r. dwa pytania prawne Sądu Rejonowego w Poznaniu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zbadania, czy art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa w zakresie, w którym przyznaje prawo do zasiłku opiekuńczego z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny, wyłącznie ubezpieczonemu podlegającemu obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu oraz art. 32 ust. 1 pkt 2 tej ustawy w zakresie, w którym przyznaje prawo do zasiłku opiekuńczego z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad chorym dzieckiem w wieku do ukończenia 14 lat wyłącznie ubezpieczonemu podlegającemu obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu, wyłączając prawo do tych świadczeń wobec osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegających z tego tytułu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP[468]. W tej sytuacji Rzecznik rozważa wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania, czy art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie, w którym przyznaje prawo do zasiłku opiekuńczego z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad chorym dzieckiem w wieku do ukończenia 8 lat w przypadku:

---

466 RPO-524252-III/06 z 27.02.2006 r.
467 Pismo z 22.06.2006 r.
468 P 45/06 i P 46/06.

- nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza,
- porodu lub choroby małżonka ubezpieczonego, stale opiekującego się dzieckiem, jeżeli poród lub choroba uniemożliwia temu małżonkowi sprawowanie opieki,
- pobytu małżonka ubezpieczonego, stale opiekującego się dzieckiem, w stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej;

wyłącznie ubezpieczonemu podlegającemu obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu wyłączając prawo do tych świadczeń wobec osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i podlegających z tego tytułu dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Uprawnienia do zasiłków macierzyńskich

Na podstawie artykułów w dzienniku „Fakt", Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[469] w sprawie zróżnicowania uprawnień do zasiłku macierzyńskiego pomiędzy kobietami podlegającymi ubezpieczeniu na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[470], a pracownicami korzystającymi z urlopu macierzyńskiego na podstawie Kodeksu pracy oraz zasiłku macierzyńskiego na podstawie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[471]. W świetle aktualnego stanu prawnego zasiłek macierzyński z tytułu urodzenia dziecka osobie podlegającej ubezpieczeniu społecznemu rolników przysługuje w wysokości trzyipółkrotnej emerytury podstawowej. Natomiast osobie ubezpieczonej na podstawie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa miesięczny zasiłek macierzyński przysługuje w wysokości 100% podstawy wymiaru zasiłku (przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wypłaconego za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstało prawo do urlopu). Systemy ubezpieczenia społecznego rolników oraz pozostałych grup

469 RPO-528550-III/06 z 31.03.2006 r.
470 Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.
471 Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267

ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniom społecznym zasadniczo różnią się. Jednocześnie Rzecznik zaproponował, aby w ramach kształtowania polityki prorodzinnej poddać analizie szereg instytucji, których funkcjonowanie w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych wymaga korekty lub zasadniczych zmian. Dotyczy to problemu ograniczenia prawa do urlopów wychowawczych tylko do osób będących pracownikami, a wyłączenia z tego prawa osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek, braku możliwości ponoszenia kosztów ubezpieczeń emerytalnych i rentowych dla osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek w związku z koniecznością sprawowania opieki nad małym dzieckiem do ukończenia 4 lat, oraz zróżnicowania uprawnień do zasiłku opiekuńczego w związku z opieką nad chorym dzieckiem do ukończenia 14 lat. Minister poinformował[472], że nie widzi uzasadnienia dla podejmowania działań w celu zmiany przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników w kierunku ujednolicenia wysokości zasiłku macierzyńskiego w systemie ubezpieczenia społecznego rolników i powszechnym w związku z propozycjami wydłużenia wymiaru urlopów macierzyńskich. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie rolników jest ubezpieczeniem samofinansującym, dlatego też zwiększenie wysokości zasiłku macierzyńskiego wiązałoby się z koniecznością podniesienia wysokości składki na to ubezpieczenie. Należałoby więc najpierw przeprowadzić konsultacje z organizacjami społeczno-zawodowymi i związkami zawodowymi rolników. Ponadto Minister nie widzi możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do zrównania w prawach do urlopów wychowawczych i ponoszenia przez budżet państwa kosztów ubezpieczenia w tym okresie oraz prawa do zasiłków opiekuńczych nad chorym dzieckiem. Prawo do urlopów oraz innych zwolnień od świadczenia pracy wynika z istoty nawiązania stosunku pracy między pracownikiem i pracodawcą. Osoba prowadząca działalność gospodarczą na własny rachunek i ryzyko samodzielnie dysponuje swoim czasem pracy i czasem wolnym, ponadto może zatrudnić pracowników i powierzyć im wykonywanie pracy niezbędnej do prowadzenia tej działalności.

---

472 Pismo z 17.05.2006 r.

3. Zasady przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego

Rzecznik zgłosił udział[473] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grażyny G. dotyczącej zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego[474]. Rzecznik przedstawił następujące stanowisko w sprawie: „art. 41 ust. 1 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[475] jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji."

Zaskarżony przepis stanowi, że przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, jeżeli postanowienia układów zbiorowych pracy lub przepisy o wynagradzaniu nie przewidują zmniejszenia ich za okres pobierania zasiłku. Organy rentowe i sądy interpretują treść art. 41 ust. 1 w ten sposób, iż do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego wlicza się tylko te składniki wynagrodzenia, co do których z przepisów układów zbiorowych lub innych aktów normatywnych dotyczących wynagradzania wynika, że podlegają zmniejszeniu lub zawieszeniu w okresie pobierania przez pracownika zasiłku chorobowego. Zaskarżony przepis będący podstawą rozstrzygnięcia sądowego w indywidualnej sprawie skarżącej narusza jej konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy ze względu na chorobę. Określone rozumienie tego przepisu przez organ rentowy i sądy rozpoznające sprawę było bowiem podstawą, niekorzystnego dla skarżącej, sposobu ustalenia wysokości zasiłku chorobowego poprzez nieuwzględnienie w jego podstawie wymiaru premii uznaniowej. Ryzyko niezdolności do pracy objęte jest ochroną prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w zdaniu pierwszym art. 67 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zgodnie z zasadą wzajemności świadczeń ubezpieczony bierze udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego

---

473 RPO-526299-III/06 z 7.04.2006 r.
474 SK 16/06.
475 Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267.

wypłacane są świadczenia. Oczekuje on, że w razie zajścia określonych zdarzeń, uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska określone przez prawo świadczenie. Zdaniem Rzecznika, zgodnie z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej, osobie, która w okresie pobierania zasiłku chorobowego nie otrzymała dodatkowego składnika wynagrodzenia powinno przysługiwać prawo do wliczenia takiego składnika wynagrodzenia do podstawy wymiaru zasiłku chorobowego.

4. Domy pomocy społecznej

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[476] w sprawie finansowania pobytu w domach pomocy społecznej. Od 1 stycznia 2005 r. zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej[477] opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej ponosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej, a opłatami wnoszonymi przez osobę umieszczoną w domu pomocy społecznej i rodzinę mieszkańca. Tak ustalone zasady odpłatności powodują, że gminy bardzo ostrożnie podejmują decyzje o skierowaniu do domu pomocy społecznej, poszukując w pierwszej kolejności możliwości zapewnienia tańszych form pomocy, w szczególności w formie usług opiekuńczych. Może to doprowadzić do sytuacji, w której w domach pomocy społecznej znajdować się będzie coraz większa ilość wolnych miejsc, a to z kolei rzutować będzie na wzrost kosztów utrzymania poszczególnych placówek. Nie można wykluczyć, że następstwem utrzymania tej sytuacji może być likwidacja wielu domów pomocy społecznej. Odpowiedzialność za właściwe wsparcie osób chorych, niepełnosprawnych, starych i samotnych spoczywa na gminie. Zgodnie z intencją ustawodawcy to gmina ma organizować właściwe usługi w środowisku, a jeśli to niemożliwe – skierować osobę do domu pomocy społecznej i partycypować w kosztach jej utrzymania w tym domu. Prawidłowa realizacja tego modelu wymaga z jednej strony przejrzystych zasad finansowania przez gminy funkcjonowania domów pomocy społecznej, a z drugiej, wyraźnego sprecyzowania warunków dających prawo do ubiegania się o miejsce w

476 RPO-524259-III/06 z 11.09.2006 r.
477 Ustawa z 12.03.2004 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

domu pomocy społecznej. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował[478], że art. 60 ustawy o pomocy społecznej zezwala na pobieranie opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej do pełnego kosztu utrzymania i wprowadza nowe zasady ponoszenia opłat za tę formę pomocy. Jako pierwsza opłatę ponosi osoba kierowana do domu pomocy społecznej, w wysokości 70% dochodu własnego nie więcej niż pełny koszt utrzymania. W drugiej kolejności – rodzina osoby kierowanej, jeśli jej sytuacja materialna stwarza takie możliwości. Trzecia w kolejności jest gmina, która dopełnia opłatę osoby kierowanej do domu, jeżeli występuje taka potrzeba. Nowe rozwiązania mają wpłynąć korzystnie na rozwój usług środowiskowych w gminie oraz dziennych form, typu ośrodki wsparcia, jako formy tańsze i bardziej preferowane z punktu widzenia odbiorcy świadczeń. Jeśli gminy nie będą realizowały zadania obowiązkowego w postaci zapewnienia usług opiekuńczych czy kierowania do domu pomocy społecznej, konieczne stanie się wykorzystywanie instrumentów prawnych zawartych w ustawie o pomocy społecznej, które dają możliwość zastosowania sankcji względem podmiotów nie realizujących zadań ustawowych.

5. Placówki opieki całodobowej

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących nielegalnie prowadzonych placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę wymaga uzyskania zezwolenia wojewody. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę[479] przewiduje cofnięcie zezwolenia z urzędu, jeżeli nie zostały usunięte stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu placówki, po wezwaniu przez wojewodę do ich usunięcia w wyznaczonym trybie i terminie oraz po uzgodnieniu sposobu zapewnienia dalszej opieki osobom przebywającym w placówce.

---

478 Pismo z dnia 4.10.2006 r.

479 Rozporządzenie z 28.04.2005 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 739).

Zdarzają się przypadki prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę bez zezwolenia. Jedyną możliwością działania wojewody w takiej sytuacji jest nałożenie kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł. Konieczność należytej ochrony interesów osób przebywających w placówkach zapewniających całodobową opiekę wymaga rozbudowy środków prawnych umożliwiających skuteczniejszą ingerencję w podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w tym zakresie. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[480] z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie. W odpowiedzi poinformowano[481] Rzecznika, że rozważana jest możliwość opracowania przepisów dotyczących procedury związanej z likwidowaniem placówek zapewniających całodobową opiekę, w sytuacji dalszego prowadzenia placówki bez zezwolenia. Po wyczerpaniu środków odwoławczych oraz zaskarżeniu decyzji nakładającej karę, wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia placówki miałby możliwość likwidacji placówki działającej bez zezwolenia. Celem powyższego rozwiązania jest wymóg spełniania wszystkich standardów przez zarejestrowane placówki. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zwróciło się z prośbą o opinię do Ministerstwa Gospodarki w zakresie możliwości ingerencji organów administracji publicznej w konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej w przedmiotowym zakresie.

6. Pomoc dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy

Rzecznik otrzymywał skargi dotyczące rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy[482]. Pomoc dla gospodarstw rolnych dotkniętych skutkami tegorocznej suszy adresowana jest wyłącznie do rodziny rolniczej, w której co najmniej jedna osoba jest rolnikiem w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników i podlega temu ubezpieczeniu z mocy ustawy. Wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, które w jednakowym

480 RPO-538666-III/06 z 23.08.2006 r.
481 Pismo z 15.09.2006 r.
482 Rozporządzenie z 29.08.2006 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 1109).

stopniu zostały dotknięte skutkami suszy znajdują się osoby, które wobec przyjętych w rozporządzeniu regulacji zostały pozbawione możliwości skutecznego ubiegania się o taką pomoc. Są to osoby objęte ubezpieczeniem społecznym na podstawie przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, odprowadzające składki na FUS. Dotyczy to osób, które prowadząc gospodarstwa rolne pozostają jednocześnie w zatrudnieniu lub prowadzą pozarolniczą działalność. Pomoc taka nie przysługuje również osobom prowadzącym gospodarstwo rolne, którzy z tej przyczyny pobierają część składkową emerytury i renty z systemu ubezpieczenia rolniczego oraz osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu na wniosek. Określony w rozporządzeniu program osłonowy stanowi jedną z form pomocy społecznej. Podstawą oceny trudnej sytuacji życiowej i prawa do pomocy społecznej jest kryterium dochodowe. Uzależnienie pomocy od kryterium podlegania ubezpieczeniu rolniczemu prowadzi do dyskryminacyjnego zróżnicowania podmiotów charakteryzujących się istotną cechą wspólną, a więc prowadzeniem gospodarstw rolnych dotkniętych w znacznym stopniu skutkami suszy, uzasadniającymi udzielenie takiej pomocy. Stanowi to odstępstwo od konstytucyjnych zasad równego i sprawiedliwego traktowania. Zarzutu tego nie może złagodzić możliwość uzyskania zasiłków celowych z pomocy społecznej.

Zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia, wnioski o udzielenie pomocy mogły być składane do dnia 15.10.2006 r. Z tego względu zmiana przepisów rozporządzenia mająca na celu wprowadzenie regulacji odpowiadających standardom konstytucyjnym wymagałaby również odpowiednich korekt dotyczących przesunięcia terminu składania wniosków. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[483] z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zauważył[484], że pomoc w formie jednorazowych zasiłków ma na celu udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, tak aby zapewnić im niezbędne środki do życia. Dlatego też zgodnie z przyjętym

---

483 RPO-542673-III/06 z 17.11.2006 r.
484 Pismo z 15.01.2007 r.

założeniem pomoc społeczna udzielana na podstawie rozporządzenia kierowana jest do rodzin rolniczych, w których co najmniej jeden z właścicieli tego gospodarstwa pozyskuje dochody wyłącznie z pracy we własnym gospodarstwie rolnym i dochody te w związku z wystąpieniem suszy uległy znacznemu zmniejszeniu w związku ze szkodami w uprawach rolnych, które wyniosły ponad 30%. Osoby, które poza prowadzeniem gospodarstwa rolnego, są jednocześnie zatrudnione lub które podjęły pozarolniczą działalność i w związku z tym objęte są ubezpieczeniem społecznym w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (odprowadzają składki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych), w przypadku wystąpienia suszy, która spowodowała szkody w ich gospodarstwach rolnych mają jednak zapewnione dochody wynikające ze stosunku pracy lub prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Spadek dochodów z działalności rolniczej spowodowany szkodami w uprawach rolnych nie jest zatem dla tych osób tak dotkliwy, jak w przypadku osób, które uzyskują dochody tylko z prowadzonego gospodarstwa rolnego.

W świetle powyższego oraz mając na uwadze cel rozporządzenia, tj. udzielanie pomocy rodzinom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej w związku z wystąpieniem suszy, należy uznać zasadność warunków udzielania przedmiotowej pomocy, określonych w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. Ponadto przypomniano, że zgodnie z ustaleniami podjętymi z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej rodziny rolnicze, które nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. mogą ubiegać się o przyznanie im zasiłków celowych na ogólnych zasadach wynikających z art. 40 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Stosownie do ww. przepisu zasiłek celowy może być przyznany także osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Ponadto pomoc społeczna dla rodzin rolniczych jest jedną z form pomocy dla gospodarstw rolnych przewidzianą w „Programie pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r. Poszkodowane w wyniku suszy gospodarstwa rolne mogą ubiegać się o inne formy pomocy.

Ze względu na utratę mocy rozporządzenia z dniem 15 października 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak możliwości zakwestionowania konstytucyjności jego przepisów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

7. Ubezpieczenie zdrowotne osób czasowo przebywających na terenie państw trzecich

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia[485] w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania" w celu uniknięcia rozbieżnej praktyki stosowania przepisów o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby czasowo przebywające na terenie państw trzecich. Wniosek o emeryturę-rentę[486] obejmuje dane adresowe ubezpieczonego. Obok adresu zameldowania na pobyt stały wnioskodawca zobowiązany jest wpisać adres zamieszkania, jeśli adres ten jest inny niż adres zameldowania na pobyt stały. W sprawie indywidualnej, którą zajmował się Rzecznik, żona skarżącego przebywając czasowo na terenie USA i kierując się pouczeniem zamieszczonym na tym formularzu, wpisała adres zamieszkania na terenie USA. Na tej podstawie organ rentowy wyłączył żonę skarżącego (oraz jego i ich dziecko) z podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z tym przepisem ubezpieczonymi są osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu zamieszkujące na terytorium państwa członkowskiego UE lub EFTA. Ustawa nie definiuje pojęcia zamieszkania, co w opinii Rzecznika może prowadzić do rozbieżnej praktyki stosowania tego przepisu przez organy rentowe w sytuacji, gdy dochodzi do okresowej zmiany miejsca zamieszkania. Na tle art. 25 Kc przyjmuje się, że przerwa w faktycznym przebywaniu w miejscu zamieszkania, nawet długotrwała nie pozbawia danej osoby miejsca zamieszkania.

---

485 RPO-545822-III/06 z 11.12.2006 r.
486 Druk ZUS Rp-1.

D. Osoby represjonowane, kombatanci, inwalidzi wojenni

1. Różnice w uprawnieniach dla osób deportowanych do III Rzeszy i zesłanych do ZSRR

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[487] z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie nierównego traktowania osób podlegających represjom z tytułu deportacji do pracy przymusowej do III Rzeszy w porównaniu z osobami, które podlegały represjom stalinowskim na zesłaniu w ZSRR. Osoby deportowane do pracy przymusowej do ZSRR mają możliwość wyboru otrzymania uprawnień zarówno na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[488], jak i ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR[489]. Osoby deportowane do pracy przymusowej do III Rzeszy takiego wyboru nie uzyskały, co stanowi zdaniem skarżących dyskryminację tych osób. Ponadto, jak wskazują skarżący, dyskryminację wymienionej grupy osób potwierdziła również ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[490], która przyznała prawo do bezpłatnego zaopatrzenia w leki oraz do bezpłatnych wyrobów medycznych wyłącznie osobom represjonowanym, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kombatantach tzn. osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 (m.in. na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR). W odpowiedzi[491] zgodzono się z opinią Rzecznika, iż obecnie mamy do czynienia ze zjawiskiem pewnego zachwiania proporcji w traktowaniu osób, które podlegały zbliżonym represjom. Trzeba jednak pamiętać, że represje doznawane w ZSRR były znacznie bardziej dolegliwe – trwały przeciętnie dłużej, osoby deportowane przebywały w znacznie trudniejszych warunkach klimatycznych i socjalno-bytowych, wreszcie, w

---

487 RPO-532879-III/06 z 21.06.2006 r.
488 Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.
489 Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.
490 Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.
491 Pismo z 16.08.2006 r.

przeciwieństwie do części robotników przymusowych, osoby te nie otrzymały jakichkolwiek świadczeń w okresie PRL. Ponadto grupa robotników przymusowych deportowanych do III Rzeszy stała się beneficjentami świadczeń wypłacanych przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie." Wzrastająca liczba i ogromne zróżnicowanie grup, które występują z roszczeniem z tytułu represji okresu wojny i lat powojennych wskazują na konieczność potraktowania tej kwestii w sposób kompleksowy. Przeprowadzenie analizy zgłaszanych roszczeń pozwoli zaproponować rozwiązania prawne możliwe do podjęcia zarówno ze względu na koszty ich realizacji, jak i skutki społeczne. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło prace w tym zakresie wspólnie z Urzędem ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. W tym celu powołany został Zespół ds. przygotowania założeń ustawy regulującej sprawę zadośćuczynienia ofiarom wojny i osobom będącym ofiarami represji okresu powojennego. W poruszonej przez Rzecznika kwestii Ministerstwo proponuje zachować obowiązujący stan prawny, tym bardziej, że zrównanie w prawach osób pobierających świadczenia z tytułu pracy przymusowej w III Rzeszy z osobami deportowanymi do ZSRR kosztowałoby budżet państwa kilkaset milionów złotych rocznie.

2. *Utrata niektórych uprawnień przez byłych więźniów obozów koncentracyjnych*

Do Rzecznika zwrócił się Polski Związek Byłych Więźniów Politycznych Hitlerowskich Więzień i Obozów Koncentracyjnych w sprawie niekorzystnych zmian przepisów prawnych. Rzecznik zajmował się tym problemem już w 2005 r.[492] Zmiana stanu prawnego, wprowadzona ustawą 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 wychowawczych[493] doprowadziła do naruszenia zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych na gruncie przepisów

---

[492] Informacja 2005 r. str. 104.
[493] Ustawa z 11.10.2002 r. (Dz.U. Nr 181, poz. 1515).

ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. W wyniku przeprowadzonych zmian ustawodawczych osoby represjonowane utraciły prawo do refundacji w wysokości 50% na obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów samochodowych lub na dobrowolne ubezpieczenie casco pojazdów samochodowych. Członkowie rodzin osób represjonowanych utracili natomiast prawo do bezpłatnego zaopatrzenia w leki oraz do bezpłatnych wyrobów medycznych. Zmiany te spowodowały ogromne rozgoryczenie i poczucie krzywdy w środowisku byłych więźniów obozów koncentracyjnych, w szczególności z powodu odebrania znacznej części spośród inwalidów poobozowych statusu inwalidy wojennego. Rzecznik zwrócił się do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej[494] z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu przywrócenie zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych. Szczególna opieka państwa, o której mowa w art. 19 Konstytucji, powinna być oparta na zasadzie, że uprawnienia weteranów walk o niepodległość powinny mieć charakter trwały. Tylko w sytuacjach wyjątkowych powinno dochodzić do ograniczania rozwiązań już wprowadzonych, a tym bardziej do ingerencji państwa w uprawnienia już nabyte[495]. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej przekazał[496] stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który poparł postulaty Rzecznika dotyczące pełnego zrównania w prawach z inwalidami wojennymi tych osób, które za swoją działalność, określoną w art. 2 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (działalność równorzędną z działalnością kombatancką), znalazły się w obozach i więzieniach nazistowskich lub komunistycznych, gdzie zostały inwalidami. Minister nie zgodził się jednak z propozycją zwiększenia uprawnień osób, które zostały inwalidami w miejscach odosobnienia określonych w art. 4 (osoby, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego), bowiem grupa ta powinna być odróżniona od weteranów – inwalidów wojennych. Ponieważ z odpowiedzi Ministra nie

494 RPO-434592-III/03 z 21.06.2006 r.
495 Wyrok TK z 9.03.2004 r., K 12/02.
496 Pismo z 28.08.2006 r.

wynikało w jakim zakresie i w jakim terminie zostanie przygotowana inicjatywa rządowa, Rzecznik ponownie zwrócił się do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej[497] z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu przywrócenie zasady jednakowego traktowania inwalidów wojennych oraz byłych więźniów obozów koncentracyjnych.

3. Problem zabezpieczenia i uhonorowania działaczy lat 80-tych

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał apel grupy działaczy opozycji demokratycznej z lat 80-tych, w którym między innymi zwracają się do rządu o wprowadzenie odpowiednich regulacji pozwalających zabezpieczyć i uhonorować wspaniałych ludzi lat 80-tych.

W związku z powyższym Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie informacji[498] o podjętych działaniach, ukierunkowanych na realizację apelu. Rzecznik wskazał ponadto, że inicjatywa ta zbiega się z uchwałą Sejmu RP z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie zadośćuczynienia osobom, które na skutek represji za walkę o wolną Polskę żyją obecnie w bardzo trudnych warunkach materialnych[499].

W odpowiedzi Minister poinformował[500], że aktualnie trwają konsultacje projektu założeń nowelizacji (reformy) prawa kombatanckiego, które przewidują utworzenie nowej kategorii osób represjonowanych, do której zaliczone zostałyby osoby, które w latach 1944-1989 prowadziły działalność na rzecz odzyskania przez Polskę niepodległości i suwerenności, respektowania praw człowieka lub wprowadzenia ustroju demokratycznego. Wstępnie założono, że osoby te byłyby beneficjentami ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Przewiduje się zakończenie prac nad założeniami na początku stycznia 2007 r., po czym przedłożone zostaną Radzie Ministrów.

---

497 RPO-434592-III/03 z 5.10.2006 r.
498 RPO-547239-III z 18.12.2006 r.
499 M.P. Nr 26, poz. 282.
500 Pismo z 10.01.2007 r.

4. Uprawnienia nasciturusa do świadczeń kombatanckich oraz z tytułu deportacji do pracy przymusowej

I. Rzecznik wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego[501] zarzucając wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w związku z art. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności i przerywania ciąży[502] polegające na tym, iż sąd I instancji bezpodstawnie przyjął, że dziecko poczęte nienarodzone, którego matka przebywała w obozie koncentracyjnym będąc z nim w ciąży, nie może otrzymać uprawnień z ustawy o kombatantach.

Naczelny Sąd Administracyjny, podzielając stanowisko Rzecznika, wyrokiem z dnia 20 lipca 2006 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W.[503] W uzasadnieniu wyroku wskazano, że z punktu widzenia omawianego problemu w sprawie, aktualna jest bogata argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego[504] z dnia 23 marca 2006 r., zastosowana dla uzasadnienia poglądu, iż również dzieci poczęte, przebywające w okresie życia płodowego w innych miejscach odosobnienia, w których pobyt dzieci do lat 14 miał charakter eksterminacyjny, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa, są osobami represjonowanymi w rozumieniu art. 4 ustawy o kombatantach oraz osobach będących ofiarami represji. Argumentacja ta zastosowana przez NSA do wykładni art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c wymienionej ustawy ma też pełne zastosowanie przy wykładni przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b.

II. Wyrokiem z dnia 12 października 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Rzecznika w przedmiocie świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej[505]. Podniesione w

---

501 Pełny opis skargi kasacyjnej do NSA w Informacji za 2005 r., s. 105-107.
502 Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.
503 II OSK 786/05.
504 II OSK 02/05.
505 II OSK 1013/06.

skardze kasacyjnej zarzuty dotyczyły problemu, czy dziecko urodzone w okresie deportacji matki do pracy przymusowej jest osobą podlegającą represji, określonej w art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniu pieniężnym[506] bez względu na to, przez jaki okres przebywało na deportacji od dnia urodzenia. Zdaniem Rzecznika, za pozytywną odpowiedzią na tak postawiony problem przemawia art. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, a także sama istota świadczenia pieniężnego regulowanego ustawą o świadczeniu pieniężnym, które należy do tej samej kategorii uprawnień co uprawnienia kombatanckie, co oznacza, że podmiot uprawniony do świadczenia pieniężnego (osoba poddana represji) powinien być traktowany tak samo jak osoba uprawniona do świadczeń kombatanckich, a w konsekwencji, skoro przyjmuje się, iż pojęcie „osoba podlegająca represjom w hitlerowskich obozach koncentracyjnych oznacza także dziecko poczęte, jeżeli urodziło się żywe", to również tak należy rozumieć pojęcie osoby podlegającej represjom w ustawie o świadczeniu pieniężnym[507].

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielając tego poglądu zwrócił uwagę na różnice w unormowaniach ustawy o kombatantach oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym. Ustawa o kombatantach nie wiąże co do zasady pojęcia osoby podlegającej represjom, określonym w tej ustawie, z posiadaniem obywatelstwa polskiego w okresie podlegania represjom. Natomiast art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym stanowi, iż świadczenie pieniężne przysługuje osobom, które w okresie podlegania represjom określonym w ustawie były obywatelami polskimi. Represje określone w art. 2 ustawy o świadczeniu pieniężnym zostały związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego w okresie podlegania represjom, a wobec tego zasadnicze znaczenie ma to, czy ofiara represji w okresie podlegania represjom posiadała obywatelstwo polskie. W czasie przebywania skarżącego wraz z matką na robotach przymusowych obowiązywała ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa

---

506 Ustawa z 31.05.1996 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 395 ze zm.).
507 RPO-530003-III z 27.04.2006 r.

Polskiego[508]. Stosownie do przepisu art. 4 tej ustawy obywatelstwo polskie nabywało się przez urodzenie lub na skutek późniejszych zdarzeń. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie było związane z nabyciem obywatelstwa ojca albo matki (art. 5), co oznaczało, iż to czy dziecko nabędzie obywatelstwo polskie przez urodzenie zależało od tego, czy ojciec albo matka dziecka w chwili jego urodzenia posiadali obywatelstwo polskie. Nabycie obywatelstwa polskiego przez urodzenie następowało więc z mocy prawa z chwilą urodzenia dziecka, jeżeli w chwili urodzenia, ojciec albo matka posiadali obywatelstwo polskie. Tak więc nabycie i posiadanie obywatelstwa polskiego nie odnosiło się do osoby przed jej urodzeniem.

Tym samym, o ile można podzielić pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego[509] z dnia 29 kwietnia 1996 r., iż pojęcie „osoba podlegająca represjom w hitlerowskich obozach koncentracyjnych" oznacza również dziecko poczęte, jeżeli urodziło się żywe, to nie sposób przyjąć, iż dziecko poczęte posiada obywatelstwo polskie i w związku z tym okres życia prenatalnego należy wliczyć do okresu podlegania represjom, o którym mowa w ustawie o świadczeniu pieniężnym. Z tych względów należy przyjąć, iż w przypadku dziecka urodzonego w okresie deportacji (wywiezienia) matki do pracy przymusowej, okres przed urodzeniem dziecka, w którym dziecko nie posiada obywatelstwa polskiego, nie jest okresem podlegania dziecka represjom w rozumieniu art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniu pieniężnym. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie w przypadku represji polegającej na deportacji (wywiezieniu) do pracy przymusowej, ponieważ minimalny okres podlegania tej represji został określony na 6 miesięcy (art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniu pieniężnym).

5. Uwarunkowanie otrzymania świadczenia deportacyjnego od stałego zamieszkania na terytorium RP

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych[510] o rozważenie możliwości

---

508 Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm.
509 Wyrok Sądu Najwyższego z 29.04.1996 r., III ARN 96/95.
510 RPO-523142-IX/06 z 28.04.2006 r.

zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających do likwidacji zapisu przyjętego w art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, uzależniającego uzyskanie prawa do otrzymywania świadczenia deportacyjnego od stałego miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Rzecznika rozwiązanie to jest sprzeczne z aksjologią ustawy, która w swoich zamierzeniach rekompensuje krzywdy osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR. Kwestionowany przepis nie jest dostosowany do prawa Unii Europejskiej. Stanowi on dyskryminację obywateli polskich zamieszkujących na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych przekazał[511] Rzecznikowi pismo do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej, w którym poinformował, iż zgadza się z Rzecznikiem, że potrzebne są działania legislacyjne mające na celu nowelizację ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych poinformował jednocześnie, że jeśli Komisja Polityki Społecznej uzna za stosowne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie, to może liczyć na poparcie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

E. Świadczenia wyjątkowe

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[512] z prośbą o uregulowanie zasad przyznawania świadczeń na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS[513]. Problem ten był już przedmiotem wystąpienia Rzecznika w 2003 r.[514] Niestety do tej pory nie został rozwiązany. Z analizy skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że brak ustawowego uregulowania zasad wypłaty świadczeń wyjątkowych

511 Pismo z 7.09.2006 r.
512 RPO-422343-III/02 z 10.10.2006 r.
513 Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.
514 Informacja za 2003 r. str. 119.

powoduje powstanie istotnych wątpliwości w zakresie praw i obowiązków osób pobierających świadczenia przyznane w trybie wyjątkowym i prowadzi do powstania rozbieżności w orzecznictwie. Istota świadczeń wyjątkowych polega na tym, że przyznaje się je osobom, które nie odpowiadają ustawowym kryteriom nabycia prawa do emerytury bądź renty. Art. 83 ust. 1 ustawy emerytalnej precyzuje jedynie wstępne warunki, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o tego typu świadczenie. Decyzja o jego przyznaniu ma charakter uznaniowy i należy do zakresu kompetencji Prezesa ZUS.

Od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej takiego świadczenia, nie przysługuje odwołanie. Na tym tle pojawiają się wątpliwości, co do możliwości odwołania od decyzji odmawiającej prawa do świadczenia w związku z podjęciem pracy w celu rehabilitacji oraz z powodu ustania przesłanki całkowitej niezdolności do pracy. Brak możliwości odwołania skutkuje niemożnością poddania ich kontroli merytorycznej sądów powszechnych. W odpowiedzi[515] Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił opinii, że niezbędne jest kompleksowe uregulowanie zasad przyznawania świadczeń w drodze wyjątku. Wprowadzenie sztywnych reguł postępowania w tym zakresie nie byłoby trafnym posunięciem. Prezes ZUS podejmując decyzję administracyjną w sprawie świadczenia przyznawanego w drodze wyjątku jest związany rygorami procedury administracyjnej. Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ostateczne decyzje Prezesa ZUS dotyczące świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku podlegają kontroli WSA w Warszawie, pod kątem zgodności z prawem materialnym oraz przepisami Kpa. Od wyroku WSA stronie przysługuje prawo złożenia skargi kasacyjnej do NSA. Świadczenia przyznawane w drodze wyjątku przez Prezesa ZUS mogą ulec wstrzymaniu, gdy zmienią się okoliczności stanowiące

---

515 Pismo z 30.11.2006 r.

podstawę ich przyznania. Decyzja organu rentowego w tym zakresie podlega kontroli sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych pod względem zgodności z obowiązującym prawem.

Rzecznik Praw Obywatelskich bada, czy ujawnione w orzecznictwie rozbieżności wykładni prawa nie powinny stanowić podstawy do wystąpienia do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym.

13. Ochrona zdrowia

A. Odpowiedzialność pracowników medycznych

1. Odpowiedzialność zawodowa

Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich, w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej lekarzy stosuje się przepisy tej ustawy, a w sprawach w niej nie uregulowanych, odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Przepisy rozporządzenia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy pozbawiają pokrzywdzonego wielu praw, które przysługiwałyby mu na podstawie Kodeksu postępowania karnego. Identyczne rozwiązania funkcjonują w przypadku pozostałych zawodów medycznych skupionych w samorządach zawodowych.

Funkcjonujący system odpowiedzialności zawodowej lekarzy, niezmiennie od lat, spotyka się z niezadowoleniem pacjentów i ich rodzin. Słaba pozycja pokrzywdzonego pacjenta jako uczestnika postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz jako strony postępowania sądowego w tzw. procesach lekarskich krytykowana jest w listach obywateli oraz organizacji zajmujących się ochroną praw pacjentów, kierowanych do Rzecznika. Główne zarzuty to: przewlekłość postępowania wyjaśniającego przed okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej ponad przewidziany termin, co niejednokrotnie prowadzi do przedawnienia karania, prowadzenie postępowania wyjaśniającego bez zachowania obowiązującej procedury, nagminne nieinformowanie skarżących o fakcie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz o przyczynach przedłużania tego postępowania, odmowa wglądu do akt postępowania, stronniczość rzeczników odpowiedzialności zawodowej oraz sądów lekarskich, powodowana solidarnością zawodową wobec obwinianych lekarzy oraz przyzwoleniem (tolerowaniem) dla nieetycznych zachowań członków korporacji lekarskiej, niejednoznaczność opinii biegłych lekarzy, brak obiektywizmu biegłych, przewlekłość opiniowania, powoływanie biegłych z tej samej placówki co obwiniony lekarz, wymierzanie zbyt łagodnych kar za

przewinienia zawodowe, aroganckie i lekceważące traktowanie pokrzywdzonych przez okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

Na przebieg postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej skarżą się również obwinieni lekarze, którzy podnoszą, że w toku postępowania naruszane są ich prawa przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

Kontynuując interwencje zapoczątkowane w 1999 r. – na przykładzie regulacji dotyczącej odpowiedzialności zawodowej lekarzy – w wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik stwierdził[516], że obowiązujące w omawianej materii uregulowania wymagają daleko idących zmian, które powinny zapewnić zgodność tych przepisów ze standardami legislacyjnymi oraz normami obowiązującej Konstytucji RP i regulacjami międzynarodowymi, a także dążyć do lepszego zagwarantowania ochrony praw uczestników postępowania oraz wzmocnienia nadzoru nad tym postępowaniem. Konieczne jest również stworzenie mechanizmów zapewniających profesjonalizm, obiektywizm, przejrzystość i skuteczność postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

– Dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego w Ministerstwie Zdrowia poinformował[517], że planowana przez resort zdrowia nowelizacja ustawy o izbach lekarskich uwzględnia wnioski zgłaszane przez Rzecznika.

2. Odpowiedzialność cywilna

Z problemem prowadzenia postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej pracowników medycznych w przedmiocie naruszenia zasad etyki i deontologii zawodowej oraz przepisów o wykonywaniu zawodu ściśle wiąże się kwestia bezpieczeństwa leczenia. Zdaniem Rzecznika, pacjenci mają prawo oczekiwać, że podejmowane wobec nich działania medyczne będą bezpieczne. Bezpieczeństwo pacjentów wymaga, aby błędy medyczne i działania niepożądane przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych były rejestrowane, a odpowiedni system postępowania zobowiązywał do analizy tych problemów i źródeł ich powstawania oraz

---

516 RPO-529650-X/06 z 11.04.2006 r.
517 W piśmie z 13.12.2006 r.

wdrożenia odpowiednich procedur naprawczych i korygujących. Ukaranie winnych nie zawsze bowiem usuwa istniejące nieprawidłowości. Ponadto obowiązujący system opieki zdrowotnej stwarza możliwości ukrywania błędów i nieprawidłowości oraz zabezpieczenia się przed roszczeniami pacjentów. Nie zapewnia też bezpieczeństwa pracownikom medycznym ujawniającym błędy i zaniedbania.

Zmiany wymaga również sposób postępowania wobec osób, które poniosły szkodę przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych, gdyż obecny system odpowiedzialności cywilnej nie zapewnia wystarczającej gwarancji z punktu widzenia ochrony praw pacjentów, a postępowanie w tej sprawie częstokroć uwłacza godności pacjenta. System odpowiedzialności za szkody medyczne powinien należycie chronić poszkodowanych. Obowiązujący reżim odpowiedzialności cywilnej wymaga wsparcia o dodatkowe rozwiązania na rzecz pacjentów poszkodowanych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Niezbędna jest interwencja ustawodawcy celem stworzenia efektywnego systemu kompensacji szkód poniesionych przez pacjentów. Wzorce w tym zakresie funkcjonują w wielu krajach zachodnich (np. fundusze gwarancyjne, ubezpieczenia pacjenta, gwarancyjna odpowiedzialność państwa).

Rozważenia wymaga możliwość opracowania i wdrożenia programu pomocy poszkodowanym przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pokrzywdzonego pacjenta pozostawia się samemu sobie, bez zapewnienia koniecznych świadczeń zdrowotnych oraz zaopatrzenia medycznego.

Rzecznik – kontynuując interwencje podjęte w 1999 r. przez swego poprzednika skierował w tej sprawie wystąpienia[518] do Ministra Zdrowia, postulując rozważenie zmiany dotychczasowego podejścia do bezpieczeństwa leczenia i sposobu pomocy pacjentom poszkodowanym przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Minister Zdrowia nie podzielił sugestii Rzecznika w powyższej materii, uznając generalnie, że przepisy prawne i działania odpowiednich jednostek ochrony zdrowia są wystarczające do rozwiązywania podnoszonych problemów. Sekretarz

---

518 RPO-529649-X/06 z 12.04.2006 r. oraz z 21.06.2006 r.

Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował[519], że jest przeciwny temu, aby zmiany legislacyjne szły w kierunku wprowadzenia zamiast odpowiedzialności za tzw. „błędy medyczne" na zasadzie winy, odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Wprowadzenie funduszu gwarancyjnego, z którego byłyby wypłacane pacjentom pewne sumy odszkodowania niezależnie od wykazania winy i związku przyczynowego, pociągałoby za sobą znaczne skutki dla finansów publicznych, ponadto spowodowałoby niewątpliwie eskalację roszczeń pacjentów.

Ministerstwo Zdrowia w ramach noweli ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych proponowało zmianę charakteru ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zakładów opieki zdrowotnej będących świadczeniodawcami, tak aby uczynić to ubezpieczenie ubezpieczeniem obowiązkowym w rozumieniu przepisów ubezpieczeniowych.

Zdaniem Ministra Zdrowia, głównymi przyczynami błędów medycznych są brak wiedzy lub umiejętności po stronie osób udzielających świadczeń zdrowotnych, a więc brak zapewnienia odpowiedniej jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych. Podstawowe znaczenie w tym względzie powinien mieć system kształcenia osób wykonujących zawody medyczne i doskonalenia ich umiejętności. Analiza jakości w ochronie zdrowia jest głównym zadaniem Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia będącym jednostką podległą i nadzorowaną przez Ministra Zdrowia. Ponadto, Ministerstwo Zdrowia za pośrednictwem Biura Praw Pacjenta pomaga pacjentom poprzez informowanie o przysługujących im prawach oraz umożliwienie kontaktu z prawnikami i konsultantami medycznymi.

W opinii Ministra Zdrowia, w omawianej materii nie jest konieczne podejmowanie działań legislacyjnych, a jedynie prowadzenie działalności szkoleniowej i analitycznej. Natomiast odmowa udzielenia świadczenia zdrowotnego w przypadkach nagłych, a także nieuzasadniona odmowa udzielania świadczenia zdrowotnego pacjentowi, któremu ono przysługuje w określonej przepisami kolejności, jest czynem zabronionym

---

519 Odpowiedzi z 29.05.2006 r. i 26.07.2006 r.

podlegającym karze, w ramach obowiązującego obecnie porządku prawnego.

3. Odpowiedzialność karna

Rzecznik podjął z urzędu sprawę dotyczącą urodzenia się dziecka z ciężkim uszczerbkiem na zdrowiu wskutek błędów popełnionych przez lekarzy w okresie przedporodowym. Na tle powyższej sprawy pojawiła się wątpliwość, czy w Kodeksie karnym nie występuje luka, skoro nie można skutecznie ścigać czynu lekarza polegającego na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego. Zgodnie z art. 157a Kodeksu karnego „Kto powoduje uszkodzenie ciała dziecka poczętego lub rozstrój zdrowia zagrażający jego życiu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2". Przepis ten został wprowadzony w 1999 r. jako próba realizacji postulatów zapewnienia ochrony podmiotowości prawnej dziecka poczętego. Wydaje się, iż praktyka stosowania tego przepisu przez organy postępowania dowodzi, iż nie spełnia on wymogu dostatecznej ochrony zdrowia dziecka poczętego. W poprzedniej kadencji Sejmu przewidywano zmianę treści tego przepisu poprzez dodanie § 1a o treści: „Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku". Projekty zmian w Kodeksie karnym będące obecnie przedmiotem procesu legislacyjnego nie zawierają tej poprawki.

Rzecznik zwrócił się[520] do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia oraz poinformowanie, czy prowadzone są obecnie prace zmierzające do nowelizacji omawianego przepisu poprzez dodanie formy nieumyślnej przestępstwa wymienionego w art. 157a § 1 Kodeksu karnego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości[521] w pełni podzielił stanowisko Rzecznika, iż obowiązujący stan normatywny nie spełnia wymogu dostatecznej ochrony zdrowia dziecka poczętego. Istniejąca luka prawna została dostrzeżona w trakcie prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad nowelizacją Kodeksu karnego. Przygotowany w

---

520 Wystąpienie RPO-533891-II/06 z 16.06.2006 r.
521 W piśmie z 27.07.2006 r.

wyniku tych prac projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw przewiduje nowelizację art. 157a Kodeksu karnego zmierzającą do objęcia penalizacją, w par. 2 tego artykułu, nieumyślnego spowodowania skutku określonego w par. 1, który zawiera dotychczasową treść art. 157a. Według projektu, ten nieumyślny występek zagrożony byłby karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Projekt nowelizacji Kodeksu karnego znajduje się na końcowym etapie prac wewnątrzresortowych.

B. Dostęp do świadczeń zdrowotnych

1. Dostęp do leków i leczenia

Głównym przedmiotem skarg obywateli w zakresie ochrony zdrowia był niezmiennie dostęp ubezpieczonych do leków i leczenia. Wśród tych listów dominowały skargi na ograniczenia w zakresie korzystania z opieki zdrowotnej wynikające z ustalanych limitów przyjęć i kolejek oraz wnioski o interwencję w sprawie zapewnienia dostępu do lekarzy specjalistów, leczenia stomatologicznego i uzdrowiskowego oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Wnioski kierowane do Rzecznika w zakresie dostępu do leków dotyczyły przede wszystkim poszerzenia wykazu chorób uprawniających do refundowanych leków oraz zwiększenia asortymentu leków przepisywanych w ustalonych schorzeniach bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub za częściową odpłatnością, głównie o leki nowoczesne. Część tych wniosków zawierała identyczną treść lub pochodziła z określonego rejonu, co może wskazywać na sterowanie ze strony podmiotów zainteresowanych refundowaniem określonego wyrobu medycznego. O wsparcie starań w sprawie dostępu do nowoczesnej terapii zwracały się organizacje pacjentów (np. obejmujące osoby chore na stwardnienie rozsiane, choroby psychiczne, w tym schizofrenię, choroby onkologiczne, autyzm, dzieci z zespołem nadpobudliwości psychoruchowej – ADHD).

Przedmiotem wniosków pacjentów lub ich rodzin były również prośby o interwencję w sprawie zmiany rozstrzygnięcia Narodowego Funduszu Zdrowia, wydanego na wniosek ubezpieczonego, w

indywidualnej sprawie dotyczącej ustalenia prawa do świadczeń (głównie drogich leków, wyrobów medycznych).

2. Dostęp do lecznictwa onkologicznego

Rzecznik z ogromnym niepokojem odbierał powtarzające się doniesienia środków masowego przekazu w sprawie utrudnionego dostępu do leczenia osób chorych na nowotwory. Informacje te znajdowały potwierdzenie w kierowanych do Rzecznika listach obywateli oraz organizacji zrzeszających pacjentów.

Dotychczasowy system organizacji i finansowania lecznictwa onkologicznego nie tylko nie zapewnia oczekiwanych możliwości wczesnego wykrywania nowotworów, ale i odpowiedniego leczenia oraz rehabilitacji chorych. Niejednokrotnie chorzy i ich rodziny nie otrzymują jednoznacznej informacji odnośnie zabezpieczenia dostępu do świadczeń onkologicznych. Informowani są o braku środków finansowych na ich leczenie, jak też „angażowani" w starania świadczeniodawców w NFZ o refundację określonych procedur medycznych lub leków bądź zapłaty za świadczenia ponadlimitowe. Najbardziej dramatyczna wydaje się sytuacja w radioterapii. Długie oczekiwanie na podjęcie leczenia często krytycznie obniża jego skuteczność i chorzy zakwalifikowani do intensywnych naświetlań ratujących życie mogą liczyć tylko na radioterapię ograniczającą skutki choroby (paliatywną).

Obecna sytuacja jest nie do przyjęcia z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz praw osoby korzystającej z ubezpieczenia zdrowotnego. Rzecznik zwrócił się[522] do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat działań resortu zdrowia i NFZ w celu zapobieżenia sygnalizowanym nieprawidłowościom.

Minister Zdrowia poinformował[523], że od 2006 r. realizacja programu zwalczania chorób nowotworowych odbywa się na mocy ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych"[524]. Zgodnie z harmonogramem realizacji

---

522 RPO-542996-X/06 z 24.10.2006 r.
523 Pismo z 28.11.2006 r.
524 Ustawa z 1.07.2005 r.

programu, w 2006 r. priorytetowym zadaniem było doposażenie i modernizacja zakładów radioterapii. Mimo podejmowanych działań sytuacja w dostępie chorych do nowoczesnej radioterapii nadal jest trudna, głównie z powodu wieloletnich zaniedbań w tym zakresie oraz wzrastającej liczby chorych wymagających tego rodzaju terapii. Zdaniem Ministra Zdrowia, osoby chore onkologicznie mają zapewniony dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej w warunkach szpitalnych, w ramach oddziałów hematologii, ginekologii onkologicznej, onkologii i hematologii dziecięcej, onkologii klinicznej oraz chirurgii onkologicznej, a także ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych. Chorzy onkologicznie obejmowani są ponadto – stosownie do potrzeb – programami terapeutycznymi (lekowymi) oraz świadczeniami w ramach „Farmakoterapii niestandardowej". Ministerstwo Zdrowia we współpracy z Narodowym Funduszem Zdrowia prowadzi również profilaktyczne programy zdrowotne skierowane do głównych grup ryzyka zachorowania na określone nowotwory.

Wojewódzkie oddziały NFZ prowadzą ciągły monitoring realizacji planu zabezpieczenia świadczeń i realizacji umów, w tym realizacji świadczeń ponad poziom określony umową oraz informacji o liczbie osób oczekujących i średnim czasie oczekiwania. Informacje te są podstawą do podejmowania działań korygujących, obejmujących m.in. zwiększenie wartości umowy w określonych rodzajach i zakresach, pozyskiwanie nowych świadczeniodawców, przesuwanie środków finansowych pomiędzy rodzajami i zakresami świadczeń.

3. Dostęp do leków i leczenia osób chorych na mukowiscydozę

W nawiązaniu do informacji Ministerstwa Zdrowia z 2005 r. w sprawie planowanych działań w kierunku poprawy opieki nad osobami chorymi na mukowiscydozę, Rzecznik zwrócił się[525] do Ministra Zdrowia z prośbą o przekazanie informacji na temat działań resortu zdrowia podjętych w ciągu ostatniego roku dla zapewnienia tym chorym właściwego dostępu do leków i leczenia oraz bezpieczeństwa zdrowotnego, a także zamierzeń Ministra Zdrowia w tym zakresie.

---

[525] RPO-534441-X/06 z 21.06.2006 r. (kontynuacja wystąpienia RPO-492614/05 z 30.12.2004 r.).

Refundacją w ramach ubezpieczenia zdrowotnego objęte są tylko podstawowe leki stosowane w leczeniu mukowiscydozy. Na rodzicach dzieci spoczywa zatem główny ciężar finansowania opieki nad chorym dzieckiem. Opieka ta wiąże się z wysokimi kosztami leczenia, których zwykle nie są w stanie ponieść rodzice i opiekunowie dzieci. Ponadto, Rzecznik prosił o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości refundacji w ramach ubezpieczenia zdrowotnego szczepionki „Aerugen", jednocześnie informując o swoim zaniepokojeniu postępowaniem NFZ w sprawie odmowy refundacji tego preparatu dla dziecka chorego na mukowiscydozę, gdy zastosowanie tej szczepionki jest niezbędne dla ratowania zdrowia i życia dziecka.

Minister Zdrowia poinformował[526] Rzecznika o zakresie dostępu osób chorych na mukowiscydozę do leków i leczenia w ramach środków publicznych oraz warunkach zmiany obowiązujących przepisów i procedur. NFZ finansuje ze środków publicznych dostęp tej grupy pacjentów również do rehabilitacji leczniczej, w tym tlenoterapii. W 2006 roku rozpoczęto badania przesiewowe noworodków w kierunku mukowizcydozy. Do 2008 r. program badań powinien objąć całą populację noworodków. Zdaniem Ministra Zdrowia w Polsce ta choroba jest zbyt późno wykrywana – średnio około 3,5 roku życia, przez co praktycznie niemożliwe jest zastosowanie profilaktyki i właściwego leczenia.

Minister Zdrowia nie widzi możliwości refundacji ze środków publicznych szczepionki „Aerugen". W uzasadnieniu podano, że mukowiscydoza nie została określona w obowiązujących przepisach jako jednostka chorobowa podlegająca obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Preparat „Aerugen" nie posiada pozwolenia na dopuszczenie do obrotu w Polsce. Leki niewpisane do Rejestru Produktów Leczniczych Dopuszczonych do Obrotu na Terytorium RP i sprowadzone z zagranicy w trybie określonym w ustawie Prawo farmaceutyczne mogą być wydane pacjentowi po wniesieniu opłaty ryczałtowej, jeżeli konieczność ich refundacji została potwierdzona przez Prezesa NFZ. Od decyzji odmownej Prezesa NFZ w przedmiocie refundacji leku niewpisanego do

---

526 W dniu 17.07.2006 r.

wymienionego Rejestru, obowiązujące przepisy prawne nie przewidują trybu odwoławczego.

Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć, iż mukowiscydoza nie jest zaliczona do chorób zakaźnych, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach[527]. W tym stanie prawnym trudno więc oczekiwać ewentualnego określenia mukowiscydozy „jako jednostki chorobowej podlegającej obowiązkowym szczepieniom ochronnym" na podstawie rozporządzenia wydanego z upoważnienia tej ustawy. Wątpliwości budzi nadto nieprzyjęcie przez resort zdrowia propozycji Rzecznika odnośnie oceny – przy pomocy odpowiednich ekspertów – spodziewanych korzyści refundacji wymienionej szczepionki osobom spełniającym kryteria do jej stosowania, w sytuacji, gdy wiadomo, że u wszystkich pacjentów z mukowiscydozą występuje, w większym lub mniejszym stopniu, jej ekspresja płucna, niejednokrotnie z ciężkimi powikłaniami, przed którymi ochronić może szczepionka „Aerugen".

W sprawie indywidualnej opisanej w wystąpieniu Rzecznika, Minister Zdrowia powołał się na orzeczenie Sądu Rejonowego, który zobowiązał NFZ do sfinansowania ze środków publicznych zakupu jedynie dwóch ampułek leku dla dziecka chorego na mukowiscydozę. Sąd nie uwzględnił żądania prawnego rodziców dziecka odnośnie praw do sfinansowania ze środków publicznych kosztów szczepionki, aż do osiągnięcia pełnoletności przez dziecko.

4. Dostęp dzieci do opieki paliatywno-hospicyjnej

Fundacja Warszawskie Hospicjum dla Dzieci zwróciła się do Rzecznika o zbadanie sprawy wymagań Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczących domowej opieki paliatywnej nad dziećmi. Zdaniem Fundacji, niektóre postanowienia treści „Szczegółowych materiałów informacyjnych o przedmiocie postępowania w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz o realizacji i finansowaniu umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju: opieka długoterminowa", nie uwzględniają dotychczasowych uwag zgłaszanych przez Fundację i są wadliwe. W opinii Fundacji, przepis, w świetle

[527] Dz.U. Nr 126, poz. 1384 ze zm.

którego „zwiększenie liczby pacjentów nienowotworowych powyżej 40% w przypadku dzieci chorujących na inne schorzenia bez nadziei na wyleczenie jest możliwe po uzyskaniu zgody oddziału wojewódzkiego Funduszu", utrudnia dostęp do opieki paliatywnej dzieci ze schorzeniami innymi niż nowotwory i jest zbędny. Ograniczenie to nie znajduje również uznania Konsultanta Krajowego w dziedzinie pediatrii, który właściwy jest w sprawie opieki nad dziećmi. Natomiast przepis dotyczący średniej liczby wizyt pielęgniarskich jest niewykonalny, a decyzje dotyczące ilości wizyt domowych powinien podejmować kierownik hospicjum, będący lekarzem.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia[528] z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz o przekazanie informacji odnośnie działań w kwestii określenia standardów postępowania i procedur medycznych stosowanych w opiece paliatywno-hospicyjnej w drodze rozporządzenia. Zdaniem Rzecznika, art. 146 pkt 1 i 3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych upoważnia Prezesa Funduszu do określenia przedmiotu postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz warunków wymaganych od świadczeniobiorców. Natomiast, w myśl art. 9 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[529], możliwość wydania standardów postępowania i procedur medycznych wykonywanych w zakładach opieki zdrowotnej, w celu zapewnienia właściwego poziomu i jakości świadczeń zdrowotnych, zastrzeżona jest do kompetencji Ministra Zdrowia, działającego w tej materii w drodze rozporządzenia.

Rzecznik przyjął do wiadomości informacje Ministra Zdrowia[530] w sprawie ograniczenia liczby objętych opieką hospicjum dzieci ze schorzeniami nienowotworowymi oraz średniej liczby wizyt pielęgniarskich w tygodniu, oparte na wyjaśnieniach centrali Narodowego Funduszu Zdrowia i znanym Rzecznikowi stanowisku w tej sprawie Prezesa Funduszu. Z uwagi jednak na informację Ministra Zdrowia odnośnie działań resortu zdrowia w sprawie dalszej merytorycznej analizy problemu udziału procentowego świadczeń udzielanych poszczególnym

---

528 RPO-546048-X/06 z 7.12.2006 r.
529 Ustawa z 30.08.1991 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).
530 Pismo z 17.01.2007 r.

grupom świadczeniobiorców przez hospicja domowe dla dzieci oraz w sprawie opieki pielęgniarskiej prowadzonej nad pacjentami hospicjum, Rzecznik postanowił nie podejmować dalszych działań w omawianej sprawie. W świetle uzyskanych informacji, w Ministerstwie Zdrowia prowadzone są prace legislacyjne nad projektem rozporządzenia w sprawie standardów postępowania i procedur medycznych z zakresu opieki paliatywno-hospicyjnej w zakładach opieki zdrowotnej, który – według zapewnień Ministra Zdrowia – zostanie skierowany do szerokich konsultacji międzyresortowych i społecznych, w tym do przedstawicieli nadzoru medycznego. Istnieje zatem możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia podnoszonych kwestii przez zainteresowane problemem osoby, środowiska i instytucje oraz właściwe w sprawie organy publiczne.

5. Dostęp do świadczeń zdrowotnych mieszkańców domów pomocy społecznej

W ocenie Rzecznika sytuacja w zakresie zapewnienia pomocy osobom, które z powodu choroby lub niepełnosprawności mają trudności w samodzielnym funkcjonowaniu, zdaje się wskazywać na brak właściwej koordynacji działań. Domy pomocy społecznej przeznaczone dla osób przewlekle chorych i niepełnosprawnych spełniają podobną rolę jak zakłady opiekuńczo-lecznicze i zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, funkcjonujące jako zakłady opieki zdrowotnej. Niejasne kryteria kwalifikowania do powyższych placówek oraz występujące nieprawidłowości w tym zakresie, a także zróżnicowane zasady działania i ponoszenia odpłatności za pobyt są powodem swoistej konkurencji między domami pomocy społecznej a wymienionymi zakładami.

Obowiązujące rozwiązania prawne oraz praktyka Narodowego Funduszu Zdrowia nie gwarantują mieszkańcom domów pomocy społecznej możliwości realizacji ich prawa do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń pielęgnacyjnych, rehabilitacyjnych i opieki długoterminowej. Mieszkańcy domów pomocy społecznej – z uwagi na brak samodzielności w funkcjonowaniu w codziennym życiu – nie mogą skutecznie korzystać z powyższych usług w lokalu świadczeniodawcy, a Narodowy Fundusz Zdrowia i podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych nie zapewniają

mieszkańcom, efektywnie i w pełnym zakresie, świadczeń w miejscu ich obecnego pobytu. W efekcie, wątpliwa jest również możliwość realizacji ustawowych zadań pomocy społecznej oraz domów pomocy społecznej, w świetle których, rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, a usługi domu pomocy społecznej powinny być świadczone na poziomie obowiązującego standardu. Sytuacja ta skłania dyrektorów domów pomocy społecznej do podejmowania działań w zakresie zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych mieszkańcom domów, które trudno uznać za zgodne z prawem. Nie jest również uregulowany status pracowników medycznych domu, jak i zakres świadczonych usług medycznych, co jest powodem niezadowolenia pracowników medycznych, głównie pielęgniarek, którym zatrudnienie w domu pomocy społecznej grozi utratą uprawnień zawodowych.

Zdaniem Rzecznika problemu nie rozwiąże zmiana dotychczasowych zasad kontraktowania świadczeń zdrowotnych przez NFZ oraz nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[531], która dopuszcza możliwość wydzielenia w ramach struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej, jednostki organizacyjnej udzielającej świadczeń zdrowotnych mieszkańcom domów pomocy społecznej lub wychowankom placówek opiekuńczo wychowawczych, zlokalizowanej na terenie danej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Zdrowia[532].

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia wyjaśnił[533], że prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, nie mogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Jeżeli osoba wymaga wzmożonej opieki medycznej, kierowana jest do zakładu opiekuńczo leczniczego lub placówki pielęgnacyjno-opiekuńczej. Nie można więc zgodzić się ze stwierdzeniem, że pacjenci ww. zakładów opieki zdrowotnej znajdują się

---

531 Ustawa z 14.05.2004 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 518).
532 RPO-537687-X/06 z 3.08.2006 r.
533 Pismo z 2.10.2006 r.

w podobnym stanie jak osoby przebywające w domach pomocy społecznej.

Mieszkańcy domów pomocy społecznej korzystają ze świadczeń zdrowotnych na zasadach ogólnych, dotyczących pozostałych obywateli. Dom pomocy społecznej umożliwia i organizuje jego mieszkańcom pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych przysługujących na podstawie odrębnych przepisów oraz pokrywa opłaty ryczałtowe i częściową odpłatność za przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, przysługujące z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Może także pokryć wydatki na niezbędne usługi pielęgnacyjne w zakresie wykraczającym poza uprawnienia wynikające z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Warunki lokalowe i wyposażenie domu powinny umożliwiać prowadzenie rehabilitacji leczniczej. Jeżeli warunki lokalowe na to nie pozwalają, kierownik domu zapewnia tę rehabilitację przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Rozwiązania realizowane przez NFZ umożliwiają dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej dla mieszkańców domów pomocy społecznej. Tworzone są nawet mechanizmy motywujące lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej do objęcia opieką tej grupy świadczeniobiorców. Odrębnym problemem jest poziom zainteresowania świadczeniodawców tym rodzajem usług, czy niewywiązywanie się świadczeniodawców z kontraktów zawartych z oddziałami NFZ.

Minister Zdrowia powołał zespół ds. opracowania założeń do ustawy pielęgnacyjnej, której regulacje będą miały znaczenie w zabezpieczeniu świadczeń pielęgnacyjnych mieszkańcom domów pomocy społecznej. Ponadto wyraził gotowość współpracy z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej w sytuacji wystąpienia problemów związanych z realizacją świadczeń opieki zdrowotnej mieszkańcom domów pomocy społecznej oraz możliwość rozpatrzenia konkretnych spraw zgłoszonych do Biura Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia. Zapewnił ponadto o podjęciu działań mających na celu monitorowanie dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej w domach pomocy społecznej.

6. Dostęp do świadczeń lekarza dentysty

W listach do Rzecznika obywatele kwestionują przepis wynikający z rozporządzenia Ministra Zdrowia[534] w sprawie wykazu gwarantowanych świadczeń lekarza dentysty i materiałów stomatologicznych oraz rodzaju dokumentu potwierdzającego uprawnienia do tych świadczeń, przewidujący finansowanie ze środków publicznych leczenia ortodontycznego wad zgryzu z zastosowaniem aparatu do zdejmowania jedno i dwuszczękowego, jedynie do ukończenia 12 roku życia. Zdaniem zainteresowanych, dostęp do świadczenia zdrowotnego znajdującego się w wykazie świadczeń gwarantowanych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia nie może być ograniczany przez jakiekolwiek kryterium pozamedyczne, takie jak wiek pacjenta. Rzecznik poprosił Ministra Zdrowia[535] o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz poinformowanie o ewentualnych zamierzeniach legislacyjnych i przewidywanych rozwiązaniach „Programu poprawy opieki stomatologicznej dzieci i młodzieży."

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował[536], że kwestionowany przepis dotyczący leczenia ortodontycznego wad zgryzu z zastosowaniem aparatu do zdejmowania, powstał w oparciu o opinie konsultantów krajowych w poszczególnych dziedzinach stomatologicznych. Projekt rozporządzenia został poddany konsultacjom społecznym, jednak nie zgłoszono uwag dotyczących leczenia ortodontycznego. Zgodnie z aktualną wiedzą medyczną leczenie wad zgryzu z zastosowaniem ortodontycznych aparatów do zdejmowania powinno być rozpoczęte wcześnie, w wieku 7 – 8 lat. Górna granica wieku, określona w rozporządzeniu, uzasadniona jest zatem wskazaniami klinicznymi do leczenia za pomocą wymienionych aparatów. Wśród priorytetów działań Ministra Zdrowia jest opracowanie i wdrożenie „Programu poprawy opieki stomatologicznej dzieci i młodzieży". Od stycznia 2006 r. prowadzone są w tej sprawie rozmowy z przedstawicielami Naczelnej Rady Lekarskiej. Na obecnym etapie brak

534 Rozporządzenie z 24.11.2004 r.
535 RPO-523424-X/06 z 7.03.2006 r.
536 Pismo z 29.03.2006 r.

ostatecznych ustaleń dotyczących przewidywanych rozwiązań w tej kwestii.

Przepisy cytowanego rozporządzenia w sprawie wykazu gwarantowanych świadczeń lekarza dentysty i materiałów stomatologicznych zawierają nieprecyzyjne zapisy, które pozbawiają część osób upośledzonych umysłowo i przewlekle chorych możliwości leczenia stomatologicznego w znieczuleniu ogólnym. Problem ten w końcu 2004 r. był przedmiotem interwencji w Ministerstwie Zdrowia Warszawskiego Hospicjum dla Dzieci, w którym odbyło się spotkanie przedstawicieli organizacji pozarządowych pracujących na rzecz wspomnianych osób. Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia[537] o przekazanie informacji odnośnie efektów zapowiadanych wówczas prac legislacyjnych i przewidywanego terminu ich zakończenia.

Z otrzymanego w tej sprawie wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Polityki Zdrowotnej Ministerstwa Zdrowia[538], wynika, że przygotowywana nowelizacja wymienionego rozporządzenia jest na etapie uzgodnień z Departamentem Prawnym. Wprowadzane zmiany zakładają przyznanie prawa do wykonywania znieczulenia ogólnego jako świadczenia gwarantowanego, przy wykonywaniu świadczeń zdrowotnych, wymienionych w rozporządzeniu, osobom niepełnosprawnym w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz chorym przewlekle.

C. Finansowanie świadczeń zdrowotnych

1. Zawieranie umów o świadczenia zdrowotne

Jak co roku, w okresie rozstrzygania postępowań w sprawie umów o świadczenia zdrowotne na najbliższy okres, świadczeniodawcy niezadowoleni z rozstrzygnięć Narodowego Funduszu Zdrowia, wnosili o interwencję w tej sprawie. Na tle jednej z indywidualnych spraw w tej materii, pojawił się problem ustalenia „dnia ogłoszenia o rozstrzygnięciu postępowania” w sprawie zawarcia umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, o którym mowa w art. 154 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowych ze środków publicznych. Rozbieżność

---

537 RPO-498653-X/06 z 12.12.2006 r.
538 Pismo z 15.12.2006 r.

stanowisk w tym zakresie dyrektora oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia oraz zainteresowanego świadczeniodawcy uzasadniała wystąpienie Rzecznika do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia[539]. Dotychczasowa korespondencja w tej sprawie[540] nie doprowadziła do wyjaśnienia sprawy, co uzasadnia dalsze prowadzenie postępowania w tej materii.

2. Uzależnianie wykonania *badań lekarskich od zakupu tzw. „cegiełek"*

W Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej w Z., na podstawie decyzji Starosty Z., prowadzono zbiórkę publiczną poprzez sprzedaż „cegiełek". Od wykupienia cegiełek o określonej wartości SP ZOZ uzależniała wykonanie niektórych badań. Z wyjaśnień Starosty wynikało, że możliwość zakupu „cegiełek" proponuje się dopiero wówczas, kiedy pacjent prosi o znaczne przyspieszenie terminu badania lub wykonanie go poza kolejnością.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia[541] o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opisanych naruszeń praw pacjentów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia zwrócił się do Starosty Powiatu Z. o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie, podkreślając jednocześnie, że świadczenia opieki zdrowotnej w szpitalach i świadczenia specjalistyczne w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej udzielane są według kolejności zgłoszenia. Odstępstwa od tej zasady uregulowane zostały w sposób wyczerpujący w przepisach art. 20-23 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Niedopuszczalna jest zatem zmiana kolejności udzielania świadczeń zdrowotnych po uiszczeniu przez pacjenta dodatkowej opłaty np. w formie wykupu „cegiełek" oraz w jakiejkolwiek innej formie pobieranie opłat z tytułu świadczeń zdrowotnych udzielanych ubezpieczonym. W wyniku tej interwencji zaprzestano stosowania niedopuszczalnych praktyk w dostępie do badań diagnostycznych.

---

539 RPO-546098-X/06 z 12.12.2006 r.
540 Pismo Prezesa NFZ z 28.12.2006 r.
541 RPO-522890-X/06 z 1.08.2006 r.

3. Zasady finansowania pobytu pacjentów w zakładzie opiekuńczo-leczniczym

W związku z indywidualną skargą dotyczącą zasad finansowania pobytu pacjentów w zakładzie opiekuńczo-leczniczym wchodzącym w skład Samodzielnego Publicznego ZOZ w S., Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające. Ustalono, że niezależnie od opłat przewidzianych w przepisach prawa, SP ZOZ pobiera dodatkową opłatę od pacjentów i ich rodzin za pobyt w zakładzie. Sankcją za niewpłacenie „z góry" ustalonej opłaty jest natychmiastowe wypisanie pacjenta z zakładu i obowiązek zabrania pacjenta przez opiekuna. Praktyka ta budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia obowiązujących przepisów. Interwencja Rzecznika podjęta w SP ZOZ w S. oraz u Prezydenta Miasta S. nie przyniosła rezultatu. W obu przypadkach jako uzasadnienie stosowanej praktyki wskazano treść pisma Departamentu Prawnego Ministerstwa Zdrowia w sprawie finansowania pobytu osób kierowanych do zakładów opiekuńczo-leczniczych[542]. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia[543] o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opisanych naruszeń praw pacjentów zakładu opiekuńczo-leczniczego w S.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia zgodził się[544] ze stwierdzeniem zawartym w wystąpieniu Rzecznika, że zobowiązanie pacjentów i ich opiekunów do dodatkowych opłat oraz uzależnianie wykonania decyzji o umieszczaniu pacjenta w zakładzie opiekuńczo-leczniczym od wnoszenia tych opłat pozostaje w rażącej kolizji z zadaniami wynikającymi z obowiązujących przepisów. Minister Zdrowia wystąpił do organu założycielskiego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w S. z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania opisanych naruszeń praw pacjentów Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i przestrzegania w tym Zakładzie obowiązujących przepisów prawa. Interwencja ta doprowadziła do zaprzestania stosowania niedozwolonych praktyk.

---

542 Pismo z 28.03.2001 r.
543 RPO-505104-X/05 z 4.04.2006 r.
544 Pismo z 4.05.2006 r.

4. Finansowanie kosztów badań diagnostycznych wykonywanych na żądanie zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności

Listy obywateli do Rzecznika wskazywały, iż obowiązujące przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie problemu finansowania kosztów badań diagnostycznych wykonywanych na żądanie powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. Wykonanie badań diagnostycznych i wydanie zaświadczeń lekarskich, stosownie do oczekiwań zespołu orzekającego oraz wystawienie przez świadczeniodawcę faktury spotyka się z odmową zespołu orzekającego zapłaty za wykonane świadczenia. W efekcie kosztami wykonania żądanych przez zespół orzekający badań diagnostycznych i wydania zaświadczeń obciążany jest pacjent, o ile nie uzyska tych badań i zaświadczeń w ramach ubezpieczenia zdrowotnego. Rozstrzygnięcie tej kwestii na gruncie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wymaga wszczęcia każdorazowo odpowiedniego postępowania wyjaśniającego, pozwalającego na ustalenie celu wydania świadczeniobiorcy zaświadczenia lekarskiego. Rzecznik zasygnalizował ten problem Ministrowi Zdrowia w wystąpieniu[545].

Minister Zdrowia wyjaśnił[546], że w świetle przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu finansowania kosztów badań, wydawania orzeczeń lub zaświadczeń związanych z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych, orzekaniem o niepełnosprawności, ustalaniem uprawnień w ramach ubezpieczeń społecznych, pod pojęciem „podmiot zlecający" badanie, wydanie orzeczenia lub zaświadczenia związanego z orzekaniem o niezdolności do pracy dla celów rentowych, orzekaniem o niepełnosprawności oraz ustalaniem uprawnień w ramach ubezpieczeń społecznych, należy rozumieć podmiot zinstytucjonalizowany (np. ZUS, KRUS), a nie świadczeniobiorcę. Jeżeli orzeczenie o niepełnosprawności wydawane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej

---

545 RPO-521108-X/05 z 10.01.2006 r.
546 Pismo z 17.02.2006 r.

oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności jest wydawane w celu uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego, to koszty wydania tego orzeczenia są finansowane przez NFZ. Natomiast jeżeli orzeczenie o niepełnosprawności wydane jest dla celów innych niż pomoc społeczna, dalsze leczenie, rehabilitacja, niezdolność do pracy, kontynuowanie nauki, uczestnictwo dzieci, uczniów, słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli i studentów w zajęciach sportowych i w zorganizowanym wypoczynku, to finansowanie takiego orzeczenia należy do podmiotu zlecającego. Minister Zdrowia zapewnił, że kwestie poruszone przez Rzecznika zostaną ponownie przeanalizowane podczas trwających obecnie prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

D. Wybrane zagadnienia z zakresu ochrony praw pacjenta

1. Prawa osób niepełnosprawnych

Znaczący udział wśród skarg obywateli stanowiły wnioski osób niepełnosprawnych. Najczęściej zawierały one prośby o interwencję w sprawie przyznania określonej ulgi lub pomocy (dopłaty do zakupu leków, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych, sprzętu elektronicznego, oprogramowania komputerowego, wózka inwalidzkiego, samochodu osobowego, turnusu rehabilitacyjnego, pomocy w likwidacji barier architektonicznych) bądź zmiany rozstrzygnięcia organu publicznego przyznającego pomoc (powiatowego centrum pomocy rodzinie, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ośrodka pomocy społecznej).

Osoby niepełnosprawne kwestionowały nadto orzeczony w ich przypadku przez powiatowy i wojewódzki zespół orzekający – stopień niepełnosprawności, a rodzice lub opiekunowie dzieci – odmowę zaliczenia osoby, która nie ukończyła 16 lat, do osób niepełnosprawnych. Większość wniosków o interwencję w sprawie zmiany rozstrzygnięcia powiatowego i wojewódzkiego zespołu orzekającego, a nawet sądu powszechnego, w uzasadnieniu powoływała się głównie na przesłanki

poza zdrowotne, a mianowicie utratę prawa do pomocy materialnej (np. zasiłku pielęgnacyjnego), umożliwiającej dalszą egzystencję.

2. Honorowe krwiodawstwo – Odmawianie przyjmowana krwi od mężczyzn o orientacji homoseksualnej

Z wniosku skierowanego do Rzecznika przez Prezesa Kampanii Przeciw Homofobii wynika, iż kierowana przez niego organizacja otrzymuje sygnały o praktyce stosowanej przez stacje krwiodawstwa z terenu całego kraju, polegającej na odmawianiu przyjmowania krwi od mężczyzn homoseksualnych, którzy nie ukrywają swojej orientacji seksualnej.

Warunki dopuszczalności pobierania krwi określa ustawa[547] o publicznej służbie krwi oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia[548] w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi. W świetle przepisów tego rozporządzenia, kandydat na dawcę krwi lub dawca krwi powinni odpowiadać wymaganiom zdrowotnym pozwalającym na ustalenie, że każdorazowe pobranie krwi nie spowoduje ujemnych skutków dla ich stanu zdrowia lub stanu zdrowia biorców. O spełnianiu przez kandydata na dawcę krwi lub dawcę krwi wymagań zdrowotnych orzeka lekarz po przeprowadzeniu badania lekarskiego. Wywiad lekarski powinien w szczególności zapewnić uzyskanie danych pozwalających na ustalenie braku stałych lub czasowych przeciwwskazań do oddawania krwi, określonych stosownie do kryteriów zawartych w załączniku do rozporządzenia. Załącznik ten, wśród kryteriów dyskwalifikacji stosowanych wobec dawców krwi, wymienia m.in. zachowania seksualne (osoby, które ze względu na zachowania seksualne należą do grup podwyższonego ryzyka zakażenia poważnymi chorobami mogącymi przenosić się drogą przetoczenia krwi). Rzecznik skierował wystąpienie[549] w tej sprawie do Ministra Zdrowia z prośbą o wyrażenie stanowiska odnośnie zarzutów skarżącego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował[550], że przyczyną odmowy przyjmowania krwi z powodu orientacji seksualnej nie

---

547 Ustawa z 22.08.1997 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 681 ze zm.).
548 Rozporządzenie z 18.04.2005 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 691).
549 RPO-537307-X/06 z 7.08.2006 r.
550 W dniu 05.09.2006 r.

jest sam fakt orientacji homoseksualnej, ale zwiększone ryzyko zakażenia chorobami przenoszonymi drogą przetoczeń. Obowiązujące uregulowania służą wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa przetaczanej krwi, a w konsekwencji dobru pacjenta.

Rozwiązania prawne przyjęte w Polsce obowiązują również w innych krajach europejskich, m.in. we Francji, Niemczech, Holandii, Belgii, Wielkiej Brytanii i Irlandii. Są także zgodne z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z dyrektywą EU 2004/33/EC. Zgodnie ze wspomnianą dyrektywą osoby, które ze względu na swoje zachowania seksualne należą do grup podwyższonego ryzyka zakażenia poważnymi chorobami, mogącymi przenosić się drogą przetoczenia krwi, powinny podlegać dyskwalifikacji stałej jako krwiodawcy.

Rzecznik przyjął do wiadomości stanowisko Ministra Zdrowia uznając, że przeciwwskazania do oddawania krwi przez mężczyzn homoseksualnych uzasadnione są istotnymi przesłankami merytorycznymi związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa transfuzji krwi, którym trudno odmówić racji. Przeciwwskazania te znajdują odzwierciedlenie w krajowej polityce zdrowia publicznego oraz odpowiednich regulacjach międzynarodowych.

3. Prawa pacjentów szpitali psychiatrycznych

a) nieprawidłowości w przeprowadzeniu konkursu na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego

Do Rzecznika zwrócił się uczestnik konkursu na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego wskazując na nieprawidłowe przeprowadzenie konkursu przez Biuro Praw Pacjenta przy Ministrze Zdrowia. W ogłoszeniu w sprawie naboru na omawiane stanowisko nie określono procedury wyboru Rzecznika Praw Pacjenta. Uprzywilejowano w ogłoszeniu osoby z wykształceniem medycznym, psychologicznym, socjologicznym i pedagogicznym, co stanowi naruszenie praw kandydatów z innych wykształceniem, np. prawniczym, ekonomicznym.

Analiza przedstawionej sprawy wykazała na rozbieżność między warunkami, jakie powinien spełniać kandydat na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego określonymi w art. 10c ustawy o

ochronie zdrowia psychicznego, a warunkami określonymi w ogłoszeniu, polegającą na zawężeniu kryteriów naboru wyłącznie do osób mających ukończone studia wyższe magisterskie medyczne lub humanistyczne. W warunkach konkursowych nie uwzględniono negatywnych kryteriów określonych w art. 10c wspominanej ustawy, pośród których znalazł się zakaz zatrudnienia na tym stanowisku pracowników zakładów opieki zdrowotnej oraz osób współpracujących ze świadczeniodawcami. Wprowadzono ponadto kryteria nie wynikające z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego np. wymóg posiadania miejsca zamieszkania w okręgu położenia szpitala psychiatrycznego.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia[551] Rzecznik stwierdził, że za niedopuszczalną należy uznać praktykę modyfikowania w ogłoszeniu o naborze wymogów ustawowych, jakie stawia przed kandydatem na omawiane stanowisko ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Tak ustalone zasady konkursu mogą spowodować, że nie zostaną wyłonione osoby dające rękojmię należytego wykonywania tej funkcji.

W reakcji na zastrzeżenia zgłoszone przez Rzecznika, Minister Zdrowia[552] zobowiązał Dyrektora Biura Praw Pacjenta do niezwłocznego unieważnienia konkursu na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego i jego ponownego przeprowadzenia, jak również do bezwzględnego stosowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przy ustalaniu wymogów, jakie mają spełniać kandydaci na Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

b) Przestrzeganie praw pacjentów w szpitalach psychiatrycznych

Osoby z zaburzeniami psychicznymi przebywające w szpitalach psychiatrycznych są grupą osób szczególnie narażonych na naruszenie ich praw obywatelskich. Osoby te często nie mają świadomości własnych praw i możliwości ich egzekwowania oraz nie są w stanie samodzielnie przeciwstawiać się ich naruszeniom. Znaczną część osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych stanowią osoby przyjęte bez ich zgody.

W trakcie wizytacji w szpitalach psychiatrycznych badano przestrzeganie podstawowych praw i wolności osób z zaburzeniami

---

551 RPO-537395-X/06 z 9.08.2006 r.

552 Pismo do Rzecznika Praw Obywatelskich z 2.10.2006 r.

psychicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem procedury przyjęcia bez ich zgody, stosowania środków przymusu bezpośredniego i warunki bytowe pacjentów.

• Warunki bytowe pacjentów

Specyfiką szpitali psychiatrycznych jest długi okres hospitalizacji pacjentów – w szczególnych przypadkach nawet dożywotni. istotnego znaczenia zatem nabierają warunki, w jakich pacjencie przebywają oraz zakres pomocy, jaką uzyskują w zakresie zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb. Większość z wizytowanych szpitali mieści się w zabytkowych budynkach, które poza konserwacją wymagają gruntownych remontów[553]. Panujące w nich warunki bytowe wzbudzają wątpliwości związane ze spełnieniem wymogów fachowych i sanitarnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Z rozmów z dyrektorami szpitali wynika, że szpitale są zadłużone i nie posiadają środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na bieżące remonty.

Wizytowane oddziały psychiatryczne były odpowiednio zabezpieczone przed ich samowolnym opuszczeniem przez pacjentów: wyposażone zostały w drzwi zamykane na klucz, okna ze szkła hartowanego lub oklejone folią antywłamaniową oraz kraty.

Liczba miejsc w salach wahała się od 2 do 18, a powierzchnia przypadająca na 1 łóżko była często mniejsza niż 5 m^2, co wskazuje na znaczące przepełnienie szpitali.

W wizytowanych szpitalach nie stwierdzono przypadków pobierania od pacjentów opłat za świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych. Pacjenci mieli zapewniony również bezpłatny dostęp do leków i środków pomocniczych. Wszystkie wizytowane szpitale zapewniały pacjentom ubranie szpitalne – piżamy, niektóre zapewniały inne ubrania – głównie pochodzące z darów.

Większość szpitali nie zapewnia artykułów sanitarnych. Zgodnie z zarządzeniami wewnętrznymi pacjenci przyjmowani do szpitala powinni mieć ze sobą szczoteczkę i pastę do zębów, papier toaletowy, mydło,

---

553 Np.: oddziały Szpitala Psychiatrycznego w Świeciu zajmują wolnostojące, dwupiętrowe budynki, z których większość wybudowana została jeszcze przez władze pruskie w latach 50-tych XIX w.

szampon, maszynki do golenia itd. Powyższa praktyka jest szczególnie uciążliwa dla osób doprowadzanych do zakładu w sytuacjach nagłych np.: przyjętych bez swojej zgody w trybie art. 23 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, lub osób, wobec których zastosowano środki zabezpieczające. Z rozmów z tymi pacjentami wynika, że nie mieli oni możliwości zabrania z domu chociażby najbardziej potrzebnych artykułów sanitarnych lub pieniędzy. Wymagane artykuły sanitarne mogą być dostarczane przez rodzinę. Jednakże pracownicy socjalni podkreślali, iż osoby przyjmowane bez zgody są często w konflikcie z rodziną i nie mają żadnych osób bliskich, które mogłyby i chciały im pomóc.

Osoby te często nie posiadają żadnych stałych środków finansowych na swoje utrzymanie (np. rent, emerytur). W takich sytuacjach jedynym źródłem uzyskania pomocy finansowej – jest jednorazowa zapomoga z pomocy społecznej[554]. Należy podkreślić, że nie wszyscy pracownicy socjalni wiedzą o takiej możliwości i wskazują ją pacjentom. Do czasu uzyskania jakichkolwiek środków finansowych osoby te są uzależnione od dobrej woli personelu szpitala i innych pacjentów. Z rozmów z nimi wynikało, iż zależność tę postrzegają jako poniżającą.

Wizytowane szpitale zapewniają pacjentom bezpłatne wyżywienie. We wszystkich szpitalach pacjenci otrzymywali trzy posiłki dziennie. Pacjenci nie skarżyli się na jakość wydawanych posiłków lecz na ich niskokaloryczność. Z rozmów z dyrektorami szpitali wynika, że stawki żywieniowe na jednego pacjenta wahają się od 4 zł (2003 r.) do 10 zł (2005 r.). Większość pacjentów w miarę możliwości finansowych dożywia się we własnym zakresie.

Problemem zgłaszanym przez pacjentów w większości szpitali są utrudnienie związane z praniem rzeczy osobistych. W oddziałach szpitalnych brak jest: pralek, wanienek oraz pomieszczeń przeznaczonych do suszenia rzeczy. Szpitale nie zapewniają również środków piorących. Incydentalnie, szpitale zapewniają pacjentom możliwość korzystania ze swojej pralni.

W każdym z wizytowanych szpitali są zatrudnieni pracownicy socjalni, którzy pomagają pacjentom w spawach dotyczących m.in.

---

554 Od wystąpienia o zapomogę do jej wypłaty mija średnio od jednego do trzech miesięcy.

postępowań przed organami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pomocy społecznej oraz otrzymania miejsca w domu pomocy społecznej po zakończeniu hospitalizacji. Z rozmów z pacjentami wynika, że wielu z nich otrzymało renty lub świadczenia z pomocy społecznej tylko dzięki pomocy pracowników socjalnych.

• Prawa pacjentów

Pacjenci przebywający w wizytowanych szpitalach psychiatrycznych mają zapewnione bezpłatne świadczenia zdrowotne związane z ich chorobą główną jak również chorobami współistniejącymi. Ponadto pacjenci mają dostęp do lekarza stomatologa oraz lekarzy specjalistów.

Wszystkie wizytowane szpitale psychiatryczne zapewniają pacjentom możliwość uzyskania dodatkowej opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską lub inną osobę wskazaną przez pacjenta. Jednakże, ze względu na specyfikę szpitala psychiatrycznego i specyfikę leczenia osób z zaburzeniami psychicznymi, pacjenci i ich rodziny wykazują niskie zainteresowanie dodatkową opieką.

Pacjenci mogą bez ograniczeń porozumiewać się z rodziną i innymi osobami, ich rozmowy oraz korespondencja nie są kontrolowane. Jedynie w jednym ze szpitali stwierdzono praktykę kontrolowania korespondencji sądowej i urzędowej adresowanej do pacjentów. Na pewne utrudnienia pacjenci napotykają przy kontakcie telefonicznym, gdyż nie na wszystkich oddziałach znajdują się aparaty telefoniczne. W szczególnych przypadkach możliwość kontaktu telefonicznego jest ograniczana ze względu na stan zdrowia pacjenta.

Wizytowane szpitale zapewniają pacjentom dostęp do opieki duszpasterskiej. Na terenie większości szpitali znajdują się kaplice. Msze są odprawiane przynajmniej raz w tygodniu. W sytuacji, gdy na terenie szpitala nie ma kaplicy – pacjenci raz w tygodniu mogą uczestniczyć w mszy w parafialnym kościele. Przynajmniej raz w tygodniu duchowni odwiedzają pacjentów. Nie stwierdzono żadnego przypadku ograniczenia prawa do opieki duszpasterskiej w wizytowanych szpitalach.

• Dostęp do informacji o prawach pacjentów

W większości wizytowanych szpitali pacjenci mają należyty dostęp do informacji o swoich prawach. W trakcie przyjęcia do szpitala pacjenci są informowani o przysługujących im prawach. W oddziałach szpitalnych

w miejscach widocznych i dostępnych dla pacjentów wywieszone są teksty kart praw pacjenta, a na żądanie pacjentów jest udostępniany regulamin porządkowy szpitali. Pacjenci nie mają dostępu do tekstów ustaw i rozporządzeń regulujących ich prawa, jak również do informacji o instytucjach, do których mogą zwrócić się w razie ich naruszenia.

Analiza „kart praw pacjenta”[555] wskazuje, że w większości szpitali są one nieaktualne lub niekompletne. Odnośnie regulaminów porządkowych należy stwierdzić, że w sposób dość pobieżny regulują one prawa pacjentów w szpitalach. Brak jest w nich informacji np.: o trybie przyjęcia i zwolnienia ze szpitala psychiatrycznego przewidzianym w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego oraz Kodeksie karnym wykonawczym, prawie osób chorych psychicznie lub upośledzonych umysłowo przebywających w publicznym szpitalu psychiatrycznym do bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych, dodatkowej opieki pielęgnacyjnej sprawowanej przez osobę bliską, trybie stosowania środków przymusu, udzielaniu przepustek.

Wątpliwości budzi stosowanie regulaminów oddziałowych, które w sposób bezpośredni określają prawa i obowiązki pacjentów. W większości szpitali są one wydawane w formie zarządzeń dyrektorów, a nie załączników do regulaminu porządkowego. Należy podkreślić, że jako zarządzenia nie mogą być adresowane do pacjentów, lecz wyłącznie do pracowników szpitali.

• Stosowanie środków przymusu bezpośredniego

W trakcie wizytacji stwierdzono, że we wszystkich szpitalach są stosowane środki przymusu bezpośredniego. Z analizowanej dokumentacji indywidualnych pacjentów wynika, że najczęściej stosowanym środkiem przymusu jest unieruchomienie z zastosowaniem pasów, uchwytów i kaftana bezpieczeństwa. W wielu szpitalach jest to jedyny dokumentowany środek przymusu. Pozostałe środki nie są odnotowywane w dokumentacji indywidualnej, gdyż nie są uważane przez personel medyczny za środki przymusu lub personel nie jest świadomy obowiązku ich odnotowywania. Zasadnicze wątpliwości, co do zgodności z prawem budzi brak dokumentowania stosowania wobec chorych przytrzymania

---

555 Karty te zawierają wyciąg z przepisów ustawowych dotyczących praw pacjentów.

oraz przymusowego stosowania leków – jako środka przymusu bezpośredniego. W art. 18 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz § 3 i § 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 sierpnia 1995 r., przytrzymanie zdefiniowane jest jako krótkotrwałe unieruchomienie osoby z użyciem siły fizycznej, natomiast przymusowe zastosowanie leków jest doraźnym lub przewidzianym w planie postępowania leczniczego wprowadzeniem leków do organizmu osoby bez jej zgody. W myśl art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, każdy wypadek zastosowania przymusu przez lekarza zakładu opieki zdrowotnej, podlega ocenie kierownika tego zakładu w ciągu 3 dni. W badanych księgach raportów pielęgniarskich nie stwierdzono wpisów zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci przytrzymania i przymusowego podania leków.

W trakcie wizytacji stwierdzono, iż poza dopuszczalnymi środkami przymusu bezpośredniego są stosowane inne formy przymusu w postaci zamykania pacjentów w salach wieloosobowych i innych pomieszczeniach nie przystosowanych do pełnienia tej funkcji. Należy podkreślić, że zdecydowana większość szpitali psychiatrycznych nie posiada pomieszczeń przystosowanych do izolacji pacjentów.

W większości szpitali kierownicy nie wywiązują się z obowiązku przeszkolenia pracowników medycznych w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego. Szkolenia są iluzoryczne i często sprowadzają się wyłącznie do ogólnego zapoznania personelu z obowiązującymi przepisami. Prowadzi to do sytuacji, w której środki te są stosowane przez osoby nieznające technik bezpiecznego obezwładniania pacjentów i niepotrafiące w sposób prawidłowy dokumentować użycia środków przymusu bezpośredniego. Jedynie w dwóch wizytowanych szpitalach personel został w sposób profesjonalny przeszkolony w zakresie stosowania środków przymusu.

• Przyjęcie do szpitala psychiatrycznego

Osoba z zaburzeniami psychicznymi może zostać przyjęta do szpitala psychiatrycznego w trybie dobrowolnym (za zgodą), trybie przymusowym (bez zgody) oraz w sytuacji, gdy nie jest w stanie wyrazić swojej zgody. W trakcie wizytacji prowadzonych w szpitalach psychiatrycznych

analizowano wszystkie wyżej wymienione tryby przyjęcia do szpitala psychiatrycznego.

Podstawowe naruszenia procedury przyjęcia do szpitala psychiatrycznego związane są z odbieraniem przez personel szpitali zgody na przyjęcie od pacjentów, którzy tej zgody nie byli w stanie udzielić lub nie mieli takiego prawnego obowiązku, niedopełnieniem przez dyrektorów szpitali obowiązku zawiadomienia, w ciągu 48 godzin od chwili przyjęcia sądu rodzinnego i opiekuńczego o przyjęciu pacjenta bez zgody. Za szczególnie rażące należy uznać stwierdzone naruszenia art. 24 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Zgodnie z powołanym przepisem pobyt w szpitalu osoby przyjętej w omawianym trybie nie może trwać dłużej niż 10 dni. W jednej ze spraw osoba przyjęta na podstawie art. 24 ustawy przebywała w szpitalu 253 dni pomimo jednoznacznego stanowiska pacjentki o braku zgody na pobyt w szpitalu psychiatrycznym, upływu ustawowego 10 dniowego terminu przymusowej hospitalizacji, opinii biegłego o braku podstaw do leczenia w warunkach oddziału psychiatrycznego oraz postanowieniu Sądu Rodzinnego i Opiekuńczego stwierdzającego brak podstaw do dalszego pobytu pacjentki w szpitalu i nakazującego jej niezwłoczne wypisanie. O zbadanie przedmiotowej sprawy Rzecznik zwrócił się do Prokuratury Rejonowej[556].

4. Ratownictwo medyczne

Akcja ratownicza podczas katastrofy budowlanej w dniu 28 stycznia 2006 r. w Katowicach pokazała, jak ważne jest stworzenie odpowiednich podstaw prawnych i wdrożenie nowoczesnego systemu ratownictwa medycznego powiązanego z systemem postępowania w sytuacjach kryzysowych. Mając na uwadze odkładanie przez kolejne rządy terminu wejścia przyjętej przed pięcioma laty ustawy w tej materii, Rzecznik zwrócił się[557] do Ministra Zdrowia z prośbą o udzielenie informacji na temat stanu zaawansowania prac nad projektem nowej ustawy o systemie ratownictwa medycznego oraz odnośnie działań resortu zdrowia w kierunku usprawnienia dotychczas działającego systemu ratownictwa

---

556 RPO-529446-X/06 z 5.06.2006 r.
557 RPO-524207-X/06 z 3.02.2006 r.

medycznego i możliwości wdrożenia przepisów nie wymagających wysokich nakładów finansowych z budżetu państwa.

Ministerstwo Zdrowia ograniczyło się do poinformowania Rzecznika[558], że został przygotowany wstępny projekt ustawy o ratownictwie medycznym. Do czasu jej wejścia w życie obowiązują przepisy ustawy o świadczeniu usług ratownictwa medycznego[559] oraz ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym[560].

Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Zdrowia, od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym[561], która ma na celu usprawnienie dotychczas działającego systemu ratownictwa.

5. Stworzenie zagrożenia dla zdrowia i życia pacjentów przez producenta leku Corhydron

Decyzją Głównego Inspektora Farmaceutycznego[562] na terenie kraju wprowadzono całkowity zakaz stosowania leku Corhydron produkcji Jelfa S.A.

W związku z artykułem[563] zamieszczonym w „Gazecie Wyborczej", Rzecznik zwrócił się[564] z prośbą o poinformowanie o dokonanych przez Policję ustaleniach i wszczętych działaniach w sprawie niebezpiecznego dla zdrowia i życia pacjentów leku Corhydron.

Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował[565], że polecił Komendantom Wojewódzkim/Stołecznemu Policji nawiązanie kontaktu z Dyrektorami Oddziałów NFZ w celu ustalenia danych osobowych osób korzystających na zasadzie refundacji z leku Corhydron, uzgodnienie dotarcia do tych osób w celu ich uprzedzenia o istniejącym zagrożeniu, nawiązanie kontaktu z Wojewódzkimi Inspektorami Farmaceutycznymi w celu dokonania ustaleń w aptekach na terenie województwa dotyczących adresów osób, które nabyły lek bez refundacji.

---

558 Pismo z 15.02.2006 r.
559 Ustawa z 6.12.2002 r. (Dz.U. Nr 241, poz. 2073 ze zm.).
560 Ustawa z 25.07.2001 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 1207 ze zm.).
561 Ustawa z 8.09.2006 r. (Dz.U. Nr 191, poz. 1410).
562 Decyzja z 9.11.2006 r.
563 „Tajny raport Policji: corhydron przyczyną śmierci nawet 11 osób" – „Gazeta Wyborcza" z 20.11.2006 r.
564 RPO-545397-II/06 z 1.12.2006 r.
565 W dniu 15.12.2006 r.

Ponadto, Komenda Główna Policji opracowuje, na podstawie danych uzyskanych z Komend Wojewódzkich/Stołecznej Policji, „Informację dotyczącą prowadzonych przez jednostki organizacyjne Policji postępowań przygotowawczych wszczętych na materiałach własnych lub powierzonych do dalszego prowadzenia przez prokuratury oraz postępowań sprawdzających prowadzonych w związku z zaistniałym zagrożeniem życia i zdrowia pacjentów stosujących lek o nazwie Corhydron". Na dzień 11 grudnia 2006 r. jednostki organizacyjne Policji prowadziły łącznie 176 postępowań w związku z zaistniałym zagrożeniem życia i zdrowia pacjentów stosujących lek Corhydron.

E. Problem emigracji pracowników medycznych

W wystąpieniu[566] do Ministra Zdrowia Rzecznik wyraził zaniepokojenie z powodu odpływu pracowników medycznych spowodowanego wyjazdami do pracy za granicą lub rezygnacją z wykonywania zawodu medycznego. Brak wystarczającej liczby lekarzy i pielęgniarek oraz konieczność podejmowania dodatkowego zatrudnienia prowadzi do przemęczenia pracowników oraz obniżenia jakości świadczeń opieki zdrowotnej.

Zakłady opieki zdrowotnej z powodu niedoboru lub braku odpowiednich pracowników medycznych niejednokrotnie odmawiają przyjęć pacjentów oraz udzielania zalecanych im świadczeń zdrowotnych, w tym wykonywania zabiegów operacyjnych. Szczególny niepokój budzi niedobór lekarzy anestezjologów, uprawnionych do wykonywania znieczulenia a także intensywnej terapii oraz reanimacji.

Podnoszony problem zdaje się nasilać i dotyczyć coraz większej liczby publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Stanowi zatem realne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Powstaje również pytanie, czy nasze państwo stać na marnowanie potencjału wykształconych pracowników medycznych, podejmujących pracę za granicą lub rezygnujących z wykonywania zawodu medycznego. Zdaniem Rzecznika, sytuacja ta wymaga nie tylko wnikliwej obserwacji,

---

566 RPO-537569-X/06 z 4.08.2006 r.

ale i oceny przyczyn zjawiska oraz wdrożenia działań zapobiegających ewentualnym zagrożeniom, a następnie stałego monitorowania problemu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformowała[567] o działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia rozszerzaniu się skali migracji kadry medycznej. W dniu 6 września 2006 r. weszła w życie ustawa[568] o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń. Przepisy ustawy określają zasady przekazania dodatkowych środków finansowych świadczeniodawcom na podwyżki wynagrodzeń pracowników. Podstawę przekazania środków stanowi umowa o udzielenie świadczeń zdrowotnych zawarta między świadczeniodawcą a NFZ.

Działający na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów[569] Zespół do Spraw Opracowania Zasad Zatrudniania i Wynagradzania w Ochronie Zdrowia opracowuje obecnie propozycje nowych podstaw prawnych zatrudniania i wynagradzania w ochronie zdrowia. W szczególności Zespół prowadzi prace nad określeniem sposobu waloryzacji wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia.

Jednocześnie realizowany jest program monitorowania migracji personelu medycznego, którego celem jest ocena aktualnej skali i przyczyn migracji oraz ewentualnych skutków dla systemu ochrony zdrowia w kraju, stanu zabezpieczenia kadr medycznych i określenia potrzeb kształcenia specjalistów. W celu zapobieżenia rozszerzaniu się zjawiska migracji zwiększono limity miejsc szkoleniowych w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii. Zwiększenie limitów miejsc specjalizacyjnych jest ograniczone przez kadrowe i bazowe możliwości ośrodków szkoleniowych oraz troskę o należyty przebieg i jakość procesu dydaktycznego. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że została wystosowana prośba do wojewodów o dokonanie oceny zabezpieczenia kadr medycznych na terenie województw.

Rzecznik przyjął do wiadomości wyjaśnienia Ministra Zdrowia w tej sprawie. Wskazywane działania resortu zdrowia, zmierzające do eliminowania skutków sygnalizowanych problemów, wydają się jednak

---

567 W dniu 20.09.2006 r.
568 Ustawa z 22.07.2006 r. (Dz.U. Nr 149, poz. 1076).
569 Zarządzenie z 22.05.2006 r.

niewystarczające. Dotychczasowe bowiem zmiany funkcjonowania opieki zdrowotnej oraz poziom wzrostu wynagrodzeń pracowników medycznych nie spełniają oczekiwań środowiska medycznego. Wątpliwości budzi również zapewnienie Ministra Zdrowia o ułatwianiu możliwości rozwoju zawodowego, zważywszy m.in. na drastyczne ograniczenie możliwości odbywania w 2007 r. specjalizacji lekarzy w ramach rezydentury (liczby rezydentur) oraz wyłączenie lekarzy rezydentów z systemu wzrostu wynagrodzeń wynikających z ustawy z dnia 22 lipca 2006 r.

F. Akcja protestacyjna lekarzy

W wystąpieniu[570] do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Naczelnej Izby Lekarskiej Rzecznik wyraził zaniepokojenie strajkiem lekarzy, a szczególnie sytuacją, w której lekarze i zakłady opieki zdrowotnej odmawiali przyjęć pacjentów oraz udzielania zalecanych świadczeń zdrowotnych, w tym wykonywania zabiegów chirurgicznych. Nie były również respektowane wcześniejsze ustalenia dotyczące terminu udzielania porady lub przyjęcia do szpitala, wynikające z kolejności zgłoszenia. Szczególny niepokój Rzecznika wzbudziła odmowa udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy szpitali i innych zakładów opieki zdrowotnej przeznaczonych dla dzieci.

Rzecznik przypomniał o art. 73 Kodeksu Etyki Lekarskiej, w myśl którego „lekarz decydujący się na uczestniczenie w zorganizowanej formie protestu nie jest zwolniony od obowiązku udzielania pomocy lekarskiej, o ile nieudzielanie tej pomocy może narazić pacjenta na utratę życia lub pogorszenie stanu zdrowia".

Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej stwierdziła[571], że przebieg akcji protestacyjnej jest na bieżąco konsultowany z Komisjami Etyki Okręgowych Rad Lekarskich, tak aby nie został naruszony Kodeks Etyki Lekarskiej, zwykła ludzka przyzwoitość oraz sumienność i rzetelność w wykonywaniu zawodu lekarza. Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej, a także okręgowi rzecznicy nie otrzymali

---

570 RPO-532888-X/06, z 25.05.2006 r.
571 W piśmie z 2.06.2006 r.

informacji, aby ktokolwiek pozostał bez pomocy w sytuacji, kiedy była ona niezbędna.

14. Ochrona środowiska

1. Budowa obwodnicy Augustowa przez Dolinę Rospudy

Rzecznik przystąpił[572] do postępowania administracyjnego toczącego się przed Ministrem Środowiska z odwołania od decyzji Wojewody Podlaskiego o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej Nr 8 (granica państwa – Wrocław – Warszawa – Białystok – Suwałki – granica państwa), na obszarze gmin Nowinka, Augustów, miasto Augustów.

Zaskarżonej decyzji Rzecznik zarzucił niezgodność z art. 33 ust. 1 w związku z art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody poprzez niespełnienie przesłanek warunkujących wydanie tego rozstrzygnięcia oraz art. 5 w związku z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez nieuwzględnienie przez organ w wydanej decyzji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, oraz wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji, a także o wstrzymanie jej wykonania do czasu rozpatrzenia odwołania.

Wojewoda Podlaski wydał zaskarżoną decyzję po rozpatrzeniu wniosku Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad Oddział w Białymstoku.

Planowana inwestycja przecina obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Puszcza Augustowska" oraz projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk Natura 2000 „Ostoja Augustowska". Sieć obszarów Natura 2000 jest formą ochrony przyrody, która została wprowadzona w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i jest konsekwencją postanowień dyrektywy Rady[573] w sprawie ochrony dzikich ptaków oraz dyrektywy Rady[574] w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory. Obszary chronione przewidziane w tych dyrektywach składają się na europejską sieć obszarów Natura 2000. Dyrektywy Unii Europejskiej generalnie nie wywołują skutków prawnych na terenie państw członkowskich. Postanowienia dyrektyw powinny być

---

572 RPO-537753-IV/06 z 27.12.2006 r.
573 Nr 79/409/EWG z 2.04.1979 r.
574 Nr 92/43/EWG z 21.05.1992 r.

przetransponowane do systemu prawa krajowego. Ponadto organy administracyjne, obok sądów, są obowiązane do przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i do odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym.

W polskim systemie prawa ochrona przyrody stanowi jedną z konstytucyjnie chronionych wartości w ramach ogólniejszego pojęcia jakim jest ochrona środowiska. Zasadniczą rolę odgrywa tutaj art. 5 Konstytucji, który sytuuje ochronę środowiska i zrównoważony rozwój[575] pośród fundamentalnych wartości stanowiących podstawy ustroju państwa. Konstytucja RP nakłada szereg obowiązków w zakresie ochrony środowiska na władze publiczne. Obowiązki te określa w szczególności art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowiący, m.in. że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, oraz że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Zgodnie z brzmieniem art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo wojewoda może zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000.

Art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określa z kolei szczególną sytuację, gdy na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym. Wówczas zezwolenie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 może zostać udzielone wyłącznie w przypadku, gdy istnieją określone w tym przepisie przesłanki, m.in. ze względu na ochronę zdrowia i życia ludzi.

---

[575] Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska „zrównoważony rozwój" jest to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W ocenie Rzecznika nie można podzielić argumentów zawartych w uzasadnieniu decyzji, że w przedmiotowej sprawie występuje nadrzędność interesu publicznego w postaci ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z kolizją wartości chronionej przez ustawodawcę, jaką jest ochrona przyrody, z dobrami prawnymi w postaci zdrowia i życia ludzkiego oraz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego. Istnieje bowiem możliwość takiego przeprowadzenia obwodnicy, która w jednakowy sposób zapewniłaby ochronę dla wszystkich tych dóbr, bez konieczności poświęcania jednego z nich.

W ocenie Rzecznika organ administracji nie dokonał w wystarczającym stopniu analizy alternatywnych rozwiązań, do czego był zobligowany na mocy art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Wojewoda Podlaski w uzasadnieniu decyzji stwierdził, że działa na wniosek inwestora i w granicach tego wniosku. Zdaniem Wojewody skuteczne kwestionowanie przyjętego wariantu usytuowania drogi było możliwe na wcześniejszym etapie postępowania administracyjnego. Rzecznik nie zgadza się z tym stwierdzeniem i przypomina, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji będącej przedmiotem tego postępowania została wydana w dniu 6.03.2003 r., a więc w zupełnie odmiennym stanie prawnym od obowiązującego obecnie – nie obowiązywał żaden z przepisów ustawy z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody w przedmiocie ochrony obszarów Natura 2000. Ponadto z uwagi na fakt, że akcesja Polski do Unii Europejskiej nastąpiła w dniu 1 maja 2004 r., formalnie przy wydawaniu decyzji nie mógł być brany pod uwagę dorobek prawny Wspólnot Europejskich.

Skoro w ocenie Rzecznika nie zachodzą przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 34 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, zgoda na realizację przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na obszar siedlisk przyrodniczych oraz gatunków priorytetowych, dla których został wyznaczony obszar Natura 2000, powinna zostać wydana po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej, a więc w trybie art. 34 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody.

Komisja Europejska w wyniku złożonych skarg wszczęła postępowanie w sprawie dotyczącej naruszenia przez Polskę

wspólnotowego prawa ochrony środowiska dotyczącego obszarów Natura 2000 w wyniku planowanego przedsięwzięcia – budowy korytarza drogowego „Via Baltica" – na odcinku będącym przedmiotem zaskarżonej decyzji. W wyniku tego Polska otrzyma pierwsze pisemne ostrzeżenie Komisji Europejskiej. W wypadku stwierdzenia w toku prowadzonego przez Komisję postępowania wyjaśniającego, naruszenia przepisów traktatów lub innych aktów wspólnotowych może ona również wnieść skargę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Minister Środowiska z niewielkimi zmianami utrzymał w mocy decyzję Wojewody Podlaskiego. Rzecznik rozważa zaskarżenie jej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

2. Transport do Polski odpadów i szkodliwych substancji chemicznych

Środki masowego przekazu nagłośniły sprawę wwozu na terytorium Polski odpadów pochodzących z Niemiec, Holandii, Austrii i Włoch. Zjawisko to zostało spowodowane wprowadzeniem nowych regulacji prawnych, zgodnie z którymi przedsiębiorcy zajmujący się zbieraniem odpadów komunalnych, przed złożeniem ich na wysypisku, muszą dokonać ich wstępnej segregacji, co generuje znaczne koszty. W związku z tym odpady wwożone są do Polski pod pretekstem ich recyklingu. W rzeczywistości są one porzucane na nieczynnych i niedozorowanych wysypiskach śmieci. Krajowa Izba Gospodarcza szacuje, iż w skali miesiąca nielegalnie przez granicę przewozi się nawet sto tysięcy ton odpadów. Zjawisku temu sprzyja fakt, że z dniem wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, na granicy z Republiką Federalną Niemiec przeprowadza się jedynie wyrywkowe kontrole. Ten szkodliwy dla środowiska naturalnego i zdrowia obywateli proceder powinien spotkać się ze zdecydowaną reakcją ze strony organów władzy publicznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska i Komendanta Głównego Straży Granicznej[576] o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia działań w celu przeciwdziałania temu zjawisku.

---

576 RPO-541862-X/06 z 13.10.2006 r.

Komendant Główny Straży Granicznej poinformował[577], że jednym z zadań funkcjonariuszy SG jest zapobieganie transportowaniu przez granicę państwową bez wymaganego zezwolenia odpadów i szkodliwych substancji chemicznych. Aby przeciwdziałać nielegalnemu wwozowi odpadów przez granicę wewnętrzną UE Straż Graniczna stosuje szczegółowe kontrole wytypowanych transportów. Typowanie pojazdów do kontroli jest wynikiem m.in. oceny dokumentów, zachowania się kierowcy lub przeprowadzanego rozpoznania i posiadanych informacji.

W I półroczu 2006 r. funkcjonariusze Straży Granicznej nie zezwolili na wjazd do Polski ponad 630 transportom z materiałami i substancjami stanowiącymi zagrożenie dla środowiska. Najwięcej zawróconych transportów pochodziło z Niemiec (443), Francji (21), Austrii (15), Wielkiej Brytanii (14), Czech (10) i Belgii (10).

Podjęto prace nad porozumieniem między Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Ministrem Finansów oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów. Do Komendantów Oddziałów Straży Granicznej na zachodnim i południowym odcinku granicy państwowej przekazano polecenie nasilenia kontroli w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu napływowi odpadów na terytorium Polski oraz zacieśnienia współpracy na szczeblu regionalnym z wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska, organami Służby Celnej i Inspekcji Transportu Drogowego. Komenda Główna Straży Granicznej wystąpi do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z propozycją zorganizowania akcji kontrolnej w przejściach granicznych i na drogach dojazdowych do granicy państwowej w celu kontroli transportów przewożących odpady.

3. Uciążliwe dla mieszkańców zapachy z okolicznych zakładów przemysłowych

Rzecznik otrzymuje liczne sygnały od obywateli zamieszkujących w pobliżu zakładów przemysłowych, których funkcjonowanie powoduje powstawanie immisji zapachowych. Stanowią one istotną uciążliwość w życiu codziennym, a często wręcz uniemożliwiają normalne funkcjonowanie. W związku z tym Rzecznik zasygnalizował, że art. 222

[577] 8.11.2006 r.

ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska zawiera upoważnienie dla Ministra Środowiska do wydania, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, rozporządzenia określającego wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że w Ministerstwie Środowiska trwają od dłuższego czasu prace nad projektem tego aktu prawnego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska[578] o poinformowanie o etapie procesu legislacyjnego oraz przewidywanym terminie wydania rozporządzenia.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformował[579], że art. 222 ustawy – Prawo ochrony środowiska zawiera upoważnienie fakultatywne dla Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia w sprawie wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metod oceny zapachowej jakości powietrza. W resorcie środowiska opracowano dotąd kilka projektów rozporządzeń mających na celu uregulowanie tego zagadnienia. Przeprowadzono szereg konsultacji i uzgodnień wewnątrzresortowych oraz z Ministrem Zdrowia i wiodącymi ośrodkami naukowymi. W ich trakcie powstało jednak wiele wątpliwości dotyczących praktycznego zastosowania proponowanych regulacji. Nowatorski w skali kraju charakter rozporządzenia oraz brak ogólnie obowiązujących przepisów unijnych wymagają bardzo ostrożnego podejścia do rozstrzygnięć formalnoprawnych tego zagadnienia.

Prace będą prowadzone w dwóch kierunkach. Ustawa – Prawo budowlane przewiduje delegację do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniając m.in. kwestie ochrony środowiska, w tym odorów oraz możliwość wprowadzenia obowiązku stosowania najlepszych dostępnych technik. Drugi kierunek to wyraźne zaadresowanie, jak to ma miejsce w niektórych krajach UE, problemu odorów do najniższego szczebla samorządu terytorialnego pozostawiając w jego gestii kontrolę zagadnień do rozstrzygnięcia w zakresie ochrony środowiska, kierując się zasadą znajdowania kompromisu pomiędzy

---

578 RPO-538505-X/06 z 8.12.2006 r.
579 W dniu 19.12.2006 r.

lokalną społecznością, a zakładami produkcyjnymi, usługowymi na danym terenie (np. w formie referendum) jako organu właściwego do spraw lokalizacji inwestycji.

4. Zróżnicowane opłaty *z tytułu korzystania ze środowiska przez podmioty prowadzące działalność hodowlaną*

Do Rzecznika wpływają skargi na nierówne traktowanie podmiotów prowadzących działalność hodowlaną, w zakresie opłat z tytułu korzystania ze środowiska.

Zasada ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska usankcjonowana została mocą ustawy – Prawo ochrony środowiska. Stawki opłat określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska. Podmioty zajmujące się hodowlą zwierząt, zobowiązane są do ponoszenia opłat m.in. w związku ze składowaniem zwierząt padłych i ubitych z konieczności, odpadowej tkanki zwierzęcej, odchodów zwierzęcych, osadów z mycia i czyszczenia. Jedynie dla jednego rodzaju działalności hodowlanej, tzn. chowu lub hodowli drobiu przewidziano opłaty za wprowadzane do powietrza gazy takie jak amoniak, metan, siarkowodór oraz pył. W ocenie zainteresowanych, takie rozwiązanie dyskryminuje hodowców drobiu, powodując równocześnie zmniejszenie ich konkurencyjności na rynku. Z uwagi na wątpliwość co do zgodności powyższego rozwiązania z zasadami równości podmiotów wobec prawa oraz niedyskryminacji z jakichkolwiek powodów w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, wyrażonymi w art. 32 Konstytucji RP, Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska[580] o wyjaśnienia dotyczące przyczyn i uwarunkowań opisanego zróżnicowania w prawach osób trudniących się hodowlą zwierząt.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska poinformowała[581], że zarzut nierównego traktowania podmiotów zajmujących się hodowlą zwierząt, jest nietrafny. Rozporządzenie określa wyłącznie jednostkowe stawki opłat, natomiast sam obowiązek uiszczania opłat jest nałożony na wszystkie podmioty korzystające ze środowiska, bez względu na rodzaj prowadzonej działalności, ustawą – Prawo ochrony środowiska, w której

---

580 RPO-514372-X/05 z 12.01.2006 r.
581 31.01.2006 r.

określone są również, jednakowe dla wszystkich podmiotów, zasady ustalania i pobierania opłat oraz przypadki zwolnień od opłat.

5. Brak możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli gospodarstw rolnych *za szkody spowodowane przez niektóre gatunki zwierząt łownych.*

Do Rzecznika wpływają listy od obywateli, którzy skarżą się na brak możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu strat w gospodarstwach rolnych, wyrządzonych przez lisy, kuny, łasice i gronostaje (szczególnie w ptactwie gospodarskim) oraz żbiki.

Ustawa Prawo łowieckie obowiązkiem wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych obciąża dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego, ograniczając ten obowiązek do szkód spowodowanych przez dziki, jelenie, łosie, daniele i sarny. Poza regulacją pozostaje odpowiedzialność za szkody spowodowane w gospodarstwach rolnych przez objęte ścisłą ochroną żbiki, gronostaje i łasice, a także lisy i kuny zaliczone do zwierząt łownych. Powoduje to w praktyce brak możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli gospodarstw za szkody spowodowane przez te zwierzęta. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[582] o rozważenie możliwości wydania rozporządzenia określającego odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez żbiki w pogłowiu zwierząt gospodarskich oraz gronostaje i łasice w pogłowiu ptactwa gospodarskiego, a także podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia do ustawy Prawo łowieckie obowiązku wynagradzania przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego szkód w pogłowiu ptactwa gospodarskiego, wyrządzonych przez lisy i kuny.

Minister Środowiska nie podzielił poglądu[583] o potrzebie zmiany art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo łowieckie poprzez wprowadzenie obowiązku wynagradzania przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego szkód wyrządzonych przez lisy i kuny. Szkody wyrządzane przez te zwierzęta mają charakter marginalny. Dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich mają niewielkie możliwości przeciwdziałania tym szkodom. Występują

---

582 RPO-498330-X/05 z 22.03.2006 r.
583 12.05.2006 r.

one w gospodarstwach zajmujących się hodowlą drobiu, poza obszarami obwodów łowieckich. Ponadto nie jest uzasadnione wydanie aktu wykonawczego na podstawie art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody i objęcie nim gatunków takich jak żbik, gronostaj i łasica, ze względu na skalę problemu oraz możliwości finansowe Skarbu Państwa.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska[584] sygnalizując, że otrzymuje od rolników skargi na brak możliwości uzyskania odszkodowań z tytułu szkód łowieckich wyrządzonych przez zające w sadach. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zające, mimo że są one zwierzyną łowną. Należałoby zatem rozważyć możliwość podjęcia stosownych kroków legislacyjnych. Minister Środowiska również nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika i poinformował[585], że obecnie nie ma potrzeby pilnej nowelizacji ustawy – Prawo łowieckie w tym zakresie.

---

584 RPO-533573-X/06 z 25.07.2006 r.

585 1.09.2006 r.

15. Ochrona praw rodziny, dziecka i osób niepełnosprawnych

A. Zaliczka alimentacyjna

1. Nieprecyzyjne pojęcie „bezskuteczności egzekucji”

Do Rzecznika wpłynęło wiele skarg dotyczących interpretacji art. 2 pkt 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Nieprecyzyjne sformułowanie tego przepisu jest przyczyną wydawania przez organy orzekające, w tym organy odwoławcze, odmiennych decyzji w sprawach zaliczki alimentacyjnej. Przepis ten stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o bezskuteczności egzekucji - oznacza to egzekucję, w wyniku której nie wyegzekwowano należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych za okres trzech ostatnich miesięcy. Część skarg dotyczy spraw sądowych, w których powoływana jest interpretacja zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z tą interpretacją, egzekucja jest bezskuteczna w sytuacji, gdy komornik nie wyegzekwuje od dłużnika alimentacyjnego całości należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych. Część komorników, jak również organy orzekające, w tym organy odwoławcze wydające decyzje w sprawie zaliczki alimentacyjnej, interpretują ten przepis odmiennie. Przyjmują, że jeśli komornik sądowy w okresie ostatnich trzech miesięcy wyegzekwował część alimentów, to egzekucja świadczeń alimentacyjnych nie jest bezskuteczna. Przyjęcie interpretacji odmiennej niż zastosowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej może uniemożliwić znacznej grupie dzieci uzyskanie uprawnienia do zaliczki w sytuacji, gdy inne, już uprawnione dzieci, w tej samej sytuacji korzystają z niej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[586] o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu precyzyjnego sformułowania obowiązującego przepisu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformowała[587], że definicja bezskutecznej egzekucji jest precyzyjna,

---

586 RPO-530561-XI/06 z 28.04.2006 r.
587 9.06.2006 r.

zrozumiała i nie powinna budzić wątpliwości. Mając jednak na uwadze istniejące wśród części realizatorów ustawy kłopoty z prawidłowym rozumieniem tej definicji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podejmie działania zmierzające do jej doprecyzowania podczas prac nad obywatelskim projektem ustawy o funduszu alimentacyjnym.

2. Trudności we współpracy polskiego konsula z Federalnym Urzędem Administracyjnym w Niemczech

Do Rzecznika napłynęły informacje o stanowisku Federalnego Urzędu Administracyjnego w Niemczech dotyczącym interpretacji Konwencji o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą, sporządzonej w Nowym Jorku. Niemiecki FUA z niechęcią udziela konsulowi szczegółowych odpowiedzi na pytania związane z egzekucją alimentów na rzecz obywateli polskich, powołując się na brak odpowiednich regulacji w Konwencji Nowojorskiej, uznając jednocześnie, że podstaw do udzielania informacji nie daje także Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych. Federalny Urząd Administracyjny może nawet uznać wydanie konsulowi pełnomocnictwa przez obywatelkę polską za wystarczające do zaprzestania podejmowania dalszych czynności w sprawie alimentacyjnej, a realizację obowiązku alimentacyjnego będzie musiał podjąć Konsulat. W tej sytuacji konsul zostaje pozbawiony możliwości sprawowania części swoich funkcji określonych zarówno w Konwencji Wiedeńskiej, jak i w ustawie o funkcjach konsulów RP.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych[588] z prośbą o zbadanie sprawy pod kątem poprawności stosowanej przez niemiecki Federalny Urząd Administracyjny interpretacji Konwencji Nowojorskiej i Wiedeńskiej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych poinformował[589], że tryb dochodzenia roszczeń alimentacyjnych przewidziany w Konwencji Nowojorskiej ma charakter subsydiarny do miejscowych (w tym przypadku niemieckich) przepisów dotyczących egzekucji alimentów. Na Federalnym Urzędzie Administracyjnym spoczywa wówczas obowiązek dokonania takich ustaleń jak: miejsce

---

588 RPO-527705-XI/06 z 24.08.2006 r.
589 Pismo z 12.09.2006 r.

pobytu zobowiązanego (gdy kwestia jego pobytu na terenie Niemiec nie budzi wątpliwości), doręczenie mu dokumentów sądowych będących podstawą realizacji świadczenia, zobowiązanie płatnika do powiadamiania o każdorazowej zmianie zamieszkania, stanu rodzinnego i sytuacji finansowej, a także czuwanie nad prawidłową realizacją obowiązku alimentacyjnego poprzez kontrolę terminowości wpłat.

W sprawach mających dużą szansę uzyskania świadczenia od zobowiązanego, uprawnieni zwykle nie korzystają z drogi konwencyjnej, wykorzystując jedynie informacje udzielone przez konsulat, wynajmując miejscowego prawnika lub prowadząc sprawę samodzielnie z Polski. W trybie Konwencji Nowojorskiej do Federalnego Urzędu Administracyjnego trafiają sprawy najtrudniejsze.

Federalny Urząd Administracyjny jest zobligowany do współpracy z konsulem RP w przypadku interwencji konsula na rzecz obywateli polskich w sprawach alimentacyjnych toczących się na podstawie Konwencji nowojorskiej. Opisane w wystąpieniu Rzecznika działania wobec konsula RP stanowią naruszenie art. 5 Konwencji Wiedeńskiej.

Sekretarz Stanu w MSZ zapewnił, że wystąpi za pośrednictwem Ambasady RP w Berlinie do właściwych władz niemieckich z wnioskiem o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

3. Brak uprawnienia do otrzymania zaliczki alimentacyjnej przez osobę uczącą się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletności

Rzecznik skierował wniosek[590] do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 5 lit. c ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w związku z art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach rodzinnych z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis stanowi, że przez osobę uprawnioną do zaliczki alimentacyjnej należy rozumieć osobę uprawnioną do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, jeżeli jest osobą uczącą się w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych. W myśl art. 3 pkt 13 ustawy o świadczeniach

---

590 RPO-518786-XI/05 z 19.09.2006 r.

rodzinnych pojęcie „osoby uczącej się" oznacza osobę pełnoletnią uczącą się, niepozostającą na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub z zasądzeniem od rodziców na jej rzecz alimentów, jeżeli wyrok sądu orzekający alimenty został wydany przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę uczącą się.

W konsekwencji za osobę uczącą się nie może być uznana osoba pełnoletnia, która w dalszym ciągu uczy się i nie pozostaje na utrzymaniu rodziców w związku z zasądzeniem na jej rzecz alimentów od rodziców, jeżeli wyrok orzekający alimenty został wydany po osiągnięciu przez nią pełnoletności. Osoba ta, w myśl obowiązujących przepisów, nie będzie uprawniona do zaliczki alimentacyjnej. W skargach do Rzecznika pojawia się zarzut, że przyjęte rozwiązanie jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej[591] przedstawiła stanowisko, iż wymóg zasądzenia alimentów przed osiągnięciem pełnoletności przez osobę uczącą się wydaje się zbędny.

W listopadzie 2005 r. przygotowana została odpowiednia nowelizacja przepisów, aby wyeliminować sytuację, w której osoba mająca zasądzone alimenty nie otrzyma zaliczki alimentacyjnej tylko z tego powodu, że alimenty zostały zasądzone po osiągnięciu przez nią pełnoletności. Postanowiono jednak wstrzymać prace nad zmianą ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, wobec trwających od końca 2005 r. prac nad poselską inicjatywą przywrócenia funduszu alimentacyjnego i uregulować tę kwestię w nowej ustawie.

Definicja „osoby uczącej się" zostanie zmieniona w toku prac nad nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przygotowano projekt nowelizacji tej ustawy, który wkrótce zostanie przekazany pod obrady rządu, a następnie Sejmu RP.

4. Utrata prawa do zaliczki alimentacyjnej w przypadku przewlekłości postępowania sądowego o rozwód lub separację, niezawinionej przez stronę postępowania

Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej stanowi, że osoba

---

591 Pismo z 5.10.2006 r., dotyczące wniosku RPO do Trybunału Konstytucyjnego.

uprawniona do świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego, którego egzekucja jest bezskuteczna, wychowywana przez osobę pozostającą w związku małżeńskim, nabywa prawo do zaliczki, przez okres jednego roku, jeżeli osoba pozostająca w związku małżeńskim złożyła do sądu pozew o rozwód albo separację i spełnione są pozostałe warunki określone w ustawie. Omawiany przepis miał na celu zapewnienie możliwości otrzymywania zaliczki alimentacyjnej w przypadku przewlekłości postępowania sądowego o rozwód albo separację. Ograniczenie czasowe wynikające z art. 29 zapobiega nieuzasadnionemu przedłużaniu przez strony postępowań sądowych w sprawach o rozwód i separację, jednak nie uwzględnia przedłużających się postępowań niezawinionych przez strony.

Rzecznik stwierdził w wystąpieniu[592] do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że pozbawienie zaliczki alimentacyjnej, w sytuacji gdy przewlekłość postępowania sądowego w tych sprawach nie została zawiniona przez stronę, jest nieuprawnione.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował[593], że w przypadku przewlekłości postępowania stronie przysługuje, na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez uzasadnionej zwłoki, prawo wniesienia skargi o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ponadto strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa.

W sytuacji utraty prawa do zaliczki nadal mają zastosowanie przepisy ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, według których komornik informuje organ właściwy dłużnika o bezskuteczności egzekucji oraz jej przyczynach, aby organ ten podjął wszelkie czynności zmierzające do usprawnienia egzekucji alimentów bezpośrednio od zobowiązanego.

---

592 RPO-539667-XI/06 z 10.10.2006 r.
593 Pismo z 7.11.2006 r.

Wobec wznowienia w Sejmie prac nad obywatelskim projektem ustawy o funduszu alimentacyjnym[594] poruszona przez Rzecznika kwestia zostanie przedłożona do dyskusji w czasie obrad Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia tego projektu.

5. Brak możliwości otrzymania wsparcia finansowego na rzecz dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców, w sytuacji oddalenia przez sąd powództwa o alimenty

Orzeczenie sądu o oddaleniu powództwa o alimenty na rzecz dziecka skutkuje wyłączeniem samotnego rodzica z grona uprawnionych do ubiegania się o zaliczkę alimentacyjną. W sytuacji, gdy nie ma faktycznej możliwości zasądzenia na rzecz dziecka alimentów, istnieje możliwość ubiegania się o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Uprawnionym do tego dodatku jest samotny rodzic, któremu nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka od drugiego z rodziców dziecka, ponieważ drugi z rodziców dziecka nie żyje lub ojciec dziecka jest nieznany.

W świetle powyższego oddalenie przez sąd powództwa o alimenty na rzecz dziecka od drugiego z rodziców pozbawia wspomnianą grupę dzieci prawa do ubiegania się o pomoc ze strony państwa. Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, gdyż grupa dzieci pozbawionych opieki jednego z rodziców powinna mieć pewność, że Państwo w sposób szczególny będzie je chronić i wspierać. Przedstawione rozwiązania naruszają podstawowe prawa rodziny i dzieci oraz zasady równości i sprawiedliwości społecznej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[595] z prośbą o pilne podjęcie działań zmierzających do usunięcia nierówności.

Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformowała[596], że rząd przygotował, przyjęty już przez Komitet Rady Ministrów, projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, który wprowadza przepis przyznający uprawnienie do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego

---

594 Druk Sejmowy Nr 176.
595 RPO-544476-XI/06 z 28.11.2006 r.
596 Pismo z 21.12.2006 r.

wychowywania dziecka także w przypadku oddalenia przez sąd powództwa o zasądzenie alimentów.

***

Ponadto Rzecznik wniósł 3 skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz przystąpił do 4 postępowań przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi w sprawach indywidualnych dotyczących odmowy przyznania zaliczki alimentacyjnej dla dzieci.

B. Zasiłki rodzinne

Do Rzecznika kierowane były skargi przez osoby, które ubiegając się o zasiłek rodzinny i dodatki na rzecz dziecka, przewidziane w ustawie o świadczeniach rodzinnych, nie mogły ich uzyskać, ponieważ drugi rodzic nie złożył w urzędzie skarbowym rocznego zeznania podatkowego. Wzór zaświadczenia o wysokości dochodów uzyskanych przez członków rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy (załącznik niezbędny przy składaniu wniosku o świadczenia rodzinne) jest bowiem zredagowany w ten sposób, że nie daje możliwości wydania w takich sytuacjach przez organ podatkowy zaświadczenia o uzyskanych dochodach.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[597] o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a w szczególności o poinformowanie, czy w sytuacji, w której jeden z rodziców nie złożył zeznania podatkowego, osoba uprawniona powinna być w każdym przypadku pozbawiona prawa do zasiłku rodzinnego.

C. Przeprowadzanie badań DNA

Do Rzecznika w dalszym ciągu napływały liczne skargi na badania DNA przeprowadzane, zdaniem skarżących, nierzetelnie i bez jasnych kryteriów wiarygodności.

Rzecznik, kontynuując problematykę braku regulacji procedury przeprowadzania badań DNA dla celów postępowań sądowych związanych z ustaleniem pochodzenia dziecka, zwrócił się do Ministra

---

[597] RPO-546145-XI/06 z 21.12.2006 r.

Sprawiedliwości[598] o jak najszybsze podjęcie działań, które umożliwią ochronę praw dzieci.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowała[599], że pierwsze spotkanie robocze przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Zdrowia w sprawie wypracowania propozycji uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA odbyło się w dniu 5 czerwca 2006 r.

Kwestie związane z uporządkowaniem regulacji dotyczących opinii sporządzanych przez biegłych sądowych, a także instytucje naukowe lub specjalistyczne, są przedmiotem przygotowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości projektu ustawy o osobach fizycznych oraz instytucjach naukowych lub specjalistycznych, uprawnionych do sporządzania i wydawania opinii w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy.

Projekt przewiduje prowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości ogólnopolskiego wykazu instytucji naukowych i specjalistycznych, które będą uprawnione do sporządzania i wydawania opinii. Wnioski o wpis będą opiniowane przez Komisję Kwalifikacyjną, w skład której wejdą przedstawiciele poszczególnych resortów. Komisja ma badać, czy instytucja naukowa lub specjalistyczna spełnia określone warunki organizacyjne i techniczne, odpowiednie zaplecze laboratoryjno-badawcze itp.

Do uregulowania pozostała kwestia wykorzystania badań DNA jako źródła dowodowego w postępowaniu cywilnym.

Następnie Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało Rzecznika[600], iż w prawie Unii Europejskiej brak jest regulacji wymagających od państw członkowskich podjęcia określonych środków w zakresie przeprowadzania dowodu z DNA w przepisach prawa krajowego. Z dokumentów prawnych Rady Europy do problematyki przeprowadzania dowodu z badań DNA odnosi się bezpośrednio Rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (92) 1 w sprawie stosowania analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).

---

598 Wystąpienia RPO-383896-XI/01 z 5.01.2006 r., 7.04.2006 r. oraz 28.08.2006 r.
599 Pismo z 14.06.2006 r.
600 Pismo z 5.10.2006 r.

Na gruncie prawa polskiego istnieje brak regulacji szczególnych odnoszących się do przeprowadzania analizy DNA, w tym na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Wątpliwości co do zgodności polskiego prawa ze wspomnianą Rekomendacją budzić może wyłącznie brak wystarczająco precyzyjnych regulacji określających wymogi techniczno-jakościowe dla laboratoriów przeprowadzających analizy DNA dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Sygnalizowane przez Rzecznika wątpliwości co do rzetelności przeprowadzania badań DNA, odnoszą się nie tyle do procesowej strony zagadnienia, lecz obranych przez konkretny instytut badawczy reguł postępowania podczas przeprowadzania badania. Problematyka standardów prowadzenia badań DNA oraz kwestia postępowania z materiałem pobranym do badania, mają charakter techniczny, tym samym sytuują się poza obszarem regulacji kodeksowej. Ewentualne zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego sprowadzałyby się jedynie do wprowadzenia wyraźnego przepisu, wedle którego sąd może dopuścić dowód z badań DNA.

D. Uznanie dziecka po jego śmierci

Rzecznik zgłosił[601] udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mariusza K. dotyczącej uznania dziecka po jego śmierci[602] i przestawił następujące stanowisko: art. 76 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy jest niezgodny z art. 47 (ochrona życia prywatnego i rodzinnego) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zaskarżony przepis stanowi, że uznanie dziecka nie może nastąpić po jego śmierci, chyba że pozostawiło ono zstępnych.

Mariuszowi K. i Magdalenie S., pozostającym w związku nieformalnym, urodziło się martwe dziecko, córka Marianna. Kilka miesięcy później rodzice dziecka zawarli związek małżeński. Oboje rodzice chcieli, aby w aktach stanu cywilnego został odnotowany fakt urodzenia dziecka zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy. Jednak Urząd Stanu Cywilnego dokonał wpisu danych ojca na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem,

---

601 RPO-537791-XI/06 z 26.09.2006 r.
602 Sygn. akt SK 61/06.

jeżeli nie nastąpiło uznanie dziecka lub sądowe ustalenie ojcostwa, do akt urodzenia dziecka wpisuje się jako imię ojca – imię wskazane przez przedstawiciela ustawowego dziecka, a w braku takiego wskazania – jedno z imion zwykle w kraju używanych oraz jako nazwisko ojca i jego nazwisko rodowe – nazwisko matki, z odpowiednią adnotacją w rubryce „Uwagi.” Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

E. Procedura wydawania dowodu osobistego osobom małoletnim

Do Rzecznika zwrócił się rodzic, który apeluje o zmianę przepisów dotyczących wydawania dowodów osobistych osobom małoletnim. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej obywatele polscy mogą wyjeżdżać do państw Unii na podstawie paszportu lub dowodu osobistego. W przypadku ubiegania się o paszport dla osoby małoletniej, wymagana jest zgoda obojga rodziców lub opiekunów prawnych, chyba że z orzeczenia sądu wynika, że prawo decydowania w tej sprawie jednemu z rodziców nie przysługuje. Wobec braku zgodności stanowisk rodziców lub niemożności uzyskania zgody, zastępuje ją orzeczenie sądu opiekuńczego. Natomiast przy składaniu wniosku o dowód osobisty wymagana jest zgoda tylko jednego z rodziców, co może prowadzić do nadużycia władzy rodzicielskiej przez rodzica występującego o wydanie dowodu osobistego małoletniemu przy sprzeciwie lub nawet bez wiedzy drugiego z nich. W rezultacie dziecko może legalnie wyjechać z kraju wbrew woli matki lub ojca. Jest to sprzeczne z obowiązkiem ponoszenia wspólnej odpowiedzialności obojga rodziców za dziecko. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[603] o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a w przypadku podzielenia powyższych wątpliwości, o podjęcie działań legislacyjnych skutecznie chroniących zarówno interes dzieci, jak i rodziców.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował[604], że dowód osobisty miał być w założeniu dokumentem stosowanym w obiegu wewnętrznym. Sytuacja zmieniła się wraz z wejściem Polski do Unii

---

603 RPO-533650-XI/06 z 26.07.2006 r.
604 Pismo z 29.08.2006 r.

Europejskiej i stworzeniem możliwości przekraczania granic wewnątrz Unii również z dowodem osobistym. Mimo tego wydaje się, że interesy rodziny są zabezpieczone, w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, poprzez współdziałanie na terenie Unii Europejskiej różnych organów (np. ścigania). MSWiA dostrzega konieczność korelacji przepisów dopuszczających do obrotu prawnego za granicą różne dokumenty, aczkolwiek niepodważalną pozostanie zasada rozstrzygania w kwestiach spornych przez sąd.

F. Przeciwdziałanie zjawisku wykorzystywania dzieci do żebrania

Skłanianie do żebrania małoletniego, a także osoby bezradnej albo pozostającej w stosunku zależności lub oddanej pod opiekę osoby, która ją wykorzystuje, stanowi wykroczenie określone w art. 104 Kodeksu wykroczeń. Mimo wielu podjętych prób problem systemowego przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci do żebractwa nadal wydaje się nierozwiązany. W kolejnym wystąpieniu w tej sprawie[605] Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[606] z prośbą o poinformowanie o obecnym stanie przygotowania Policji do reakcji na to zjawisko oraz o procedurach wykorzystywanych do ochrony żebrzących dzieci, a także innych bezradnych osób, zarówno tych, którzy nie są obywatelami polskimi, jak i obywateli polskich.

Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji poinformował[607], że w 2002 r. w Komendzie Głównej Policji opracowano „Procedury postępowania Policji wobec osób bezdomnych i żebrzących.” Procedury zostały przekazane do wszystkich komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji. Na szczeblu KWP/KSP i KPP/KMP wyznaczono koordynatorów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć dotyczących bezdomności i żebractwa. Koordynatorzy zostali zobowiązani do inicjowania i koordynowania działań wynikających z realizacji przedmiotowych procedur, rozpoznania zjawiska bezdomności i żebractwa na terenie

---

605 Wcześniejsze wystąpienia z lat 2000-2001, numer sprawy RPO-348455-XI/00.
606 RPO-523139-XI/06 z 7.03.2006 r.
607 25.03.2006 r.

działania poszczególnych jednostek, opracowywania map grupowania się osób bezdomnych oraz miejsc, w których nasilony jest proceder żebractwa, opracowania banku danych o instytucjach pomocowych i podejmowania z nimi aktywnej współpracy oraz ustalania ilości miejsc w noclegowniach. Każdego roku przekazywane są do jednostek terenowych KGP zalecenia dotyczące podejmowania interwencji wobec osób żebrzących, bezdomnych, potrzebujących pomocy szczególnie w okresie jesienno-zimowym. Z danych uzyskanych z komend wojewódzkich Policji wynika, że w 2005 r. ujawniono ogółem 264 osoby żebrzące, w tym 181 małoletnich. Każdorazowo w przypadku stwierdzenia praktyki żebraczej podejmowanej przez cudzoziemca wdrażano procedury wydaleniowe.

W zakresie realizacji zadań na rzecz osób żebrzących, bezdomnych i innych wymagających opieki i pomocy, Policja ściśle współpracuje z instytucjami państwowymi, organizacjami samorządowymi i pozarządowymi.

G. Naruszenia praw dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych

Informacje przekazywane przez media o sytuacji w domu dziecka oraz pogotowiu opiekuńczym w Łodzi wskazują na zaniedbania w przygotowaniu placówek na terenie Łodzi do standardów dotyczących dopuszczalnej liczby wychowanków w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Zagęszczenie w placówkach nie tylko narusza prawo dziecka do godziwych warunków bytowych, ale także zagraża zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci. Materiały zebrane w tej sprawie wskazują, że wcześniejsze interwencje urzędników nadzoru nie dały rezultatu. Rzecznik wystąpił do Wojewody Ł. i Prezydenta Miasta Ł.[608] z prośbą o podjęcie bezzwłocznych działań w celu eliminacji wieloletnich zaniedbań oraz o współpracę.

Wicewojewoda Ł. poinformował[609], że przedstawione w mediach informacje są znane organowi nadzoru pedagogicznego. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzano niejednokrotnie, iż

---

608 RPO-527791-XI/06 z 18.03.2006 r.
609 Pismo z 6.04.2006 r.

realizacja etapowych planów dochodzenia do standardów usług opiekuńczo-wychowawczych przebiega niezgodnie z założonymi terminami. Jako główny powód opóźnień Miasto Ł. wskazywało brak środków finansowych, jednak zdaniem Wojewody, Miasto nie wykorzystało wszystkich możliwości w zakresie poszukiwania źródeł finansowania.

Szansą na rozwiązanie sytuacji w domu dziecka dla małych dzieci jest planowane oddanie w 2006 r. kolejnej filii placówki dla 30 wychowanków. Władze Ł. wielokrotnie prowadziły akcje propagujące rodzicielstwo zastępcze, które jednak nie wywołały takiego zainteresowania wśród mieszkańców, aby mogły skutkować opuszczeniem placówek przez dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Trudna sytuacja w pogotowiu opiekuńczym wynika z kłopotów wychowawczych, jakie sprawiają umieszczone tam dzieci. Sytuacja w placówce nie ulega zauważalnej poprawie, mimo wydawanych dyrektorowi pogotowia zaleceń pokontrolnych. W trosce o bezpieczeństwo wychowanków umieszczonych w pogotowiu, pracownicy nadzoru zostali zobowiązani do przeprowadzania doraźnych kontroli, zaś Wojewoda zwrócił uwagę Prezydentowi Miasta na konieczność podjęcia decyzji, których efektem byłaby inna organizacja pracy kadry pedagogicznej.

Wojewoda zapewnił, że będzie wspierał inicjatywy w zakresie utworzenia placówki interwencyjnej dla młodzieży, wobec której winny być podejmowane działania o charakterze resocjalizacyjnym.

Tymczasem Prezydent Miasta Ł. poinformował[610], że działania w zakresie standaryzacji placówek opiekuńczo-wychowawczych miasto realizuje bez jakiegokolwiek wsparcia finansowego przez rząd, mimo wystąpień kierowanych do Ministra Finansów. Zarówno środki własne, jak i te pozyskane z budżetu wojewódzkiego nie wystarczają, aby do końca 2006 r. osiągnąć wymagany standard usług w tych placówkach.

Utrudnienia spowodowane są również konsekwencjami wejścia w życie rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, ponieważ w pogotowiu opiekuńczym przebywają nie tylko dzieci, które znalazły się w nim z powodu trudnej sytuacji rodzinnej, ale także nieletni, wobec

---

610 Pismo z 11.04.2006 r.

których toczy się lub zostało już zakończone postępowanie w związku z demoralizacją lub niedostosowaniem społecznym. Prezydent Miasta Ł. skierował pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o jak najszybsze podjęcie działań w zakresie prawa regulującego system opieki nad dzieckiem.

Zdaniem Rzecznika duże możliwości rozwoju systemu opieki nad dzieckiem stwarza realizacja „Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży." Jeden z jego modułów zaleca stosowanie środków alternatywnych, na które składają się system kurateli, samorządowe placówki profilaktyczno-wychowawcze, praca profilaktyczno-wychowawcza służb socjalnych oraz innych podmiotów publicznych i niepublicznych. Uzupełnieniem Programu jest ogłoszony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w maju 2006 r. Konkurs Wspierania Jednostek Samorządu Terytorialnego w Budowaniu Lokalnego Systemu Opieki Nad Dzieckiem i Rodziną, który może finansowo wesprzeć jednostki samorządu terytorialnego w budowaniu lokalnych systemów. Rzecznik zwrócił się[611] do Prezydenta Miasta Ł. z prośbą o przekazanie informacji na temat możliwości rozwoju łódzkiego systemu pomocy dziecku i rodzinie.

Prezydent Miasta Ł. poinformował[612], że zgodnie z art. 19 ustawy o pomocy społecznej, powiat jest zobowiązany do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zgodnie z ustawową dyspozycją, Rada Miejska w Ł. podjęła uchwałę[613] o przyjęciu „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w mieście Ł.". Dokument ten uwzględnia szereg zadań przewidzianych do realizacji na lata 2005-2010 dotyczących m.in. pomocy dziecku i rodzinie. W tym zakresie jako priorytety przyjęto: podejmowanie działań z zakresu profilaktyki oraz opieki nad dzieckiem i rodziną wobec środowisk dysfunkcyjnych; promowanie i rozwój rodzinnych form opieki zastępczej, a także dokonywanie przekształceń placówek opiekuńczo-wychowawczych w celu osiągnięcia obowiązujących standardów opieki i wychowania; pomoc i

611 RPO-527791-XI/06 z 6.06.2006 r.
612 Pismo z 26.06.2006 r.
613 Uchwała Nr LII/953/05 z 14.07.2005 r.

wsparcie dla rodzin naturalnych w przywróceniu zdolności do prawidłowego pełnienia funkcji rodzicielskich. Na tej podstawie tworzony jest łódzki system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Zakończenie prac w tym zakresie miało nastąpić w drugim półroczu 2006 r. Program będzie obejmował system zintegrowanych działań zapobiegających zagrożeniom prawidłowego rozwoju dziecka i jego rodziny oraz system działań na rzecz rodziny i dziecka znajdujących się w sytuacji kryzysowej.

Jednocześnie Prezydent Miasta Ł. poinformował, że w jego opinii jedynie wprowadzenie międzyresortowych rozwiązań będzie podstawą spójnego systemu pomocy dziecku i rodzinie.

H. „Bunt" w schronisku dla nieletnich

Po zapoznaniu się z przekazami medialnymi o zdarzeniach, jakie miały miejsce w schronisku dla nieletnich w Ś. w nocy z 17 na 18 lutego 2006 r., Rzecznik podjął z własnej inicjatywy czynności w tej sprawie. Dokonane ustalenia wskazują na trzy główne przyczyny „buntu": reakcja na udaremnienie ucieczki, brak nadzoru i opieki nad wychowankami w okresie przed ciszą nocną oraz nieregulaminowe traktowanie wychowanków.

Rzecznik stwierdził, że konieczne jest pilne przeprowadzenie ogólnopolskiej lustracji dotyczącej procedury umieszczania nieletnich w schroniskach i przedłużania ich pobytu. Niezbędne wydaje się także przeprowadzenie analizy dokonanych w ostatnim roku ucieczek ze schronisk i zakładów poprawczych, z uwzględnieniem kwestii nadzoru nad wychowankami w godzinach wieczornych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[614] o podjęcie działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw nieletnich.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[615], że Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości wystąpił do Prezesa Sądu Okręgowego w Ś. o objęcie

---

614 RPO-525930-XI/XX/06 z 5.04.2006 r.
615 Pismo z 8.05.2006 r.

schroniska szczególnym nadzorem oraz do Prokuratora Okręgowego w Ś. o prowadzenie postępowania wobec nieletnich pod nadzorem służbowym.

Na obecnym etapie postępowania wyjaśniającego brak przesłanek do przyjęcia, że zdarzenie, do którego doszło, było wynikiem nieprawidłowości w funkcjonowaniu schroniska. Okoliczności wskazują na zaistnienie zorganizowanej przez nieletnich akcji, której oznak nie dało się z odpowiednim wyprzedzeniem dostrzec lub przewidzieć. Ministerstwo podjęło w ramach nadzoru działania mające usprawnić funkcjonowanie placówki w Ś. W wyniku tych działań opracowano program naprawczy w zakresie przeciwdziałania ucieczkom. Obecnie jest on w toku wdrażania.

Dla wszystkich schronisk dla nieletnich opracowano dodatkowy harmonogram kontroli (planowanych na marzec-czerwiec 2006 r.) obejmujący stan przestrzegania praw i obowiązków nieletnich.

I. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

1. Zasiłek z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem

Do Rzecznika wpływają listy rodziców, którzy apelują o zmianę niekorzystnego dla dzieci niepełnosprawnych i ich rodziców rozwiązania zawartego w art. 32 oraz art. 33 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[616], w którym ustanowiono ten sam 14-dniowy limit dni zasiłkowych z tytułu konieczności osobistego sprawowania opieki nad małżonkiem, rodzicami, teściami, dziadkami, wnukami i rodzeństwem jak i nad dziećmi powyżej 14 roku życia. Rzecznik zwrócił się[617] do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował[618], że istotą świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, jakimi są zasiłki opiekuńcze, jest zapewnienie opieki, m.in. nad dzieckiem, z powodu okresowej choroby nie związanej z niepełnosprawnością. Pełnomocnik

---

616 Ustawa z 25.06.1999 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 267).
617 RPO-521911-XI/06 z 26.01.2006 r.
618 Pismo z 10.03.2006 r.

Rządu nie widzi obecnie możliwości przychylenia się do propozycji wprowadzenia w tej dziedzinie szczególnych uprawnień dla rodziców dzieci niepełnosprawnych. Zapewnił jednocześnie, że dyskusja nad tą kwestią znajdzie swoje miejsce w toczącej się debacie nad koncepcją docelowego systemu wspierania osób niepełnosprawnych.

2. Zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze dla dzieci i młodzieży upośledzonych w stopniu głębokim

Organizacja zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim uniemożliwia przeznaczenie na indywidualną pracę z dzieckiem czasu określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej[619] w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim, przede wszystkim zaś całość zajęć organizowanych na terenie placówek bywa realizowana w czasie krótszym, niż wynikałoby to z przepisów rozporządzenia. Dzieci nie mają przerw między zajęciami, nie są także objęte opieką zdrowotną na poziomie zbliżonym do określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia[620] w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą. Praktyka stosowana w szkołach i placówkach jest zróżnicowana. Do Rzecznika wpływają listy rodziców, którzy apelują o ujednolicenie formuły organizacyjnej zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki[621] z prośbą o zainicjowanie odpowiednich zmian w przepisach rozporządzenia, w przypadku podzielenia poglądu przedstawionego w wystąpieniu.

Minister Edukacji i Nauki poinformował[622], że z przepisów rozporządzenia wynika, iż wymiar zajęć rewalidacyjno-wychowawczych jest uzależniony od możliwości psychofizycznych oraz specyficznych potrzeb rewalidacyjnych uczestników. Zajęcia te mogą być prowadzone w postaci zajęć indywidualnych (2 godziny dziennie) lub zajęć w grupie od

---

619 Rozporządzenie z 30.01.1997 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 76).
620 Rozporządzenie z 22.12.2004 r. (Dz.U. Nr 282, poz. 2814).
621 RPO-519831-XI/05 z 7.02.2006 r.
622 W dniu 15.02.2006 r.

2 do 4 uczestników (4 godziny dziennie dla grupy). Oczekiwane przez rodziców przerwy w zajęciach na wzór przerw lekcyjnych, nie mogą być wyznaczane, gdyż ta grupa dzieci i młodzieży nie może być nawet na chwilę pozostawiona bez opieki. W przypadku wystąpienia nagłego zachorowania dziecka podczas zajęć w placówce, jest mu udzielana pomoc z zakresu opieki zdrowotnej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia[623] w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą. Ponadto Minister Edukacji Narodowej i Sportu wydał rozporządzenie[624] 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, umożliwiające tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego publicznych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych.

3. Świadczenia pielęgnacyjne

Zmiany w organizacji systemu rodzinnej opieki nad dzieckiem uwzględniają w coraz większym zakresie standardy ochrony praw dziecka. Polityka w tej sferze powinna być prowadzona z dużą rozwagą, gdyż ewentualne skutki społeczne działań niespójnych systemowo mogą dotkliwie uderzać w grupy najsłabsze. Takim działaniem było pozbawienie możliwości uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego przewidzianego w ustawie o świadczeniach rodzinnych przez rodzica zastępczego rezygnującego z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad przyjętym do rodziny, niepełnosprawnym dzieckiem.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi[625] obiecał, iż resort podejmie działania zmierzające do zrealizowania oczekiwań rodziców zastępczych. Rzecznik[626] zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie na temat ustaleń w tej materii i planowanych kierunkach zmian. Departament do Spraw Kobiet, Rodziny i

---

623 Rozporządzenie z 22.12.2004 r. (Dz.U. Nr 282, poz. 2814).
624 Rozporządzenie z 7.03.2005 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 467 ze zm.).
625 Pismo z 19.12.2005 r.
626 RPO-499797-XI/05 z 31.03.2006 r.

Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował[627], że w ramach prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie jest przewidziana zmiana w zakresie postulowanym przez Rzecznika.

4. Warsztaty terapii zajęciowej

Wykluczenie z uczestnictwa w terapii zajęciowej jest rozstrzygnięciem mającym doniosłe znaczenie z punktu widzenia praw jednostki, w tym też konstytucyjnych gwarancji pomocy dla osób niepełnosprawnych, w przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Niezbędne jest, zdaniem Rzecznika, wprowadzanie przepisów regulujących tryb podejmowania decyzji przez radę programową warsztatów terapii zajęciowej oraz ustalenie organu odwoławczego, który badałby decyzję rady pod względem merytorycznym. Regulamin organizacyjny warsztatu określony ramowo w rozporządzeniu MGPiPS[628] w sprawie warsztatów terapii zajęciowej powinien zawierać zapis obligujący do umieszczania w regulaminie warsztatów terapii zajęciowej, informacji o trybie podejmowania decyzji w sprawie uczestnictwa w warsztatach, procedurze odwoławczej oraz konieczności zapoznawania z regulaminem uczestników warsztatów lub ich prawnych opiekunów. Rzecznik zwrócił się z prośbą do Ministra Pracy i Polityki Społecznej[629] o zainicjowanie zmian w obowiązującym stanie prawnym w taki sposób, aby zapewnić procedurę gwarantującą przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych – uczestników warsztatów terapii zajęciowej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poinformował[630], że nie widzi możliwości ustalenia organu, który badałby merytoryczną poprawność oceny uczestnika warsztatu dokonywanej przez radę programową. Odnośnie trybu podejmowania rozstrzygnięć przez radę programową poinformowano, że w Ministerstwie trwają prace nad koncepcją docelowego systemu wspierania osób niepełnosprawnych. Prace te mają się zakończyć opracowaniem projektu nowej ustawy o systemie wspierania osób niepełnosprawnych i przepisów wykonawczych.

---

627 Pismo z 30.06.2006 r.
628 Rozporządzenie z 25.03.2004 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 587).
629 RPO-527118-XI/06 z 5.09.2006 r.
630 Pismo z 29.09.2006 r.

Będzie to okazją do dokonania zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej.

W odpowiedzi stwierdzono również, że warsztaty terapii zajęciowej nie są jedynym instrumentem służącym pomocą osobom niepełnosprawnym w przysposobieniu do pracy, wobec czego wykluczenie z uczestnictwa w terapii zajęciowej nie wpływa bezpośrednio na realizację konstytucyjnych gwarancji w tym zakresie.

Z uwagi na fakt, że do Rzecznika nieustannie zgłaszane były sygnały o nieprawidłowym funkcjonowaniu warsztatów terapii zajęciowej, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej[631] prosząc o informacje, czy Ministerstwo podjęło zapowiadane prace nad koncepcją docelowego systemu wspierania osób niepełnosprawnych.

J. Propagowanie pedofilii na stronach internetowych

W związku z treścią doniesień w mediach a także sygnalizowanym brakiem dostatecznej reakcji ze strony organów ścigania na zawiadomienie o przestępstwie propagowania treści pedofilskich na stronie internetowej „Mały Książę", złożonym przez „Centrum Służby Rodzinie w Łodzi", Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie[632] do Prokuratury Krajowej o poinformowanie czy zostało w tej sprawie wszczęte postępowanie karne oraz czy podjęto działania zmierzające do zamknięcia tej strony. Dyrektor Biura Postępowania Przygotowawczego poinformował Rzecznika[633], iż w tej sprawie toczy się w Prokuraturze Okręgowej w Warszawie śledztwo w kierunku czynów z art. 202 § 3 Kk (rozpowszechnianie treści pornograficznych z udziałem małoletniego poniżej lat 15 oraz art. 255 § 3 Kk (publiczne pochwalanie przestępstwa).

Rzecznik uzyskał kolejną informację z Prokuratury Okręgowej w Warszawie[634], iż w wyniku przeprowadzonych czynności ustalono i zablokowano bądź usunięto z serwerów część stron internetowych

631 RPO-527118-XI/06 z 27.12.2006 r.
632 RPO-532932-II/06 z 8.06.2006 r.
633 Pismo z 4.07.2006 r.
634 Pismo z 5.12.2006 r.

propagujących pedofilię znajdujących się poza granicami Polski. Ponadto zostało skierowane wystąpienie do przedstawiciela Ambasady USA z prośbą o podanie numerów komputerów, które posłużyły do założenia i uaktualniania stron internetowych. Rozważane jest także wystąpienie z wnioskami o udzielenie międzynarodowej pomocy prawnej.

16. Prawo do nauki

A. Egzaminy maturalne

1. Zasady oceniania egzaminu maturalnego

Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, a także Społeczny Rzecznik Praw Ucznia zaapelowali do Ministra Edukacji Narodowej[635] o wycofanie się z przedłożonej zapowiedzi modyfikacji obowiązujących zasad oceny egzaminu dojrzałości.

W myśl dotychczas obowiązujących przepisów egzamin maturalny jest uznawany za niezdany w przypadku, gdy zdający uzyskał z któregokolwiek przedmiotu obowiązkowego mniej niż 30% punktów. Przepisy te nie pozwalają na zmianę warunków egzaminu w ciągu roku szkolnego, w którym uczeń przystępuje do matury. Propozycja wprowadzenia doraźnych zmian w obowiązujących przepisach jest niezgodna z zasadą nieretroaktywności prawa (niedziałania prawa wstecz).

Ponad 20% maturzystów w 2006 r. uzyskało przynajmniej z jednego przedmiotu mniej niż 30% punktów, wymaganych do zaliczenia. Stanowisko wyrażone przez Ministra Edukacji Narodowej, nawet jeżeli wynika z dobrych intencji, podważa zaufanie do standardów państwa prawnego i elementarnych zasad sprawiedliwości, co w nauczaniu i wychowaniu młodego pokolenia ma szczególne znaczenie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował[636], że w związku z wprowadzeniem obowiązkowego dla wszystkich zdających egzaminu maturalnego z matematyki oraz mając na uwadze często formułowane uwagi, że osoby wyjątkowo uzdolnione humanistycznie bądź artystycznie mogą mieć problemy z uzyskaniem świadectwa dojrzałości z powodu nieotrzymania wymaganych 30% punktów z egzaminu z tego przedmiotu, zdecydowano o innym określeniu

635 RPO-536499-XI/06 z 18.07.2006 r.
636 Pismo z 8.08.2006 r.

„zdania egzaminu maturalnego", a tym samym spełnienia warunków do uzyskania świadectwa dojrzałości.

W projekcie nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej[637] w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych zamieszczono przepis określający, że osoby, które przystąpiły do egzaminu maturalnego od roku 2005 i nie zdały tego egzaminu tylko z jednego przedmiotu obowiązkowego w części ustnej albo w części pisemnej, ale ze wszystkich egzaminów obowiązkowych zdawanych pisemnie na poziomie podstawowym, a ustnie na wybranym poziomie, uzyskały średnio co najmniej 30% punktów możliwych do uzyskania, zdały egzamin maturalny.

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi kwestionujące wejście w życie przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej[638] zmieniającego rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych.

Rzecznik, po analizie tych skarg, postanowił skierować do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[639] o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów rozporządzenia zmieniającego Ministra Edukacji Narodowej i załącznika do tego rozporządzenia, a także § 97 ust. 2 znowelizowanego rozporządzenia.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia zmieniającego, osoby, które zdawały maturę po raz pierwszy w roku szkolnym 2004/2005 lub 2005/2006 i nie zdały jednego przedmiotu obowiązkowego (w części ustnej lub pisemnej), ale ze wszystkich przedmiotów obowiązkowych w części pisemnej na poziomie podstawowym, a w części ustnej na wybranym poziomie, uzyskały średnią co najmniej 30% punktów, zdały egzamin maturalny. Zaskarżony przepis obniża wymogi, które musi spełnić maturzysta i dodatkowo czyni to po zakończeniu egzaminów. Świadectwo dojrzałości może więc otrzymać osoba, która nie posiada z

---

637 Rozporządzenie z 7.09.2004 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 2046 ze zm.).
638 Rozporządzenie z 8.09.2006 r. (Dz.U. Nr 164, poz. 1154).
639 RPO-541272-XI/06 z 2.10.2006 r.

jednego przedmiotu obowiązkowego nawet minimalnego zasobu wiedzy. Jest to sprzeczne z ustawą o systemie oświaty. Regulacje te są pozornie bardzo korzystne dla zainteresowanych. W praktyce zaś, z powodu zakończenia rekrutacji na uczelnie, większość osób, które otrzymały świadectwa dojrzałości na podstawie kwestionowanych przepisów, nie ma szans na przyjęcie na studia. Obniżenie rangi matury wpłynie na system rekrutacji na studia w następnych latach.

W skargach do Rzecznika pojawiały się również zarzuty dotyczące wprowadzonego rozporządzeniem zmieniającym przelicznika wyniku uzyskanego z egzaminu maturalnego na poziomie rozszerzonym na wynik z danego przedmiotu na poziomie podstawowym. Skarżący wskazywali, że wprowadzone przez normodawcę przeliczniki są niesprawiedliwe. Zgodnie z przepisem § 2 rozporządzenia zmieniającego, osobom, które przystąpiły do egzaminu maturalnego w części pisemnej z danego przedmiotu na poziomie rozszerzonym i po raz pierwszy otrzymują świadectwo dojrzałości, na świadectwie oprócz wyniku uzyskanego na poziomie rozszerzonym odnotowuje się wynik egzaminu z tego przedmiotu na poziomie podstawowym, ustalony w załączniku do rozporządzenia.

Zdaniem Rzecznika przepis § 2 rozporządzenia zmieniającego oraz załącznik do tego rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie o systemie oświaty, która nie zawiera regulacji dotyczących przeliczania wyników uzyskanych na egzaminie maturalnym. Rozporządzenie nie może samodzielnie regulować kwestii pominiętych przez ustawodawcę.

W wielu skargach pojawiał się także zarzut, że rozporządzenie zmieniające wprowadza istotne zmiany w zasadach przeprowadzania egzaminu maturalnego, przy czym te nowe zasady będą wprowadzone podczas zdawania matur w 2007 r. Wprowadzanie zmian na kilka miesięcy przed egzaminem maturalnym w istotny sposób wpływa na sytuację uczniów, którzy od początku nauki w liceum przygotowywali się do określonej formy zdawania egzaminu. Przepis § 5 rozporządzenia zmieniającego, określający termin wprowadzenia zmian w przepisach regulujących kwestię zdawania egzaminów maturalnych jest niezgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego

prawa przez to, że nie chroni interesów w toku, gdyż osoby zainteresowane dowiadują się o nowych zasadach egzaminu maturalnego dopiero na 8 miesięcy przed egzaminem. Niezależnie od zaskarżenia wymienionych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik, mając na uwadze interes przyszłych maturzystów, skierował[640] wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów zwracając się z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań mających na celu uchylenie niekonstytucyjnych przepisów, jeszcze przed rozpatrzeniem wniosku przez Trybunał Konstytucyjny. Wystąpienie to nie spotkało się z jakąkolwiek reakcją. Zaskarżone przepisy nie zostały zmienione.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[641], że przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zaskarżone przez Rzecznika są niezgodne z ustawą o systemie oświaty i Konstytucją. Przepisy te tracą moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Wyrok Trybunału oznacza w praktyce, że świadectwa maturalne uzyskane w wyniku „amnestii maturalnej" są nadal ważne. Ponadto matura w roku szkolnym 2006/2007 odbędzie się na zasadach określonych w zaskarżonych przepisach.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Minister Edukacji Narodowej, stanowiąc rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw, nie dysponuje pełną swobodą w określaniu, kto zdał egzamin maturalny. Zdaniem Trybunału uzasadnieniem dla takiej regulacji nie może być konstytucyjna zasada powszechności dostępu do wykształcenia. Powszechność nie powinna być rozumiana w ten sposób, że każdy niezależnie od posiadanych umiejętności i wiedzy ma gwarantowany dostęp do każdego szczebla wykształcenia. Dostęp do wykształcenia nie jest równoznaczny z obowiązkiem zapewnienia każdemu zdania matury. Chodzi tu o równość szans, a nie o powszechny dostęp do efektów wykształcenia.

---

640 RPO-513066-XI/06 z 9.10.2006 r.

641 Wyrok z 16.01.2006 r., sygn. akt U 5/06.

2. Dostęp maturzystów do kserokopii arkuszy egzaminacyjnych oraz możliwość odwołania się od decyzji dotyczących egzaminów maturalnych

Rzecznik kontynuował w 2006 r. działania na rzecz zapewnienia maturzystom możliwości dostępu do kserokopii arkuszy egzaminacyjnych oraz możliwości odwołania się od decyzji dotyczących procedury oceniania, przeprowadzania i unieważniania egzaminów.

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej[642] Rzecznik zasygnalizował, że maturzystom ogranicza się prawo do informacji, w szczególności prawo do pełnego dostępu do dokumentów ich dotyczących, zakazując wykonania kserokopii arkusza egzaminacyjnego. Pełny dostęp do dokumentacji egzaminacyjnej przyczyniłby się do większej przejrzystości procedury egzaminacyjnej i zapewne wpłynął na ograniczenie spekulacji wokół zasady oceniania prac, a tym samym do zmniejszenia liczby skarg.

W projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty przewidziano możliwość odwołania się, w sprawach dotyczących przeprowadzania i unieważniania sprawdzianów i egzaminów, do dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, a od jego rozstrzygnięć – do dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Natomiast wyniki sprawdzianów i egzaminów ustalone przez OKE są ostateczne. Sąd administracyjny nie może orzekać w kwestii oceny egzaminu czy sprawdzianu, jednak powinien to czynić organ nadzoru merytorycznego, jakim jest dyrektor CKE. Natomiast kwestie dotyczące procedury oceniania, przeprowadzania i unieważniania egzaminów mogą i powinny podlegać również kontroli sądowej. Dyrektorzy OKE i dyrektor CKE wydając decyzje winni informować strony o przysługującym trybie odwoławczym. Rzecznik prosił o poinformowanie na temat działań podjętych w sprawie uregulowania powyższych kwestii.

Minister Edukacji Narodowej poinformował w odpowiedzi[643] na wystąpienie Rzecznika, że każda osoba przystępująca do egzaminu maturalnego ma zagwarantowane prawo wglądu do sprawdzonych swoich prac z przedmiotów zdawanych na pisemnym egzaminie maturalnym.

---

642 RPO-513066-XI/06 z 14.08.2006 r.

643 Pismo z 7.11.2006 r.

Ustanowienie prawa do otrzymania przez każdą osobę przystępującą do egzaminu maturalnego kserokopii prac pisemnych ze wszystkich przedmiotów zdawanych w konkretnej sesji egzaminacyjnej przez tę osobę jest nieuzasadnione zarówno ze względów merytorycznych, jak i organizacyjnych.

Możliwość złożenia odwołania powinna dotyczyć decyzji w sprawie unieważnienia egzaminu, która spełnia przesłanki uznania jej za decyzję administracyjną. Planuje się w opracowywanym obecnie poselskim projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty doprecyzować, że rozstrzygnięcie podejmowane w sprawie unieważnienia egzaminu lub sprawdzianu ma formę decyzji. Od tej decyzji, podjętej przez przewodniczącego szkolnego zespołu egzaminacyjnego, ma służyć odwołanie do dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej, a od decyzji podjętej w pierwszej instancji przez dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej – do dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Na ostateczną decyzję w tej sprawie służyłaby skarga do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach.

Propozycja wprowadzenia możliwości zmiany wyniku sprawdzianu lub egzaminu przez dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej budzi wątpliwości. Prace pisemnego egzaminu maturalnego oceniane są bowiem komisyjnie przez egzaminatorów przeszkolonych do sprawdzania arkuszy w konkretnej sesji egzaminacyjnej.

Zgodnie z sugestią Rzecznika, odpowiedni zapis dotyczący ostateczności oceny egzaminu, ustalonej przez zespół egzaminatorów, znalazł się w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o systemie oświaty, nad którym zostały zakończone prace redakcyjne.

B. Realizacja obowiązku szkolnego i nauki

Sygnały prasowe wskazywały, że mimo wprowadzenia systemu statystyki oświatowej, kontrola spełniania obowiązku szkolnego i nauki nadal była niepełna. Równie ważne, jak precyzyjne wykazywanie we wdrażanym systemie informacji oświatowej liczby uczniów, którzy „wypadli” z systemu szkolnego, wydaje się skuteczne przeciwdziałanie nieuzasadnionym nieobecnościom uczniów.

Nieobecności takie są, niestety, przez część rodziców z różnych względów tolerowane. Dotyczy to zazwyczaj tej samej grupy rodziców, której nie stać na płacenie grzywien, jakie przewiduje w tych wypadkach prawo. Z uwagi na status materialny rodziców, którzy nie dopełniają obowiązków związanych z nauką swych dzieci, kary takie stosowane są rzadko. Wiadomo z góry, że nie uda się ich wyegzekwować.

W opinii praktyków dużo bardziej skutecznym działaniem jest zatem skierowanie sprawy do sądu rodzinnego. Jednak i ten środek jest wątpliwy, gdyż nie tyle otwiera drogę do zmiany sytuacji, co – poprzez rozpoczęcie postępowania opiekuńczego czy działań w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich – daje sposobność pozbycia się trudnego ucznia ze szkoły. Nazbyt często kończy się to bowiem zmianą „ścieżki kształcenia" dziecka w związku z umieszczeniem go przez sąd w placówce opiekuńczo-wychowawczej lub objęciem dziecka systemem szkolnictwa specjalnego w przypadku, gdy trafia do placówki resocjalizacyjnej. Taki rodzaj „wsparcia" zwykle trwale pozbawia dziecko równych szans edukacyjnych i utwierdza jego niedostosowanie społeczne. Z pewnością nie taki powinien być cel działań wymuszających spełnianie obowiązku szkolnego i nauki. Najlepsze środki przeciwdziałania wagarom powinny zawierać czynniki mobilizujące do zmiany. Z tego względu warto szukać partnerów poza szkołą i instytucjami oświatowymi. Możliwości nieformalnego i nieszablonowego, lecz skutecznego działania kryją się przede wszystkim w bliskim dziecku i jego rodzinie środowisku lokalnym. Istnieją w tym zakresie wypróbowane już rozwiązania, jak choćby program „Starszy Brat Starsza Siostra." Jest on wysoko oceniany, gdyż chroni dzieci przed „wypadaniem" z systemu szkolnego.

W ocenie Rzecznika konieczne jest motywowanie rodziców do stworzenia podobnego ruchu społecznego, w ramach którego mogliby wzajemnie wspierać się i dzielić doświadczeniami w kształtowaniu postaw dzieci oraz właściwym ukierunkowaniu ich rozwoju. Wciąż niewykorzystaną, najkrótszą drogą poprawy samodyscypliny uczniów jest wciągniecie ich do wzajemnej pomocy, zaś rodziców uczniów – do efektywnej współpracy ze szkołą.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki[644] z apelem o skuteczniejsze działania na rzecz wykorzystania alternatywnych środków przeciwdziałania wagarom.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował[645], że od kilku lat wdrażane są systemowe rozwiązania mające na celu zapobieganie i przeciwdziałanie wszystkim rodzajom problemowych zachowań dzieci i młodzieży, w tym także zjawisku nieuzasadnionych nieobecności uczniów. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu[646] zmieniające rozporządzenie w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, wprowadza powszechny obowiązek tworzenia programów wychowawczych i profilaktycznych w szkołach. W 2002 r. opracowano i upowszechniono „Standardy jakości programów profilaktycznych realizowanych w szkołach i placówkach oświatowych." Podstawowy standard jakości programu profilaktycznego stanowi, zgodnie z uwagami Rzecznika, zasada udziału w realizacji programu całego środowiska szkolnego, tj. uczniów, rodziców i nauczycieli. Z inicjatywy resortu edukacji utworzono bank rekomendowanych programów profilaktycznych, uzupełniających działania podejmowane w ramach programu wychowawczego szkoły oraz szkolnego programu profilaktyki. Rozwijane są także działania profilaktyczno-wychowawcze w środowisku pozaszkolnym. Podejmowane są one w szczególności w ramach Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przestępczości wśród Dzieci i Młodzieży, przyjętego przez Radę Ministrów w 2004 r.

C. Akcja rozdawania podręczników szkolnych oznakowanych logo partii politycznej

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka we wspólnym wystąpieniu[647] do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej oraz Przewodniczącego Prezydium Rady Krajowej „Samoobrona RP" wyrazili zaniepokojenie prowadzoną przez partię

644 RPO-428299-XI/03 z 31.03.2006 r.
645 Pismo z 17.05.2006 r.
646 Rozporządzenie z 31.01.2002 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 96).
647 RPO-538825-XI/06 z 1.09.2006 r.

polityczną Samoobrona akcją rozdawania podręczników szkolnych dzieciom z rodzin poszkodowanych przez susze i powodzie, wyraźnie oznakowanych logo tej partii, ponieważ może być traktowana jako próba obejścia normy prawnej zawartej w art. 56 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Norma ta jednoznacznie wskazuje, iż w szkole i innej placówce systemu oświaty nie mogą działać partie i organizacje polityczne. Akcja ta podejmowana była tuż przed wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego, implikowało to więc przypuszczenie, że może stanowić element kampanii wyborczej. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw zabrania prowadzenia tego rodzaju działalności na terenie szkół podstawowych i gimnazjów. Jest to czyn zagrożony sankcją karną.

W związku z powyższym w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik poprosił o przypomnienie dyrektorom szkół i placówek oświatowych, szczególnie w okresie kampanii wyborczej, o konieczności skrupulatnego przestrzegania zakazu prowadzenia jakichkolwiek form agitacji wobec małoletnich, nie posiadających praw wyborczych. O każdym przypadku złamania powyższego zakazu dyrektorzy szkół winni zawiadamiać właściwe organy ścigania.

Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Partii Samoobrona RP z prośbą o zrezygnowanie z akcji rozdawania podręczników z logo partii, podkreślając jednocześnie, że nie stoi to na przeszkodzie dokonaniu darowizny podręczników, jednakże bez oznaczania logo partii.

D. Przepełnienie klas szkolnych

Rzecznik otrzymuje skargi od rodziców uczniów dotyczące powszechnie występującego problemu przeludnienia klas szkolnych. Zainteresowani wskazują na brak przepisów określających minimalną powierzchnię klasy i wolną objętość pomieszczeń przypadających na jednego ucznia.

Z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu[648] w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach wynika jedynie, iż dyrektor zapewnia bezpieczne i

---

[648] Rozporządzenie z 31.12.2002 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69).

higieniczne warunki pobytu zarówno w szkole lub placówce, jak i na zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. Kontrola przestrzegania tych warunków należy do właściwości Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jednakże brak regulacji prawnych we wskazanym zakresie uniemożliwia tej instytucji dokonywanie skutecznych interwencji. Problem przeludnienia klas powoduje istotne pogorszenie komfortu pracy uczniów i nauczycieli. Przekłada się to na przemęczenie uczniów, nadmierne obciążenie nauczycieli, a w konsekwencji może wpływać na obniżenie poziomu kształcenia i utrudniać wyrównanie szans w zdobywaniu wiedzy. Takie sytuacje niejednokrotnie prowadzą do powstawania konfliktów pomiędzy rodzicami uczniów a szkołą i organem ją prowadzącym.

Rzecznik zwrócił się[649] do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanego zjawiska i rozważenie możliwości podjęcia stosownych kroków prawnych, w ramach posiadanych kompetencji.

Pełniący obowiązki Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej poinformował[650], że rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej[651] w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół mówi, że statut szkoły określa warunki administracyjnego funkcjonowania szkoły, w tym zapewniające uczniom bezpieczne i higieniczne warunki nauczania, wychowania i opieki. Szczegółowe zasady bezpieczeństwa opracowane na podstawie obowiązujących aktów prawnych powinny znaleźć odzwierciedlenie w wewnętrznych instrukcjach dotyczących funkcjonowania szkoły, jak również w zapisach statutu szkoły.

Ministerstwo sygnalizowało już kuratorom oświaty problem nadmiernej liczebności klas, jednakże podjęcie działań ze strony Ministra Edukacji Narodowej jest ograniczone obowiązującymi przepisami, które powierzają prawa i obowiązki w tym zakresie przede wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego oraz jednostkom administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim. Niemniej Ministerstwo ponownie

---

649 RPO-540372-X/06 z 13.10.2006 r.
650 Pismo z 9.11.2006 r.
651 Rozporządzenie z 21.05.2001 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 624).

podejmie działania mające na celu szczególne zwrócenie uwagi kuratorów oświaty na ten aspekt funkcjonowania szkół na terenie poszczególnych województw.

W kolejnym wystąpieniu[652] w sprawie przepełnienia klas szkolnych, Rzecznik podkreślił, że brak jest przepisów określających minimalną powierzchnię klasy i wolną objętość pomieszczeń przypadających na jednego ucznia. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 95a ustawy o systemie oświaty zawiera szczegółowe normy z zakresu bezpieczeństwa i higieny dla szkół i placówek. Zostały one ustanowione głównie w interesie uczniów, z uwagi na specyfikę jednostek oświatowych. Równocześnie nie uchybia ono ogólnym zasadom BHP ustanowionym w rozporządzeniu wydanym na podstawie Kodeksu pracy, które dotyczy jednak wyłącznie pracowników, a nie uczniów.

Rzecznik jest świadom tego, że wprowadzenie normatywów w zakresie minimalnej powierzchni i kubatury sal lekcyjnych jest procesem długotrwałym, jednak mimo to wskazane byłoby określenie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach terminu do realizacji tych wymogów przez organy prowadzące szkoły, tak aby przepis ten mógł być realnie egzekwowany. Rzecznik zwrócił się o dokonanie stosownych zmian legislacyjnych w rozporządzeniu.

E. Przemoc w szkołach

Doniesienia o przemocy w szkołach stanowiły przedmiot szczególnego zainteresowania i niepokoju Rzecznika. Odnosił się do nich zawsze z należytą powagą, mając na względzie zarówno ich przyczyny, jak i skutki.

Na wiadomość o skutecznym targnięciu się na życie Ani, gimnazjalistki z G. Rzecznik przedstawił stanowisko[653] w sprawie sytuacji w polskich szkołach:

---

652 RPO-540372-X/06 z 27.12.2006 r.
653 Pismo z 6.11.2006 r.

„Tragedia, jaka wydarzyła się w gdańskim gimnazjum, której ofiarą była czternastoletnia uczennica, wywołała w mediach dyskusję na temat funkcjonowania polskich szkół i skłoniła Ministra Edukacji Narodowej do propagowania programów zmierzających do poprawy sytuacji. Zajmując stanowisko w sprawie oświaty w Rzeczypospolitej, Rzecznik pragnie w pierwszym rzędzie z żalem i głębokim współczuciem odnieść się do śmierci uczennicy, której targnięcie się na własne życie było bezpośrednią konsekwencją brutalnego naruszenia ludzkiej godności i podstawowych praw człowieka, które dokonało się w polskiej szkole. Z doniesień medialnych, jak również z praktyki funkcjonowania Biura Rzecznika wynika, że gdańska tragedia nie stanowi niestety odosobnionego faktu, lecz stanowi fenomen ujawniający nieprawidłowości, mające miejsce w szeregu szkołach na terenie całego kraju, w których dochodzi do barbaryzacji obyczajów. Podjęcie środków zaradczych nie może zakończyć się na poziomie dyskusji, lecz musi niezwłocznie przybrać postać konkretnych działań.

W związku z tym Rzecznik czuje się w obowiązku przypomnieć o podstawowych standardach, związanych z wychowaniem i edukacją młodego pokolenia. Bez troski o dobro wspólne wszystkich obywateli, jakim jest Rzeczpospolita Polska nie można skutecznie gwarantować praw obywatelskich. Wszelkie bowiem wykonywanie praw i wolności wymaga odpowiedzialności, zarówno względem podmiotu praw, jak i względem innych. Proces wychowawczy służy nie tylko zdobyciu wiedzy i umiejętności, lecz także kształtowaniu takiej właśnie postawy obywatelskiej odpowiedzialności. W świetle Konstytucji RP to na rodzicach spoczywa odpowiedzialność za wychowanie i nauczanie moralne dzieci (art. 48 ust. 1 oraz art. 53 ust. 3). W systematyce ustawy zasadniczej w art. 70 określone jest prawo do nauki, które skorelowane jest z obowiązkiem państwa do jej zapewnienia (art. 70 ust. 1 oraz ust. 4) oraz z wolnością rodziców w zakresie wyboru szkół dla swych dzieci (art. 70 ust. 3).

Odżegnywanie się przez państwo i władze oświatowe od konsekwentnego realizowania misji wychowawczej, zgodnej z wolą rodziców, którzy w zdecydowanej większości przypadków nie zgodziliby się na tolerowanie ekscesów, do jakich dochodzi w wielu szkołach,

stanowi poważne zaniedbanie, prowadząc do szkód zarówno w życiu indywidualnym dzieci i młodzieży, jak i w życiu zbiorowym.

Dualizm standardów moralnych, odrębnych w życiu rodzinnym i szkolnym, czy wręcz faktyczne propagowanie relatywizmu etycznego w szkołach, nie ma nic wspólnego z ochroną praw dziecka. Z art. 72 Konstytucji RP wynika bowiem wyraźnie, że ochrona tych praw musi być dokonywana w ramach systemu instytucjonalnego, w którym na organach władzy publicznej ciąży obowiązek ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dopóki patologiczna przemoc, brutalność, wymuszenia i demoralizacja nie znikną z polskich szkół, prawo do nauki pozostanie fikcją. Jego urzeczywistnienie wymaga zdecydowanego i skoordynowanego wysiłku rodziców, nauczycieli, katechetów, pedagogów, władz oświatowych, sądów rodzinnych i organów porządku."

F. Wliczanie oceny z religii do średniej ocen

W świetle obowiązujących przepisów nauczanie religii odbywa się na życzenie rodziców bądź prawnych opiekunów dziecka lub też pełnoletnich uczniów. Natomiast średnia ocen winna być liczona jedynie z obowiązkowych zajęć edukacyjnych. Zatem, jeśli religia nie jest przedmiotem obowiązkowym, to uwzględnienie oceny z niej przy obliczaniu średniej oceny ucznia jest naruszeniem obowiązującego prawa.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej[654] o informacje na temat ewentualnych sygnałów naruszania zgodności z prawem włączania ocen z religii – przedmiotu nieobowiązkowego – do średniej oceny z wszystkich przedmiotów. Rzecznik uważa za zasadne przypomnienie dyrektorom szkół zasad nauczania i oceniania religii w szkole oraz obowiązku ich przestrzegania.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował[655], że w świetle obowiązujących przepisów przedmiot „religia" jest wybierany przez ucznia na zasadzie dobrowolności, stając

654 RPO-538280-XI/06 z 4.12.2006 r.
655 Pismo z 28.12.2006 r.

się dla niego przedmiotem obowiązkowym z chwilą wyboru. Ta sama zasada dotyczy przedmiotu „etyka”.

Wejście w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych wprowadziło zasadę, że do średniej ocen ucznia należy wliczać jedynie oceny z przedmiotów określonych jako obowiązkowe zajęcia edukacyjne, do których nie zaliczono przedmiotów „religia” i „etyka.” Zasady wprowadzone przepisami powyższego rozporządzenia dotyczą szkół publicznych, co oznacza, że w przypadku uczniów szkół niepublicznych do średniej ocen wliczone mogą być również oceny z przedmiotów wybieranych przez ucznia, zgodnie z zasadami zapisanymi w statutach tych szkół. Od czasu wprowadzenia powyższej zmiany do Ministerstwa zaczęły napływać liczne głosy postulujące przywrócenie możliwości wliczania do średniej ocen z przedmiotów fakultatywnych, w tym z religii i etyki. Niemożność wliczania ocen z tych przedmiotów odbierana jest przez wielu nauczycieli i uczniów jako brak motywowania ucznia do dodatkowego wysiłku, a także jako niedocenianie pracy wynikającej z uczestnictwa w innych nieobowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Przychylając się do tych postulatów Ministerstwo przygotowało nowelizację przepisów rozszerzającą zakres ocen wliczanych do średniej ocen ucznia o oceny z dodatkowych zajęć edukacyjnych, w tym również z religii i etyki. Wprowadzenie tej nowelizacji uporządkuje zasady dotyczące liczenia średniej ocen ucznia, a zarazem przyczyni się do motywowania uczniów do zdobywania dodatkowych wiadomości i umiejętności oraz do sprawiedliwej oceny tych, którzy podejmują dodatkowy wysiłek. Planowana nowelizacja daje równe szanse zarówno tym uczniom, którzy deklarują udział w zajęciach z religii (różnych wyznań), jak i tym, którzy wybierają zajęcia z etyki.

G. Ankiety zawierające pytania dotyczące uczennic w ciąży, rozesłane do szkół z inicjatywy Ministerstwa Edukacji Narodowej

Z informacji prasowych, a także z komunikatów zamieszczonych na stronach internetowych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynikało, iż w

związku z zaplanowanym na 2006 r. monitoringiem realizacji zajęć edukacyjnych „Wychowanie do życia w rodzinie", do kuratoriów oświaty zostały rozesłane ankiety dotyczące realizacji programu zajęć – „Wychowanie do życia w rodzinie w roku szkolnym 2005/2006." Integralną częścią tych ankiet był kwestionariusz zawierający pytania dotyczące uczennic w ciąży. Wobec powyższego, wyjaśnienia wymagała kwestia podstawy prawnej do zbierania przez władze publiczne tego typu wrażliwych informacji. Z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Zakres dopuszczalnych informacji zbieranych o uczniach został określony przepisami ustawy[656] o systemie informacji oświatowej. Wśród dopuszczonych przez tę ustawę i szczegółowo wymienionych danych zbieranych o uczniach brak jest danych na temat ciąży uczennic. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej[657] z prośbą o wskazanie, na podstawie jakich przepisów rangi ustawowej zbierane są powyższe dane.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej poinformował[658], że zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy[659] o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, szkoła ma obowiązek udzielić uczennicy w ciąży urlopu oraz innej pomocy niezbędnej do ukończenia przez nią edukacji, w miarę możliwości nie powodując opóźnień w zaliczaniu przedmiotów. Jeżeli ciąża, poród lub połóg powoduje niemożliwość zaliczenia w terminie egzaminów ważnych dla ciągłości nauki, szkoła zobowiązana jest do wyznaczenia dodatkowego terminu egzaminu, dogodnego dla kobiety, w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy.

W myśl art. 9 tej ustawy, Rada Ministrów przedkłada Sejmowi corocznie, w terminie do dnia 31 lipca, sprawozdanie z wykonania ustawy oraz o skutkach jej stosowania.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zapewniło, że nie będzie pozyskiwać danych osobowych uczennic, jedynie informacje o liczbie

---

656 Ustawa z 19.02.2004 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 463 ze zm.).
657 RPO-547816-XI/06 z 29.12.2006 r.
658 Pismo z 10.01.2007 r.
659 Ustawa z 7.01.1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.).

przypadków, w których udzielono lub nie, pomocy w zakresie określonym wymienioną wyżej ustawą, w celu sporządzenia wspomnianego sprawozdania.

17. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Prawa lokatorów

1. *Eksmisja osób znęcających się nad rodziną*

Rzecznik analizując uregulowania uzależniające realizację wyroków eksmisyjnych od dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego (art. 1046 § 4 Kpc) powziął wątpliwości, co do prawidłowości wprowadzonych unormowań. Już w 2005 r. w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[660] Rzecznik zwracał uwagę na fakt, iż ochroną przed tzw. eksmisją na bruk, zostały objęte również 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. W nowelizacji art. 1046 § 4 Kpc[661] ustawodawca wstrzymał możliwość wykonania wyroku eksmisyjnego, do momentu dostarczenia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego, twierdząc, że dokonywanie eksmisji bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest nieludzkie. Jednocześnie ustawodawca nie rozstrzygnął jednoznacznie, na jakim podmiocie spoczywa obowiązek dostarczenia takiego pomieszczenia. Gminy nie dysponują pomieszczeniami tymczasowymi. Pomieszczeń takich nie mają również ani wierzyciele, ani sami dłużnicy. Wskazany przepis, aczkolwiek słuszny w założeniu, jest w praktyce niemożliwy do zrealizowania, gdyż w większości wypadków dłużnikowi nie zostanie dostarczone pomieszczenie tymczasowe, a zatem wyrok sądowy nie zostanie zrealizowany. Taka sytuacja może trwać przez czas praktycznie nieograniczony. Do Biura Rzecznika wpływało wiele drastycznych listów od osób doznających przemocy w rodzinie, które pomimo posiadania prawomocnego wyroku eksmisyjnego dla sprawcy przemocy, były nadal zmuszone przebywać z nim w mieszkaniu. W związku z tym Rzecznik

---

660 Informacja za 2005 rok, s. 148-149.

661 Ustawa z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804).

zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego[662] powyższy przepis, iż jest on niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym z powodu znęcania się nad rodziną, także z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Opłaty za używanie lokali mieszkalnych

I. Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie zmuszony był badać konstytucyjność uregulowań prawnych określających zasady ustalania i podwyższania czynszu najmu i innych opłat za używanie lokali mieszkalnych zawartych w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ten stan rzeczy był wynikiem kilkuletnich zaniedbań właściwych organów państwa w uregulowaniu omawianej problematyki w sposób kompleksowy i zgodny z Konstytucją. W dniu 17.05.2006 r. Trybunał Konstytucyjny[663] rozpoznał wniosek Rzecznika[664] i stwierdził niezgodność z Konstytucją kolejnych pięciu regulacji z ustawy o ochronie praw lokatorów, dotyczących zasad podwyższania opłat za używanie lokali oraz kontrolowania zasadności podwyżek przez sąd. Sytuacja, w której ustawodawca lekceważy wnioski płynące z kolejnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i nie uwzględnia ich przy tworzeniu prawa jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa. Rzecznik zwrócił się zatem do Ministra Budownictwa[665] o podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu doprowadzenia do opracowania i uchwalenia odpowiednich regulacji prawnych w przedstawionym zakresie. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika[666], że w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego[667] Ministerstwo Budownictwa przygotowało projekt

---

662 RPO-502028-V/05 z 22.06.2006 r.
663 Orzeczenia z 17.05.2006 r., sygn. akt K 33/05 oraz z 23.05.2006 r., sygn. akt SK 51/05.
664 Informacja za 2005 rok, s. 149.
665 RPO-533175-V/06 z 01.06.2006 r.
666 Pismo z 28.06.2006 r.
667 Postanowienie z 29.06.2005 r., sygn. akt S 1/05.

ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Projekt ten został skierowany do ponownych uzgodnień międzyresortowych, ze względu na konieczność uwzględnienia także innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, m.in. wspomnianego wyżej wyroku, uwzględniającego wniosek Rzecznika.

Ostatecznie, w dniu 15.12.2006 r.[668] Sejm uchwalił nowelizację ustawy o ochronie praw lokatorów, na nowo regulującą problematykę podwyższania opłat za używanie lokali mieszkalnych. Niestety nowelizacja ta po raz kolejny nie uwzględniła apelu Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika, aby zmiany miały charakter kompleksowy, całościowo normujący wszystkie zagadnienia, które były dotychczas przedmiotem wątpliwości konstytucyjnoprawnych. Swoje uwagi do dokonanych zmian Rzecznik przekazał Ministrowi Budownictwa na początku 2006 r.

II. W 2006 r. Rzecznik skierował do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę[669] na uchwałę rady gminy, określającą zasady ustalania wysokości stawek czynszu. Uchwała ta nie zawiera w ocenie Rzecznika wszystkich czynników, od których w myśl ustawy o ochronie praw lokatorów zależy zróżnicowanie stawek czynszu. Uchwała nie zawiera ponadto innych, obowiązkowych w myśl wskazanej ustawy, elementów, takich jak określenie warunków obniżania czynszu najmu. Skarga oczekuje na rozpoznanie przez sąd administracyjny.

3. Dodatki mieszkaniowe

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Budownictwa[670], w którym zasygnalizował problem, jaki w praktyce może powstać w związku z uznaniem przez Trybunał Konstytucyjny[671] za niezgodny z Konstytucją jeden z przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych[672]. Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis zawierał

---

668 Ustawa z 15.12.2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 246, poz. 1833).
669 RPO-466742-V/04 z 15.11.2006 r.
670 RPO-542704-V/06 z 20.11.2006 r.
671 Wyrok z 9.05.2006 r., sygn. P 4/05.
672 Ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.).

upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, określającego szczegółowy wykaz i wysokość wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. W ocenie Rzecznika wyeliminowanie tego przepisu z obrotu prawnego może w praktyce prowadzić do sporów interpretacyjnych i problemów z prawidłowym stosowaniem przepisów, z uwagi na niepewność co do zakresu obowiązywania rozporządzenia, wydanego na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia. Konieczne jest zatem pilne podjęcie działań zmierzających do znowelizowania ustawy o dodatkach mieszkaniowych we wskazanym przez Trybunał zakresie oraz wydanie nowego aktu wykonawczego do ustawy. Niestety, Minister Budownictwa[673] nie dostrzegł pilnej potrzeby zmiany stanu prawnego w omawianym zakresie, zapowiedział jednak, że stosowne zmiany zostaną wprowadzone „przy najbliższej konieczności nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych z innych powodów."

B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych

1. Odszkodowania dla właściciela lokalu

I. Rzecznik przedstawił Ministrowi Transportu i Budownictwa[674] problem związany ze zróżnicowaniem 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 bezczynności 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 przez gminę pomieszczenia tymczasowego. Jeśli nie wywiąże się ona z tego obowiązku, właściciel może domagać się

673 Pismo z 18.12.2006 r.
674 RPO-513112-V/05 z 06.01.2006 r.

od gminy odszkodowania na zasadach ogólnych, określonych w art. 417 Kc. Będzie mógł żądać od gminy odszkodowania w wysokości rekompensującej w całości poniesioną przez niego szkodę. Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienie, czy zamierzeniem ustawodawcy było zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości (wynajmujących) w zakresie wysokości dochodzonego od gminy odszkodowania. Minister wskazał[675], że kwestie dotyczące pomieszczeń tymczasowych, w tym eksmisji do tych pomieszczeń, nie są regulowane przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, a przepisami Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1046 Kpc). W związku z powyższym odnośnie ich stosowania, w tym dochodzenia odszkodowania przez właściciela lokalu mieszkalnego wskutek zaniechania przez gminę wskazania pomieszczenia tymczasowego, właściwym do wyrażania stanowiska jest ich projektodawca, czyli Minister Sprawiedliwości. Ostatecznie, jak już wskazano, Rzecznik zaskarżył przepis art. 1046 § 4 Kpc do Trybunału Konstytucyjnego.

II. W dniu 23.05.2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną w sprawie, do której przystąpił także Rzecznik[676]. Trybunał[677] uznał za niezgodny z Konstytucją przepis art. 18 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przez to, że w porównaniu z zasadami ogólnymi, zawęża wysokość odszkodowania, jakiego właściciel mieszkania może domagać się od gminy, która ociąga się z dostarczeniem osobie zobowiązanej do opróżnienia mieszkania, lokalu socjalnego.

W nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów[678] uwzględniono treść tego wyroku i aktualnie właściciel może żądać od gminy odszkodowania na zasadach ogólnych, określonych w Kodeksie cywilnym.

---

675 Pismo z 26.01.2006 r.

676 Informacja za 2005 r., s. 154.

677 Wyrok z 23.05.2006 r., sygn. SK 51/05.

678 Ustawa z 15.12.2006 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 246, poz. 1833).

2. Wykonywanie wyroków sądowych nakazujących eksmisję dłużników

Rzecznik kontynuował monitorowanie działań Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie dot. formalnego wyeliminowania z obrotu prawnego § 151 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności komorników[679]. W praktyce, przepis ten uniemożliwia bowiem w niektórych wypadkach przymusową realizację prawomocnego wyroku eksmisyjnego[680].

W 2006 r. Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra Sprawiedliwości[681] z prośbą o powiadomienie, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne nad nowym rozporządzeniem w sprawie czynności komorników oraz o rozważenie możliwości uchylenia, przed zakończeniem procesu legislacyjnego, § 151 obowiązującego aktualnie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności komorników. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika[682], że projekt rozporządzenia w sprawie czynności komorników został przekazany członkom Rady Ministrów do uzgodnień. W trakcie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji zgłoszono szereg uwag. Jednocześnie w grudniu 2005 r. rozpoczęto prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, który w niedługim czasie zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Obecnie zachodzi konieczność ponownej analizy projektu rozporządzenia, pod kątem spójności z proponowanymi zmianami ustawy. Sposób przeprowadzania eksmisji uregulowany jest w art. 1046 Kpc, zaś od ponad roku obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości[683] w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim winno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie. Nie wydaje się zatem

679 Rozporządzenie z 9.03.1968 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 52 ze zm.).
680 Informacja za 2005 r., s. 155-156.
681 RPO-318540-V/05 z 2.02.2006 r.
682 Pismo z 9.03.2006 r.
683 Rozporządzenie z 26.01.2005 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 155).

celowe podejmowanie prac legislacyjnych zmierzających do uchylenia przepisu § 151 rozporządzenia w sprawie czynności komorników.

W dniu 13.12.2006 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw[684]. W projekcie tym przewidziano m.in. wyeliminowanie z Kodeksu postępowania cywilnego przepisu, stanowiącego upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie czynności komorników. Stąd też Rzecznik odstąpił aktualnie od podejmowania dalszych działań w tej sprawie.

3. *Koszty utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych*

Od 2000 r. w kręgu zainteresowań i działań podejmowanych przez Rzecznika pozostaje sprawa braku uregulowań prawnych w zakresie zasad eksploatacji, a przede wszystkim kosztów utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych, w tym w budynkach będących własnością wspólnot mieszkaniowych. Kolejni Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji informowali o trwających pracach legislacyjnych, jednak żaden z projektów, nad którymi pracował parlament nie stał się obowiązującym prawem[685]. Nadal nie funkcjonują normy prawne, w oparciu o które nie tylko członkowie wspólnot mieszkaniowych byliby zobowiązani do ponoszenia kosztów utrzymania we właściwym stanie schronów. W istocie, na członków tych wspólnot zostaje przerzucony publicznoprawny obowiązek zapewnienia obywatelom bezpiecznego schronienia na wypadek działań wojennych lub innych podobnych wydarzeń, co niewątpliwie powinno zostać zmienione. Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[686] z prośbą o poinformowanie, kiedy problematyka ta zostanie uregulowana. W odpowiedzi poinformowano[687] Rzecznika, że propozycje rozwiązań legislacyjnych w przedmiotowej sprawie, w zakresie właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, znajdą się w przygotowywanym projekcie ustawy o obronie cywilnej. W przypadku, gdyby Sejm RP nie

---

684 Druk Nr 1287.
685 Informacja za 2005 r., s. 156.
686 RPO-349299-V/00 z 6.03.2006 r.
687 Pismo z 14.04.2006 r.

przyjął tego projektu ustawy, Minister zgłosi propozycje nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, zawierające stosowne zmiany przepisów regulujących kwestie eksploatacji i kosztów utrzymania schronów w budynkach mieszkalnych. Sprawa ta będzie zatem monitorowana przez Rzecznika również w 2007 roku.

4. Odzyskanie lokali zasiedlonych przez funkcjonariuszy Policji

Do Rzecznika wpływają skargi właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy Policji na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez organy podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pomimo podejmowanych interwencji skarżący nie są w stanie doprowadzić do odzyskania prawa do dysponowania tymi mieszkaniami. Z przepisów wynika, że lokal wolny w sensie fizycznym i prawnym może być przekazany właścicielowi dopiero gdy właściwy organ wyda decyzję administracyjną o opróżnieniu lokalu mieszkalnego. Przepisy nie przyznają właścicielowi budynku (lokalu) żadnych środków prawnych, przy zastosowaniu których mógłby doprowadzić do odzyskania prawa do korzystania i rozporządzania lokalem stanowiącym jego własność. Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[688], który podzielił argumentację Rzecznika, jednak nie wskazał działań, jakie resort podejmie w tej sprawie. W odpowiedzi na kolejne wystąpienie Rzecznika poinformowano[689], że w Ministerstwie nie są prowadzone prace zmierzające do zmiany, w zakresie wskazanym przez Rzecznika, uregulowań prawnych dotyczących zasiedlania lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy Policji. W związku z tym faktem, Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przez siebie przepisów ustawy o Policji[690].

688 RPO-530914-V/06 z 8.06.2006 r.
689 Pismo z 20.11.2006 r.
690 RPO-530914-V/06 z 19.01.2007 r.

C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych

1. Opłaty za badania lustracyjne w spółdzielniach

Od 2004 r. Rzecznik prowadzi z Ministrem Sprawiedliwości korespondencję w sprawie braku powszechnie obowiązujących przepisów, które określałyby chociaż ogólne zasady ustalania opłat za badania lustracyjne, którym ma obowiązek poddawać się cyklicznie każda spółdzielnia mieszkaniowa[691]. Członkowie spółdzielni nie mają wpływu na wysokość opłaty za badanie lustracyjne, często nie są nawet świadomi, jak duże koszty ponosi spółdzielnia z tego tytułu. Zasady odpłatności za lustrację powinny być przejrzyste i jednoznaczne, tak aby usunąć ewentualne wątpliwości członków spółdzielni co do braku obiektywizmu lustratora. Brak regulacji ustawowych w omawianym zakresie powoduje, że związki rewizyjne mogą określać omawianą problematykę całkowicie dowolnie. Minister Sprawiedliwości[692] podzielił pogląd Rzecznika, iż obowiązujący w omawianym zakresie stan prawny jest lakoniczny i może budzić kontrowersje. Zapowiedział przeprowadzenie prac analitycznych, od wyników których uzależnił ewentualne podjęcie inicjatywy legislacyjnej. Rzecznik zwrócił się o informację[693], czy zapowiadane prace zostały przeprowadzone i jakie jest ostateczne stanowisko Ministra Sprawiedliwości w przedstawionej sprawie. Po przeprowadzeniu wielu konsultacji, poinformowano Rzecznika[694], iż ewentualne prace legislacyjne odnośnie zmiany zasad ustalania odpłatności za lustrację, powinny być podjęte dopiero po zakończeniu prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W jednym z projektów proponuje się bowiem wprowadzenie możliwości przeprowadzenia kontroli działalności spółdzielni przez ministra właściwego do spraw budownictwa. Zgodnie z zaproponowaną regulacją, kontrola taka zwalniałaby spółdzielnię z obowiązku poddania się lustracji za okres objęty badaniem. Rozważane jest również umożliwienie spółdzielniom poddawania się, alternatywnemu wobec lustracji, badaniu rachunkowemu

691 Informacja za 2005 r., s. 158.
692 Pismo z 6.01.2006 r.
693 RPO-420816-V/05 z 23.05.2006 r.
694 Pismo z 24.11.2006 r.

wykonywanemu przez biegłego rewidenta. W związku z tym sprawa nadal badana będzie przez Rzecznika w 2007 roku.

2. Koszty zawarcia umowy notarialnej

Na tle wpływających do Rzecznika skarg od osób ubiegających się o przekształcenie spółdzielczych praw do lokali w prawo odrębnej własności lokalu, wyłonił się problem pobierania przez notariuszy wynagrodzenia w innej wysokości niż wynika to z przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W rezultacie wymiany korespondencji między Rzecznikiem a Ministrem Sprawiedliwości, prowadzonej w latach 2004-2005[695], uzgodniono, iż zamieszczone w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych regulacje w zakresie kosztów zawarcia umowy notarialnej budzą poważne wątpliwości, stąd jedyną drogą ich usunięcia jest nowelizacja ustawy. Niemniej, mimo nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[696], zawarte w przepisach tej ustawy sformułowania nadal budziły wątpliwości interpretacyjne w praktyce. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, że notariusze w swej działalności przyjmowali wykładnię mniej korzystną dla obywateli niż zaprezentowana przez Ministra Sprawiedliwości w odpowiedziach udzielanych Rzecznikowi.

Rzecznik zwrócił się więc ponownie do Ministra Sprawiedliwości[697] z prośbą o przedstawienie jednoznacznego stanowiska w kwestii interpretacji, stwarzających wątpliwości, przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak również o ponowne rozważenie konieczności ustawowego doprecyzowania ich treści. Dotyczy to art. 12 ust. 4 i 5, art. 17(14) ust. 2 i 3, art. 39 ust. 2 i 3 oraz art. 48 ust. 3 i 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dodatkowo, dotychczasowe doświadczenia na gruncie interpretacji powyższych artykułów wskazują, że samorząd notarialny nie dostrzega zasadności stosowania – zgodnej z intencją ustawodawcy, a jednocześnie korzystnej dla obywateli – wykładni przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W

---

695 Informacja za 2005 r., s. 157.

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

697 RPO-536167-V/06 z 29.09.2006 r.

odpowiedzi poinformowano[698] Rzecznika, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w art. 12 ust. 5 uregulowała w sposób kompleksowy zasady wynagrodzenia notariuszy za ogół czynności notarialnych dokonywanych przy zawieraniu umowy o przeniesienie własności lokali. Przepis ten stanowi lex specialis w stosunku do przepisów regulujących wysokość taksy notarialnej. Zatem przy dokonywaniu wszystkich czynności notarialnych dotyczących zawarcia przedmiotowej umowy, została wyłączona możliwość określenia wynagrodzenia na podstawie umowy z notariuszem oraz pobierania go na podstawie tych ogólnych uregulowań. Wynagrodzenie notariusza za ogół czynności notarialnych dokonywanych przy zawieraniu umowy o przeniesienie własności lokalu obejmuje wszelkie czynności notarialne, dokonywane przez notariusza przy sporządzaniu powyższej umowy tj. sporządzanie projektu umowy o przeniesieniu własności lokalu, sporządzenie samej umowy, zawartego w niej wniosku o założenie księgi wieczystej i wpis do niej tego prawa, oraz sporządzenie wypisu aktu do sądu wieczystoksięgowego i przesłanie go wraz ze stosownymi dokumentami oraz sporządzenie po jednym dla każdej ze stron czynności wypisu aktu notarialnego. Praktyka niektórych notariuszy polegająca na pobieraniu dodatkowych opłat, poza wynagrodzeniem zawartym w art. 12 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

3. Podział spółdzielni

Pod koniec 2005 r. Rzecznik skierował do Ministra Transportu i Budownictwa wystąpienie, w którym zaprezentował różne problemy związane z nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych[699] oraz wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącymi przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik zwrócił m.in. uwagę, że wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego[700] utracił moc obowiązującą art. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw[701]. Zakwestionowany przepis stanowił o

---

698 Pismo z 15.11.2006 r.
699 Informacja za 2005 r., s. 159-160.
700 Wyrok TK z 20.04.2005 r., sygn. K 42/02 (Dz.U. Nr 122, poz. 1024).
701 Ustawa z 19.12.2002 r. (Dz.U. Nr 240, poz. 2058).

uchyleniu art. 108a Prawa spółdzielczego. Minister Sprawiedliwości[702], do którego pismo przesłał zgodnie z właściwością Minister Transportu i Budownictwa, zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż z treści tego wyroku nie można wysnuć jednoznacznego wniosku, że bezpośrednim skutkiem utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis jest przywrócenie mocy obowiązującej przepisu art. 108a Prawa spółdzielczego. Przyznał, iż obecny stan prawny nie jest przejrzysty i daleki jest od legislacyjnej poprawności. Do Rzecznika nadal napływały skargi od obywateli zainteresowanych podziałem dużych spółdzielni mieszkaniowych. Przepis art. 108a Prawa spółdzielczego ustanawiał ułatwienia w tym zakresie dla członków spółdzielni, których interesy majątkowe były związane z organizacyjnie wyodrębnioną jednostką spółdzielni albo z częścią majątku spółdzielni, która nadaje się do takiego wyodrębnienia. Rzecznik zwrócił się o poinformowanie[703], czy zostały przeprowadzone konsultacje z innymi Ministerstwami i jakie jest ostateczne stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości w kwestii ewentualnej zmiany przepisów Prawa spółdzielczego. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[704], że zgodnie z zapowiedzią przeprowadzono w powyższej kwestii konsultacje z zainteresowanymi resortami. W przekazanych stanowiskach wyrażono zgodną opinię, co do konieczności podjęcia działań legislacyjnych. Wobec zbieżności poglądów oraz istotnej potrzeby społecznej wymagającej interwencji ustawodawcy, w Ministerstwie Sprawiedliwości zostaną podjęte prace nad stosownym projektem ustawy. Sprawa będzie nadal monitorowana przez Rzecznika w 2007 r.

4. Administracyjny nadzór Ministra Budownictwa nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych

W 2005 r. Rzecznik poddał w wątpliwość zasadność wprowadzenia do ustawy – Prawo spółdzielcze instytucji administracyjnego nadzoru Ministra Budownictwa nad działalnością spółdzielni mieszkaniowych[705]. Rzecznik skierował do Ministerstwa Budownictwa sprawę spółdzielni

---

702 Pismo z 16.02.2006 r.
703 RPO-512517-V/05 z 13.10.2006 r.
704 Pismo z 10.11.2006 r.
705 Informacja za 2005 r., s. 160.

mieszkaniowej, w której Minister skorzystał z przyznanych mu przez ww. przepisy uprawnień i wszczął postępowanie kontrolne. Niestety, pomimo jego prowadzenia od ponad roku Ministerstwo Budownictwa nie było w stanie ani sprawy zakończyć ani nawet zająć w niej merytorycznego stanowiska, na co Rzecznik zwracał uwagę w kolejnym wystąpieniu do Ministra Budownictwa[706]. Sprawa ta potwierdza, w ocenie Rzecznika, brak skuteczności w praktyce, krytykowanej instytucji nadzoru Ministra nad działalnością spółdzielni.

5. Nakładanie przez spółdzielnie na członków dodatkowych opłat „za przekształcenie prawa do mieszkania"

W 2006 r. zakończyło się postępowanie sądowe w sprawie członka spółdzielni o zwrot bezpodstawnie pobranych opłat[707]. Rzecznik przystąpił do tego postępowania. Sprawa zakończyła się wyrokiem zasądzającym zwrot nienależnego świadczenia, apelacja spółdzielni mieszkaniowej od korzystnego dla jej członka wyroku została prawomocnie oddalona.

D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych

1. *Opłaty ponoszone przez żołnierzy korzystających z zakwaterowania tymczasowego w internatach*

Na tle wpływających do Rzecznika skarg żołnierzy korzystających z zakwaterowania tymczasowego w internatach, dotyczących zasad ponoszenia opłat z tego tytułu, określonych w art. 53 ust. 3 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wyłonił się problem zgodności z art. 32 Konstytucji RP przepisu art. 53 ust. 4a tej ustawy, który przewiduje, że z opłat za zakwaterowanie tymczasowe w internatach lub kwaterach internatowych zwolnieni są żołnierze posiadający małżonka oraz wspólnie zamieszkałe dzieci do czasu zawarcia związku małżeńskiego, nie dłużej jednak niż do dnia ukończenia 25 lat życia, chyba że przed tym dniem stały się niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji i nie zawarły związku małżeńskiego. Zdaniem skarżących, przepis art. 53 ust. 4a dyskryminuje żołnierzy, którzy nie pozostają w związkach małżeńskich, gdyż nie mogą oni skorzystać ze zwolnienia od

---

706 RPO-478347-V/04 z 27.11.2006 r.
707 Informacja za 2005 r., s. 159.

wspomnianych opłat. Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej[708] o podanie przyczyn uzasadniających wprowadzenie do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wskazanego rozwiązania prawnego. W odpowiedzi[709] przedstawiono szczegółowo powody zróżnicowania sytuacji prawnej żołnierzy w omawianym zakresie. Rzecznik uznał, że wskazane argumenty usprawiedliwiają dokonanie tego zróżnicowania i uznał sprawę za zakończoną.

2. Koszt najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej

Rzecznik zwracał już uwagę kolejnych Ministrów Sprawiedliwości od czerwca 2003 r.[710] na istotne wady § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych[711]. W swoich wystąpieniach Rzecznik wskazywał, że z przewidzianego w powołanym rozporządzeniu uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, skorzystać mogą wyłącznie funkcjonariusze, emeryci lub renciści Służby Więziennej, którzy zajmują lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiące własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Poza zakresem tej regulacji pozostają najemcy zajmujący lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność innych podmiotów. W szczególności regulacja ta, w sposób nieuzasadniony, pozbawia wskazanego uprawnienia najemców zajmujących lokale mieszkalne stanowiące własność osób fizycznych. W ocenie Rzecznika brak uzasadnionych powodów, które przemawiałyby za taką regulacją. Uregulowanie zawarte w tym przepisie prowadzi do wyraźnego zróżnicowania najemców, bowiem w nieusprawiedliwiony sposób daje przywileje najemcom zajmującym lokale w zasobach mieszkaniowych publicznych, a dyskryminuje pozostałych najemców zamieszkujących w zasobach prywatnych.

Zmiany wymaga także art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, upoważniający Ministra Sprawiedliwości do określenia zasad zwrotu

---

708 RPO-529044-V/06 z 12.04.2006 r.
709 Pismo Nr 1545 z 31.05.2006 r.
710 Informacja za 2004 r., s. 203.
711 Rozporządzenie z 21.06.2002 r. (Dz.U. Nr 99 poz. 897).

różnicy w opłatach czynszowych. W tym zakresie przepis zawiera upoważnienie do uregulowania materii, która nie była regulowana w ustawie. Od dłuższego czasu zapowiadane było zgłoszenie do Sejmu projektu zmian w ustawie o Służbie Więziennej, zmierzającego do wyeliminowania tego przepisu, jednakże zapowiedzi te nie są realizowane. Dlatego Rzecznik zwrócił się po raz kolejny o poinformowanie[712], czy trwają prace legislacyjne nad zmianą ustawy o Służbie Więziennej we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano[713] Rzecznika, że CZSW przygotował projekt nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej, obejmujący także skreślenie art. 95 ust. 2 ustawy. Z uwagi na zbliżający się wówczas termin upływu kadencji Sejmu oraz plan pracy Rady Ministrów, przeprowadzenie skutecznej inicjatywy legislacyjnej okazało się niemożliwe. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o Służbie Więziennej został przekazany w czerwcu 2006 r. do Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości celem kontynuowania prac legislacyjnych. Podsekretarz Stanu zapewnił, że uwagi Rzecznika dotyczące art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej zostaną uwzględnione w projekcie nowelizacji. Niestety, również i te zapewnienia nie zostały zrealizowane, co skłoniło Rzecznika do kolejnego wystąpienia w tej sprawie[714]. W odpowiedzi ponownie zapewniono Rzecznika, że projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej jest już prawie gotowy i zostanie przekazany do Sejmu w grudniu 2006 r.[715]

3. Opróżnianie lokali mieszkalnych zajmowanych przez Policję

Do Rzecznika wpływały skargi od policjantów, a także od emerytów i rencistów policyjnych dotyczące opróżniania zajmowanych przez nich lokali mieszkalnych, pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący wyrażali obawy, iż opróżnienie zajmowanych przez nich lokali zostanie przeprowadzone „na bruk", bez zapewnienia im lokalu socjalnego, czy choćby pomieszczenia tymczasowego. Rzecznik

712 RPO-428351-V/00 z 11.03.2006 r.
713 Pismo z 13.04.2006 r.
714 RPO-528351-V/03 z 11.10.2006 r.
715 Pismo z 15.11.2006 r.

miał wątpliwości odnośnie trybu, w jakim następować będzie wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu takiego lokalu. Kwestie związane z opróżnianiem lokali mieszkalnych przydzielonych policjantom uregulowane są w ustawie o Policji[716] oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[717]. Niestety nie wskazują one bezpośredniego trybu, w jakim winno nastąpić wykonanie obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego wynikającego z ostatecznej decyzji wydanej przez organ podległy MSWiA. Wydaje się, że będzie to tryb postępowania egzekucyjnego w administracji. Jednak na podstawie spraw indywidualnych pojawiła się inna praktyka. W sytuacji gdy dłużnik nie dysponuje innym lokalem, do którego mógłby zostać przekwaterowany, o wydaniu ostatecznej decyzji o opróżnieniu lokalu Komendant informuje właściciela lokalu, czyli Miasto. I to Miasto wypowiada umowę najmu, zaś w razie nieopuszczenia lokalu kieruje pozew o eksmisję do sądu powszechnego, który w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, bądź o braku takiego uprawnienia. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[718] z prośbą o wskazanie, jaka jest praktyka podległych mu jednostek organizacyjnych w omawianym zakresie. W odpowiedzi poinformowano[719] Rzecznika, że jakkolwiek postanowienia ustawy o Policji, nakładają na organy Policji obowiązek zapewnienia funkcjonariuszom odpowiednich warunków lokalowych, to organy mieszkaniowe Policji, co do zasady, zmuszone są kwaterować zainteresowanych w lokalach stanowiących własność gmin, zachowując do tych mieszkań jedynie prawo dyspozycji. Jak słusznie stwierdzono w wystąpieniu Rzecznika, w sprawach opróżniania lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Policji, właściwe są organy Policji, a czynność ta powinna być dokonana w formie decyzji administracyjnej. Przepisy ustawy o Policji wskazują przesłanki pozwalające na opróżnianie mieszkań służbowych. Stosunek najmu wiążący lokatora takiego lokalu z jego właścicielem wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia

---

716 Ustawa z 6.04.1990 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 7 poz. 58 ze zm.).
717 Rozporządzenie z 18.05.2005 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 884).
718 RPO-529615-V/06 z 13.10.2006 r.
719 Pismo z 3.11.2006 r.

nakazującego opróżnienie mieszkania. Tym samym decyzja organu administracji ma w tym przypadku moc równorzędną z wyrokiem sądu cywilnego. O ile sąd jest obowiązany z urzędu do orzekania w wyroku w przedmiocie eksmisji o uprawnieniach (bądź ich braku) do lokalu socjalnego, to analogiczny obowiązek nie ciąży na organach Policji. Przepisy resortowe nie przewidują możliwości przyznawania eksmitowanym osobom lokalu socjalnego. Takie rozwiązanie wydaje się dostosowane do istniejącego stanu faktycznego, przede wszystkim z uwagi na fakt, że organy Policji nie posiadają w istocie zasobu mieszkaniowego będącego ich własnością. Zasady egzekucji zostały wskazane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Prowadzenie egzekucji w sprawach lokalowych należy do zadań gminy. Praktyka orzekania przez organy Policji o obowiązku opróżniania służbowych lokali mieszkalnych w przeważającej mierze dotyczy sytuacji, gdy lokator nie posiada w ogóle uprawnień do zajmowania takiego lokalu. Policyjne przepisy emerytalne dają prawo do zamieszkiwania w takich mieszkaniach nie tylko funkcjonariuszom w służbie czynnej, ale także osobom posiadającym policyjne uprawnienia emerytalno-rentowe oraz rencistom rodzinnym. Zwykle nawet w przypadku zgonu funkcjonariusza, któremu imiennie przydzielono lokal, pozostałe osoby (były małżonek, dzieci do czasu usamodzielnienia się) mają prawo nadal w nim zamieszkiwać. Wszystkie postępowania prowadzone w tej mierze przez Policję podlegają nie tylko kontroli instancyjnej, lecz także nadzorowi sądów administracyjnych. Ponieważ nie wszystkie kwestie związane z poruszanym problemem zostały wyjaśnione, sprawa będzie nadal przedmiotem działań Rzecznika.

4. *Opłaty za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się zasobach mieszkaniowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.*

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[720] o stwierdzenie, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich[721] jest niezgodny z art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił

---

720 RPO-498410-V/06 z 31.03.2006 r.

721 Rozporządzenie z 12.01.2005 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 118).

Zbrojnych RP[722] oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. W sprawie tej nie przyniosła bowiem rezultatu korespondencja prowadzona z Ministerstwem Obrony Narodowej[723]. Problem dotyczył niezgodności zawartych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej zasad ustalania opłat za używanie lokali w takich budynkach z zasadami wskazanymi w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia nie przewiduje możliwości ustalenia opłat za używanie lokalu w budynkach wspólnot lub spółdzielni na poziomie niższym niż 3% wartości odtworzeniowej, zgodnie z obecnie obowiązującą treścią art. 36 ust. 2 ustawy. W związku z tym, automatyzm ustalania opłat na poziomie 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali rocznej, wyeliminowany z ustawy, w praktyce obowiązywał nadal, na skutek nieuwzględnienia w treści rozporządzenia zmiany brzmienia art. 36 ust. 2 ustawy. Ponadto zaskarżony przepis rozporządzenia był niezgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, bowiem nie dawało ono normodawcy upoważnienia do zmodyfikowania regulacji zawartych w art. 36 ust. 2 tej ustawy. Treść rozporządzenia miała jedynie określić sposób naliczania i rozliczania opłat, nie zaś modyfikować zasady określone w art. 36 ust. 2 ustawy. Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika został uwzględniony[724]. Przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich stracił moc obowiązującą z dniem 30.09.2006 r.

5. Ekwiwalenty pieniężne w zamian za rezygnację z kwatery stałej

W 2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów zmieniających ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej[725]. Trybunał Konstytucyjny[726] nie podzielił zarzutów Rzecznika i uznał, że zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

---

722 Ustawa z 22.06.1995 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398, Nr 132, poz. 1110).
723 Informacja za 2005 r., s. 161-162.
724 Wyrok U 3/06 z 29.06.2006 r.
725 Informacja za 2005 r., s. 160.
726 Wyrok z 27.06.2006 r., sygn. K 16/05.

E. Sprzedaż lokali mieszkalnych

1. Przekształcanie najmu w lokatorskie prawo do lokalu

Rzecznik przedstawił Ministrowi Transportu i Budownictwa[727] problemy, które wyłoniły się na tle nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw[728]. Część z nich dotyczy wprowadzonej przez tę ustawę zmiany zasad wnoszenia wkładu mieszkaniowego przez najemców mieszkań spółdzielczych, które były mieszkaniami zakładowymi przedsiębiorstw państwowych, państwowych osób prawnych lub państwowych jednostek organizacyjnych. Rozwiązanie przewidziane w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przyznające najemcom byłych mieszkań zakładowych całkowite zwolnienie od obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego, jest przedmiotem krytyki ze strony spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one, iż przyjęte uregulowanie prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej omawianej grupy obywateli w zakresie ponoszenia kosztów przeprowadzonej przez spółdzielnie modernizacji budynku w zależności od tego, w jakim terminie uzyskują spółdzielcze lokatorskie prawa do zajmowanych lokali mieszkalnych. Ich zdaniem tak daleko posunięta ochrona najemców jest nieuzasadniona, niesprawiedliwa i narusza prawa spółdzielni jako właściciela przejętych zasobów mieszkaniowych. Jeśli spółdzielnia dokonała modernizacji przejętego nieodpłatnie zakładowego budynku mieszkalnego przed datą wejścia w życie tego przepisu, służy jej roszczenie o uzupełnienie wkładu mieszkaniowego. Natomiast od najemców, którzy z żądaniem ustanowienia na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do zajmowanego lokalu mieszkalnego wystąpili po tej dacie, spółdzielnia nie może żądać wniesienia wkładu mieszkaniowego ani jego uzupełnienia. Tak więc omawiana grupa najemców w ogóle nie poniesie kosztów modernizacji budynku, mimo iż w wyniku tej modernizacji wzrosła wartość użytkowa i rynkowa ich mieszkań. Koszty te poniosą przede wszystkim najemcy, na rzecz których spółdzielcze lokatorskie prawo

---

727 RPO-515459-V/05 z 03.02.2006 r.

728 Ustawa z 3.06.2005 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 1024).

zostało ustanowione przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów, a w pozostałej części poniesie je spółdzielnia, czyli w zasadzie ogół jej członków. Wątpliwości Rzecznika budzi to, czy zwolnienie wskazanej grupy najemców od obowiązku wniesienia wkładu mieszkaniowego także wówczas, gdy spółdzielnia poniosła określone nakłady na modernizację przejętego nieodpłatnie zakładowego budynku mieszkalnego nie wkracza w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności spółdzielni mieszkaniowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Rzecznikowi zasygnalizowano także problem dotyczący zasad wnoszenia wkładu mieszkaniowego przez najemców byłych mieszkań zakładowych w spółdzielni. Z treści tych skarg wynika, iż uregulowanie zawarte w art. 48 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych całkowicie pomija regulację prawną zawartą w art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe[729]. Tak więc w konsekwencji, w odniesieniu do tej grupy spółdzielni istnieje stan, w którym obowiązują dwie normy prawne, których zakresy zastosowania częściowo pokrywają się. W ocenie Rzecznika powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy opisana sytuacja nie pozostaje w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji, która stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, konstytucyjne standardy stanowienia prawa wymagają podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania opisanej sytuacji stwarzającej stan niepewności u adresatów omawianych norm prawnych. Zastrzeżenia spółdzielni budzi także art. 48 ust. 1, który przewiduje, że kaucje mieszkaniowe podlegają zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego lub budowlanego. Spółdzielnie wskazują, że opisany stan prawny nie rozstrzyga jednoznacznie, czy najemcy zwolnionemu od obowiązku wpłaty wkładu mieszkaniowego służy roszczenie do spółdzielni, która nieodpłatnie przejęła zakładowy budynek mieszkalny, o zwrot wpłaconej kaucji mieszkaniowej. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i

---

729 Ustawa z 12.10.1994 r. (Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.).

Budownictwa poinformował[730] o trwających obecnie pracach nad zmianą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zmiana dotycząca art. 48 przewiduje, że jeżeli przed ustanowieniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na rzecz najemcy, na warunkach określonych w art. 48 ust. 1, spółdzielnia dokonała modernizacji budynku, to warunkiem ustanowienia tego prawa jest wpłata przez najemcę kosztów modernizacji budynku przypadających na dany lokal. Obowiązek wpłaty dotyczy najemcy również w przypadku, gdy spółdzielnia dokona modernizacji budynku po ustanowieniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na rzecz najemcy. Konsekwencją planowanych zmian jest projekt uchylenia art. 9 ust. 2 ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz wynikająca stąd zmiana art. 9 ust. 3 tej ustawy.

2. Sytuacja prawna najemców byłych mieszkań zakładowych

W sferze zainteresowania Rzecznika od wielu lat[731] pozostaje nieuregulowana prawnie sytuacja licznej grupy najemców byłych mieszkań zakładowych należących uprzednio do przedsiębiorstw państwowych, sprzedanych osobom trzecim przed dniem 7 lutego 2001 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy 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[732]. Trudna sytuacja tej grupy najemców, związana z brakiem poczucia trwałości stosunku najmu oraz brakiem możliwości nabycia zajmowanych mieszkań za cenę dostosowaną do obecnych możliwości finansowych najemców, spowodowana jest brakiem ustawowego uregulowania sprawy tzw. mieszkań zakładowych. Zasadne wydaje się udzielenie przez państwo wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego, podejmującym trud nabycia od prywatnych właścicieli zasiedlonych, byłych budynków zakładowych, poprzez stworzenie preferencyjnych kredytów dla gmin na wykup takich lokali czy też stworzenie gwarancji Skarbu Państwa poprzez

---

730 Pismo z 27.02.2006 r.

731 Informacja RPO 2005 r. str. 153-154.

732 Ustawa z 15.12.2000 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.).

objęcie poręczeniami Skarbu Państwa spłaty zaciągniętych przez gminy na ten cel kredytów. Ministerstwo Budownictwa zaproponowało stworzenie możliwości ubiegania się przez samorządy o preferencyjny kredyt ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Zapowiadana na III kwartał 2006 r. nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[733] miała rozszerzyć cele, na które można przeznaczać środki z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego o kredyty dla gmin na wykup od prywatnych właścicieli budynków z byłymi mieszkaniami zakładowymi. Mimo zapowiedzi, do chwili obecnej ustawa nie została znowelizowana. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Premiera[734] z prośbą o spowodowanie podjęcia odpowiednich działań, które ułatwiłyby samorządom wykup sprywatyzowanych byłych mieszkań zakładowych i przyczyniły się do skutecznego rozwiązania problemów licznej grupy najemców takich mieszkań. W odpowiedzi[735] Rzecznik poinformowany został, że resort budownictwa opracował projekt ustawy o nabywaniu niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Projektowana ustawa ma być próbą definitywnego rozwiązania problemu byłych mieszkań zakładowych, w tym m.in. poprzez propozycję wsparcia finansowego gmin, które chcą odkupić od prywatnych właścicieli byłe mieszkania zakładowe.

3. Problem uzależniania udzielenia bonifikaty od ceny zakupu mieszkania komunalnego od zrzeczenia się roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej

W Biurze Rzecznika pojawiły się skargi na praktykę gmin, polegającą na umożliwieniu skorzystania z bonifikaty od ceny zakupu najmowanego lokalu komunalnego dopiero po zrzeczeniu się przez najemcę roszczenia o zwrot zwaloryzowanej kaucji mieszkaniowej. W ocenie Rzecznika takie działanie jest bezprawne. Przed laty działania Rzecznika doprowadziły do otwarcia dla obywateli drogi sądowej w

---

733 Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.
734 RPO-508492-V/05 z 14.11.2006 r.
735 Pismo z 22.01.2007 r.

sprawach waloryzacji kaucji mieszkaniowych[736]. Opisana praktyka ma na celu uniknięcie przez gminy powinności zwrotu zwaloryzowanych kaucji. Jednakże brak jest podstawy prawnej, która umożliwiałaby gminom uzależniać przyznanie bonifikaty przy sprzedaży mieszkania od uprzedniego zrzeczenia się wskazanego roszczenia. Dlatego Rzecznik zaskarżył jedną z uchwał rad gmin, zawierającą takie uregulowanie do wojewódzkiego sądu administracyjnego[737]. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uwzględnił skargę Rzecznika[738]. Sąd stwierdził, że określając w uchwale dot. zasad sprzedaży mieszkań komunalnych, kwestie związane z rozliczeniem wpłaconych przed laty przez najemców kaucji mieszkaniowych, rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe.

F. Sprawy dostaw energii i wody

1. Egzekwowanie opłat za nielegalny pobór energii elektrycznej bądź cieplnej i gazu

W 2004 r. Rzecznik wraz z Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego skierował wniosek o stwierdzenie, że art. 57 Prawa energetycznego, w zakresie w jakim umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu pobieranie i ściąganie opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci tylko na podstawie wystawionego przez siebie dokumentu i bez zachowania drogi sądowej, jest niezgodny z Konstytucją RP[739]. Trybunał Konstytucyjny[740] wydał w tej sprawie orzeczenie interpretacyjne i stwierdził, że art. 57 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne niewyłączający obowiązku sądowego postępowania rozpoznawczego, przed rozpoczęciem ściągania w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji opłat za nielegalne pobieranie paliw lub energii z sieci, w sprawach sporów między przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami o pobieranie tych opłat – jest zgodny z Konstytucją. Obecnie nie ulega już wątpliwości, że kierowanie przez

---

736 Informacja za 2000 r., s. 135.
737 RPO-443506-V/03 z 7.11.2005 r.
738 Wyrok z 11.09.2005 r., sygn. II SA/Gl 1058/05.
739 Informacja za 2005 r., s. 206-207.
740 Wyrok z 10.07.2006 r., sygn. K 37/04.

przedsiębiorstwo energetyczne opłat związanych z nielegalnym poborem energii (a tym bardziej opłat związanych z kosztami naprawy uszkodzonych urządzeń pomiarowych) do egzekucji administracyjnej jest niedopuszczalne, dopóki przedsiębiorstwo nie uzyska prawomocnego wyroku sądowego, zasądzającego należność. W takiej sytuacji ciężar dowodu, że nastąpił nielegalny pobór energii, spoczywać będzie na przedsiębiorstwie energetycznym.

18. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności. Prawo budowlane

A. Gospodarka nieruchomościami i ochrona własności

1. Wykorzystanie nieruchomości na prace górnicze

Rzecznik zwrócił się do Ministra Środowiska[741] w sprawie wykorzystania nieruchomości na prace górnicze. Zdaniem Rzecznika obowiązująca regulacja prawna pozyskiwania kopalin nie gwarantuje w dostateczny sposób poszanowania prawa własności obywateli. Przede wszystkim nie jest jednoznacznie wyznaczony zakres przestrzenny prawa własności przysługującego do kopalin. Prawa przysługujące właścicielowi gruntu oraz prawo własności kopalin należących do Skarbu Państwa nie są precyzyjnie oddzielone. Problemem jest również możliwość dostępu do kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa. Art. 88 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze[742] tworzy środek prawny w postaci możliwości zajęcia nieruchomości niezbędnej do wydobywania kopalin. Jest to roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, z którego korzysta przedsiębiorca dysponujący prawem tzw. użytkowania górniczego. Zajęcie nieruchomości powinno odbywać się w trybie administracyjnym, właściwym dla realizacji interesu publicznego, a nie w postępowaniu sądowym, w którym rozstrzygane są spory cywilnoprawne. Cel publiczny w zakresie wydobycia kopalin jest obecnie określony zbyt szeroko. Nie sposób zakładać, że w każdej sytuacji pozyskanie którejkolwiek z kopalin określonej w art. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (np. kamienie szlachetne i ozdobne) następuje w interesie ogólnonarodowym, a zatem, że ingerencja w sferę praw właściciela nieruchomości jest zawsze nieunikniona. Konieczne jest stworzenie ustawowego katalogu surowców strategicznych, który nie jest tożsamy z katalogiem kopalin przewidzianym przez art. 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Rzecznik postulował, aby ingerencja w prawo własności obywateli, bez

---

741 RPO-510645-IV/05 z 28.04.2006 r.

742 Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 ze zm.

ich zgody, mogła nastąpić wyłącznie w imię interesu publicznego, w trybie właściwym dla realizacji takiego interesu. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska – Główny Geodeta Kraju opowiedział się za zmianami legislacyjnymi zmierzającymi do, w miarę ścisłego, rozgraniczenia własności gruntowej oraz własności złóż kopalin przysługującej Skarbowi Państwa[743]. Jego zdaniem zajęcie nieruchomości niezbędnej w celu wydobywania kopalin nie objętych prawem własności gruntowej nie musi wiązać się z realizacją celu publicznego. Ponadto w obowiązującym stanie prawnym brak podstaw – wbrew sugestiom wyrażonym w wystąpieniu Rzecznika, aby zakładać, że wszystkie kopaliny wymienione w art. 5 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze mają strategiczne znaczenie dla gospodarki narodowej.

2. Odszkodowania za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości

Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego[744] wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 185 ustawy – Prawo wodne[745] w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów o odpowiedzialności za szkody w sytuacji, o której mowa w przepisie art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z brzmieniem art. 85 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, dla zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się m.in. wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału.

Do Rzecznika wpłynął wniosek, w którym podniesiono problem braku podstawy prawnej, w oparciu o którą właściciel nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego, mógłby domagać się wynagrodzenia (odszkodowania lub wykupu nieruchomości bądź jej części) z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości. Zdaniem Rzecznika, ograniczenie korzystania z nieruchomości spowodowane istnieniem zakazu wyrażonego w przepisach Prawa wodnego wywołuje

---

743 Pismo z 13.06.2006 r.
744 RPO-476912-IV/04 z 1.08.2006 r.
745 Ustawa z 18.07.2001 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).

konsekwencje równoznaczne z ingerencją w prawo właściciela do niezakłóconego korzystania z rzeczy. Stanowi zatem postać wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP. Sytuacja ta narusza konstytucyjną zasadę słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, a w tym przypadku za jeden z przejawów wywłaszczenia, mianowicie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

3. Ochrona praw majątkowych udziałowców wspólnot gruntowych

Do Rzecznika wpłynęły liczne wnioski od udziałowców wspólnot gruntowych, którzy kwestionują działalność organów spółek prowadzących zarząd majątkiem wspólnoty gruntowej. Udziałowcy nie dysponują żadnym środkiem prawnym, który pozwalałby im kwestionować decyzje organów spółki. W szczególności ustawa[746] o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie przewiduje właściwie żadnej formy sądowej kontroli działalności organów. Na tle powołanej ustawy zgłaszany jest jeszcze jeden problem: o tym, jakie grunty wchodzą w skład wspólnoty gruntowej, a także, kto jest udziałowcem wspólnoty, orzeka organ administracji. Tymczasem wydaje się, że ustalenie podmiotowego i przedmiotowego składu wspólnoty jest roszczeniem o charakterze cywilnoprawnym, a o takich stosunkach co do zasady orzekają sądy powszechne w postępowaniu cywilnym. Pełne i dogłębne zbadanie stosunków cywilnoprawnych może nastąpić wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi[747] o zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnych zmian w regulacji prawnej wspólnot gruntowych.

4. Wzmocnienie pozycji prawnej obywatela w postępowaniu wywłaszczeniowym

Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu i Budownictwa[748] o zajęcie stanowiska i ewentualne podjęcie działań w kierunku zmiany obowiązujących przepisów w celu wzmocnienia pozycji prawnej obywatela w postępowaniu wywłaszczeniowym. W sytuacjach, gdy inwestycja publiczna zostanie ukończona przed zakończeniem

---

746 Ustawa z 29.06.1963 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 169 ze zm.).
747 RPO-512676-IV/05 z 30.08.2006 r.
748 RPO-500684-IV/05 z 23.03.2006 r.

postępowania wywłaszczeniowego, postępowanie to staje się bezprzedmiotowe. Podmiotowi, któremu odebrano możliwość korzystania z własności, pozostają wyłącznie roszczenia cywilnoprawne wynikające z art. 224-231 Kodeksu cywilnego, w szczególności roszczenie o wykup zajętej działki. Zastrzeżenia Rzecznika budzą następujące kwestie: istnieje możliwość „faktycznego" wywłaszczenia bez realizacji interesu publicznego. Po drugie, niedopuszczalne powinno być przekształcenie trybu administracyjnego w cywilny. Inne względy uzasadniają wywłaszczenie, inne zaś mogą doprowadzić do przymusowego wykupu zabudowanej działki na podstawie art. 231 § 2 Kodeksu cywilnego. Możliwa jest sytuacja, w której właściciel nie mogąc wykazać przed sądem przesłanek z tego przepisu, pozbawiony zostanie możliwości uregulowania stanu prawnego swej nieruchomości. Dla właściciela szczególnie dotkliwe jest obarczenie go nie tylko ciężarem samodzielnego prowadzenia sprawy cywilnej, ale zwłaszcza obowiązkiem ponoszenia znacznych kosztów postępowania. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika[749], że w sytuacji gdy inwestycja celu publicznego została zrealizowana przed uzyskaniem decyzji wywłaszczeniowej, powstają trudności z uregulowaniem praw do gruntów, bowiem nie mają w tym przypadku zastosowania przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a równocześnie brak jest odrębnych przepisów regulujących taki stan. Wówczas uregulowanie stosunków prawnych między właścicielem gruntu a przedsiębiorstwem (inwestorem) może nastąpić poprzez zawarcie odpowiedniej umowy, a w sytuacji gdy strony nie dojdą do porozumienia, w drodze postępowania sądowego. Wzrastająca świadomość właścicieli gruntów co do przysługujących im praw prowadzi do wszczynania coraz większej liczby procesów sądowych. Przedmiotem takich procesów zazwyczaj są: żądanie usunięcia lub przesunięcia bezprawnie zainstalowanych instalacji, żądanie wykupu nieruchomości, żądanie odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Minister Budownictwa zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie potrzeby uregulowania przedstawionego zagadnienia w

749 Pismo z 20.07.2006 r.

przepisach prawa. Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd[750], że poruszone zagadnienie wymaga systemowego uregulowania w ramach podjętych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego kompleksowych prac nad zmianami Kodeksu cywilnego. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości nie ma naglącej potrzeby takiej nowelizacji, gdyż w aktualnym stanie prawnym problemy inwestycyjne w tym zakresie są skutecznie rozwiązywane na postawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulowanie starych stanów faktycznych następuje na ogół skutecznie na podstawie obecnych przepisów Kodeksu cywilnego.

5. Uprawnienia nauczycieli zatrudnionych na wsi do otrzymania działki gruntu szkolnego

Przepis art. 56 ustawy – Karta Nauczyciela[751] przyznaje nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wsi uprawnienie do otrzymania działki gruntu szkolnego do osobistego użytkowania. Jeżeli grunty szkolne nie wystarczają na realizację tego uprawnienia, potrzebny obszar gruntu zostaje w miarę możliwości przydzielony przez organ prowadzący szkołę. Już w roku ubiegłym Rzecznik przekazał ówczesnemu Ministrowi Edukacji Narodowej i Sportu[752] wątpliwości związane z wykładnią i stosowaniem tego przepisu. Takie ukształtowanie omawianego uprawnienia nauczycieli narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w powiązaniu z nakazem ochrony praw majątkowych (art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Stoi także w sprzeczności z nakazem przyzwoitej legislacji, który wymaga stanowienia przepisów jasnych i zrozumiałych. Ze skarg napływających do Rzecznika wynika, że zawierane są umowy o dalece zróżnicowanej treści. Rodzi to obawy co do iluzoryczności ochrony owego prawa. W konsekwencji wyłączona jest możliwość wytoczenia powództwa przez nauczyciela, któremu organ prowadzący szkołę bezpodstawnie odmawia przyznania działki gruntu. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki[753] o rozważenie potrzeby zainicjowania prac legislacyjnych, których celem byłoby dostosowanie opisanego prawa do

---

750 Pismo z 30.01.2006 r.
751 Dz.U. z 2003 r., Nr 118, poz. 1112 ze zm.
752 RPO-461846/04 z 20.07.2005 r.
753 RPO-492273-IV/04 z 17.01.2006 r.

standardów konstytucyjnych. W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki podtrzymał stanowisko z ubiegłego roku[754], iż art. 56 Karty Nauczyciela wymaga zmiany zmierzającej do jednoznacznego określenia uprawnień nauczycieli co do użytkowanych przez nich gruntów. Dostosowania do zmian własnościowych wymaga cała sfera uprawnień socjalnych nauczycieli, nie wydaje się zatem celowe inicjowanie jednostkowych zmian w Karcie Nauczyciela. Uwagi zgłaszane przez Rzecznika zostaną rozważone podczas najbliższej możliwej nowelizacji przepisów tej ustawy.

6. *Rekompensata* dla *właścicieli nieruchomości, na których utworzono obszar ograniczonego użytkowania*

W związku licznymi skargami od osób zamieszkujących na terenach, na których, na podstawie art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska[755] ustanowiono obszary ograniczonego użytkowania, Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości[756] wystąpienie z prośbą o rozważenie możliwości dokonania stosownej nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[757]. W kierowanych do Rzecznika listach obywatele zgłaszają problemy związane z dochodzeniem roszczeń z tytułu tworzenia, na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska, obszarów ograniczonego użytkowania. Obszary ograniczonego użytkowania tworzy się dla oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów komunalnych, kompostowni, tras komunikacyjnych, lotnisk, linii i stacji elektroenergetycznych, instalacji radiotelekomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych. Utworzenie takiego obszaru skutkuje powstaniem po stronie właścicieli nieruchomości roszczenia o ich wykupienie lub o wypłatę odszkodowania. Obywatele niejednokrotnie nie są w stanie ponieść kosztów opłat sądowych, sporządzenia ekspertyz przez biegłych sądowych w przedmiocie wyceny nieruchomości oraz pokryć kosztów ustanowienia pełnomocnika procesowego. Sądy niezmiernie rzadko zwalniają z obowiązku ponoszenia kosztów procesu. Często dochodzi do sytuacji, iż obywatele są zmuszeni do zaniechania

754 Pismo z 8.03.2006 r.
755 Ustawa z 27.04.2001 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902).
756 RPO-520585-X/05 z 24.10.2006 r.
757 Dz.U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398 ze zm.

dochodzenia należnych im rekompensat. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, iż świadczeń tych można dochodzić w nieprzekraczalnym terminie 2 lat, który rozpoczyna swój bieg w dniu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Zdaniem Rzecznika osoby dochodzące roszczeń z tytułu ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania powinny być zwolnione z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, jak ma to miejsce w przypadku osób dochodzących naprawienia szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego. Rzecznik zwrócił się o rozważenie możliwości podjęcia stosownych kroków legislacyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości nie zgodził się[758] z postulatem przyznania generalnego zwolnienia od kosztów sądowych osobom dochodzącym roszczeń wynikających z przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Charakter szkód górniczych może być zupełnie odmienny niż w wypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Szkody te mogą polegać np. na uszkodzeniu lub nawet zniszczeniu budynku mieszkalnego. W odniesieniu do przedsiębiorstw podlegających przepisom ustawy – Prawo ochrony środowiska w szeregu wypadków szkoda będzie się wiązać jedynie z ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części, może również polegać wyłącznie na zmniejszeniu się wartości nieruchomości. Zasadniczym sposobem naprawienia szkody na gruncie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze jest przywrócenie stanu poprzedniego, zaś w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na podstawie przepisów ustawy – Prawo ochrony przyrody poszkodowanym przysługiwać będą w zasadzie roszczenia pieniężne.

7. Odsetki od kwot depozytów sądowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał złożony w 2005 r. wniosek[759] o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu § 18 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości[760] w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, zgodnie z którym oprocentowanie naliczane od sum

---

758 Pismo z 20.11.2006 r.
759 RPO-508366-II/05 z 19.10.2005 r.
760 Rozporządzenie z 12.06.2002 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 876).

depozytowych złożonych w związku z toczącym się sądowym postępowaniem karnym, karnym skarbowym, administracyjnym, cywilnym oraz w sprawach o wykroczenia, należy traktować – z pewnymi wyjątkami – jako dochody budżetu państwa.

Kwestia niekonstytucyjności tego przepisu została zasygnalizowana Rzecznikowi przez pełnomocnika Romana K., biznesmena, przeciwko któremu Prokuratura Apelacyjna w K. prowadziła śledztwo o przestępstwo z art. 286 § 1 i in. Kk. W toku postępowania przyjęto od podejrzanego poręczenie majątkowe w kwocie 8 milionów złotych. Kwotę poręczenia złożono na oprocentowanym koncie bankowym, z którego prokuratura otrzymała odsetki, traktując je jako dochód własny Skarbu Państwa.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[761], iż zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją. Przychylając się do argumentacji Rzecznika stwierdził, że ograniczenie prawa własności osoby składającej określoną sumę pieniężną jako sumę depozytową, przechowywaną przez bank na zlecenie sądu, następuje przez całkowite pozbawienie jej możliwości pobierania pożytków (oprocentowania sumy pieniężnej złożonej na rachunku bankowym sądu) za okres trwania depozytu. Ograniczenie to jest bezpośrednim skutkiem przepisu aktu prawnego rangi podustawowej. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

B. Prawo budowlane

1. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów nadzoru budowlanego

Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Transportu i Budownictwa[762], iż postępowania administracyjne prowadzone przez organy nadzoru budowlanego trwają bardzo długo, z powodu braku pieniędzy na czynności administracyjne, a przede wszystkim ze względu na braki kadrowe. Z informacji uzyskanych przez pracowników Biura Rzecznika podczas wizyty w Katowicach, po tragedii związanej z zawaleniem się

761 Wyrok z 4.09.2006 r. (sygn. akt U 7/05).
762 RPO-475475-IV/04 z 20.02.2006 r.

hali targowej, wyłania się dramatyczny obraz dotyczący funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zwłaszcza szczebla powiatowego. Niewielka liczba inspektorów, jak również obsługi biurowej inspektoratu nie pozwala na sprawne wykonywanie zadań. Częstym problemem jest brak własnego środka transportu do dyspozycji inspektoratu, bądź niskie limity na paliwo do samochodów służbowych, co powoduje, że inspektorzy sporadycznie wykonują z własnej inicjatywy kontrole. Na niedofinansowaniu organów nadzoru budowlanego cierpi także jakość czynności orzeczniczych. Aż 36% decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanych przez organy nadzoru budowlanego jest uchylanych przez organy wyższego stopnia. Konieczne wydaje się stworzenie bardziej czytelnej struktury i sposobu podporządkowania organów nadzoru budowlanego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Dotychczasowa sytuacja budzi uzasadnione obawy co do sprawnego funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zarówno w sferze uprawnień w ramach tzw. policji budowlanej, jak również na gruncie ich działalności orzeczniczej. Stan taki może spowodować w dłuższej perspektywie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, wynikające z faktu, iż właściwe organy władzy publicznej nie są w stanie prawidłowo wywiązać się z nałożonych na nie obowiązków.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Budownictwa poinformował[763], że obecnie prowadzone są prace nad zmianą ustawy – Prawo budowlane w zakresie organizacji organów nadzoru budowlanego. Projekt zmian zakłada utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, obejmujących obszar kilku powiatów, co powinno wzmocnić szczebel podstawowy i uniezależnić go od starostów. Okręgowe inspektoraty będą podporządkowane organom wyższego stopnia. Projekt zakłada większy wpływ Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na działania organów terenowych. Projekt zmian zakłada zwiększenie środków finansowych na szczebel podstawowy nadzoru budowlanego.

---

763 Pismo z 15.03.2006 r.

2. Zaskarżalność rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego

Jeśli obiekt budowlany wznoszony jest bez wymaganego pozwolenia na budowę, jednak stosownie do art. 48 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane[764], budowa ta jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie narusza przepisów w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, właściwy organ wydaje postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych i podejmuje czynności zmierzające do legalizacji budowy. Ustawa nie przewiduje możliwości zaskarżenia tego postanowienia zażaleniem. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania prac budowlanych nakłada na obywatela określone obowiązki, ponadto może mieć duże znaczenie majątkowe dla inwestora, a wręcz narażać go na niepowetowaną szkodę. Analogiczny problem braku drogi odwoławczej występuje w przypadku postanowienia wydawanego na podstawie art. 49 b ust. 2 ustawy, czyli rozstrzygnięcia o wstrzymaniu prac budowlanych wykonywanych bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Natomiast, jeśli postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane jest na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, stronie przysługuje zażalenie na to rozstrzygnięcie. Przepisy art. 48 ust. 1 i art. 49 b ust. 1 dotyczą obiektu budowlanego bądź jego części będącego w budowie bądź już wybudowanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia. Natomiast art. 50 ust. 1 pkt 1 odnosi się do samowolnie zrealizowanych robót budowlanych, nie będących budową. W efekcie zażalenie przysługuje na postanowienie o wstrzymaniu np. przebudowy obiektu budowlanego, natomiast nie przysługuje na postanowienie o wstrzymaniu nadbudowy bądź rozbudowy takiego obiektu. W opinii Rzecznika takie zróżnicowanie środków prawnych, w porównywalnych sytuacjach, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Ustawodawca pozbawia stronę środka zaskarżenia właśnie w sytuacji, gdy zaangażowanie jej interesów majątkowych jest bardzo istotne. Zdaniem Rzecznika możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie wydane na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane nie będzie prowadziło

---

764 Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

do niepożądanych stanów faktycznych, bowiem zgodnie z art., 143 Kpa jest zasadą, że wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia. Pozwoli natomiast organowi na dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy przy uwzględnieniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Strona zaś będzie dysponowała skutecznym środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia, które wpływa na jej prawa majątkowe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa[765] z prośbą o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie swojego stanowiska. Minister Budownictwa zgodził się[766] z zastrzeżeniami Rzecznika i zadeklarował podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą Prawa budowlanego, w postulowanym przez Rzecznika kierunku.

3. Utrudnienia w realizacji uprawnień zawodowych

Do Rzecznika napłynęły informacje o sytuacji osób, które mając stosowne przygotowanie zawodowe nie mogą realizować swych uprawnień. Chodzi o osoby, które uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo budowlane i na podstawie art. 104 tej ustawy zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie. Powodem niejednoznacznej sytuacji projektantów jest, zdaniem Rzecznika, niewłaściwy zapis § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego[767]. Dochodzi do sytuacji, w których starosta, jako organ właściwy do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, odmawia ich wydania z powodu nieposiadania przez projektanta – osobę mającą przygotowanie zawodowe zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie[768] – odpowiednich uprawnień budowlanych (do adaptowania projektu powtarzalnego). Starosta powołuje się przy tym na wspomniany § 4 ust. 3 rozporządzenia

765 RPO-534593-IV/06 z 22.11.2006 r.
766 Pismo z 15.01.2007 r.
767 Rozporządzenie z 3.07.2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1133).
768 Rozporządzenie z 20.02.1975 r. (Dz.U. z 19.03.1975 r.).

Ministra Infrastruktury. Obecna sytuacja godzi w interesy inwestorów, którzy nie mogą być pewni, czy otrzymają decyzje o pozwoleniu na budowę i projektantów – ograniczając czy wręcz pozbawiając ich możliwości zarobkowania. Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa[769] z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie przedstawionej niejednoznacznej sytuacji projektantów. Minister Budownictwa poinformował[770], że wątpliwości Rzecznika dotyczące wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez osoby, które je uzyskały przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo budowlane, są nieuzasadnione. Przepis art. 104 tej ustawy stanowi, że osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy, uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie. Niezależnie od zachowania w mocy uprawnień budowlanych nadanych na mocy poprzednich przepisów ustawodawca zastrzegł, że wykonywać je wolno tylko w zakresie w jakim zostały nadane. Tym samym rozszerzenie posiadanych uprawnień musi być poprzedzone procedurą przewidzianą przez obowiązujące przepisy, co oznacza faktycznie potrzebę uzyskania nowych uprawnień budowlanych. W świetle obowiązujących przepisów, aby przystosować projekt gotowy określonego obiektu należy legitymować się uprawnieniami upoważniającymi do samodzielnego sporządzenia takiego projektu. W związku z tym nie ma obecnie możliwości „adaptacji projektów powtarzalnych innych budynków.” Przepisy prawa budowlanego jednoznacznie stanowią, że projekt budowlany będący podstawą udzielenia pozwolenia na budowę, musi być sporządzony przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania. Natomiast osoby, które w przeszłości uzyskały uprawnienia budowlane upoważniające do adaptowania projektów budowlanych nie posiadają uprawnień do projektowania i nigdy takich uprawnień nie posiadały.

---

769 RPO-536528-IV/06 z 30.08.2006 r.
770 Pismo z 12.12.2006 r.

4. Licencja zawodowa pośrednika w obrocie nieruchomościami

Rzecznik zwrócił się do Ministra Budownictwa[771] z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w sprawie uregulowania kwestii wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa obrotu nieruchomościami. Licencję zawodową pośrednika w obrocie nieruchomościami nadaje się osobie, która m.in. ukończyła studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Na podstawie art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami wydano Komunikat Ministra Infrastruktury[772] w sprawie ustalenia minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Uregulowanie kwestii standardów kształcenia na studiach podyplomowych, których ukończenie należy do niezbędnych przesłanek uzyskania licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami w prawnej formie komunikatu, a więc aktu wewnętrznego, nie mającego mocy powszechnie obowiązującej, narusza prawa i wolności obywatela. Prawidłowym wydaje się być uregulowanie kwestii wymagań programowych dla studiów podyplomowych w prawnej formie rozporządzenia. Zmiana ta wymaga jednak modyfikacji w zakresie upoważnienia zawartego w art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która wskazywałaby jednoznacznie formę aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest rozporządzenie.

C. Reprywatyzacja i prywatyzacja

1. Uprawnienia do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami państwa polskiego

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym[773] w W. ze skargi Janiny R. na decyzję Ministra Infrastruktury utrzymującą w mocy decyzję wojewody odmawiającą stwierdzenia posiadania przez Janinę R. uprawnień do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami państwa

771 RPO-532014-IV/06 z 14.11.2006 r.
772 Komunikat z 23.12.2004 r.
773 RPO-514445-IV/05 z 19.01.2006 r.

polskiego. Rzecznik zarzucił decyzji Ministra Infrastruktury naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 i art. 2 ust. 1 nie obowiązującej już ustawy[774] o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, poprzez odmowę stwierdzenia posiadania przez skarżącą uprawnień do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami państwa polskiego, wynikającą z błędnej wykładni ww. przepisów, polegającej na przyjęciu, iż osobom, które powróciły na tereny wchodzące obecnie w skład obszaru Polski w czerwcu 1944 r., a więc przed zawarciem układów republikańskich, nie przysługuje prawo do rekompensaty, podczas gdy, zdaniem Rzecznika, osoby takie powinny być uznane za uprawnione do otrzymania tego prawa. Rzecznik wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Ministra Infrastruktury oraz poprzedzającej ją decyzji wojewody. Ocena Rzecznika została uwzględniona przez sąd[775].

2. Właściwość sądu w sprawach dotyczących przejęcia na własność Skarbu Państwa zespołu pałacowo-parkowego na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym[776] w związku z przedstawionym składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnieniem prawnym[777]: Czy § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych[778] w sprawie wykonania dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej[779] daje podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy zespół pałacowo-parkowy wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej. Rzecznik przedstawił argumenty przemawiające za stanowiskiem, aby o tym, czy nieruchomość podlegała reformie rolnej

774 Ustawa z 12.12.2003 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.).
775 Wyrok z 12.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1598/05.
776 RPO-354779-IV/00 z 18.05.2006 r.
777 Sygn. akt I OPS 2/06.
778 Rozporządzenie z 1.03.1945 r.
779 Dekret z 6.09.1944 r. (Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.).

rozstrzygano wyłącznie na drodze administracyjnoprawnej. Rozstrzygając zagadnienie prawne Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się[780] za poglądem prezentowanym przez Rzecznika.

3. Przedwojenne papiery wartościowe

Kwestia podjęcia przez Państwo Polskie obsługi wyemitowanych lub gwarantowanych przez Państwo przedwojennych papierów wartościowych pozostaje w kręgu zainteresowania Rzecznika od ponad 14 lat. Mając świadomość określonych trudności faktycznych i prawnych, a także ograniczonych możliwości budżetu państwa, Rzecznik wskazywał w licznych wystąpieniach na konieczność normatywnego uregulowania omawianej sprawy. Do chwili obecnej nie ukazał się żaden akt prawny regulujący kwestię obsługi zobowiązań wynikających z emisji przedwojennych papierów wartościowych. Ministerstwo Finansów zarówno w pismach kierowanych do Rzecznika, jak i do obywateli zwracających się w sprawie wykupu przedwojennych papierów wartościowych wskazuje, iż kwestia uregulowania problemu, choć zostały zawieszone prace nad ustawą, pozostaje w sferze zainteresowania państwa. Z informacji prasowych wynika, że projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez Państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, jest przedmiotem prac Sejmu. W projekcie tym nie znajduje się zapis na temat przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo. Jednocześnie zwiększa się liczba pozwów wnoszonych w sprawie wykupu przedwojennych papierów wartościowych. Wiele osób, których pozwy zostały oddalone przez sądy polskie nosi się z zamiarem złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[781] o informację, czy planowane jest uwzględnienie w projekcie ustawy kwestii wykupu przedwojennych papierów wartościowych. W odpowiedzi poinformowano[782], że sprawa zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu papierów wartościowych wyemitowanych lub gwarantowanych przed II wojną światową jest przedmiotem stałego zainteresowania

---

780 Uchwała 7 sędziów NSA I OPS 2/06 (ONSAiWSA 2006/5/123).
781 RPO-227317-VI/06 z 28.08.2006 r.
782 Pismo z 20.09.2006 r.

Ministerstwa Finansów. Projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez Państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia[783] rzeczywiście nie zawiera przepisów regulujących kwestię zobowiązań wynikających z przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa. Konkretnych rozstrzygnięć w tej kwestii nie powinno się bezpośrednio łączyć z procesem reprywatyzacji, gdyż dotyczy on realnego mienia odebranego bezprawnie obywatelom przez władze w latach 40-tych i 50-tych. Projekt ustawy jest obecnie po pierwszym czytaniu i został skierowany do komisji sejmowej. Zmiany na tym etapie prac legislacyjnych wymagałyby podjęcia działań przez Radę Ministrów. Ponadto podjęcie obsługi zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedwojennych skarbowych papierów wartościowych mogłoby stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Powództwa wnoszone do sądów powszechnych przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Finansów o zapłatę z tytułu przedwojennych skarbowych papierów wartościowych są co do zasady oddalane ze względu na upływ terminu przedawnienia lub znikomą wartość obligacji. W ostatnich miesiącach liczba nowych pozwów jest niższa w porównaniu z ubiegłymi latami.

783 Druk Sejmowy Nr 133.

19. Ochrona konsumentów

1. Głośne reklamy

Rzecznik w wystąpieniu do Przewodniczącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[784] poruszył problem zwiększania natężenia dźwięku przez nadawców telewizyjnych w trakcie emisji reklam. Z otrzymywanych przez Rzecznika skarg wynikało, że celowe zwiększanie natężenia dźwięku przez nadawców telewizyjnych w trakcie emisji reklam było odbierane negatywnie przez wielu telewidzów. Niespodziewane zwiększanie natężenia dźwięku od kilku do nawet kilkunastu decybeli przy nadawaniu reklamy w przerwie programu stanowi naruszenie ich prywatności. Nagła zmiana natężenia dźwięku zmusza również telewidza do ciągłego regulowania odbiornika.

Rzecznik zwracał się już w tej sprawie do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Telewizji Polskiej S.A. w 2002 roku, jednak wówczas nie udało się doprowadzić do rozwiązania tego problemu.

Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji poinformowała[785], że Krajowa Rada otrzymała, w trakcie postępowania wyjaśniającego dotyczącego tego problemu, stanowiska od nadawców telewizyjnych i radiowych (komercyjnych i publicznych), w których przedstawiono zasady obowiązujące w poszczególnych stacjach przy przyjmowaniu spotów reklamowych do emisji. Nadawcy podkreślali, że wszystkie spoty reklamowe są kontrolowane przez służby techniczne i dopiero po tej kontroli są kierowane do emisji pod warunkiem, że spełniają określone parametry techniczne. Nadawcy podkreślali, że dźwięk reklam charakteryzuje się większą dynamiką niż wszystkich innych audycji i tym samym jest bardziej słyszalny pomimo że jego parametry są na takim poziomie jak parametry pozostałych przekazów telewizyjnych. Ta kompresja dźwięku wywołuje wrażenie jego zwielokrotnionej głośności.

---

784 RPO-532376-VI/06 z dnia 3.08.2006 r.
785 W piśmie z 24.11.2006 r.

Prezes Zarządu Spółki TVP S.A. poinformował, że na skutek interwencji Rzecznika w 2002 r. telewizja publiczna obniżyła o 3dB poziom dźwięku bloków reklamowych przygotowywanych do emisji, co znacznie zminimalizowało ich głośność. Problem tzw. głośnej reklamy został dostrzeżony w wielu krajach. Niektóre z krajów np. Francja, czy Włochy podjęły próbę wprowadzenia regulacji prawnych. Regulacje prawne wprowadzone we Francji stanowią, że emisja reklam nie może przekraczać średniego poziomu głośności pozostałych części programu. Zakaz ten nie jest w pełni respektowany przez nadawców, stąd konieczne było podjęcie działań bardziej restrykcyjnych (upomnienia). We Włoszech wystąpiły podobne trudności. Inne kraje, na przykład Holandia, czy Izrael stosują urządzenia techniczne umożliwiające automatyczne ściszanie głośnych reklam. Wielka Brytania zjawisko głośności reklam poddała samoregulacji wpisując stosowny zakaz do Kodeksu Standardów Reklamy Telewizyjnej. Z zebranych informacji wynika jednak, że żadna z przyjętych metod nie rozwiązuje w pełni problemów związanych z tzw. głośną reklamą.

Złożoność problemu dodatkowo komplikuje fakt, że spoty reklamowe przygotowują podmioty niezależne od KRRiT, czyli reklamodawcy.

W przypadku stwierdzenia, że konkretna reklama stanowi czyn nieuczciwej konkurencji z powodu zamierzonej przez reklamodawcę kompresji dźwięku w celu wywołania wrażenia zwielokrotnionej głośności, organem właściwym jest Prezes UOKiK.

W obowiązującym stanie prawnym można rozważyć wprowadzenie stosownej regulacji do rozporządzenia KRRiT wydanego na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, po przeprowadzeniu konsultacji z nadawcami i reklamodawcami.

2. Opóźnienia w emisji audycji telewizyjnych

W związku z licznymi skargami, wskazującymi na częste rozbieżności pomiędzy publikowanymi informacjami o godzinach emisji poszczególnych audycji a faktycznym czasem ich nadania, Rzecznik zwrócił się do Zarządu Telewizji Polskiej S.A.[786] o wyjaśnienie tej sprawy. W piśmie do Zarządu, Rzecznik podkreślił, że w pełni

[786] RPO-535275-VI/06 z 3.10.2006 r.

uzasadnione jest, że do zmian w programie może dochodzić, jeżeli są one np. poprzedzone transmisją telewizyjną lub audycją prowadzoną na żywo. Pewne opóźnienia mogą oczywiście wynikać z obowiązku realizowania przez publiczne media określonych zadań, nie zawsze możliwych do przewidzenia w momencie przygotowania zapowiedzi dla prasy tj. koniecznością udostępnienia czasu antenowego przedstawicielom naczelnych organów państwowych, czy też – wynikają z potrzeby chwili – prezentowania „na żywo" informacji istotnych z życia kulturalnego i społecznego.

Jednakże, od dłuższego już czasu, opóźnienia są stałym elementem programu telewizyjnego. Opóźnienia zdarzają się najczęściej w porze tzw. największej oglądalności, to zaś rodzi przypuszczenie, że powodem ich występowania nie są okoliczności niezależne od nadawcy, ale są zamierzone i mają na celu „przymusić" telewidzów do oglądania reklam.

W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany[787], że rozbieżności między publikowanymi informacjami o godzinach emisji poszczególnych audycji a faktycznym czasem ich nadawania wynikają w dużej mierze z konieczności podania prasie, a w szczególności redakcjom tygodników, informacji o programie ze znacznym wyprzedzeniem. Podyktowane to jest cyklem wydawniczym prasy, podczas gdy zapowiedziane i przewidziane do emisji audycje nie są jeszcze zrealizowane przez redakcje TVP S.A. Dlatego też w praktyce wszystkie stacje telewizyjne, w tym również telewizja publiczna, podają czas emisji „zaokrąglony w górę" nie więcej jednak niż o 5 minut, nie chcąc narażać widzów na rozczarowanie związane z wcześniejszą, niż wynika to z zapowiedzi, emisją poszczególnych programów.

Reasumując, w ocenie Zarządu TVP S.A., korekta godzin emisji poszczególnych audycji jest często konieczna, lecz jednocześnie często niemożliwa do uwzględnienia w publikowanych informacjach o ofercie programowej.

---

787 Pismo z 13.10.2006 r.

3. Usługi telekomunikacyjne

Skargi abonentów Telekomunikacji Polskiej S.A. na otrzymywanie faktur z rozliczeniami zbiorczymi

Rzecznik otrzymywał skargi abonentów Telekomunikacji Polskiej S.A. na przesyłanie faktur zawierających rozliczenia zbiorcze np. za 12 okresów rozliczeniowych. Liczni abonenci TP S.A. nie otrzymywali regularnie faktur, nawet po interwencji w „Błękitnej linii" lub przez 12 miesięcy otrzymywali faktury zawierające tylko opłatę abonamentową albo opłatę abonamentową i część opłat za połączenia, a po 12 miesiącach otrzymywali fakturę zbiorczą zawierającą opłaty za zarejestrowane w tym czasie połączenia. Najczęściej były to faktury wystawione na duże kwoty. TP S.A. nie dostrzegało problemu w wystawianiu faktur zbiorczych za kilka lub kilkanaście okresów rozliczeniowych twierdząc, że praktyka ta jest zgodna z ustawą – Prawo telekomunikacyjne.

W ocenie Rzecznika wystawienie faktury zbiorczej za kilka okresów rozliczeniowych pozbawia abonentów możliwości kontroli i weryfikacji opłat ponoszonych za usługi telekomunikacyjne. Nie mogą oni bowiem właściwie reagować na zwiększenie opłaty za te usługi. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty[788] o rozważenie zasadności podjęcia postępowania kontrolnego mającego na celu ustalenie, czy TP S.A. nie narusza obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych.

Rzecznik skierował wniosek[789] do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wszczęcie postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez TP S.A. wobec nieudzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o zarejestrowanych połączeniach i należnościach w każdej fakturze VAT wystawionej za każdy okres rozliczeniowy.

---

788 RPO-523022-VI/06 z 7.11.2006 r.
789 RPO-526607-VI/06 z 15.12.2006 r.

4. Skargi na nieczytelną formę Regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych przez Telekomunikację Polską S.A.

W październiku 2006 r. Telekomunikacja Polska S.A. przesłała swoim abonentom Regulamin świadczenia usług telekomunikacyjnych. Forma tego Regulaminu spowodowała, że abonenci mieli poważne trudności z zapoznaniem się z jego treścią, a co za tym idzie, ze skorzystaniem z prawa wypowiedzenia umowy w przypadku braku akceptacji zmian. Regulamin liczył 18 stron, był napisany drobnymi literami. Wielu abonentów to osoby starsze. Przeczytanie całego Regulaminu ze zrozumieniem było dla nich bardzo utrudnione. Mając na uwadze, iż Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty może zatwierdzić regulamin świadczenia usług, Rzecznik zwrócił się o rozważenie[790], czy już sama forma Regulaminu nie powinna wpłynąć na to, że Regulamin ten nie powinien być zatwierdzony.

Prezes Urzędu Telekomunikacji Elektronicznej poinformowała[791], że TP S.A. przedłożyła do zatwierdzenia projekt Regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym usługi powszechnej przez Telekomunikację Polską S.A. Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie zostało zakończone wydaniem decyzji zatwierdzającej z dnia 1.12.2006 r., której treść dostępna jest na stronie internetowej UKE.

Prezes UKE może zgłosić sprzeciw, jeżeli przedłożony do jego zatwierdzenia projekt regulaminu, cennika lub ich zmian jest sprzeczny z przepisami danej ustawy lub właściwymi decyzjami regulacyjnymi. Prawo telekomunikacyjne nie zawiera natomiast bezpośrednich wskazań co do formy ocenianych dokumentów (w tym wielkości stosowanej czcionki). Jedynym wskazaniem w tym zakresie jest przepis rozporządzenia Ministra Infrastruktury[792] w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia usługi powszechnej oraz wymagań dotyczących świadczenia usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla jednostek uprawnionych, w myśl którego w placówce obsługującej użytkowników, na żądanie osoby niewidomej oraz słabowidzącej, powinien być udostępniany cennik i regulamin świadczenia usługi powszechnej

---

790 RPO-543204-VI/06 z 13.11.2006 r.
791 W piśmie z 5.12.2006 r.
792 Rozporządzenie z 24.03.2005 r. (Dz.U. Nr 68, poz. 592).

sporządzony przy użyciu dużej czcionki albo w formie elektronicznej w formacie tekstowym. Z uwagi na wskazaną przez Rzecznika potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na kwestię formy Regulaminu, w treści decyzji zatwierdzającej Prezes UKE zobowiązała TP S.A. do ponownego, niezwłocznego przesłania abonentom jednolitego tekstu Regulaminu z zastosowaniem odpowiednio dużej czcionki, pozwalającej abonentom na swobodne zapoznanie się z jego postanowieniami.

Kwestia ta będzie podejmowana przez Prezesa UKE również w trakcie kolejnych postępowań dotyczących zatwierdzenia regulaminów świadczenia usług.

5. Badanie jakości paliw

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli na złą jakość gazu używanego jako paliwo w pojazdach mechanicznych. Narzędziem do zapewnienia wysokiej jakości paliw gazowych powinien być z jednej strony polski system badań i certyfikacji, a z drugiej strony niezależny system kontroli i monitorowania jakości paliw gazowych. Pomimo istnienia odpowiednio przygotowanych laboratoriów oraz określenia przez Polski Komitet Normalizacyjny norm jakościowych brak jest systemu kontroli jakości paliw gazowych. Nie ma nałożonego na producentów czy dystrybutorów obowiązku, aby wykonywać badania jakości gazu. Zlecenie badań zależy wyłącznie od dobrej woli i potrzeb zlecającego. Problem braku możliwości kontroli jakości gazu należy rozpatrywać nie tylko w obszarze jego skutków budżetowych, ale także w kontekście pozostawienia poza regulacją państwa całego segmentu rynku paliw, w tym w aspekcie ograniczenia możliwości kształtowania norm bezpieczeństwa i norm ochrony środowiska.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki[793] o podjęcie prac legislacyjnych nad stworzeniem norm prawnych umożliwiających kontrolę jakości paliw gazowych w Polsce.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki poinformował[794], że Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw przewidujący, rozszerzenie dotychczasowego

---

793 RPO-526699-VI/06 z 23.05.2006 r.
794 W piśmie z 27.06.2006 r.

systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw określonego w obowiązującej ustawie[795] o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, na nowe rodzaje paliw, m.in. gaz skroplony i sprężony gaz ziemny. W projekcie ustawy zawarte są delegacje do wydania rozporządzeń w sprawie wymagań jakościowych, metod badania oraz sposobu pobierania próbek tych paliw. Procedowanie projektów rozporządzeń rozpocznie się w możliwie najkrótszym terminie, po skierowaniu projektu ustawy do Sejmu RP, w celu zapewnienia wejścia ich w życie równocześnie z ustawą. Wydanie powyższych regulacji umożliwi w pełni kontrolę jakości tych paliw, wprowadzanych do obrotu na terytorium RP. Kontroli podlegać będą przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania i obrotu paliwami, zarówno na poziomie hurtowym, jak i detalicznym. Termin wejścia w życie ustawy określono się na dzień 1.01.2007 r. Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw została uchwalona w dniu 25 sierpnia 2006 r.[796]

6. Maksymalna wysokość odsetek (przeciwdziałanie praktykom lichwiarskim) oraz usługi bankowe

1. Rzecznik od wielu lat apelował do kolejnych rządów o uregulowanie problemu lichwy tj. pobieranie przez instytucje finansowe od udzielanych kredytów lub pożyczek nawet jednego procenta odsetek dziennie. Za lichwą kryją się życiowe tragedie osób, które pożyczyły kilkaset złotych a muszą spłacać po kilka tysięcy. W Sejmie w 2004 i 2005 r. trwały prace nad dwoma projektami ustaw, które miały uniemożliwić lichwę, ograniczając dopuszczalną wysokość pobieranych odsetek. Wynikiem tych prac było uchwalenie przez Sejm RP w dniu 7 lipca 2005 r.[797] ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepisy tej ustawy weszły w życie z dniem 20.02.2006 r. Zgodnie z jej art. 1 maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności stopy kredytu lombardowego NBP.

---

795 Ustawa z 23.01.2004 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 293 ze zm.).
796 Dz.U. Nr 169, poz. 1200.
797 Ustawa z 7.07.2005 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1316).

Jednakże w tej materii, jak wskazywały wpływające do Rzecznika skargi, banki oraz instytucje finansowe nadal wyszukują różnych możliwości wprowadzania nowych dodatkowych opłat, które powiększają konsumentom koszt kredytu (opłata za doradztwo, a także obowiązkowe ubezpieczenie).

Ustawę tę omijają też lombardy. Wprowadzają np. opłaty za przechowanie zastawianego towaru, obowiązkowe jego ubezpieczenie czy ubezpieczenie pożyczającego od utraty pracy.

Ponadto banki nie informują klientów, kiedy nowe przepisy będą mogły być zastosowane do umów zawartych przed dniem wejścia ww. ustawy. Nowa ustawa ma bowiem zastosowanie do regulacji, które dotyczą kwestii zawartych w ustawie, tj. np. do zmiany oprocentowania kredytu lub pożyczki, a nie ma zastosowania do takich zmian w umowie, jak np. przedłużenie terminu spłaty czy zmiany zabezpieczeń kredytu.

Zatem ustawa ta, jak wydawało się, bardzo oczekiwana przez klientów banków powinna być w trybie pilnym znowelizowana, bowiem na obecnym etapie, jedynie ustawa może te sprawy uregulować.

2. Skargi dotyczące nierzetelnego postępowania banków wobec ich kontrahentów umownych – konsumentów wskazują także na:

- utrzymującą się tendencję niepodawania do ich wiadomości wyczerpujących informacji o istotnych dla sytuacji prawnej kredytobiorcy warunkach transakcji,
- poinformowanie, iż mimo wpłacenia przez nich umówionej liczby rat – niedoszło do całkowitego spłacenia zadłużenia i wierzytelności, tym samym ona nie wygasła,
- pobieranie od osób, które spóźniły się ze spłatą kredytu albo zadłużenia na karcie kredytowej, odsetek i jednocześnie kary umownej,
- dokonywanie zmian regulaminów bez ważnej przyczyny wskazanej w umowie, umożliwia to bowiem podejmowanie jednostronnych decyzji, na które klient nie ma wpływu,
- zbyt ogólnikowe określanie przyczyn wypowiedzenia umowy,
- bezpośrednie informowanie klienta o zmianach obowiązujących prowizji i opłat (bank nie ma prawa zastrzegać, że wysokość opłat jest

podawana do wiadomości w oddziałach banku albo za pośrednictwem usługi telefonicznej),
- udzielanie kredytów bez dokładnego badania zdolności kredytowej i uzyskiwanie informacji o kliencie z Bankowej Informacji Kredytowej,
- nie udzielanie kredytów w przypadku przekroczenia określonego wieku.

Zdaniem Rzecznika prawo banków do samodzielnej decyzji o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy kredytowej nie może być kwestionowane. Samodzielność ta nie może jednak prowadzić do polityki dyskryminacji kredytowej osób starszych, która by naruszała konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), a także przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Ludziom starszym należy się bowiem szacunek, a wiek nie może być powodem dla dowolnej dyskryminacji kredytowej. W każdym przypadku ocena zdolności spłaty zaciągniętego kredytu powinna opierać się o rzetelną analizę dochodów (w tym wysokości renty, bądź emerytury), o posiadany stan majątkowy, a także – w uzasadnionych przypadkach – na odpowiednich poręczeniach.

A zatem odmowa udzielenia kredytu – tylko ze względu na przekroczenie przyjętego przez bank wieku – nie powinna mieć miejsca.

7. Działalność firm windykacyjnych

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika[798], iż w związku z licznymi skargami kierowanymi do Rzecznika, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na działalność firm, które zajmują się windykacją wierzytelności, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zamierza podjąć działania w kierunku objęcia regulacją prawną tej działalności poprzez włączenie jej do obszaru regulowanej działalności gospodarczej. Minister stwierdził, że ewentualna przyszła regulacja usług windykacyjnych powinna obejmować pełną definicję tych usług, warunki niezbędne do podejmowania działalności, wymogi stawiane windykatorom oraz określać instrumenty prawne pozwalające na

[798] W piśmie z 28.04.2006 r.

eliminację nadużyć występujących w tym zakresie i zwrócił się do Rzecznika z prośba o przedstawienie opinii w tej kwestii.

Rzecznik w odpowiedzi udzielonej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji[799] w pełni podzielił pogląd o potrzebie uregulowania działalności prywatnych firm zajmujących się windykacją długów na zlecenia różnych wierzycieli, a także skupem długów i windykacją na własny rachunek. Opisywane w skargach kierowanych do Rzecznika metody i środki windykacji, w tym różne sposoby zastraszania dłużników, a także prowadzona w związku z windykacją działalność quasi-wywiadowcza pracowników tychże firm uzasadnia zarówno wprowadzenie administracyjnego obowiązku uzyskiwania dla takiej działalności odpowiednich zezwoleń, jak i zdefiniowania pojęcia „usługi windykacyjne."

W tej materii Rzecznik występował już w 2004 r. do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednak nie podzielono poglądów Rzecznika i postulowana inicjatywa nie została podjęta[800].

8. Zwolnienie od kosztów sądowych rzeczników konsumentów występujących w sprawach indywidualnych konsumentów

Nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych odstąpiła od rozwiązania, zgodnie z którym rzecznicy konsumentów występujący w sprawach indywidualnych konsumentów byli zwolnieni od ponoszenia kosztów sądowych. Zwolnienie rzeczników od kosztów następowało wyłącznie, gdy sprawa dotyczyła ochrony zbiorowych interesów konsumentów. W przypadku ochrony indywidualnych interesów konsumenta, zwolnienie miało miejsce wyłącznie w zakresie zwolnienia od kosztów przyznanego przez sąd konsumentowi.

Rzecznik odnosi się do problemu ochrony praw konsumentów jako do kwestii konstytucyjnej, publicznoprawnej. Nie można wykluczyć, że wytoczenie powództwa w sprawie indywidualnej będzie miało szersze oddziaływanie społeczne. Podjęcie sprawy indywidualnej przez rzecznika konsumentów w ramach tzw. litygacji strategicznej może zmierzać do „wywołania orzecznictwa" w danej kwestii prawnej, bądź nagłośnienia

---

799 RPO-531953-VI/06 z 23.05.2006 r.
800 RPO-487674-VI/04 z 15.11.2004 r.

problemu w mediach. Działalność procesowa rzeczników konsumentów wpływa także na zachowania przedsiębiorców na lokalnym rynku towarów i usług. Konieczność ponoszenia przez rzeczników konsumentów kosztów sądowych mogła doprowadzić do sytuacji w której, wobec braku środków w budżetach powiatów, zaniechają występowania do sądów w indywidualnych sprawach konsumenckich.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości[801] Rzecznik stwierdził, że udzielenie rzecznikom konsumentów zwolnienia od kosztów sądowych pozwoli zachować na dotychczasowym poziomie ochronę prawną konsumentów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[802] o trwających w Sejmie pracach nad poselskimi projektami ustaw o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[803]. W sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia tych projektów proponowano, aby w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (art. 96 ust. 1 pkt 11) przyznać rzecznikom praw konsumentów zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w sprawach dotyczących indywidualnych interesów konsumenta. Ustawa z taką zmianą została uchwalona przez Sejm w dniu 12.05.2006 r.[804]

---

801 RPO-519048-IV/05 z 31.03.2006 r.
802 Pismo z 27.04.2006 r.
803 Druk Sejmowy Nr 422 i 447.
804 Dz.U. Nr 126, poz. 876.

20. Problematyka danin publicznych

A. Podatek dochodowy od osób fizycznych

1. Opodatkowanie alimentów na rzecz osób innych niż dzieci

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[805] od podatku dochodowego zwolnione są alimenty na rzecz dzieci. Opodatkowaniu podlegają jednak pozostałe świadczenia o charakterze alimentacyjnym przewidziane w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym[806].

Rzecznik kontynuował podjętą w 2005 r. sprawę opodatkowania tych świadczeń[807]. Minister Finansów nie zgodził się wówczas ze stanowiskiem Rzecznika, że opodatkowanie alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci, świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny oraz świadczeń na rzecz matki w okresie połogu narusza konstytucyjną zasadę ochrony rodziny i małżeństwa. Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Finansów[808] o rozważenie, czy opodatkowanie tych świadczeń powinno być zróżnicowane (co wywoływało liczne skargi i nieporozumienia).

W odpowiedzi udzielonej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów[809] podtrzymane zostało stanowisko, że opodatkowanie świadczeń alimentacyjnych nie narusza wzorców konstytucyjnych. Zgodzono się jednak z poglądem, że nie powinny podlegać opodatkowaniu świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny wypłacane w czasie istnienia wspólności majątkowej małżeńskiej. Zapowiedziano, że ten postulat zostanie uwzględniony w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych.

---

805 Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

806 Ustawa z 25.02.1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. Nr 9, poz. 59 ze zm.).

807 Informacja RPO za 2005 rok, rozdział 14 „Problematyka danin publicznych", część „C" pt. „Podatek dochodowy od osób fizycznych" pkt 1, s. 190.

808 RPO-514676-VI/05 z 10.01.2006 r.

809 Pismo z 9.02.2006 r.

Rzecznik dwukrotnie zwracał się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Finansów Publicznych[810] o rozważenie uwzględnienia w tekście ustawy nowelizującej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych[811] zmian powodujących wyłączenie spod opodatkowania wszystkich świadczeń o charakterze alimentacyjnym. Argumentował, że zaproponowana w projekcie zmiana brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych tylko w ograniczonym zakresie realizuje postulat wyłączenia spod opodatkowania świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny. W przypadku przyjęcia przez ustawodawcę tej zmiany nadal będą stanowiły przychód podlegający opodatkowaniu: świadczenie na zaspokojenie potrzeb rodziny, jeśli będzie ono wypłacane przez zobowiązanego małżonka ze środków nie pochodzących z majątku wspólnego małżonków, przy czym opodatkowanie świadczenia nastąpi również wtedy, gdy zostanie ono zasądzone na rzecz małżonka i dzieci; alimenty zasądzone w czasie trwania małżeństwa na rzecz współmałżonka i wypłacane zarówno ze środków pochodzących z majątku wspólnego, jak i z majątku odrębnego; kwoty wypłacane tytułem zabezpieczenia w sprawach o alimenty i w sprawach o zasądzenie świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny, z wyjątkiem gdy świadczenie będzie wypłacane z majątku wspólnego; świadczenia na zapewnienie matce dziecka będącej w okresie połogu środków na utrzymanie; alimenty na rzecz byłego współmałżonka, krewnych i powinowatych. Rzecznik podtrzymał pogląd, że opodatkowanie świadczeń alimentacyjnych przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym narusza konstytucyjną zasadę ochrony rodziny i małżeństwa.

W październiku 2006 r. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych przyjęła poprawkę do rządowego projektu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych polegającą na zwolnieniu od podatku alimentów na rzecz osób innych niż dzieci, zasądzonych przez sąd, do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 700 złotych. Zmianę tę

---

810 RPO-514676-VI/06 z 20.04.2006 r. oraz z 31.08.2006 r.

811 Druk Sejmowy Nr 732.

wprowadziła ustawa zmieniająca od 1.01.2007 r. ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych[812].

Mimo korzystnej zmiany sytuacji podatkowej osób innych niż dzieci otrzymujących alimenty oraz niektórych osób, na których rzecz zostało zasądzone świadczenie na zaspokojenie potrzeb rodziny, nadal opodatkowaniu będą podlegały świadczenia na zaspokojenie potrzeb rodziny, które nie są objęte małżeńską wspólnością majątkową oraz świadczenia ojca dziecka nie będącego mężem matki, na utrzymanie matki i dziecka.

2. Zwolnienie z opodatkowania świadczeń otrzymywanych przez osoby bezrobotne za wykonywanie prac społecznie użytecznych

Rzecznik kontynuował podjętą w 2005 r.[813] sprawę opodatkowania świadczeń wypłacanych osobom bezrobotnym na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[814].

Minister Finansów w rozporządzeniu[815] w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od niektórych dochodów (przychodów) zarządził zaniechanie poboru podatku dochodowego od świadczeń otrzymywanych przez osoby bezrobotne za wykonywanie prac społecznie użytecznych, o których mowa w art. 73a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu miało charakter przejściowy – zaniechanie poboru podatku zastosowano do dochodów (przychodów) uzyskanych od 1.11.2005 r. do 31.12.2006 r.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[816] o uzupełnienie projektu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych o odpowiednią zmianę art. 21, polegającą na wprowadzeniu zwolnienia od podatku tych świadczeń. Argumentował, że prawidłowa realizacja celów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymaga

---

812 Ustawa z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1588).

813 Informacja RPO za 2005 rok, rozdział 14 „Problematyka danin publicznych", część „C" p.t. „Podatek dochodowy od osób fizycznych" pkt 4, s. 192.

814 Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

815 Rozporządzenie z 27.09.2006 r. (Dz.U. Nr 183, poz. 1359).

816 RPO-538404-VI/06 z 16.08.2006 r.

wprowadzenia w sferze opodatkowania trwałych instrumentów wspomagających realizację tych celów.

W odpowiedzi udzielonej przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów[817] poinformowano, że rozwiązanie adresowane do osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w postaci wykonywania prac społecznie użytecznych, funkcjonuje od 01.11.2005 r. Kwestia wprowadzenia zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych świadczeń wypłacanych za wykonywanie prac społecznie użytecznych będzie ponownie analizowana, gdy omawiana instytucja spełni pokładany w niej cel.

Postulowane przez Rzecznika zwolnienie zostało wprowadzone ustawą zmieniającą od 1 stycznia 2007 r. ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych[818].

3. Opodatkowanie zasądzonego zadośćuczynienia

Rzecznik otrzymywał skargi od osób, na rzecz których sądy zasądziły zadośćuczynienie. Nadal zdarzało się, że organy podatkowe prezentowały pogląd, iż zadośćuczynienie nie jest zwolnione od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3, 3a, 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[819] o rozważenie zasadności uzupełnienia projektu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych o odpowiednią zmianę art. 21, polegającą na wprowadzeniu definicji pojęcia „odszkodowania" zastosowanego w ust. 1 pkt 3, 3a i 3b, z której wprost będzie wynikało, iż obejmuje ono swoim zakresem zadośćuczynienie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[820], że do Ministerstwa Finansów nie wpływały informacje o konieczności doprecyzowania zwolnienia dotyczącego odszkodowań. Projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych był już przedmiotem pierwszego czytania, dlatego też uzupełnienie projektu w

---

817 W piśmie z 14.09.2006 r.

818 Ustawa z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1588).

819 RPO-538404-VI/06 z 16.08.2006 r.

820 W piśmie z 14.09.2006 r.

zakresie, o którym mowa w wystąpieniu nie jest obecnie możliwe. Zmiana brzmienia art. 21 ust. 1 pkt 3, 3a i 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zostanie wzięta pod uwagę w trakcie kolejnych rządowych prac nad nowelizacją omawianych przepisów.

4. Opodatkowanie odszkodowania uzyskanego na podstawie ugody sądowej

Rzecznik zgłosił udział[821] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gabriela G. i przedstawił następujące stanowisko: art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. g) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym w 2003 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 217 oraz art. 2 Konstytucji RP. Gabriel G. otrzymał w 2003 r. od byłego pracodawcy odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy. Odszkodowanie zostało ustalone w ugodzie sądowej. Wypłacając odszkodowanie pracodawca pobrał zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych. Gabriel G. wystąpił o stwierdzenie nadpłaty, jednak Naczelnik Urzędu Skarbowego odmówił uwzględnienia wniosku. Dyrektor Izby Skarbowej uchylił decyzję organu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Naczelnik Urzędu Skarbowego stwierdził nadpłatę w podatku dochodowym jedynie w niewielkiej części i odmówił stwierdzenia nadpłaty w pozostałym zakresie, argumentując, że odszkodowania przyznane na podstawie ugód nie korzystają ze zwolnienia od podatku. Rzecznik poparł stanowisko zaprezentowane w skardze konstytucyjnej, że wyłączenie ze zwolnienia od podatku odszkodowań ustalonych w ugodach sądowych w sytuacji, gdy zwolnieniem tym objęte są odszkodowania zasądzone wyrokami sądowymi, narusza konstytucyjną zasadę równości. Sytuacja podatników, którzy otrzymali odszkodowania cywilnoprawne lub jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy ustalone w ugodzie sądowej jest mniej korzystna od sytuacji podatników, którzy otrzymali odszkodowania tego samego rodzaju ustalone w wyroku sądowym.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[822], iż kwestionowany przepis w zakresie, w jakim wyłącza zwolnienie podatkowe w stosunku do

---

821 RPO-535388-VI/06 z 28.08.2006 r.

822 W wyroku z 29.11.2006 r., sygn. akt SK 51/06 (Dz.U. Nr 226, poz. 1657).

odszkodowań uzyskanych na podstawie ugody sądowej, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że osoby, które zapłaciły podatek od odszkodowań uzyskanych w 2003 r. na podstawie ugody sądowej, mogą go odzyskać, zwracając się do właściwego organu podatkowego[823].

5. Nieprecyzyjne określenie przedmiotu opodatkowania - kosztów sprzedaży nieruchomości

Mirosław Cz. wspólnie z małżonką dokonał w 1997 r. sprzedaży należącej do niego nieruchomości za kwotę, w której zawarty był podatek od towarów i usług. W tym samym roku złożył oświadczenie o przeznaczeniu części przychodu ze sprzedaży na nabycie innej nieruchomości. Naczelnik Urzędu Skarbowego określił decyzją zaległość podatkową oraz odsetki za zwłokę od tej zaległości. W odwołaniu podatnik zarzucił organowi podatkowemu, że przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych nie pomniejszył przychodu z tytułu zbycia nieruchomości o podatek od towarów i usług.

Rzecznik zgłosił udział[824] w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława Cz.[825] i przedstawił następujące stanowisko: art. 19 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przychodem ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych oraz innych rzeczy, w warunkach określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 tej ustawy, jest ich wartość wyrażona w cenie wskazanej w umowie sprzedaży, pomniejszonej o kwotę kosztów sprzedaży. Art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowił, iż źródłami przychodów jest odpłatne zbycie m.in. nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości. Zaskarżony przepis nie jest sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, co należy zaliczyć do

---

823 Artykuł w „Rzeczpospolitej” z 11.12.2006 r. „Można odzyskać to, co fiskus zabrał z odszkodowania”.

824 RPO-532179-VI/06 z 11.07.2006 r.

825 Sygn. akt SK 39/06.

„kosztów sprzedaży nieruchomości", które pomniejszają uzyskany przez podatnika przychód z tytułu jej sprzedaży. Prowadzi to do tworzenia rozszerzającej wykładni przez organy stosujące przepisy podatkowe, co nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. O przedmiocie opodatkowania powinien bowiem decydować jasno sformułowany przepis ustawy, nie zaś wykładnia dokonywana przez organy skarbowe.

Nieprecyzyjne sformułowanie treści art. 19 ust. 1 powoduje, że organy skarbowe mogą dowolnie kształtować treść zobowiązań podatkowych poprzez zaliczanie do przychodu ze sprzedaży nieruchomości wartości podatku od towarów i usług zawartej w cenie, co prowadzi do wywołania zjawiska „lawiny podatkowej" oraz funkcjonowania podatku od towarów i usług wbrew swej konstrukcji.

6. Wzory formularzy podatkowych

Z listów kierowanych do Rzecznika wynikało, że dla wielu osób, którym świadczenia wypłacają organy rentowe, w tym ZUS, i dla których organy te sporządzają roczne obliczenie podatku na formularzu „Rocznego obliczenia podatku przez organ rentowy" (PIT-40A), jak również dla organów podatkowych, układ formularza jest niezrozumiały. Z tej przyczyny dodatkowe zeznania składane przez podatników zawierają błędy, zwłaszcza co do wysokości zaliczek na podatek dochodowy pobranych przez płatnika.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[826] o rozważenie opracowania nowego wzoru formularza PIT-40A/11A, w czytelnym układzie graficznym. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów przekazał Rzecznikowi projekt nowego formularza PIT-40A/11A[827]. Kolejne uwagi Rzecznika dotyczące tego formularza zostały w przeważającej części uwzględnione[828].

W rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie określenia rocznego obliczenia podatku wraz z informacją o wysokości dochodu, do sporządzenia których obowiązane są organy rentowe[829] wprowadzony

826 RPO-526326-VI/06 z 7.03.2006 r.
827 W dniu 6.07.2006 r.
828 Pismo z 24.07.2006 r.
829 Z dnia 31.10.2006 r. (Dz.U. Nr 203, poz. 1498).

został nowy wzór formularza PIT-40A/11A. Wzór ten stosuje się do dochodów uzyskanych od dnia 1.01.2006 r.

Rzecznik przedstawił również zastrzeżenia do wzoru oświadczenia pracownika dla celów obliczenia miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT-2). Zaproponował, aby w oświadczeniu został wymieniony warunek jego złożenia, który stanowi nieosiąganie przez pracownika dochodów w innych zakładach pracy.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że rozważy dodanie w oświadczeniu PIT-2 informacji dotyczącej osiągania dochodów w innych zakładach pracy lub wykonywania pracy nakładczej.

7. Uproszczone formy opodatkowania dla małych i średnich firm

Rządowy projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewidywał zniesienie uproszczonych form opodatkowania w przyszłym roku podatkowym, tj. ryczałtu ewidencjonowanego, natomiast w następnych latach – karty podatkowej. Uzasadnienie dostępne na stronie internetowej Sejmu RP nie wskazywało bezpośrednich przyczyn, dla których miałaby nastąpić rezygnacja z tych form opodatkowania, niewątpliwie dogodnych dla licznej rzeszy drobnej przedsiębiorczości. Do Rzecznika dochodziło wiele sygnałów, że projektowane w powyższym zakresie zmiany nie są społecznie akceptowane.

Rzecznik zwrócił się zatem do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów[830] o przedstawienie przyczyn, dla których miałoby nastąpić rezygnacja z uproszczonych form opodatkowania oraz wskazanie, jakie korzyści przyniesienie to dla budżetu państwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[831], że Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który był już przedmiotem pierwszego czytania w Sejmie[832]. Projekt zakładał m.in. likwidację opodatkowania przychodów (dochodów) w formie karty podatkowej i ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Likwidacja zryczałtowanych form opodatkowania miała na celu

---

830 RPO-539331-VI/06 z 15.09.2006 r.
831 W piśmie z 17.10.2006 r.
832 Druk Sejmowy Nr 732.

ujednolicenie zasad opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej osiąganych przez osoby fizyczne. Korzystając z opodatkowania na ogólnych zasadach, podatnicy mają możliwość uwzględniania kosztów uzyskania przychodów, przez co następuje urealnienie wysokości płaconego podatku dochodowego. Rezygnacja ze zryczałtowanych form opodatkowania byłaby spełnieniem postulatów społecznych dążących do uproszczenia systemu podatkowego. Wprowadzając te rozwiązania do projektu ustawy wzięto także pod uwagę systematyczny spadek zainteresowania zryczałtowanymi formami opodatkowania w poszczególnych latach podatkowych oraz wzrost liczby podatników wybierających opodatkowanie na ogólnych zasadach.

W ocenie Ministra Finansów zakładana likwidacja zryczałtowanych form podatkowania, w powiązaniu z innymi proponowanymi zmianami adresowanymi do małych podatników oraz podatników rozpoczynających działalność gospodarczą, nie powinna przynieść dla podatników negatywnych skutków podatkowych.

Sejm utrzymał uproszczone formy opodatkowania. W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych znalazł się zapis stanowiący, że od 2008 r. ryczałt będą mogły płacić firmy, których przychody w 2007 r. nie przekroczą równowartości 150 tys. euro (według przepisów obowiązujących w 2006 r. i 2007 r. granicą jest 250 tys. euro).

8. Sposób opodatkowania przychodów z kontraktów menedżerskich

Rzecznik zaskarżył[833] do Trybunału Konstytucyjnego art. 13 pkt 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczący przychodów uzyskanych na podstawie kontraktów menedżerskich. Mimo dokonanych zmian, konstrukcja przepisu art. 13 pkt 9 nadal jest nieczytelna zarówno dla podatników, jak i dla organów podatkowych. Na podstawie obowiązujących przepisów nie można jednoznacznie stwierdzić, czy przychody z kontraktów menedżerskich są przychodami z działalności wykonywanej osobiście, czy przychodami z pozarolniczej działalności gospodarczej. Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis jest sprzeczny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

---

[833] RPO-489470-VI/04 z 10.03.2006 r.

9. Ograniczenia w przekazywaniu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego

Zdaniem Rzecznika ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie pozostawia wątpliwości, że uprawnienie do przekazania 1% podatku na rzecz wybranych organizacji pożytku publicznego przysługuje wszystkim podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych.

Artykułem 27d ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ustawodawca ograniczył zakres tego przepisu, wyłączając podatników składających zeznania podatkowe o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, podlegających podatkowi dochodowemu wynoszącemu 19% podstawy obliczenia podatku. Wyłączeniu podlegają też podatnicy uiszczający podatek od dochodów osiągniętych w roku podatkowym z kapitałów opodatkowanych na zasadach określonych w art. 30 b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Prawa tego nie pozbawiono natomiast podatników rozliczających się na zasadach określonych w art. 14a ust. 1 i 2 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Zdaniem Rzecznika zróżnicowanie w tym zakresie wprowadzono według dowolnie ustalonego kryterium sposobu obliczenia podatku i związanego z tym rodzaju składanego zeznania podatkowego.

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z zarzutami Rzecznika i stwierdził[834], że pozbawienie wymienionych wyżej podatników uprawnienia do przekazania 1% podatku na rzecz wybranych organizacji pożytku publicznego nie stanowi naruszenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Możliwość decydowania, w granicach ustawowych, o sposobie przeznaczenia 1 % podatku, należy traktować jako swego rodzaju przywilej nadany przez ustawodawcę, który nie ma obowiązku przyznawania tego przywileju wszystkim podatnikom, zwłaszcza tym, którzy wybierają bardzo korzystne formy opodatkowania.

---

[834] W wyroku z 13.06.2006 r. (sygn. akt K 11/05) w sprawie z wniosku Rzecznika (RPO-495925-VI/05) z 16.03.2005 r.

10. Sposób opodatkowania usługi badania zwierząt rzeźnych

Rzecznik skierował wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego[835] o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, poprzez rozstrzygnięcie zagadnienia: czy usługi świadczone przez lekarzy weterynarii polegające na badaniu przed i po uboju zwierząt rzeźnych są usługami weterynaryjnymi podlegającymi opodatkowaniu na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych dochodów osiąganych przez osoby fizyczne, w brzmieniu obowiązującym do końca 2002 r., czy też jako usługi w zakresie badań i analiz składu czystości substancji podlegają one opodatkowaniu na zasadach ogólnych wynikających z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Rzecznik opowiedział się za wykładnią zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie[836]. Sąd ten uznał wówczas, że badanie zwierząt rzeźnych przed ubojem i mięsa po uboju jest usługą weterynaryjną podlegającą opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Rzecznik podzielił pogląd prawny zawarty w tym wyroku, że opinie klasyfikacyjne organów statystycznych stanowią dowód w postępowaniu dotyczącym wymiaru podatku. W związku z tym nie mają one charakteru wiążącego zarówno dla podatnika jak też dla organu podatkowego. Na podstawie przepisów obowiązujących do końca 2002 r., opodatkowanie usługi badania zwierząt rzeźnych przed i po uboju było znacznie korzystniejsze w formie ryczałtu, który wynosił tylko 3% przychodów ze świadczenia usług weterynaryjnych.

Obecnie usługi weterynaryjne są opodatkowane 20% – ową stawką podatkową na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Oznacza to, iż ryczałtowe opodatkowanie tych usług w znacznie mniejszym stopniu ma obecnie charakter „ulgi podatkowej" a bardziej

---

835 RPO-525063-VI/06 z 20.06.2006 r.

836 Wyrok z dnia 13.05.2005 r., sygn. akt III SA/Wa 127/05.

nabrało charakteru ułatwienia w rozliczeniach podatkowych. Z tego względu obecnie znacznie częściej dla podatników może okazać się korzystniejsze opodatkowanie na zasadach ogólnych, niż za pomocą ryczałtu. Jednakże kwestia stosowania art. 12 ust 1 pkt 3 lit c) ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych dochodów osiąganych przez osoby fizyczne w brzmieniu obowiązującym do końca roku 2002 r. nie utraciła wciąż aktualności, gdyż nie nastąpiło jeszcze przedawnienie zobowiązań podatkowych powstałych w owym okresie, co oznacza, że przepis ten w dalszym ciągu może być stosowany do stanów prawnych powstałych w okresie jego obowiązywania.

Naczelny Sąd Administracyjny odmówił[837] odpowiedzi na pytanie zawarte we wniosku Rzecznika. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podkreślił, że opinie klasyfikacyjne wydawane przez ograny statystyczne nie są wiążące w sprawie i podlegają ocenie podobnie jak pozostałe dowody, tylko na tle konkretnej sprawy[838].

B. Podatek od towarów i usług

1. Zasady zwrotu nadwyżki VAT

Przepis art. 87 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług przewiduje, że zwrot różnicy podatku następuje na rachunek bankowy podatnika, w terminie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia przez podatnika. Jeżeli zasadność zwrotu wymaga dodatkowego sprawdzenia, naczelnik urzędu skarbowego może przedłużyć ten termin do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Zastosowana konstrukcja wydłużenia terminu zwrotu różnicy podatku pozostawia organowi podatkowemu całkowitą dowolność w tej materii. Nie precyzuje bowiem, w jakich sytuacjach zachodzi potrzeba przeprowadzenia dodatkowego sprawdzenia. Ponadto ustawa nie określa maksymalnego terminu, w którym powinno zostać zakończone postępowanie wyjaśniające. Rzecznik zwrócił się do

---

837 W postanowieniu z 20.11.2006 r., sygn. akt II FSP 3/06.

838 Wyrok ten został omówiony w artykule „Opinia GUS nie przesądza o wysokości podatku", zamieszczonym w „Rzeczpospolitej" z 21.11.2006 r. oraz w artykule „Klasyfikacje statystyczne to tylko dowód" – „Gazeta Prawna" z 21.11.2006 r.

Ministra Finansów[839] o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego[840].

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformowała[841], że podatek od towarów i usług należy do podatków narażonych na poważne nadużycia, szczególnie w zakresie systemu zwrotów podatku. Urzędy skarbowe muszą mieć zatem zagwarantowany czas na sprawdzenie zasadności wniosków podatników. Przedłużenie ustawowego terminu do dokonania zwrotu różnicy podatku musi być uzasadnione. Następuje ono w drodze postanowienia, na które służy podatnikowi zażalenie. W przypadku złożenia deklaracji lub wniosku w sprawie zwrotu podatku, stosuje się przepisy precyzujące, jakie działania, w ramach czynności sprawdzających, organ podatkowy może podjąć. Biorąc pod uwagę powyższe, obowiązujące przepisy dotyczące zwrotu różnicy podatku od towarów i usług nie naruszają norm konstytucyjnych. Zmiana ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie postulowanym przez Rzecznika nie jest wskazana, ani też praktycznie możliwa.

2. Prawo do obniżenia kwoty podatku należnego

Rzecznik zaskarżył[842] do Trybunału Konstytucyjnego przepis § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów[843] w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług.

Z treści tego przepisu wynika, iż w przypadku, gdy po wystawieniu faktury udzielono rabatów, podatnik udzielający rabatu wystawia fakturę korygującą. Przepis ten stosuje się także w przypadku zwrotu sprzedawcy towarów, zwrotu nabywcy zaliczek, przedpłat zadatków lub rat podlegających opodatkowaniu.

Zaskarżony przepis wiąże prawo podatnika do obniżenia kwoty podatku należnego z otrzymaniem przez niego potwierdzenia odbioru

---

839 RPO-526397-VI/06 z 3.03.2006 r.

840 Problem ten został poruszony w „Gazecie Prawnej" z 12.04.2006 r. – „Pieniądz spółek zatrzyma fiskus".

841 Pismo z 24.03.2006 r.

842 RPO-528692-VI/06 z 6.10.2006 r.

843 Rozporządzenie z 25.05.2005 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 798 ze zm.).

faktury korygującej. Tymczasem art. 29 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług wiąże zmniejszenie obrotu z kwotą udokumentowanych, prawnie dopuszczalnych i obowiązkowych rabatów. Ustawodawca wiąże zatem podstawę opodatkowania z udokumentowanymi rabatami, nie określa natomiast, iż rabaty te muszą być udokumentowane fakturą korygującą. Mogą one zostać udokumentowane także w inny sposób, który będzie podlegał kontroli organów podatkowych w toku ewentualnego postępowania.

W związku z powyższym w ocenie Rzecznika § 16 ust. 4 rozporządzenia jest niezgodny z art. 29 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług. Uprawnienia podatnika nadane ustawą i określające przedmiot opodatkowania mogą być ograniczane tylko ustawą. Ograniczenie ustawowych praw podatnika aktem podustawowym narusza zasadę art. 217 Konstytucji RP.

Uzależnienie prawa do obniżenia kwoty podatku należnego od uzyskania potwierdzenia odbioru faktury korygującej przez nabywcę stanowi przerzucenie na sprzedającego obowiązków przypisanych organom podatkowym, które są uprawnione i zobowiązane do sprawowania kontroli prawidłowości samoobliczenia podatkowego.

Ponadto omawiane rozporządzenie Ministra Finansów zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, na podstawie których zostało wydane, nie dotyczą uregulowania w formie rozporządzenia podstawy do obniżenia podatku należnego.

Rzecznik zwrócił się wcześniej do Ministra Finansów[844] o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego, jednakże resort finansów nie zgodził się z uwagami przedstawionymi przez Rzecznika. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[845], że obowiązek dokumentowania udzielonych rabatów fakturami VAT, z wyjątkiem faktur wystawianych dla osoby fizycznej, wynika z ustawy o podatku od towarów i usług. Przepis § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów ma charakter uzupełniający i informacyjny dla podatnika i nie

844 RPO-528692-VI/06 z 29.03.2006 r.
845 W dniu 25.04.2006 r.

wnosi żadnych nowych jakościowo treści normatywnych w stosunku do rozwiązań ustawowych. Regulacja ta ma na celu wyłącznie przypomnienie podatnikowi o konsekwencjach związanych z niestosowaniem przez niego w omawianym zakresie przepisów ustawowych. Mechanizm związany z terminem do dokonania odliczeń podatku VAT naliczonego przy korektach jest zgodny z regulacjami zawartymi w przepisach VI dyrektywy Rady UE[846] w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych.

Jednocześnie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów dodał, że trwają prace nad zmianami w systemie podatkowym, w tym nad zmianami do ustawy o podatku od towarów i usług. W trakcie prac nad projektem przeanalizowane zostaną również kwestie związane z dokonaniem nie budzących wątpliwości zapisów dotyczących problemu poruszonego w wystąpieniu Rzecznika.

3. Podatek od żywności przekazywanej przez przedsiębiorców na cele dobroczynne

Do Rzecznika zwracali się podatnicy – przedsiębiorcy, którzy nieodpłatnie przekazywali osobom biednym zdatną do spożycia, a niewykorzystaną żywność. Za tę formę pomocy potrzebującym przedsiębiorcy zostali obciążeni podatkiem VAT. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[847] o rozważenie możliwości wprowadzenia odpowiednich korekt do polskiego systemu podatkowego, sprzyjających prowadzeniu przez przedsiębiorców tego typu działalności charytatywnej, służącej ubogim obywatelom.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[848], że w świetle przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, nieodpłatne przekazanie towarów nie zawsze podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Przekazanie przez podatnika towarów bez wynagrodzenia, w szczególności darowizny towarów należących do jego przedsiębiorstwa na cele inne niż związane z prowadzonym przez niego przedsiębiorstwem, podlega opodatkowaniu podatkiem VAT wyłącznie

---

846 Z dnia 17.05.1977 r.
847 RPO-527691-VI/06 z 25.04.2006 r.
848 22.05.2006 r.

wtedy, gdy podatnikowi przysługiwało prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego od tych czynności, w całości lub w części. Przyjęcie innej zasady powodowałoby, iż przekazywane towary nie byłyby w ogóle opodatkowane podatkiem od towarów i usług. Uregulowania prawne w powyższym zakresie są zgodne z prawem wspólnotowym.

Rzecznik zwrócił się[849] do Ministra Finansów o ponowne rozważenie tego problemu, jednak resort finansów podtrzymał wcześniejsze stanowisko. Jednocześnie poinformowano, że rządowy projekt nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług[850] przewiduje doprecyzowanie sposobu określenia podstawy opodatkowania, jednak tylko w odniesieniu do towarów używanych. Aktualnie resort finansów analizuje możliwość wprowadzenia regulacji, które pozwoliłyby na ewentualne zmiany w zakresie stosowania przepisów o podatku od towarów i usług w odniesieniu do darowizn towarów (w szczególności żywności) na cele charytatywne, przy uwzględnieniu zasad umożliwiających przede wszystkim kontrolę prawidłowości rozliczeń podatkowych.

4. Kaucja gwarancyjna

Polski przedsiębiorca rozpoczynający działalność gospodarczą na terenie Unii Europejskiej zobowiązany jest wpłacić kaucję w wysokości 250 tys. zł (około 62 tys. euro). W przeciwnym razie otrzyma zwrot nadwyżki naliczonego VAT z półrocznym opóźnieniem. Powodem wprowadzenia w ustawie o podatku od towarów i usług instytucji kaucji gwarancyjnej była próba zabezpieczenia się przed nadużyciami polegającymi na wyłudzaniu podatku przez nowo utworzone firmy, które następnie „znikają". Stąd uznano, że termin 180 dni jest czasem, w którym można dokonywać wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w celu weryfikacji prawidłowości rozliczenia podatnika.

W opinii Rzecznika instytucja kaucji gwarancyjnej jako zabezpieczenia budżetu przed nadużyciami ze strony potencjalnych oszustów podatkowych pozostaje w sprzeczności z wymogami VI Dyrektywy VAT oraz Konstytucji RP. Tego typu obostrzenia różnicują

---

849 W dniu 1.08.2006 r.

850 Druk Sejmowy Nr 734.

pozycję prawną przedsiębiorców rozpoczynających działalność na terenie Unii Europejskiej w stosunku do innych przedsiębiorców, dyskryminując ich w ten sposób w stosunku do konkurencji, a ponadto godzą w zasadę neutralności podatku (VAT nie powinien obciążać podatników uczestniczących w obrocie towarami i usługami, którzy nie są ich ostatecznymi odbiorcami; ciężarem podatku VAT powinien być obciążony ich ostateczny beneficjent będący ostatnim ogniwem tego obrotu). Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[851] o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził jednak[852], iż zarzut niekonstytucyjności instytucji kaucji gwarancyjnej jest nieuzasadniony. Podatnik rozpoczynający działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług i dokonujący wewnątrzwspólnotowej transakcji ma wybór – złożenie kaucji albo wydłużenie terminu zwrotu różnicy podatku. Trudno zatem mówić, iż dochodzi tu do dyskryminacji przedsiębiorców w stosunku do konkurencji. Przyjętego w Polsce terminu zwrotu różnicy podatku lub jego skrócenia pod warunkiem złożenia kaucji nie można również uznać za niezgodny z prawem wspólnotowym. Jednocześnie w odpowiedzi poinformowano, że po analizie obowiązujących od 1.05.2004 r. zasad dla podatników rozpoczynających działalność opodatkowaną, którzy dokonują transakcji wewnątrzwspólnotowych, postanowiono odejść od stosowania kaucji gwarancyjnej w wysokości 250 tys. zł. Stosowna propozycja w tym zakresie zawierająca rozwiązania, które mają zabezpieczyć przed wyłudzeniem podatku została przedstawiona w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług.

5. Ograniczenia w odliczaniu VAT od nabycia pojazdów samochodowych

Wątpliwości Rzecznika budzi możliwość wprowadzenia w ustawie o podatku od towarów i usług, a następnie w jej nowelizacji[853], rozwiązań ograniczających prawo do odliczenia podatku naliczonego od należnego

---

851 RPO-526347-VI/06 z 23.05.2006 r.
852 W dniu 14.06.2006 r.
853 Z dnia 21.04.2005 r.

przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz paliwa do tych pojazdów. Podatnicy nabywając przed wejściem Polski do Unii Europejskiej samochody homologowane jako ciężarowe (tzw. samochody z kratką) mieli prawo do odliczenia całości podatku od nabycia samochodów, natomiast w zmienionym stanie prawnym zostali pozbawieni prawa do odliczenia części podatku w sytuacji, gdy samochód ciężarowy nie spełniał kryteriów dopuszczalnej ładowności.

Nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług wprowadziła nową konstrukcję ograniczeń w podatku od towarów i usług. Zamiast dotychczasowego wzoru określającego minimalną ładowność, przy której przekroczeniu przysługiwało pełne odliczenie podatku należnego z tytułu nabycia pojazdów samochodowych nie będących samochodami osobowymi, wprowadzono zasadę, zgodnie z którą podatek naliczony w tych wypadkach stanowi nie cała kwota podatku określona w fakturze, lecz tylko określona jego część mieszcząca się w limicie 60% kwoty tego podatku, nie więcej jednak niż 6 tys. zł. Wprowadzanie nowych ograniczeń prawa do odliczenia VAT budzi zastrzeżenia Rzecznika co do zgodności z VI Dyrektywą VAT.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[854] prosząc o zajęcie stanowiska w tej sprawie. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[855], że przyjęte w ustawie[856] o podatku od towarów i usług rozwiązania w zakresie ograniczenia odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych oraz paliw do ich napędu są w pełni zgodne z prawem wspólnotowym (art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy VAT). Nowelą utrzymano ograniczenie prawa do odliczania kwoty podatku naliczonego przy nabyciu paliw silnikowych do pojazdów samochodowych, które zostało wprowadzone w ustawie o podatku od towarów i usług. Zmieniono jedynie sposób identyfikowania pojazdów samochodowych, od których przysługuje odliczenie podatku, decydując się na ich bezpośredni opis w ustawie. Nowe uregulowania w powszechnej opinii są łatwiejsze w stosowaniu. Znowelizowane przepisy

---

854 RPO-528541-VI/06 z 25.04.2006 r.
855 W dniu 25.05.2006 r.
856 Ustawa z 11.03.2004 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.).

weszły w życie po upływie 90 dni od ich ogłoszenia. Podatnicy mieli zatem czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji.

C. Podatek akcyzowy

1. Prawo do obniżenia podatku akcyzowego

Rzecznik zgłosił udział[857] w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki „Browary Grudziądz" sp. z o.o. w sprawie niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania w zakresie uprawnienia do obniżenia należnego podatku akcyzowego[858] i przedstawił następujące stanowisko: § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów[859] w sprawie podatku akcyzowego w zakresie, w jakim uniemożliwia podatnikom, którzy rozpoczęli w danym roku podatkowym sprzedaż piwa, obniżkę podatku akcyzowego, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 84 Konstytucji RP.

Z kwestionowanego przepisu wynika, że prawo do obniżenia należnego podatku akcyzowego przysługuje tylko tym podatnikom, którzy w roku podatkowym poprzedzającym dany rok podatkowy sprzedali określoną ilość piwa. Natomiast podatnik, który w roku podatkowym poprzedzającym dany rok podatkowy nie prowadził produkcji i sprzedaży piwa, nie nabywał w ogóle prawa do obniżenia należnego podatku akcyzowego. Zdaniem Rzecznika normodawca dopuścił się dyskryminacji w życiu gospodarczym odwołując się do przesłanki daty rozpoczęcia działalności gospodarczej jako kryterium uzasadniającego wprowadzenie zróżnicowania w zakresie obniżki podatku akcyzowego.

Aktualnie stan prawny w tym zakresie uległ zasadniczej zmianie. Podatnicy rozpoczynający działalność polegającą na sprzedaży piwa mogą skorzystać z obniżenia należnego podatku akcyzowego, na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów[860] w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego.

---

857 RPO-540136-VI/06 z 18.10.2006 r.
858 Sygn. akt SK 67/06
859 Rozporządzenie z 22.03.2002 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 269 ze zm.).
860 Rozporządzenie z 26.04.2004 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 72, poz. 500 ze zm.).

2. Obowiązek składania oświadczeń o przeznaczeniu nabywanego oleju opałowego i napędowego, zawierających dane osobowe nabywcy

Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Finansów[861], że otrzymuje skargi dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów[862] w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego. Rozporządzenie to zobowiązuje sprzedawców olejów opałowych i napędowych do pobierania – przy sprzedaży tych wyrobów osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym nie mającym osobowości prawnej oraz osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą – oświadczenia o przeznaczeniu nabywanych wyrobów. Oświadczenie może być złożone w wystawianej fakturze VAT, a jeżeli jest składane odrębnie, powinno zawierać dane dotyczące nabywcy, datę złożenia tego oświadczenia oraz powinno być dołączone do kopii faktury VAT.

Powołane rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy[863] o podatku akcyzowym. Analiza przepisów rozporządzenia wskazuje, iż w omawianej sprawie można postawić zarzut przekroczenia przez Ministra Finansów granic delegacji ustawowej, w zakresie, w jakim określił warunki stosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego w przypadku sprzedaży wymienionych wyrobów. Przepisy Konstytucji wykluczają możliwość nałożenia na obywateli obowiązku ujawniania swoich danych osobowych w inny sposób niż w oparciu o ustawę. Takiego obowiązku nie można wprowadzać w rozporządzeniu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[864], że przepis § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego nie narusza art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, na podstawie którego zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji (w tym danych osobowych) określa ustawa. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji ustawowych zawartych w ustawie o podatku akcyzowym. Celem przepisu § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nie jest zebranie danych osobowych nabywcy, ale odebranie od niego oświadczenia o przeznaczeniu zakupionego wyrobu.

---

861 RPO-532951-VI/06 z 27.09.2006 r.
862 Rozporządzenie z 22.04.2004 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 825 ze zm.).
863 Ustawa z 23.01.2004 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 257 ze zm.).
864 25.10.2006 r.

Dane osobowe zostały wcześniej zebrane w związku z wystawieniem faktury VAT. Tak więc ustawowe prawo do zbierania danych osobowych wynika w tym przypadku nie z ustawy o podatku akcyzowym, ale z przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Na podstawie art. 106 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług podatnicy są obowiązani wystawić fakturę stwierdzającą w szczególności dokonanie sprzedaży, datę dokonania sprzedaży, cenę jednostkową bez podatku, podstawę opodatkowania, stawkę i kwotę podatku, kwotę należności oraz dane dotyczące podatnika i nabywcy.

D. Podatek od spadków i darowizn

1. Opodatkowanie darowizn dokonywanych na cele charytatywne

W związku z artykułem[865] opublikowanym w „Rzeczpospolitej", w którym przedstawiono sytuację prawną osób korzystających z pomocy organizacji społecznych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[866] postulując potrzebę nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn w celu zwolnienia od podatku darowizn dokonywanych na cele charytatywne, w tym leczenie.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował[867], że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych[868] przewiduje zniesienie zasady solidarnej odpowiedzialności stron za zapłatę podatku od umów darowizn i objęcie nim wyłącznie obdarowanego. Konsekwencją wprowadzenia w życie tej regulacji będzie zniesienie obowiązku zapłaty podatku przez darczyńców, w tym także przez organizacje społeczne i fundacje udzielające pomocy osobom fizycznym. Obecny projekt nie przewiduje zwolnienia od podatku obdarowanych, w przypadkach, o których mowa w wystąpieniu.

Nie każde bezpłatne przysporzenie stanowi darowiznę. Kryterium decydującym o objęciu danej pomocy podatkiem od spadków i darowizn jest treść konkretnej umowy wiążącej strony. Jeżeli strony zdecydują się

---

865 „Za pomoc fundacji trzeba płacić fiskusowi", „Rzeczpospolita" z 16.08.2006 r.
866 RPO-538542-VI/06 z 28.08.2006 r.
867 19.09.2006 r.
868 Druk Sejmowy Nr 736.

na umowę darowizny, w przypadku osób obcych, zaliczonych do III grupy podatkowej, obowiązek zapłaty podatku wystąpi, gdy wartość przekazanych rzeczy, w tym pieniędzy lub praw majątkowych, przekroczy w okresie 5 lat kwotę wolną od podatku. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, podatnik może zwrócić się do naczelnika urzędu skarbowego z wnioskiem o udzielenie ulg podatkowych (m.in. odroczenie terminu płatności, rozłożenie podatku na raty, umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych wraz z odsetkami). Wprowadzenie zwolnienia od podatku darowizn przeznaczonych na ochronę zdrowia musi być poprzedzone pogłębioną analizą tak, aby uniemożliwić nieuzasadnione wykorzystywanie takiej ulgi podatkowej.

E. Ordynacja podatkowa

1. Zaległości podatkowe

Rzecznik zgłosił udział[869] w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Zdzisława J. dotyczącej zaległości podatkowych[870] i przedstawił następujące stanowisko: art. 54 § 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa w brzmieniu obowiązującym do dnia 1.01.2003 r. w zakresie, w jakim nie wyłącza naliczania odsetek za zwłokę w sytuacji, gdy w postępowaniu zabezpieczającym organ podatkowy, przed wydaniem decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, dokonał zajęcia środków pieniężnych, rzeczy lub praw majątkowych, a następnie środki pieniężne, w tym kwoty uzyskane ze sprzedaży rzeczy lub praw, zostały zaliczone na poczet zaległości podatkowych, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

2. Wpłaty na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej

Rzecznik skierował wniosek[871] do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 19 ust. 9 ustawy o kinematografii przyznający dyrektorowi Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej uprawnienia organu

---

869 RPO-539821-VI/06 z 18.10.2006 r.
870 Sygn. akt SK 63/06.
871 RPO-513011-VI/05 z 27.03.2006 r.

podatkowego w związku z obowiązkiem wpłaty na rzecz Instytutu 1,5% przychodu, narusza zasady poprawnej legislacji, a tym samym podważa zaufanie podatników do państwa i stanowionego prawa, a więc jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Z punktu widzenia prawa podatkowego owa „wpłata" jest po prostu podatkiem.

Wpłat na rzecz Instytutu dokonują podmioty prowadzące kina, podmioty prowadzące dystrybucję nośników z nagranymi na nich filmami, nadawcy programów telewizyjnych, operatorzy platformy cyfrowej, operatorzy telewizji kablowej, podmioty kontrolowane przez wyżej wymienione, publiczny nadawca telewizyjny.

Ustawa o kinematografii stanowi, iż do należności z tytułu wpłat stosuje się odpowiednio przepisu działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, a uprawnienia organu podatkowego przysługują także dyrektorowi Instytutu, zaś uprawnienia organu odwoławczego – ministrowi kultury i dziedzictwa narodowego. Ustawa tworzy sytuację, w której zainteresowany dochodem z wpłaty Instytut staje się jednocześnie organem podatkowym, ściągającym ten podatek. Do podatku ustanowionego w postaci „wpłaty" powinno się stosować przepisy całej Ordynacji podatkowej. Rzecznik nie kwestionuje oczywiście potrzeby istnienia Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, ani samej zasady przymusowego gromadzenia środków publicznych na realizację misji Instytutu. Zakresem wniosku objęto nieprecyzyjne i kolizyjne z innymi ustawami przepisy dotyczące wpłat i nowego organu podatkowego, zawarte w ustawie o kinematografii.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że mimo niecodzienności takiego rozwiązania zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji[872].

3. Obejście prawa podatkowego

Trybunał Konstytucyjny stwierdził[873], że przepisy art. 199a § 3 Ordynacji podatkowej oraz art. 189^1 Kpc są zgodne z Konstytucją. Tym samym nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika, że naruszają zasadę

---

872 Wyrok z 9.10.2006 r., sygn. akt K 12/06 (Dz.U. Nr 187, poz. 1389).

873 W wyroku z 14.06.2006 r. (sygn. akt K 53/06) w sprawie wniosku Rzecznika RPO-508405-VI/05 z 23.11.2005 r.

przyzwoitej legislacji stanowiącej o zaufaniu obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę swobody gospodarczej. Zakwestionowane przez Rzecznika przepisy przyznają organowi podatkowemu uprawnienie do wystąpienia do sądu powszechnego o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, jeżeli z dowodów zgromadzonych w toku postępowania podatkowego wynikają wątpliwości co do istnienia lub nieistnienia tego stosunku prawnego lub prawa.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że zakwestionowany przepis Ordynacji podatkowej rozdziela kompetencje w zakresie ustalania określonych okoliczności istotnych z punktu widzenia prawa podatkowego między sądy powszechne a organy administracji publicznej prowadzące postępowania w sprawach podatkowych. Ustalenie istnienia stosunku prawnego lub prawa (z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych) należy do sądu powszechnego, natomiast dokonanie wszelkich innych ustaleń oraz określenie konsekwencji tych ustaleń w decyzji administracyjnej należy do właściwych organów administracji publicznej. Jak zauważa Trybunał, wprowadzone rozwiązanie istotnie ogranicza niebezpieczeństwo wydawania arbitralnych rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej i rozszerza zakres sądowych gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia spraw podatkowych. Zdaniem Trybunału zaskarżone przepisy nie ograniczają autonomii woli stron stosunków cywilnoprawnych.

We wcześniejszym wyroku[874], również dotyczącym obejścia prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił argumenty Rzecznika, orzekając o niekonstytucyjności art. 24b § 1 Ordynacji podatkowej, z powodu niedostatecznej jasności i niejednoznaczności tego przepisu.

---

[874] Z dnia 11.05.2004 r., sygn. akt K 4/03.

21. Działalność gospodarcza

1. Monopol przedsiębiorstwa państwowego w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych

Wykonywanie planów urządzenia lasów nie będących w zarządzie Lasów Państwowych wymaga uzyskania zezwolenia, które wydaje minister właściwy ds. środowiska.

Z ustawy o lasach[875] wynika natomiast, że wykonywanie prac z zakresu sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych zostało powierzone przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej. Ustanowiono zatem na rzecz wskazanego przedsiębiorstwa monopol w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych.

Przedsiębiorcy w skargach do Rzecznika wskazywali, iż przyjęte rozwiązanie narusza konstytucyjną wolność działalności gospodarczej.

Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Ministra Środowiska, celem wprowadzonych przepisów było zapewnienie wysokiej jakości sporządzanych planów urządzenia lasu. Zdaniem Rzecznika cel ten realizują przepisy regulujące udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu oraz przepisy określające kompetencje ministra do spraw środowiska w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

Pozbawienie podmiotów gospodarczych, posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu, możliwości dostępu do rynku usług sporządzania planów urządzenia lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych ma charakter dyskryminacyjny.

Ze stanowiskiem Rzecznika w tej sprawie nie zgodził się Minister Środowiska, w związku z czym Rzecznik podjął decyzję o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego[876].

---

875 Art. 21a ust. 1 pkt 4.
876 RPO-522854-VI-06 z 21.08.2006 r.

2. Nowe warunki prowadzenia działalności gospodarczej w formie spedycji

Z dniem 1 lipca 2006 r. weszła w życie zmiana ustawy o transporcie drogowym w części dotyczącej nowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w formie spedycji.

Ustawodawca zobowiązał prowadzących działalność gospodarczą w zakresie spedycji do uzyskiwania licencji. Jednym z warunków jej uzyskania jest posiadanie sytuacji finansowej zapewniającej podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, w zakresie transportu drogowego, określonej dostępnymi środkami finansowymi lub majątkiem w wysokości co najmniej 9.000 euro na pierwszy pojazd samochodowy przeznaczony do transportu drogowego oraz 5.000 euro na każdy następny pojazd. Wprowadzenie tych wymogów może skutkować koniecznością zawieszenia działalności gospodarczej lub jej likwidacją w przypadku firm spedycyjnych nie dysponujących środkami finansowymi lub majątkiem w znacznej wysokości. Ponadto nadmiernie restrykcyjna wydaje się możliwość utraty licencji na skutek posłużenia się przez spedytora podmiotem wykonującym usługi spedycyjne, nie posiadającym licencji na pośrednictwo przy przewozie rzeczy, lecz legitymującym się licencją na przewozy krajowe, w sytuacji braku możliwości skontrolowania licencji. Ten sposób prowadzenia działalności polegający na dalszym zlecaniu przez spedytora usług spedycyjnych kolejnemu podmiotowi nie należy do rzadkości, zwłaszcza w przypadku małych firm spedycyjnych.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu[877] o wskazanie, jakie przesłanki zadecydowały o wprowadzeniu nowych warunków prowadzenia działalności spedycyjnej, nieuwzględniających zróżnicowania działalności firm transportowych i spedycyjnych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu poinformował[878], że ustawa o transporcie drogowym wprowadza jednolite kryteria jakościowe dostępu do zawodu przewoźnika, jak i firm zajmujących się pośrednictwem przy przewozie rzeczy i nie różnicuje firm ze względu na

---

877 RPO-526686-VI/06 z 3.08.2006 r. (kontynuacja wystąpienia w tej sprawie do Ministra Gospodarki z dnia 19.06.2006 r.).

878 Pismo z 3.08.2006 r.

ich wielkość. Istniejąca struktura rynku, na którym przeważają małe podmioty gospodarcze, nie może stanowić argumentu przeciwko wprowadzaniu ram prawnych dla ich funkcjonowania, porządkujących dany rynek.

3. Transport drogowy – opłata za przejazd po drogach krajowych

Sankcje za nieprawidłowe wypełnienie karty opłaty drogowej

Podmioty wykonujące na terytorium Polski przewóz drogowy, z określonymi wyjątkami, są zobowiązane na mocy ustawy o transporcie drogowym do uiszczania opłaty za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych. Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące sprzeczności postanowień § 5 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury[879] w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych z przepisami ustawy o transporcie drogowym, polegającej na zrównaniu w rozporządzeniu, wbrew dyspozycjom ustawowym, sytuacji prawnej przewoźników nieposiadających w ogóle karty opłaty drogowej z przewoźnikami posiadającymi wymagane karty, ale nieprawidłowo wypełnione.

Obowiązujące przepisy załącznika do ustawy o transporcie drogowym przewidują karalność dwóch odrębnych naruszeń prawa: nieuiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych oraz nieprawidłowego wypełnienia karty opłaty drogowej.

Odmiennie kwestia ta jest uregulowana w § 5 ust. 6 rozporządzenia, zgodnie z którym: „Karta opłaty niewypełniona lub wypełniona w sposób inny niż określony w ust. 1 i ust. 3-5, a także zawierająca poprawki, nie stanowi dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty.”

Zgodnie z punktem 4.1 załącznika, za wykonywanie przewozu drogowego bez uiszczenia wymaganej opłaty za przejazd po drogach krajowych przewidziano karę w wysokości 3.000 zł, natomiast za wykonywanie przewozu drogowego z nieprawidłowo wypełnioną kartą przewidziano karę w wysokości 1.000 zł. Minister Transportu i Budownictwa zapewnił w odpowiedzi[880] na wystąpienie Rzecznika[881], że

---

879 Rozporządzenie z 14.12.2001 r.
880 Pismo z 16.02.2006 r.
881 Pismo z 21.11.2005 r.

projekt nowelizacji rozporządzenia wkrótce zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu[882] o poinformowanie na temat przebiegu prac nad nowelizacją wspomnianego rozporządzenia.

Minister Transportu poinformował[883], że rozbieżności przepisów ustawy o transporcie drogowym i rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych zostały zlikwidowane. W rozporządzeniu Ministra Transportu[884] w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych[885] wskazano bowiem przypadki, które będą zaliczone do naruszenia w wykonywaniu transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne z nieprawidłowo wypełnioną kartą opłaty drogowej, a nie będą jak do tej pory powodować nieważności karty.

Zgodnie z § 4 ust. 3 nowego rozporządzenia, kartą nieprawidłowo wypełnioną jest karta wypełniona niezgodnie z ust. 2 (wypełnienie karty opłaty polega na wpisaniu numeru rejestracyjnego pojazdu samochodowego na jej odcinku kontrolnym), a także karta wskazująca na ingerencję w pola podlegające wypełnieniu.

4. Zwrot niewykorzystanej opłaty za przejazd po drogach krajowych

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu do Ministra Transportu[886] przedstawił krytyczne uwagi dotyczące przepisów rozporządzenia Ministra Transportu[887] w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych, regulujących zwrot niewykorzystanej opłaty wniesionej za okres roczny.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym ma charakter blankietowy. W konsekwencji rozporządzenie zawiera przepisy, które wykraczają poza granice konstytucyjnego upoważnienia.

Upoważnienie ustawowe nie obejmuje uprawnienia do określenia terminu, po upływie którego podmiot uprawniony traci prawo do

---

882 RPO-514224-VI/06 z 11.08.2006 r.
883 Pismo z 26.09.2006 r.
884 Rozporządzenie z 8.08.2006 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1089).
885 Dz.U. Nr 151, poz. 1089.
886 RPO-540234-VI/06 z 8.09.2006 r.
887 Rozporządzenie z 8.08.2006 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1089).

skutecznego żądania zwrotu niewykorzystanej opłaty. Tymczasem rozporządzenie przewiduje, że z wnioskiem o zwrot niewykorzystanej opłaty można wystąpić w terminie 14 dni. Wniosek złożony po upływie terminu pozostaje nierozpatrzony. Brak też upoważnienia ustawowego do zróżnicowania, w przypadku zwrotu opłaty, wysokości stawki opłaty miesięcznej w zależności od liczby miesięcy, za które opłata nie została wykorzystana. Rozporządzenie przewiduje, że za niewykorzystanie opłaty do 3 miesięcy zwraca się pełną stawkę opłaty miesięcznej za każdy miesiąc. Za okres od 4 do 9 miesięcy – połowę stawki opłaty miesięcznej, za każdy miesiąc. Za niewykorzystane opłaty od 10 do 11 miesięcy – tylko 30 procent opłaty miesięcznej.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Minister Transportu poinformował[888], że podziela znaczną część wątpliwości Rzecznika dotyczących wytycznych do delegacji zawartej w art. 42 ust. 7 ustawy o transporcie drogowym i zapewnił, że w planowanej na pierwszą połowę 2007 r. nowelizacji tej ustawy znajdą się zapisy zmieniające kwestionowany przepis, tak aby rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu nie budziły jakichkolwiek wątpliwości.

5. Ograniczenia kwotowe transakcji w kantorach

Do Rzecznika wpływały wnioski od przedsiębiorców prowadzących działalność kantorową z prośbą o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego przepisu art. 15 ust. 1 ustawy – Prawo dewizowe. W oparciu o ten przepis wartość kupna lub sprzedaży zagranicznych środków płatniczych nie może przekroczyć w ramach jednej umowy zawieranej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność kantorową równowartości 20.000 euro. Wspomniane ograniczenie nie ma zastosowania do banków oraz instytucji kredytowych. W skargach do Rzecznika pojawiał się zarzut naruszenia zasady równości przedsiębiorców wobec prawa oraz zasady swobody działalności gospodarczej.

Klienci kantorów chcąc dokonać operacji wymiany zagranicznych środków płatniczych przekraczających wartość 20.000 euro, zmuszeni są do korzystania z usług banków, co stawia przedsiębiorców kantorowych w

---

888 Pismo z 14.12.2006 r.

gorszej pozycji. Ponadto skutkiem brzmienia wspomnianego przepisu jest niemożność zaopatrywania się przedsiębiorców kantorowych w walutę obcą w instytucjach bankowych na podstawie hurtowych transakcji nabycia tej waluty. Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[889] o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister Finansów poinformowała[890], że projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo dewizowe oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy, zawierający zapis znoszący limit wartości transakcji zawieranych w kantorze wymiany walut jest przedmiotem prac parlamentarnych[891]. Do ustawy – Prawo dewizowe mają być wprowadzone regulacje, zgodnie z którymi sprzedaż wartości dewizowych nabytych przez przedsiębiorcę w ramach działalności kantorowej będzie mogła być dokonywana wyłącznie po wprowadzeniu tych wartości do ewidencji, na podstawie wpisu określającego datę realizacji transakcji. Po przyjęciu takich regulacji przedsiębiorca wykonujący działalność kantorową będzie mógł w ramach tej działalności sprzedawać tylko te wartości dewizowe, które będą znajdowały się na stanie kantoru, co pomimo rezygnacji z określenia w ustawie kwotowego limitu pojedynczej transakcji powinno zapewnić pewność obrotu. Ministerstwo Finansów nie zgodziło się więc z poglądem o naruszeniu na mocy zapisów art. 15 ustawy – Prawo dewizowe zasady równości wobec prawa, jaka miałaby obowiązywać w odniesieniu do sytuacji prawnej banków i podmiotów wykonujących działalność kantorową. Oczywiste jest, że status oraz rola banków i kantorów wymiany walut są różne i nieporównywalne. Wspomniany przepis nie ogranicza również swobody podejmowania działalności kantorowej.

Jednocześnie Ministerstwo Finansów podtrzymało wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym przedsiębiorca wykonujący działalność kantorową może bez stosowania limitu określonego w art. 15 jedynie sprzedać bankowi zagraniczne środki płatnicze, nie może zaś, bez stosowania limitu, kupić w banku zagranicznych środków płatniczych.

---

889 RPO-535692-VI/06 z 6.09.2006 r.
890 Pismo z 4.10.2006 r.
891 Druk Sejmowy Nr 775.

6. Kontrole przeprowadzane u przedsiębiorców

Ustawa[892] o swobodzie gospodarczej nakłada na organy administracji państwowej ograniczenia dotyczące wykonywania kontroli prowadzonych u przedsiębiorców. Nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy. Czas trwania wszystkich kontroli organu kontrolnego u przedsiębiorcy nie może przekraczać, w małych i średnich firmach, 4 tygodni, u pozostałych przedsiębiorców, 8 tygodni. Wprowadzenie tych przepisów miało na celu ochronę przedsiębiorców przed uciążliwościami kontroli, które uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie działalności gospodarczej. Jednak ustanowienie szeregu wyjątków od przedstawionych zasad powoduje, że w praktyce zasady te mogą być łatwo omijane przez organy kontrolne.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki[893] o rozważenie potrzeby zainicjowania zmian legislacyjnych, które zminimalizowałyby występujące obciążenia przedsiębiorców w tym zakresie.

Minister Gospodarki poinformował[894], że w ubiegłym roku do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy napływały od organizacji przedsiębiorców niepokojące informacje dotyczące nieprzestrzegania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, odnoszące się do kontroli. Zgłaszano, że organy kontroli wywierają naciski na przedsiębiorców, aby wyrażali zgodę na przeprowadzenie kilku kontroli równocześnie. Ponadto wydłużano kontrole do kilku miesięcy, co jest sprzeczne z przyjętą w ustawie zasadą ograniczonego czasu trwania kontroli. W związku z powyższym Minister Gospodarki i Pracy zwrócił się do Ministra Finansów, Ministra Zdrowia, Ministra Infrastruktury, Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także do Prezesa UOKiK o zapewnienie właściwego stosowania, przez podległe im organy kontroli, przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących ogólnych zasad przeprowadzania kontroli.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie innych ustaw, w zakresie limitu i czasu

---

892 Ustawa z 2.07.2004 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.).
893 RPO-538543-VI/06 z 11.09.2006 r.
894 Pismo z 16.10.2006 r.

trwania kontroli wprowadzono tylko jedną zmianę o charakterze merytorycznym. Dodanie w art. 82 ustępu 1a miało na celu rozwiązanie praktycznych problemów związanych z przeprowadzaniem kontroli działalności przedsiębiorcy posiadającego wiele miejsc wykonywania działalności gospodarczej. Tą szczególną regulacją mają zostać objęci przedsiębiorcy posiadający więcej niż 5 takich miejsc, zlokalizowanych na terenie więcej niż jednego województwa. W takim przypadku ograniczenie kontroli zawarte w art. 82 ust. 1 odnosić się będzie do terenu województwa.

7. Gwarancja zapłaty za roboty budowlane[895]

Rzecznik, reagując na napływające skargi od inwestorów, m.in. Polskiego Związku Firm Deweloperskich, skierował w 2004 r. wniosek[896] do Trybunału Konstytucyjnego domagając się w całości stwierdzenia niezgodności z Konstytucją ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane[897]. Zdaniem Rzecznika ustawa niesłusznie wzmacniała jedną stronę procesu budowlanego – wykonawcę robót. Mógł on w dowolnym momencie żądać od zamawiającego, którym najczęściej był inwestor, gwarancji zapłaty, a w razie nieotrzymania jej mógł wstrzymać się od dalszych prac.

Trybunał uznał, że niezgodne z Konstytucją było różnicowanie wysokości obciążenia kosztami gwarancji, w sytuacji, gdy zapłata została dokonana w terminie. Ryzyko stron umowy powinno być rozłożone równomiernie. Nie istnieją powody, dla których terminowa realizacja świadczenia pieniężnego miałaby być dla inwestora związana z kosztami wyższymi niż te obciążające stronę żądającą gwarancji. Niezgodne z Konstytucją były także przepisy, które nieprecyzyjnie określały terminy gwarancji. Niekonstytucyjne przepisy powinny zostać zmienione do 30.06.2007 r.

---

895 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.11.2006 r. (sygn. akt K 47/04) został omówiony m.in. w Rzeczpospolitej z 28.11.2006 r. – „Gwarancje budowlane sprzeczne z konstytucją", Gazecie Wyborczej z 28.11.2006 r. „Trybunał o zatorach" oraz w Gazecie Prawnej z 28.11.2006 r. „Wykonawcy bezpodstawnie uprzywilejowani."

896 RPO-465983-VI/04 z 14.12.2004 r.

897 Ustawa z 9.07.2003 r. (Dz.U. Nr 180, poz. 1758).

8. Ograniczenia asortymentowe przy nabywaniu w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych przez lekarzy prowadzących praktykę poza zakładami opieki zdrowotnej

W 2005 r. do Rzecznika ponownie wpłynęły skargi lekarzy prowadzących praktykę poza zakładami opieki zdrowotnej dotyczące braku możliwości nabywania w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych niezbędnych do wykonywania praktyki.

Dyrektor Departamentu Polityki Lekowej w Ministerstwie Zdrowia poinformował[898], że nowelizacja rozporządzenia Ministra Zdrowia[899] w sprawie wykazu produktów leczniczych, które mogą być doraźnie dostarczane w związku z udzielanym świadczeniem zdrowotnym oraz wykazu produktów leczniczych wchodzących w skład zestawów przeciwwstrząsowych, ratujących życie, jest na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych. Następnie Departament Polityki Lekowej poinformował, że prace nad projektem rozporządzenia zostały zawieszone.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia[900] o informację na temat przyczyn takiego postępowania oraz rozważenie potrzeby wydania rozporządzenia niezbędnego do zapewnienia wszystkim lekarzom, na zasadach równości, prawa do nabywania niezbędnych specyfików w hurtowniach farmaceutycznych.

Ministerstwo Zdrowia poinformowało[901], że w celu umożliwienia lekarzom zaopatrywania się w produkty lecznicze w hurtowniach farmaceutycznych, podjęto w 2005 r. prace legislacyjne nad projektem nowelizacji rozporządzenia. Opracowany projekt poszerzonych wykazów produktów uwzględniał, w znacznym stopniu, potrzeby postulowane przez lekarzy. Naczelna Rada Lekarska wyraziła negatywną opinię odnośnie treści projektu rozporządzenia, z uwagi na wprowadzone ograniczenie uprawnień lekarzy prowadzących praktykę lekarską do zakupu w hurtowni farmaceutycznej produktów wymienionych w wykazach. Prace nad nowelizacją zostały wstrzymane ze względu na brak akceptacji Naczelnej

---

898 W dniu 13.05.2005 r.
899 Rozporządzenie z 16.12.2002 r. (Dz.U. Nr 236, poz. 2000).
900 RPO-445090-VI/03 z 13.02.2006 r.
901 1.03.2006 r.

Rady Lekarskiej. Obecnie ponownie podjęto prace nad projektem przedmiotowego rozporządzenia.

Ministerstwo Zdrowia w odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika, poinformowało, iż do Ministerstwa Zdrowia przesłane zostały przez Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej, przy piśmie z dnia 10 października 2006 r.[902], uwagi wraz z propozycją zmian do treści rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie podmiotów uprawnionych do zakupu produktów leczniczych w hurtowni farmaceutycznej. Wobec powyższego Departament Polityki Lekowej i Farmacji zwrócił się do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi, przekazanej przy piśmie z dnia 25 października 2006 r.[903], Główny Inspektor Farmaceutyczny stwierdził, iż przyznanie lekarzom prowadzącym samodzielne praktyki uprawnień do zakupu wszystkich produktów leczniczych w hurtowni farmaceutycznej w takim samym zakresie w jakim dokonują tego Zakłady Opieki Zdrowotnej – bez uprzedniego uregulowania wymagań dotyczących warunków przechowywania i stosowania, według których działalność taka mogłaby być prowadzona – wydaje się być nieuzasadnione. Ponadto należy podkreślić, iż podnoszony przez Naczelną Izbę Lekarską zarzut dyskryminacji lekarzy wykonujących swój zawód w formie praktyki lekarskiej w stosunku do innych świadczeniodawców jest bezzasadny. Mają oni bowiem możliwość nabycia niezbędnych im produktów leczniczych w aptekach ogólnodostępnych na podstawie zapotrzebowania, w minimalnych ilościach, niezbędnych do wykonywania świadczenia, bez konieczności zapewnienia właściwych warunków ich magazynowania w dłuższych okresach czasu. Powyższe zostało ujęte w komunikacie Głównego Inspektora Farmaceutycznego z dnia 6 marca 2003 r. Ponadto należy podkreślić, iż lekarze, w tym lekarze stomatolodzy prowadzący praktykę poza Zakładami Opieki Zdrowotnej nigdy nie mieli możliwości nabywania w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych bez ograniczeń asortymentowych. Zawsze takie ograniczenia występowały i były

902 NRL/ZRP/EJ/1215/7772/2006.
903 GIF-N/02/OP/71/06.

podyktowane bezpieczeństwem oraz skutecznością terapeutyczną produktów leczniczych.

9. Zamówienia publiczne. Wysokość wpisu od odwołania wnoszonego do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Rzecznik otrzymywał liczne skargi dotyczące zróżnicowanej wysokości wpisu od odwołania wnoszonego do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów[904] w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania oraz szczegółowych zasad rozliczania kosztów w postępowaniu odwoławczym, wysokość wpisu została zróżnicowana nie tylko ze względu na wartość zamówienia, lecz również ze względu na przedmiot zamówienia (dostawa lub usługa, roboty budowlane). Należy uznać, że przepisy § 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 193 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym, przy określaniu zróżnicowanej wysokości wpisu, normodawca powinien kierować się wyłącznie kryterium wartości zamówienia.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[905] z prośbą o rozważenie działań mających na celu dostosowanie treści rozporządzenia do zakresu upoważnienia ustawowego.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych poinformował[906], że w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami co do zgodności wskazanego rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, w przygotowanej obecnie nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych zaproponowano zmianę brzmienia upoważnienia, wskazując wyraźnie wśród wytycznych, że przy określaniu wysokości wpisu należy wziąć pod uwagę nie tylko wartość, ale i rodzaj zamówienia. Niezwłocznie po uchwaleniu nowelizacji ustawy zostanie wydane nowe rozporządzenie.

---

904 Rozporządzenie z 19.05.2006 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 608).
905 RPO-536305-VI/06 z 31.08.2006 r.
906 3.10.2006 r.

10. Utrata wadium

Rzecznik zgłosił udział[907] w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej spółki Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. w B. oraz spółki Tukaj Mapping Central Europe sp. z o.o. w K.[908] i zajął stanowisko, że art. 42 ust. 6 ustawy[909] o zamówieniach publicznych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 16 ustawy[910] o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Obie spółki wystąpiły przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z powództwem o zapłatę tytułem zwrotu wadium. Sąd Okręgowy w B. wyrokiem oddalił powództwo. Wyrok został utrzymany w mocy przez Sąd Apelacyjny w G. Podstawą rozstrzygnięcia obu sądów był zaskarżony przepis art. 42 ust. 6 ustawy o zamówieniach publicznych. Przewidywał on sankcję w postaci utraty wadium w przypadku niezłożenia przez dostawcę lub wykonawcę oświadczenia, czy pozostają w stosunku zależności lub dominacji w rozumieniu ustawy[911] – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, z innymi uczestnikami postępowania lub zamawiającym albo osobami po stronie zamawiającego, biorącymi udział w postępowaniu.

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się na dwie podstawowe funkcje wadium. Po pierwsze jest ono warunkiem uczestnictwa w przetargu, po drugie – zabezpiecza zawarcie umowy, jeżeli umowa taka nie zostanie zawarta w wyniku przetargu.

Regulacja art. 42 ust. 6 ustawy o zamówieniach publicznych, która przewiduje utratę wadium, mimo że uczestnik został wykluczony z postępowania przetargowego, nie służy realizacji celu wadium, jakim jest ochrona interesów prawnych zamawiającego w sytuacji, gdy podmiot wygrywający przetarg nie zawiera umowy. Ingerencja ustawodawcy w prawa majątkowe uczestnika postępowania przetargowego polegająca na obligatoryjnej utracie wadium, nie była w tym przypadku konieczna.

---

907 RPO-539637-VI/06 z 17.10.2006 r.
908 Sygn. akt SK 62/06.
909 Ustawa z 10.06.1994 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 72, poz. 664 ze zm.).
910 Ustawa z 29.08.2003 r. (Dz.U. Nr 165, poz. 1591).
911 Ustawa z 21.08.1997 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 49, poz. 447).

Sprawny tok postępowania zapewnia bowiem sankcja w postaci wykluczenia z przetargu uczestnika postępowania, który nie złożył stosownego oświadczenia (art. 22 ust. 7 ustawy o zamówieniach publicznych).

22. Ruch drogowy

1. Wymiana praw jazdy

Rzecznik dwukrotnie zwracał się do Ministra Transportu[912] sygnalizując problem związany z wymianą praw jazdy. Ustawa – Prawo o ruchu drogowym gwarantuje obywatelom zachowanie ważności dokumentów prawa jazdy oraz innych dokumentów podlegających wymianie do czasu jej dokonania. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury[913] w sprawie wymiany praw jazdy w § 7 zmienia tę zasadę i uzależnia ważność dokumentów prawa jazdy od dnia upływu wskazanego w rozporządzeniu terminu wymiany. Konieczność wymiany dokumentów praw jazdy jest bezsporna. Zmiana przepisów o ruchu drogowym jest jednym z elementów dostosowania prawa do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, jednakże sposób określenia w rozporządzeniu terminów utraty ważności dokumentów prawa jazdy budzi poważne wątpliwości kierowców, którzy w coraz liczniej napływających do Rzecznika skargach stawiają zarzut niekonstytucyjności § 7 rozporządzenia.

Minister Transportu poinformował[914], że utrata ważności dotychczasowych praw jazdy wynika wprost z ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Norma zawarta w § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymiany praw jazdy ma jedynie charakter instrukcyjny. Brak sankcji w postaci utraty ważności dokumentu skutkowałby praktycznie bezterminowością całego procesu wymiany praw jazdy i podważałby celowość jego przeprowadzenia.

Nie zgadzając się ze stanowiskiem przedstawionym przez Ministra Transportu, Rzecznik ponownie zasygnalizował zastrzeżenia dotyczące § 7 rozporządzenia w sprawie wymiany praw jazdy, który stanowi o skutkach upływu terminu określonego dla wymiany dokumentów. Ponadto Rzecznik wyraził zaniepokojenie z powodu sygnałów świadczących o tym, iż w czasie wymiany dokumentów prawa jazdy w przypadku

---

912 RPO-535360-VI/06 z 24.07.2006 r. oraz z 29.09.2006 r.
913 Rozporządzenie z 29.04.2002 r., Dz.U. Nr 69, poz. 640 ze zm.
914 W dniu 28.07.2006 r.

stwierdzenia braków w dokumentacji uprawnień kierowcy, odpowiedzialność za brak dokumentacji jest przenoszona na osoby wymieniające prawo jazdy, nawet jeżeli okoliczności wskazują na prawdopodobieństwo zagubienia dokumentów przez organy administracji publicznej. Skarżący zwracają także uwagę na brak możliwości okazania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami w czasie trwania procedury wymiany dokumentu prawa jazdy.

W odpowiedzi[915] Minister Transportu podtrzymując dotychczasowe stanowisko poinformował, że określenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymiany praw jazdy, skutków niedotrzymania terminów wymiany, podyktowane było koniecznością sprawnej realizacji procesów technicznych związanych z informatyczną ewidencją praw jazdy, co pozwoliło na wyeliminowanie z obiegu dokumentów przerobionych, podrobionych lub wydanych z naruszeniem prawa. Osiągnięto też pełną uznawalność polskich praw jazdy poza granicami kraju.

Przykłady postępowania organów samorządu terytorialnego w przypadku stwierdzenia braków w dokumentacji, od której uzależniona była wymiana praw jazdy, wynikają z niewłaściwej praktyki tych organów, nie respektujących dostatecznie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Istotą przeprowadzonej wymiany praw jazdy miała być minimalna jej uciążliwość dla społeczeństwa. Problemy, jakie wyniknęły w końcowym okresie wymiany praw jazdy spowodowane zostały w głównej mierze przez kierowców nie przywiązujących należytej wagi do upływu terminów określonych prawem. Wpływ na powstały stan rzeczy miał również brak dostatecznego przygotowania się niektórych organów komunikacji na okresowe zwiększenie zadań. Minister Transportu nie ma jednak wpływu na organizację pracy organów samorządowych i wynikające stąd niedotrzymywanie terminów wymiany praw jazdy.

Minister Transportu poinformował, że nie mógł również uwzględnić żądań uznawania różnego rodzaju zaświadczeń jako spełniających rolę prawa jazdy. Byłoby to naruszeniem przepisu art. 88 ust. 1 Prawa o ruchu

---

915 Z dnia 2.11.2006 r.

drogowym, zgodnie z którym dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym jest prawo jazdy określonej kategorii.

Pomimo tych wyjaśnień, Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Ministra Transportu[916], dotyczące potrzeby umożliwienia wydawania zaświadczeń o uprawnieniach do kierowania pojazdami, na czas oczekiwania na wydanie prawa jazdy. Po analizie wpływających do Biura Rzecznika skarg na wydłużony proces wydawania duplikatów praw jazdy w związku z utratą tego dokumentu stwierdzono, iż zachodzą w tym procesie administracyjnym luki nie pozwalające na dokumentowanie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w okresach braku możliwości okazania dokumentu prawa jazdy lub wtórnika, spowodowanych kradzieżą, zniszczeniem, uszkodzeniem pojazdu oraz oczekiwaniem na wydanie nowego dokumentu lub jego wtórnika. Konieczność oczekiwania od miesiąca do trzech miesięcy na wydanie wtórnika prawa jazdy może skutkować utratą zarobków, a także rozwiązaniem stosunku pracy. Tak długi czas oczekiwania należy ocenić jako brak dostatecznej sprawności administracji państwa.

Dokumentem uprawniającym do kierowania pojazdem silnikowym i okazywanym podczas kontroli ruchu drogowego jest tylko i wyłącznie prawo jazdy określonej kategorii. Przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie przewidują możliwości wydawania zaświadczeń o posiadanych uprawnieniach do kierowania pojazdami na czas oczekiwania na wydanie dokumentu prawa jazdy. Wprowadzenie takiej możliwości było planowane przez ustawodawcę już w 2000 r., jednak proponowana zmiana nie została wprowadzona do przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Rzecznik zwrócił się o pilne rozważenie tej sprawy i powiadomienie o ewentualnych podjętych działaniach.

2. Zdawanie egzaminu na prawo jazdy przez osoby pracujące lub uczące się za granicą

Jeden z Dyrektorów Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego przedstawił Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem dotyczący obywateli, którzy przebywając na terenie Polski przez mniej niż 185 dni w

---

916 RPO-534698-VI/06 z 30.11.2006 r.

roku z powodu pracy lub nauki za granicą, nie są dopuszczeni do egzaminu na prawo jazdy i nie mogą otrzymać polskiego prawa jazdy.

W myśl art. 90 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, prawo jazdy otrzymuje osoba, jeżeli przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez co najmniej 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawi zaświadczenie, że studiuje, od co najmniej 6 miesięcy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten jest krzywdzący dla wspomnianej grupy obywateli polskich, a ponadto nie pozwala na uwzględnienie zapisów art. 9 Dyrektywy Rady Wspólnoty Europejskiej[917] w sprawie praw jazdy. Rzecznik zwrócił się do Ministra Transportu[918] o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister Transportu poinformował[919], że Dyrektywa Rady w sprawie praw jazdy w art. 7 ust. 1 lit. b uzależnia możliwość wydania prawa jazdy od posiadania normalnego miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego wydającego prawo jazdy albo od przedstawienia zaświadczenia, że studiuje się w tym kraju od co najmniej 6 miesięcy. Pojęcie normalnego miejsca zamieszkania wyjaśnione zostało w art. 9 ww. dyrektywy. Kształtowane przez lata polskie przepisy stawiały znak równości między miejscem zamieszkania a miejscem zameldowania. Dla większości obywateli polskich przebywających z różnych przyczyn stale lub czasowo poza terytorium RP, posiadanie zameldowania w dowodzie osobistym stanowi przesłankę do domagania się od organów polskich właściwych w sprawach praw jazdy, traktowania na równi z osobami posiadającymi w Polsce miejsce zamieszkania. Uleganie takim żądaniom powoduje wchodzenie w kolizję z przepisami państwa aktualnej rezydencji obywatela polskiego. Jest to głównie problem polsko-niemiecki.

Art. 90 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie zawarł w pełni definicji „normalnego miejsca zamieszkania" wyrażonej w art. 9 ww. dyrektywy. Pominięte zostały odstępstwa, które wywoływały szereg wątpliwości. Istnienie „normalnego miejsca zamieszkania", z uwagi na

---

917 Dyrektywa z 29.07.1991 r., Nr 91/439/EWG.
918 RPO-525582-VI/06 z 8.11.2006 r.
919 W dniu 12.12.2006 r.

bardzo ogólne przesłanki zawarte w art. 9 dyrektywy, jest w praktyce bardzo trudne do ustalenia. Wywołuje to poważne problemy interpretacyjne dla organów państw członkowskich, które różnie określają warunki pozwalające ustalić, czy i kiedy osoba przebywa na ich terytoriach przez 185 dni ze względu na więzi osobiste lub zawodowe. Pod tym względem prawo polskie nie jest restrykcyjne. Warunek przebywania na terytorium RP przez 185 dni w roku dla uzyskania polskiego prawa jazdy nie wymaga dokumentowania. Wystarcza oświadczenie zamieszczone na wniosku o wydanie prawa jazdy.

W ocenie ekspertów Ministerstwa Transportu przepis ustawy nie jest krzywdzący dla obywateli polskich. Jest wynikiem implementowania do prawa polskiego części przepisu prawa unijnego.

Jeżeli w ocenie Rzecznika przyjęcie pełnej definicji „normalnego miejsca zamieszkania" spowoduje lepsze zabezpieczenie interesów obywateli polskich przebywających poza granicami RP, stosowne zmiany mogą zostać uwzględnione w polskim prawie przy wprowadzaniu przepisów uchwalanej aktualnie, nowej dyrektywy w sprawie praw jazdy.

3. Opłata za kartę pojazdu

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym opłaty za kartę pojazdu Rzecznik stwierdził, że opłata 500 zł pobierana za wydanie karty pojazdu nie pozostaje w związku z kosztami produkcji czy dystrybucji tego dokumentu. Opłata została powiększona przez Ministra Infrastruktury o środki finansowe, które miały być przeznaczone na usuwanie i zagospodarowywanie porzuconych pojazdów[920].

Uwzględniając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich[921] Trybunał Konstytucyjny uznał[922], że przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury[923] w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu jest niezgodny z ustawą – Prawo o ruchu drogowym oraz z Konstytucją RP i traci moc obowiązującą z dniem 1 maja 2006 r.

---

920 Wyrok został omówiony m.in. w Rzeczpospolitej z 11.04.2006 r. – „Tańsza karta pojazdu".

921 RPO-428205-VI/03 z 8.10.2004 r.

922 W wyroku z 17.01.2006 r., sygn. akt U 6/04, Dz.U. Nr 15, poz. 119.

923 Rozporządzenie z 28.07.2003 r., Dz.U. Nr 137, poz. 1310.

Z dniem 15 kwietnia 2006 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu[924], które uchyliło poprzednie rozporządzenie. W związku z powyższym opłata za kartę pojazdu rejestrowanego w Polsce pierwszy raz (sprowadzanego z zagranicy) wynosi 75 zł, a nie jak dotychczas 500 zł.

924 Rozporządzenie z 28.03.2006 r., Dz.U. z 2006 r., Nr 59, poz. 421.

23. Wykonywanie kar i środków karnych

A. Przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych

W skargach do Rzecznika osoby pozbawione wolności przedstawiają zarzut nieludzkiego lub poniżającego traktowania ze względu na konieczność długotrwałego przebywania w nadmiernie zaludnionej celi mieszkalnej. Coraz liczniejsze są skargi polskich obywateli kierowane do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie przeludnienia jednostek penitencjarnych[925].

Przewidziane w art. 110 Kodeksu karnego wykonawczego minimum powierzchni w celi mieszkalnej, przypadającej na osadzonego, należy do najniższych w Europie (3 m^2). Komitet ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu (CPT) po wizytacjach polskich zakładów karnych i aresztów śledczych stale zaleca, aby standard powierzchni celi mieszkalnej na jednego więźnia wynosił co najmniej 4 m^2.

W związku z uchyleniem przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia[926] w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów, zostało wydane nowe rozporządzenie[927], w którym zawarto przepis dopuszczający w wypadku wykorzystania miejsc zakwaterowania w dodatkowych celach mieszkalnych, umieszczenie osadzonych w warunkach, w których powierzchnia celi wynosi mniej niż 3 m^2 na jednego osadzonego, ale na czas określony. W tej sytuacji Rzecznik wycofał wniosek do Trybunału Konstytucyjnego jako bezprzedmiotowy[928].

Jak pokazują statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej przeludnienie jednostek penitencjarnych we wrześniu 2006 r. wynosiło

---

925 Por. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości RPO-543679-II/06 z 9.11.2006 r.
926 Rozporządzenie z 26.08.2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1497).
927 Rozporządzenie z 19.04.2006 r. (Dz.U. Nr 65, poz. 459).
928 RPO-515967-VII/05. Wycofanie 19.04.2006 r. wniosku do TK z 13.12.2005 r., sygn. akt U 9/05.

122,1 %. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o określenie, jakie środki zaradcze i w jakich terminach realizuje lub zamierza wprowadzić resort sprawiedliwości oraz Służba Więzienna w celu wyeliminowania zjawiska przeludnienia jednostek penitencjarnych[929].

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformowała[930], że problemem przeludnienia jednostek penitencjarnych Służba Więzienna zajęła się już w 2000 r., gdy po raz pierwszy od kilkunastu lat ogólna liczba osób pozbawionych wolności przekroczyła pojemność zakładów karnych i aresztów śledczych. Minister Sprawiedliwości powołał zespół do spraw reformy więziennictwa, złożony z przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Rezultatem działania zespołu jest plan poprawy sytuacji w jednostkach penitencjarnych poprzez ograniczenie ich przeludnienia w latach 2006-2009. Zakłada on powiększenie bazy zakwaterowania dla osadzonych w ciągu najbliższych czterech lat o około 26 tys. miejsc. Przewiduje się, że więziennictwo na koniec 2009 r. będzie dysponować około 97 tys. miejsc zgodnie z normą 3 m^2 powierzchni celi przypadającej na jednego osadzonego. Cel ten będzie osiągnięty poprzez realizację inwestycji w przyjętym przez rząd[931] „Programie pozyskania 17.000 miejsc w jednostkach organizacyjnych więziennictwa w latach 2006-2009", adaptację obiektów przekazanych więziennictwu przez wojsko i Policję, nieujętych w tym „Programie" oraz wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do budowy, rozbudowy i zarządzania jednostkami penitencjarnymi. Ograniczeniu przeludnienia w więzieniach mają służyć także działania legislacyjne. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego. Wypracowywane są także koncepcje alternatywne w stosunku do krótkoterminowych kar pozbawienia wolności i korzyści z tym związanych, zarówno w aspekcie budżetu państwa, jak i racjonalizacji systemu karania. Trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie

---

929 RPO-515967-VII/05 z 21.06.2006 r.
930 W dniu 20.07.2006 r.
931 Program z 14.02.2006 r.

tygodniowym (wcześniej zwanym weekendowym) oraz projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny wykonawczy w zakresie wprowadzenia instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności na koszt skazanego.

Przygotowywane są koncepcje partycypacji w zakresie finansowania budowy i rozbudowy więzień przez inne podmioty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wypracowano m.in. koncepcję budowy więzień w formule partnerstwa publiczno-prywatnego i opracowano założenia koncepcyjne dla budowy czterech nowych jednostek penitencjarnych typu półotwartego w tej formule. Przygotowano także projekt zmian w przepisach ustrojowych, w tym nowelizację ustawy o Służbie Więziennej w przedmiotowym zakresie[932].

B. Warunki socjalno-bytowe w wizytowanych zakładach karnych i aresztach śledczych

W maju 2006 r. pracownicy Biura Rzecznika przeprowadzili w Areszcie Śledczym w Sosnowcu oraz w Zakładzie Karnym w Zabrzu czynności mające na celu sprawdzenie, czy od poprzednich wizytacji Biura nastąpiła poprawa warunków wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. W obu jednostkach penitencjarnych od 2000 r. występuje stałe przeludnienie. Wnioski pracowników Biura dotyczące poprawy warunków bytowych w Areszcie Śledczym w Sosnowcu, sformułowane w lutym 2005 r., do tej pory nie zostały wykonane. Brak inwestycji i remontów kapitalnych w tej jednostce doprowadził do degradacji technicznej budynków penitencjarnych. W tej sytuacji najbardziej celowe wydaje się podjęcie budowy nowych pawilonów mieszkalnych.

Od czasu poprzedniej wizytacji w 2003 r. poprawiły się natomiast warunki bytowe osadzenia skazanych w Zakładzie Karnym w Zabrzu. Wyremontowano cztery pawilony mieszkalne. Bez remontu pozostaje jeden pawilon. W ocenie wizytujących dalsze zasiedlanie tego pawilonu, ze względu na jego zły stan techniczny, nie jest możliwe do zaakceptowania.

---

[932] Wg informacji przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w dniu 14.12.2006 r. w odpowiedzi na wystąpienie RPO-543679-II/06 z 9.11.2006 r.

Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej[933], który poinformował[934], że zły stan techniczny obiektów Aresztu Śledczego w Sosnowcu jest znany Centralnemu Zarządowi Służby Więziennej, jednak jego zmiana w trybie pilnym nie jest aktualnie możliwa. Trzeba byłoby zamknąć przejściowo tę jednostkę, wyburzyć istniejącą substancję budowlaną i wybudować nową jednostkę penitencjarną. Takie rozwiązanie jest jednak uzależnione od stanowiska władz samorządowych Sosnowca oraz możliwości finansowych więziennictwa. Działania prowadzone obecnie w Areszcie Śledczym w Sosnowcu ograniczają się do usuwania awarii, prowadzenia niezbędnych remontów konserwacyjnych i doraźnych robót zapewniających możliwie bezpieczne funkcjonowanie tej jednostki.

W okresie od kwietnia 2003 r. w Zakładzie Karnym w Zabrzu dużym wysiłkiem finansowym i organizacyjnym przeprowadzono modernizację czterech z pięciu pawilonów mieszkalnych. Przewiduje się zakończenie w 2006 r. remontu wszystkich oddziałów mieszkalnych.

C. Palenie tytoniu

Przeprowadzane przez pracowników Biura Rzecznika wizytacje w zakładach karnych i aresztach śledczych wskazują, że w związku z brakiem spójności między przepisami Kodeksu karnego wykonawczego oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości[935] w sprawie określenia zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych w obiektach zamkniętych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, w zakładach karnych typu półotwartego dochodzi do ograniczania uprawnień skazanych używających wyrobów tytoniowych.

Przepis art. 91 pkt 1 Kkw przewiduje możliwość zamykania w zakładach karnych typu półotwartego cel mieszkalnych w porze nocnej, natomiast § 3 cytowanego rozporządzenia zezwala na używanie wyrobów tytoniowych tylko poza celą mieszkalną, w miejscu i czasie wyznaczonym przez dyrektora zakładu karnego.

---

933 RPO-432948-VII z 6.06.2006 r.
934 Pismo z 3.08.2006 r.
935 Rozporządzenie z 26.11.1996 r. (Dz.U. Nr 140, poz. 658 ze zm.).

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[936] o odpowiednią nowelizację powołanego rozporządzenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości[937] podzielił pogląd Rzecznika o braku spójności pomiędzy art. 91 pkt 1 Kkw a rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia zasad dopuszczalności używania wyrobów tytoniowych w obiektach zamkniętych podległych Ministrowi Sprawiedliwości. W Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto już prace zmierzające do nowelizacji kwestionowanych uregulowań.

D. Leczenie i terapia zaburzeń u sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie podjęcia międzyresortowych działań zmierzających do wdrożenia przepisów dotyczących sposobów postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym[938].

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, uwzględniając w całości argumentację Rzecznika[939], wystąpił do Ministra Zdrowia sygnalizując pilną konieczność wdrożenia nowych rozwiązań ustawowych w zakresie.

W wystąpieniu[940] do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazał, że ustawą[941] o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy – Kodeks karny wykonawczy wprowadzono w życie przepisy, które znacznie rozszerzają zakres postępowania z różnymi kategoriami sprawców przestępstw o charakterze seksualnym.

Znowelizowane art. 72 § 1 i art. 95a § 1 Kodeksu karnego oraz art. 96 § 1 i art. 117 Kodeksu karnego wykonawczego zobowiązują organy wymiaru sprawiedliwości oraz placówki opieki zdrowotnej do podejmowania wobec sprawców przestępstw o charakterze seksualnym

---

936 RPO-538022-VII/06 z 23.10.2006 r.
937 Pismo z 21.11.2006 r.
938 RPO-230517-VII/96 z 29.11.2005 r.
939 Pismo z 2.02.2006 r.
940 RPO-230517-VII/04 z 30.11.2006 r.
941 Ustawa z 27.07.2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1363).

odpowiednich przedsięwzięć prawno-karnych, organizacyjnych i leczniczo-terapeutycznych.

Problemy wymiaru sprawiedliwości oraz publicznej służby zdrowia rodzą obawę, czy w oparciu o dyspozycje ustawowe powstanie i będzie realizowany w Polsce program kompleksowego postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o określenie, jakie zostały podjęte i kiedy będą zakończone działania w resorcie sprawiedliwości, Służbie Więziennej oraz w resorcie zdrowia zmierzające do wdrożenia w życie powołanych przepisów.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia poinformował[942], że Minister Zdrowia powołał zespół, którego celem jest opracowanie systemowych rozwiązań dotyczących postępowania wobec osób z zaburzeniami preferencji seksualnych. Obecnie liczba profesjonalistów zajmujących się tą tematyką jest niewystarczająca, ponadto większość pracuje poza swoją specjalizacją. Istnieje również konieczność analizy dotychczasowych programów edukacyjnych mających na celu zwiększenie dostępu m.in. studentów medycyny, lekarzy pierwszego kontaktu, do wiedzy dotyczącej seksuologii klinicznej i sądowej, w zakresie niezbędnym do stawiania wstępnej diagnozy.

Znowelizowane przepisy Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym wymagają przygotowania profesjonalnych programów terapeutycznych, które mogłyby być realizowane w zakładach karnych i kontynuowane w systemie wolnościowym. Powołano dwie grupy robocze pod przewodnictwem Prof. Zbigniewa Lwa-Starowicza, mające na celu opracowanie projektów standardów terapeutycznych dla pedofili oraz dla osób z innymi zaburzeniami preferencji seksualnych. Standardy te miałyby służyć zwłaszcza lecznictwu ambulatoryjnemu. Zespół ma zajmować się również opracowaniem zasad finansowania tego rodzaju świadczeń.

---

942 W dniu 12.12.2006 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[943], że w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej został opracowany „Program oddziaływań terapeutycznych i resocjalizacyjnych wobec sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności". Czas realizacji tego programu określono na 10 miesięcy, a do jego wykonania wytypowano 7 oddziałów terapeutycznych dla skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo. Na realizację programu przekazano dotychczas 15 etatów, jednak nie jest to liczba wystarczająca do pełnego wdrożenia programu. Do chwili obecnej program ukończyło 7 skazanych. Efekty więziennych programów terapeutycznych w dużym stopniu będą zależeć od stworzenia rozwiązań systemowych, zapewniających kontynuację terapii i nadzór nad sprawcami po opuszczeniu przez nich zakładów karnych. Ponadto zainicjowano proces szkolenia specjalistycznego personelu oddziałów terapeutycznych. Na dzień 4.12.2006 r. w oddziałach terapeutycznych przebywało 123 skazanych za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych. Wobec tej grupy skazanych zapoczątkowano realizację oddziaływań specjalistycznych w oparciu o wspomniany program terapeutyczny.

E. Korespondencja urzędowa osób pozbawionych wolności

Obowiązujące przepisy przewidują, że skazany otrzymuje od administracji jednostki penitencjarnej pisemne potwierdzenie odbioru wysłanej przez niego korespondencji urzędowej. Przepisy nie precyzują jednak, jakie dane powinny znaleźć się na takim potwierdzeniu. W praktyce przyjęto, że funkcjonariusz Służby Więziennej przyjmujący korespondencję umieszcza na potwierdzeniu dane adresata i nadawcy oraz datę odbioru korespondencji.

Mając na uwadze ochronę interesów osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, celowe wydaje się wprowadzenie zasady umieszczania na potwierdzeniu odbioru korespondencji urzędowej oprócz oznaczenia nadawcy, adresata oraz daty

943 W dniu 20.12.2006 r.

przekazania pisma do wysłania, także innych oznaczeń tej korespondencji uwidocznionych przez nadawcę na kopercie, w szczególności zaś numeru sprawy, której korespondencja dotyczy, sygnatury akt prokuratorskich, sądowych, itp. Umożliwi to nadawcy skuteczniejsze dochodzenie swoich praw w razie zaginięcia pisma lub wątpliwości co do zachowania terminu jego złożenia.

Rzecznik wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej[944] z prośbą o rozważenie potrzeby zwrócenia się do Ministra Sprawiedliwości w celu stosownej zmiany rozporządzeń[945] w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania oraz w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności, albo wydanie zarządzenia, które rozwiąże omawiany problem.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej poinformował[946], że w załączniku do „Instrukcji[947] w sprawie wzorów dokumentów i druków ewidencyjnych" ustalił wzór „Potwierdzenia odbioru korespondencji urzędowej", oparty na wzorze pokwitowania nadania korespondencji poleconej obowiązującym w Poczcie Polskiej. Stwierdził również, że postulowane przez Rzecznika zmiany nie znajdują praktycznego uzasadnienia. Sprowadzają się bowiem do poświadczenia specyficznych cech koperty, nie zaś samej korespondencji. Z oczywistych względów nie sposób także przyjąć za zasadę, aby funkcjonariusz otrzymujący od osadzonego korespondencję określał, czego ona dotyczy. Nie jest to możliwe bez zapoznania się z jej treścią.

W wystąpieniu[948] do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poruszył m.in. problem korespondencji urzędowej osób tymczasowo aresztowanych, będący przedmiotem wystąpień w latach ubiegłych. Rzecznik postulował wówczas potrzebę zmiany art. 217a § 1 i 2 oraz art. 217 Kkw. W odpowiedzi przedstawiono wówczas pogląd, że nowelizacja tych przepisów, jakkolwiek celowa, nie wymaga pilnej inicjatywy

---

944 RPO-532259-VII/06 z 25.09.2006 r.
945 Rozporządzenia z 25.08.2003 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1493 i 1494).
946 Pismo z 13.10.2006 r.
947 Instrukcja z 22.11.2004 r.
948 RPO-543679-II/06 z 9.11.2006 r.

legislacyjnej, bowiem nieprawidłowości w postępowaniu z korespondencją urzędową tymczasowo aresztowanych są spowodowane niewłaściwą interpretacją przepisów, a nie błędnymi uregulowaniami prawnymi. W związku z powyższym poprzestano na skierowaniu do sądów i prokuratur zalecenia bezwzględnego przestrzegania zakazu cenzury korespondencji urzędowej osadzonych. Jednak, jak wynika z informacji przekazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, coraz liczniejsze są skargi obywateli polskich dotyczące cenzurowania korespondencji z Trybunałem osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości[949] poinformował, że problem trudności z interpretacją przepisów dotyczących nadzoru nad korespondencją osób tymczasowo aresztowanych został uwzględniony w toku prac prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości nad nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego. W projekcie nowelizacji zaproponowano nowe brzmienie art. 217a Kkw oraz art. 217b Kkw.

Kwestię cenzury korespondencji skazanych pozbawionych wolności ma regulować dodany art. 8a Kkw, który będzie miał odpowiednie zastosowanie, w oparciu o art. 209 Kkw, wobec osadzonych osób tymczasowo aresztowanych.

F. Widzenia osób tymczasowo aresztowanych

Do Rzecznika wpływała duża liczba wniosków skierowanych przez osoby tymczasowo aresztowane i ich rodziny w sprawie nieuzasadnionej odmowy udzielenia tymczasowo aresztowanemu zgody na widzenie przez organ, do którego dyspozycji pozostaje. Niejednokrotnie podjęte przez Rzecznika interwencje przyniosły skutek w postaci udzielonego widzenia.

Respektowaniu prawa osób tymczasowo aresztowanych do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi nie sprzyja wadliwa konstrukcja art. 217 § 1 Kkw, który przewiduje, że tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po wydaniu zgody przez organ, do którego dyspozycji pozostaje. Przepis ten nie określa, jakimi przesłankami

---

[949] Pismo z 14.12.2006 r.

powinien kierować się organ odmawiając wydania zgody na widzenie. Ustawodawca pozostawił organowi całkowitą swobodę w decydowaniu o tym, czy wyrazić taką zgodę.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[950] z prośbą o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu takiej zmiany art. 217 § 1 Kkw, która doprowadzi do zgodności przepisu z art. 47 Konstytucji RP (prawo do ochrony życia prywatnego i rodzinnego).

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości[951] poinformował, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Przepis art. 217 § 1 Kkw nie określa szczegółowo przesłanek, którymi powinien kierować się uprawniony organ odmawiając zgody na widzenie, tym niemniej nie można podzielić poglądu, że odmowa ta ma charakter całkowicie dowolny. Nie można bowiem rozpatrywać tego przepisu w oderwaniu od innych przepisów rozdziału XV Kodeksu karnego wykonawczego.

W pierwszej kolejności należy mieć na uwadze unormowanie zawarte w art. 207 Kkw, zgodnie z którym wykonanie tymczasowego aresztowania służy realizacji celów, dla których ten środek zastosowano, a w szczególności zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania karnego. W praktyce odmowa udzielenia zgody na widzenie będzie wynikała chociażby z okoliczności, że osoby najbliższe są świadkami w sprawie. Kontakt osobisty z tymczasowo aresztowanym, nawet podczas widzenia w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej, może wpłynąć na treść składanych przez świadków zeznań. Należy też mieć na uwadze przepis art. 214 § 1 Kkw, który zawiera ogólną zasadę, iż tymczasowo aresztowany korzysta, o ile przepisy nie przewidują wyjątków, co najmniej z takich uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności w systemie zwykłym, w zakładzie karnym typu zamkniętego. Nieuzasadnione wydaje się więc podejmowanie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany art. 217 § 1 Kkw. Wskazane w

---

950 RPO-542481-VII/06 z 19.10.2006 r.
951 Pismo z 17.11.2006 r.

piśmie Rzecznika przypadki odmowy udzielenia wiedzenia są wynikiem błędów w stosowaniu tego przepisu, a nie jego wadliwej treści.

Do Rzecznika wpływały skargi na odmowy udzielania tymczasowo aresztowanym zezwoleń na widzenia z małoletnimi dziećmi. Prośby o takie widzenia składane są zwykle przez małżonków i opiekunów dzieci osób tymczasowo aresztowanych. Argumenty, za pomocą których organy prokuratury i sądy uzasadniają odmowy, nie zasługują na uznanie. Niezrozumiałe jest też zróżnicowane traktowanie dzieci skazanych i tymczasowo aresztowanych.

W ocenie Rzecznika zakaz kontaktów rodzica z dziećmi jest możliwy jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. wówczas, gdy rodzic dokonał przestępstwa przeciwko dziecku lub rodzinie i wyłącznie na podstawie decyzji właściwego organu. Takie stanowisko znajduje oparcie w normach ochrony praw dziecka przyjętych w prawie międzynarodowym, które weszły do polskiego porządku prawnego (zwłaszcza art. 9 Konwencji o prawach dziecka). Reguła 99 Europejskich Reguł Więziennych może stanowić wzór racjonalnego uregulowania problemu widzeń „więźniów śledczych". Przyjęto w niej jako zasadę, że ich uprawnienie do widzeń i korespondencji ma być uregulowane w taki sam sposób, jak osób skazanych. Ograniczenie tego prawa traktowane jest jako wyjątek możliwy do zastosowania jedynie w stosunku do konkretnej osoby i tylko przez określony czas.

Z tych względów Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[952] o podjęcie działań zmierzających do usunięcia wskazanych naruszeń praw dzieci i ich pozbawionych wolności rodziców oraz o spowodowanie przekazania informacji o praktyce stosowanej w poszczególnych prokuraturach i sądach w kwestii widzeń.

G. Karanie dyscyplinarne

Kodeks karny wykonawczy w art. 222 § 2 pkt 7 przewiduje możliwość wymierzenia tymczasowo aresztowanemu kary dyscyplinarnej polegającej na pozbawieniu go prawa dokonywania zakupów artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym, na okres do 1

952 RPO-546726-VII/06 z 15.12.2006 r.

miesiąca. Oznacza to, że nie może on zakupić m.in. także znaczków pocztowych, kopert i artykułów piśmiennych. Wymierzenie tej kary skutkuje pozbawieniem lub co najmniej ograniczeniem możliwości prowadzenia przez tymczasowo aresztowanego korespondencji, a przez to pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z prawa do utrzymywania więzi z rodziną, kontaktu z obrońcą i pełnomocnikiem, a także prawa do korzystania ze środków zaskarżania decyzji i orzeczeń wydawanych w postępowaniu karnym.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[953] o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany tego przepisu, tak aby wyeliminować nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób tymczasowo aresztowanych i skazanych. Przepis art. 143 § 1 pkt 5 Kkw przewiduje bowiem wymierzenie skazanemu kary dyscyplinarnej polegającej na pozbawieniu lub ograniczeniu możliwości dokonywania zakupów artykułów żywnościowych lub wyrobów tytoniowych. Kara dyscyplinarna nie obejmuje w tym przypadku zakupu innych artykułów dopuszczonych do sprzedaży w zakładzie karnym.

Rzecznik został poinformowany[954], że Minister Sprawiedliwości w najbliższym czasie podejmie inicjatywę ustawodawczą w celu odpowiedniej zmiany przepisu art. 222 § 2 pkt 7 Kkw.

H. Warunkowe zawieszenie wykonania kary

Zgodnie z art. 178 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, w sprawach związanych z wykonaniem orzeczenia o warunkowym zawieszeniu wykonania kary – bez ustanowionego dozoru nad skazanym – właściwy jest sąd, który w danej sprawie orzekał w pierwszej instancji. Zasada ta dotyczy także właściwości kuratora sądowego, chociażby skazany mieszkał w miejscowości położonej w innym okręgu sądowym. W praktyce kurator zatrudniony w określonym sądzie rejonowym sprawuje kontrolę nad skazanymi, którzy zamieszkują na terenie całej Polski. Taki sposób wykonywania zadań przez kuratorów sądowych jest nie tylko

953 RPO-495652-VII/05 z 10.01.2006 r.
954 Pismo z 13.02.2006 r.

nieefektywny, ale stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o kuratorach sądowych, które wprowadziły zasadę środowiskowego (terytorialnego) działania kuratora sądowego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości[955] o podjęcie działań zmierzających do zmiany odpowiednich przepisów Kkw, która wprowadzi do praktyki zasadę wykonywania kontroli okresu próby wobec osób, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary bez ustanowionego dozoru nad nimi, przez kuratora sądowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania (pobytu) tych osób. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował[956], że projekt nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego przewiduje zmianę art. 178 § 1 Kkw w kierunku wskazanym w wystąpieniu Rzecznika. Projektowane brzmienie tego przepisu jest następujące: „W sprawach związanych z wykonywaniem orzeczenia o warunkowym zawieszeniu kary oraz w sprawie zarządzenia wykonania zawieszonej kary, właściwy jest sąd, który w danej sprawie orzekał w pierwszej instancji, jednakże w stosunku do osoby skazanej przez sąd powszechny, a zamieszkującej lub przebywającej w okręgu innego sądu oraz w stosunku do osoby skazanej przez sąd powszechny pozostającej pod dozorem, właściwym jest sąd rejonowy, w okręgu którego kontrola okresu próby lub dozór są wykonywane”. Taka regulacja, zdaniem Ministerstwa, umożliwi prawidłową kontrolę przez sąd i kuratora sądowego okresu próby skazanego.

---

955 RPO-517732-VII/05 z 23.08.2006 r.
956 Pismo z 13.09.2006 r.

24. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Zawodowa służba wojskowa

1. Najistotniejsze problemy żołnierzy zawodowych

W ubiegłym roku sytuacja żołnierzy zawodowych pełniących służbę w Siłach Zbrojnych RP nie uległa istotnym zmianom. Kierowane do Rzecznika skargi dotyczyły przede wszystkim aktualnie obowiązującego podziału stanowisk służbowych (główne, pośrednie, zabezpieczające, szczególne i pośrednie), wprowadzonych nową ustawą o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[957] oraz ich kadencyjności. Wiele kontrowersji i niezadowolenia wśród kadry budziła także procedura wyznaczania na stanowiska oraz ograniczanie możliwości awansowania. Szeregowi zawodowi jako najistotniejszy problem zgłaszali ograniczenie im możliwości awansowania do korpusu podoficerskiego. Niezależnie od wcześniejszych działań Rzecznik w swych wystąpieniach sygnalizował przedstawione problemy Ministrowi Obrony Narodowej[958]. W udzielonej odpowiedzi Minister Obrony Narodowej poinformował, iż te bardzo trudne sprawy żołnierzy zawodowych mogą być rozwiązane wyłącznie poprzez zmianę obowiązujących przepisów prawa i takie działania zostały już podjęte. Z ostatnich ustaleń wynika, iż nowelizacja ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych ma wejść w życie na początku drugiego kwartału br. Żołnierze zawodowi poruszali także problem nadmiernej wysokości czynszów pobieranych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową za mieszkania pozostające w jej zasobach oraz opłat za zakwaterowanie w internatach garnizonowych. Podkreślano, iż często wysokość tych czynszów przekracza znacznie ich poziom ustalony na rynku cywilnym. Mimo sygnalizowania właściwemu Ministrowi tego problemu, otrzymane wyjaśnienia nie doprowadziły do oczekiwanej przez żołnierzy obniżki tych opłat.

---

957 Ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze. zm.).

958 RPO-525942-IX/06 z 25.04.2006 r.

W czasie prowadzonych kontroli, stwierdzano również naruszenia przepisów mundurowych dotyczących żołnierzy zawodowych. Braki w należnym im umundurowaniu polowym sięgały często kilku lat. Z uzyskanego w tej kwestii wyjaśnienia oraz informacji z jednostek, wskazany w wystąpieniach Rzecznika problem został rozwiązany. Minister Obrony Narodowej potwierdził diagnozę Rzecznika w tej sprawie i podjął działania finansowo – organizacyjne zmierzające do likwidacji problemu[959].

2. Misje pokojowe

Do Rzecznika wpływały także skargi od żołnierzy pełniących służbę w misjach pokojowych poza granicami kraju. Wśród wielu poruszanych problemów największe niezadowolenie wywołała zmiana rozporządzenia[960] MON w sprawie dodatkowych dni wolnych za wykonywanie zadań oraz służby pełnione w soboty, niedziele a także dni ustawowo wolne od pracy dla żołnierzy pełniących służbę w Siłach Stabilizacyjnych. Podkreślano, iż zmiany takiej dokonano już w trakcie wykonywania zadań, co spowodowało zmianę warunków służby. W sprawie tej Rzecznik w najbliższym czasie zwróci się do Ministra Obrony Narodowej.

W związku z napiętą sytuacją na granicy izraelsko – libańskiej oraz narastającym zagrożeniem życia i zdrowia żołnierzy polskich pełniących służbę w ramach sił stabilizacyjnych, Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi polskich dowódców, wszystkich szczebli, na konieczność uwzględnienia problematyki bezpieczeństwa własnego i podwładnych w procesie wykonywania powierzonych im zadań. Wystąpił także o umożliwienie tym żołnierzom nieodpłatnego i swobodnego kontaktu z rodzinami w kraju. Ponadto zwrócił się również o informację, czy w razie nasilenia się konfliktu izraelsko – libańskiego, rozważane są działania zmierzające do ewentualnego bezpiecznego wycofania polskiego kontyngentu[961].

---

959 RPO-522502–IX/05 z 8.03.2006 r.

960 Rozporządzenie z 29.08.2006 r. w sprawie dodatkowych dni wolnych od służby oraz rozkładu czasu służby żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 161, poz. 1138).

961 RPO-5362770IX/06 z 16.07.2006 r.

Szef Sztabu Generalnego WP w odpowiedzi poinformował[962], że zgodnie z prośbą Rzecznika umożliwiono żołnierzom bezpłatny i swobodny kontakt telefoniczny z rodzinami w kraju. Zapewnił także, iż polski kontyngent w ramach misji (UNIFIL) w przypadku podjęcia decyzji o wycofaniu wojsk wchodzących w jej skład, jest przygotowany do ewentualnej ewakuacji z rejonu operacji.

3. Inne problemy

Rzecznik podjął działania w sprawie planowanej likwidacji Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w D. wskazując na negatywne dla budżetu skutki, zwłaszcza finansowe, takiej decyzji. W trakcie swych działań skierował wystąpienie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli[963] z prośbą o zbadanie skutków finansowych takiej decyzji, zwłaszcza odnoszących się do kosztów szkolenia pilotów mających latać na nowo-zakupionych samolotach myśliwskich F-16.

W odpowiedzi[964] Wiceprezes NIK poinformował, że problematyka poruszona przez Rzecznika jest przedmiotem zainteresowania NIK, który przewiduje umieszczenie jej w projekcie planu kontroli na 2007 r.

4. Dokumenty emerytalne

Rzecznik podjął także problem skarg, kierowanych przez wdowy pobierające renty rodzinne po zmarłych mężach–żołnierzach zawodowych, dotyczący odmów wydania im legitymacji poświadczających fakt pobierania tego świadczenia. Odmowy te wynikają z postanowień rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej[965], który nie przewidział prawa do legitymacji poświadczającej pobieranie renty rodzinnej dla tej grupy świadczeniobiorców. Stan ten powoduje wysoce uciążliwą konieczność ubiegania się w wojskowych biurach emerytalnych o wydanie jednorazowych zaświadczeń potwierdzających prawo do świadczenia. Rzecznik wystąpił[966] do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o spowodowanie dokonania nowelizacji rozporządzenia w sposób umożliwiający wydanie stosownego i oczekiwanego przez

---

962 Pismo z 9.08.2006 r.
963 RPO-536260-IX-/06 z 28.08.2006 r.
964 Pismo z 6.09.2006 r.
965 Rozporządzenie z 23.02.2004 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 618).
966 RPO-539608-IX/06 z 15.11.2006 r.

skarżących dokumentu. Do chwili obecnej MON nie udzielił jeszcze odpowiedzi w tej sprawie.

B. Zasadnicza służba wojskowa

Podczas wszystkich wizyt w jednostkach wojskowych badany był problem stosunków międzyludzkich a w tym szczególnie zjawiska tzw. „fali". Systematyczna praca dowódców oraz podejmowanie różnorodnych działań (jednolite wcielenia, zwiększenie kontroli itp.), doprowadziły do znacznego ograniczenia tego rodzaju wynaturzeń. Problem jednak z uwagi na dużą szkodliwość społeczną, pozostaje w ciągłym zainteresowaniu Rzecznika.

1. Warunki socjalno-bytowe

Stan posiadanej przez Siły Zbrojne infrastruktury socjalno-bytowej, zwłaszcza kuchni i stołówek żołnierskich to sprawa, która wielokrotnie była sygnalizowana Ministrowi Obrony Narodowej[967]. Dekapitalizacja tych obiektów oraz warunki sanitarno – higieniczne rodzą obawę Rzecznika o bezpieczeństwo żołnierzy. Po otrzymaniu pierwszych sygnałów, Rzecznik polecił monitorowanie procesu wprowadzania do jednostek, przyjętego przez Siły Zbrojne, programu HACCP[968] mającego zapobiegać zagrożeniom w tym zakresie. Po interwencji Rzecznika oraz decyzjach właściwych służb WP, widoczny jest postęp zarówno w odniesieniu do zaawansowania wdrażania tego systemu jak i jego sprawności w zakresie zaopatrywania jednostek wojskowych w produkty żywnościowe i środki czystości. Z uzyskanych wyjaśnień[969] w tej kwestii wynika, że podstawowe etapy wprowadzania systemu HACCP w większości jednostek wojskowych zostały zakończone. Dalszy postęp w tym zakresie wymaga jednak dużych nakładów finansowych, zapewniających podnoszenie jakości i bezpieczeństwa żywienia. Poinformowano także, iż w 2007 r. w Wojskach Lądowych właściwe służby przewidują zwiększenie np. o ok. 50% listy

---

967 RPO-525943-IX/06 z 25.04.2006 r.

968 HACCP (ang. *Hazard Analisys and Critical Control Point*) – Analiza Ryzyka i Kontrola Punktów Krytycznych lub Analiza Ryzyka i Krytyczne Punkty Kontroli, który ma na celu zapewnienie czystości higienicznej produktów spożywczych przeznaczonych dla konsumentów.

969 Pismo z 1.06.2006 r.

żywności planowanej do zakupów, co w istotny sposób wpłynie na urozmaicenie posiłków. Przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej[970] były także niedomagania dotyczące braku wystarczającej ilości odzieży ochronnej i obuwia dla personelu kuchennego.

2. Pobór kobiet

Rzecznik podjął także działania w sprawie skarg na przeprowadzanie poboru kobiet do służby wojskowej, a szczególnie prowadzenie badań lekarskich z uwzględnieniem zachowania praw pacjenta. Sygnalizowana Rzecznikowi konieczność zweryfikowania sposobu dokonywania tych badań, uznana została za zasadną. Rzecznik wystąpił w tej sytuacji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej[971] i wskazał na pilną potrzebę wzmożenia kontroli organizacji i sposobu przeprowadzania poboru kobiet.

W odpowiedzi[972], Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika o podjęciu działań, w skali kraju, zmierzających do wyeliminowania możliwości powstawania opisanych w wystąpieniu nieprawidłowości poprzez szkolenie organizatorów poboru i wydanie stosownych wytycznych dla osób prowadzących kontrole ze szczebla MSWiA oraz wojewodów.

3. Ponowne kierowanie na komisje lekarskie

W 2006 r. napływały do Rzecznika skargi na udzielane przez wojskowych komendantów uzupełnień odmowy na wnioski obywateli o skierowanie do wojskowych komisji lekarskich w celu ponownego określenia ich zdolności do służby wojskowej, w przypadku wcześniejszego orzeczenia braku takiej zdolności. Rzecznik, w wystąpieniu skierowanym do Ministra Obrony Narodowej zwrócił się z prośbą o rozwiązanie tego problemu. Wskazał, iż z uwagi na występujące ograniczenia w dostępie tej grupy osób do możliwości wykonywania niektórych zawodów, gdy wymagane jest od kandydatów posiadanie kwalifikującej oceny przydatności do służby wojskowej, powinna być

970 RPO-541369-IX/06 z 14.11.2006 r.
971 RPO-530628-IX/06 z 3.07.2006 r.
972 Pismo z 8.08.2006 r.

stworzona możliwość przeprowadzenia tego rodzaju badań. Minister Obrony Narodowej poinformował[973], że nie dostrzega potrzeby wprowadzenia omawianej regulacji prawnej, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami, właściwe odrębne komisje lekarskie prowadzą samodzielnie badania kwalifikacyjne do służby czy pracy we wskazanych w wystąpieniu zawodach.

C. Ochrona praw funkcjonariuszy

Problematyka skarg kierowanych do Rzecznika przez funkcjonariuszy Policji dotyczyła w szczególności takich zagadnień jak: brak możliwości skorzystania z urlopu wychowawczego przez ojca-policjanta, ograniczone prawo do obrony (w wymiarze materialnym) w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji, system motywacyjny skutkujący wprowadzeniem swoistych limitów wystawianych mandatów oraz osób legitymowanych podczas służby funkcjonariusza Policji, urlopy za szkodliwe warunki służby dla techników kryminalistyki, warunki pełnionej służby (Komenda Powiatowa Policji w G.) oraz nieprawidłowości w śledztwie prowadzonym wobec funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w J.G. Ponadto kandydaci do służby w Policji skarżyli się na przerywanie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji, wprowadzenie 12-miesięcznego okresu karencji dla osób ponownie starających się o przyjęcie do służby.

1. Urlopy wychowawcze dla funkcjonariuszy mężczyzn

W związku z wpływającymi skargami, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[974] z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany art. 79 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwia skorzystanie z urlopu wychowawczego przez funkcjonariuszy mężczyzn. Podsekretarz w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał[975], że obowiązujące przepisy ustaw – regulujące stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu oraz

---

973 Pismo z 10.11.2006 r.
974 RPO-543697-IX/06 z 23.11.2006 r.
975 Pismo z 15.12.2006 r.

Państwowej Straży Pożarnej – umożliwiają korzystanie z urlopów wychowawczych również funkcjonariuszom - mężczyznom, powołując się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego[976]. Stosowanie przedmiotowego przepisu przez właściwe organy Policji (w szczególności w zakresie urlopu macierzyńskiego art. 180 § 5 Kp) pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

2. Możliwość wglądu do akt postępowania dyscyplinarnego

Podczas wizyty pracowników Biura Rzecznika w Komendzie Powiatowej Policji w K., przedstawiciele związków zawodowych podnieśli problem ograniczonego prawa wglądu w akta, w toku postępowania dyscyplinarnego. W powyższej sprawie Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[977] z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu dostosowania prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym do standardów konstytucyjnych[978]. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi[979] stwierdził, iż inicjatywa Rzecznika w sprawie zmiany brzmienia art. 135 f ustawy o Policji jest zasadna i będzie uwzględniona w pracach legislacyjnych MSWiA.

3. Problem limitów legitymowanych

Niezgodna z prawem praktyka ustalania, przez przełożonych, tzw. „limitów" osób legitymowanych oraz liczby wystawianych mandatów karnych podczas służby policjanta, była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Komendanta Głównego Policji[980]. W udzielonej odpowiedzi[981] Komendant podniósł, iż powołany przez niego na tę okoliczność[982] zespół oficerów KGP nie stwierdził określania takich limitów przez przełożonych. Nie mniej jednak takie przypadki mogą mieć miejsce na terenie kraju, jednak będą się one spotykały ze zdecydowanym sprzeciwem Komendanta Głównego Policji.

---

976 Wyrok TK z 29.06.2006 r. sygn. akt P 30/05.
977 RPO-517546-IX/05 z 10.05.2006 r.
978 Art. 31 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.
979 Pismo z 6.09.2006 r.
980 RPO-530451-IX/06 z 28.08.2006 r.
981 Pismo z 4.10.2006 r.
982 Decyzja Nr 522 z 25.09.2006 r.

4. Dodatkowe urlopy

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele Zarządu Terenowego NSZZ Policjantów Komendy Miejskiej Policji w P. Problematyka skargi dotyczyła zróżnicowanej (w skali kraju) praktyki przydzielania dodatkowych urlopów za służbę w szkodliwych warunkach dla techników kryminalistyki. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[983] z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu oraz podjęcie stosownych działań w celu ujednolicenia praktyki przyznawania dodatkowych urlopów technikom kryminalistyki. Komendant Główny Policji poinformował[984], że opisany problem jest przedmiotem systematycznych działań kontrolnych policjantów i pracowników służby bhp Biura Kontroli Komendy Głównej Policji.

5. Warunki w jakich pełnią służbę funkcjonariusze policji

Warunki służby były przedmiotem kontroli pracowników Biura Rzecznika w Komendzie Powiatowej Policji w G. Występując do Komendanta Głównego Policji[985], Rzecznik poprosił o rozważenie możliwości powołania, przynajmniej na okres letni, komisariatu wodnego oraz przekazanie stosownych środków finansowych na pokrycie remontu budynku komendy i należyte wyposażenie pomieszczeń służbowych policjantów. W odpowiedzi Komendant poinformował[986], że w Komendzie Powiatowej Policji w G. trwają prace organizacyjne zmierzające do utworzenia Referatu Patrolowo-Interwencyjnego Sekcji Prewencji i Ruchu Drogowego, w ramach którego będzie funkcjonował Zespół Prewencji Policji na Wodach. Dodatkowo KWP w O. adekwatnie do posiadanych środków finansowych, podejmie działania zmierzające do wyremontowania bazy lokalowej KPP w G.

6. Wystąpienie w sprawie nieprawidłowości w śledztwie

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[987] z prośbą o zbadanie nieprawidłowości w śledztwie prowadzonym przeciwko funkcjonariuszom Komendy Miejskiej Policji w

---

983 RPO-530140-IX/06 z 7.11.2006 r.
984 Pismo z 7.12.2006 r.
985 RPO-522501-IX/05 z 22.02.2006 r.
986 Pismo z 15.03.2006 r.
987 RPO-532424-IX/06 z 26.09.2006 r.

J.G. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła w szczególności praktyka przedstawiania zarzutów policjantom przez prokuratora prowadzącego postępowanie. Ponadto niezrozumiałym dla Rzecznika było, dlaczego prokurator w latach 2002 – 2004 nie podejmował w sprawie żadnych czynności procesowych, doprowadzając w konsekwencji do przedawnienia zarzutów względem ówczesnego Komendanta Miejskiego Policji. Zastępca Prokuratora Generalnego[988] poinformował, że zlecono Prokuratorowi Apelacyjnemu w W. zbadanie akt tego śledztwa, w trybie nadzoru służbowego. O wynikach badań Rzecznik zostanie niezwłocznie poinformowany. Sprawa pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

7. Postępowania kwalifikacyjne

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji[989] z prośbą o rozważenie możliwości skierowania do podległych mu jednostek stosownego zalecenia, przypominającego o obowiązku realizacji norm, wynikających z przepisów przejściowych, w przypadku zmian rozporządzenia regulującego kwestię postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji. Komendant Główny Policji[990] poinformował Rzecznika, że podjął stosowne czynności mające na celu wyeliminowanie sytuacji, w których dochodziło do przerywania postępowania kwalifikacyjnego bez podania przyczyn kandydatom. W nawiązaniu do tej odpowiedzi Rzecznik, w kolejnym wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji[991], wyraził swoje wątpliwości odnośnie przywołanego przez niego, nieobowiązującego już przepisu rozporządzenia. W odpowiedzi Komendant[992] zgodził się z interpretacją przedstawioną przez Rzecznika zobowiązując się ponadto do przeprowadzenia prac legislacyjnych w kierunku utworzenia zamkniętego katalogu sytuacji skutkujących zakończeniem postępowania kwalifikacyjnego. Każdy z kandydatów, wobec którego zakończono postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem negatywnym, powinien uzyskać informację zwrotną o przyczynie tego stanu rzeczy.

---

988 Pismo z 20.12.2006 r.
989 RPO-514137-IX/05 z 11.05.2006 r.
990 Pismo z 1.06.2006 r.
991 RPO-514137-IX/05 z 26.06.2006 r.
992 Pismo z 13.07.2006 r.

Ograniczenia w ponownym przystąpieniu do postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji były przedmiotem wystąpienia Rzecznika[993] do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie 12-miesięcznego okresu karencji[994] dla osób starających się po raz kolejny o przyjęcie do służby w Policji stanowi naruszenie art. 60 Konstytucji. Podsekretarz Stanu w MSWiA poinformował[995], iż w Komendzie Głównej Policji opracowany został projekt rozporządzenia, który daje możliwość ponownego przystąpienia do postępowania, z chwilą ogłoszenia przez Komendanta Głównego Policji kolejnej procedury naboru do służby w Policji. Projektowane normy weszły w życie.

Trudna sytuacja na rynku pracy (wysokie bezrobocie) powoduje, że funkcjonariusze mundurowi, z obawy przed utratą pracy i restrykcjami ze strony przełożonych, rzadziej zwracają się do Rzecznika. Powoduje to spadek ilości spraw wpływających do Biura z zakresu służb mundurowych. Funkcjonariusze wolą nie zgłaszać żadnych skarg, w obawie przed różnorodnymi restrykcjami oraz negatywnymi ocenami ze strony przełożonych. Skutkiem negatywnej oceny może być zmiana stanowiska służby, blokowanie awansów, czy też zmiana miejsca pełnienia służby, które może być uciążliwe ze względu na odległe dojazdy. Fakt ten potwierdzają prowadzone w terenie wizytacje – zwłaszcza wśród funkcjonariuszy niższego szczebla.

8. Problem podwójnego obywatelstwa

Do Rzecznika zwracali się kandydaci na funkcjonariuszy formacji mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie nieprzyjmowania ich do służby ze względu na fakt posiadania podwójnego obywatelstwa. Zgodnie z przepisami ustaw o Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i Służby Więziennej służbę w tych formacjach może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający, co najmniej średnie wykształcenie

---

993 RPO-518444-IX/05 z 5.01.2006 r.
994 § 9 pkt 3 rozporządzenia z 19.05.2005 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 822).
995 Pismo z 31.01.2006 r.

oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych. W związku z praktyką odmawiania przyjęć do służby osób posiadających podwójne obywatelstwo konieczne było zwrócenie się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[996] o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do modyfikacji przepisów, tak aby wykonywanie służby publicznej, oparte o kryterium obywatelstwa, było doprecyzowane i nie budziło wątpliwości interpretacyjnych. Minister poinformował[997], że podziela pogląd wskazujący na niespójność przepisów dotyczących podwójnego obywatelstwa w pragmatykach służbowych i zobowiązał się do wprowadzenia zapisów umożliwiających pełnienie służby w tych formacjach wyłącznie osobom posiadającym obywatelstwo polskie. Ze względu na niewprowadzenie tych zmian do końca 2006 r. sprawa ta znajduje się w zainteresowaniu Rzecznika.

9. Opóźnienia organów w wydawaniu aktów wykonawczych

W dalszym ciągu organy zobowiązane do wykonywania delegacji ustawowych w sprawach związanych z wydawaniem aktów wykonawczych pozostają w zwłoce ze spełnianiem tego obowiązku. Przykładem jest bezczynność Ministra Sprawiedliwości, który pomimo upływu ponad 5 lat od wejścia w życie przepisu nowelizującego ustawę o Służbie Więziennej, nie wydał rozporządzenia w sprawie trybu ustalania i szczegółowych zasad rozkładu czasu służby określającego, na czym polega jednozmianowy i wielozmianowy rozkład czasu służby, oraz sposobu udzielania czasu wolnego za pełnienie służby poza rozkładem.[998] Z uzyskanych wyjaśnień[999] od Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że przed wydaniem rozporządzenia konieczna jest nowelizacja ustawy o Służbie Więziennej, która wcześniej była niemożliwa z uwagi na datę upływu kadencji Sejmu. Rzecznik jest nadal zainteresowany sposobem rozwiązania przedstawionego problemu i będzie podejmował działania zmierzające do wydania brakującego aktu prawnego.

---

996 RPO-515109-IX/05 z 8.03.2006 r.
997 Pismo z 5.04.2006 r.
998 RPO-498090-IX/05 z 20.02.2006 r.
999 Pismo z 30.03.2006 r.

10. Sprawy odszkodowawcze

Problem braku terminowości w wydawaniu aktów wykonawczych przez Ministra Sprawiedliwości wystąpił także w trakcie badania podstawy prawnej przyznawania odszkodowań funkcjonariuszom Służby Więziennej w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą[1000]. W sprawie tej chodzi o nieprawidłowości związane ze stosowaniem i obowiązywaniem zarządzenia w sprawie ustalenia wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej, z tytułu których przysługują renty i odszkodowania[1001]. Zarządzenie to zostało wydane w oparciu o uchyloną ustawę, a obecnie obowiązująca ustawa od daty jej wejścia przewidywała funkcjonowanie tego aktu nie dłużej niż 1 rok. Oznacza to, że powyższe zarządzenie nie obowiązuje już prawie od 10 lat. Tymczasem wykaz chorób i schorzeń zawartych w przedmiotowym zarządzeniu nadal stanowi podstawę do wydawania decyzji administracyjnych o przyznaniu bądź odmowie przyznania jednorazowego odszkodowania z tytułu trwałego uszczerbku na zdrowiu. Tak funkcjonujący stan prawny narusza reguły przyzwoitej legislacji oraz wskazuje na brak spójności przepisów prawa. Z otrzymanej odpowiedzi wynika[1002], że w ustawie o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji określono 20% próg trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby, od którego funkcjonariuszowi przysługuje jednorazowe odszkodowanie pieniężne. Rozwiązanie przyjęte dla funkcjonariuszy objętych tą ustawą nie jest korzystne. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także ustawa o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie chorób pozostających w związku ze służbą wojskową nie określają takiego progu i ustalają odszkodowanie za każdy procent uszczerbku na zdrowiu. W niniejszej kwestii jest przygotowywany przez MSWiA projekt nowej ustawy o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji. Wysokość odszkodowania ma być jednakowa dla funkcjonariuszy wszystkich służb objętych tym

[1000] RPO-539767-IX/06 z 13.10.2006 r.
[1001] Zarządzenie z 28.12.1995 r. (M.P. Nr 7, poz. 84 ze zm.).
[1002] Pismo z 13.11.2006 r.

projektem, niezależnie od zajmowanego stanowiska służbowego, czy też wysokości pobieranego uposażenia. Projekt ten jest w trakcie uzgodnień międzyresortowych i przewiduje odrębne upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu chorób, z powodu których przysługują odszkodowania dla funkcjonariuszy Służby Więziennej. W chwili obecnej Rzecznik monitoruje prace legislacyjne zmierzające do wprowadzenia w życie powyższych rozwiązań.

Rzecznik interesował się także problematyką braku możliwości przeprowadzenia kontroli przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy warunków pełnienia służby przez funkcjonariuszy celnych w Izbach Celnych.[1003] Z informacji uzyskanej od Szefa Służby Celnej[1004] wynika, że zapis dotyczący ochrony bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy winien znaleźć się w ustawie o Służbie Celnej. Projektowane zmiany przewidują odesłanie do Kodeksu pracy. Prace nad projektem ustawy znajdują się na etapie konsultacji wewnątrzresortowych.

11. Działania w sprawie uzupełnienia przepisów

W dalszym ciągu prowadzone były działania w przedmiocie wypełnienia luki prawnej zasygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny[1005] w kwestii braku możliwości przywrócenia do służby oraz wypłaty wstrzymanej części uposażenia, a także wprowadzenia zapisów dających podstawę do włączenia funkcjonariuszy celnych do służby oraz wypłaty wstrzymanej części uposażenia, a także wprowadzenia zapisów dających podstawę do włączenia funkcjonariuszy celnych do zaopatrzeniowego systemu emerytur mundurowych. Z uzyskanej informacji od Zastępcy Szefa Służby Celnej[1006] wynika, że odpowiedni projekt o zmianie ustawy został skierowany do konsultacji wewnątrzresortowych w departamentach pionu celnego Ministerstwa Finansów. Nie pozwala on jednak na pełną restytucję stanu przed zwolnieniem funkcjonariusza ze służby. W związku z powyższym w Departamencie Służby Celnej został utworzony Wydział Legislacyjny, który będzie odpowiedzialny za proces nowelizacji. Z chwilą skierowania

---

[1003] RPO-490390-IX/04 z 6.03.2006 r.
[1004] Pismo z 5.04.2006 r.
[1005] Wyrok z 19.10.2004 r., sygn. akt K 1/04.
[1006] Pismo z 11.08.2006 r.

projektu do uzgodnień międzyresortowych Rzecznik ma zostać poinformowany o kształcie przyjętych rozwiązań prawnych.

12. Udział w skardze konstytucyjnej

Rzecznik zgłosił udział[1007] w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Waldemara K. w sprawie zwolnienia ze służby funkcjonariusza Służby Celnej[1008]. Przedstawił stanowisko, że przepis art. 25 ust. 1 pkt 8a ustawy o Służbie Celnej jest niezgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz wywiedzioną przez Trybunał Konstytucyjny z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, w zakresie, w jakim umożliwia organom Służby Celnej i sądom wydawanie orzeczeń zwalniających funkcjonariusza ze Służby Celnej ze względu na fakt wniesienia przed dniem 10.08.2003 r. w stosunku do funkcjonariusza aktu oskarżenia o umyślne popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Niniejsza sprawa oczekuje na rozpatrzenie w Trybunale Konstytucyjnym.

13. Doprecyzowanie przepisów o Państwowej Straży Pożarnej

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[1009] o zainicjowanie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w kwestii działania komisji dyscyplinarnej przy Komendancie Wojewódzkim PSP, jako organu orzekającego w pierwszej instancji. Przepisy nie określały jednoznacznie, że od orzeczenia tej komisji, jako organu pierwszej instancji, istnieje zakaz wniesienia odwołania do Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przy Komendancie Głównym PSP bądź skargi do sądu administracyjnego. Przepisy nie rozstrzygają zagadnienia ostateczności takiego orzeczenia. Z otrzymanych wyjaśnień[1010] wynika, że istota problemu tkwi przede wszystkim w błędnej praktyce przełożonych wskazujących w pouczeniu niewłaściwe komisje dyscyplinarne jako komisje rozpoznające odwołania od wymierzonej kary, a także komisji dyscyplinarnych, które nie powinny pouczać skarżących o braku drogi odwoławczej od orzeczeń wydanych na skutek rozpoznania

[1007] RPO-456364-IX/03 z 26.06.2006 r.
[1008] Sygn. akt SK 42/06.
[1009] RPO-510021-IX/05 z 11.09.2006 r.
[1010] Pismo z 8.10.2006 r.

odwołania od kary upomnienia wymierzonej przez przełożonego. Z uwagi na fakt, iż omawiane regulacje mogą budzić wątpliwości interpretacyjne w najbliższym projekcie nowelizacji ustawy o Państwowej Straży Pożarnej podjęte zostaną działania mające na celu wyeliminowanie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie.

Działania Rzecznika zmierzające do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w poszczególnych pragmatykach służb mundurowych były bardzo trudne do zrealizowania. Brak było bowiem jednolitej i długotrwałej koncepcji funkcjonowania poszczególnych rozwiązań prawnych. Następujące po sobie szybkie zmiany ekip rządzących, a wraz z nimi odmienne podejścia do wprowadzanych zmian i reprezentowanych poglądów legislacyjnych, powodowały iluzoryczność wprowadzanych i oczekiwanych rozwiązań. Z uzyskiwanych odpowiedzi od organów opracowujących projekty aktów nowelizacyjnych wynikało, że prowadzono działania zmierzające do rozwiązania przedstawianych przez Rzecznika problemów, jednakże nie widać było ich rezultatów. Uzyskiwane wyjaśnienia nie zawierały żadnych konkretów i przedstawiane były na wysokim stopniu ogólności. Wydaje się, iż udzielane zapewnienia miały jedynie na celu uspokajanie zwracających się do Rzecznika podmiotów w postaci związków zawodowych i innych grup nacisku. Sytuacja taka świadczyła, nie tylko negatywnie o stanie praworządności, ale powodowała brak zaufania do organów administracji publicznej oraz ujemnie wpływała na wizerunek i autorytet Rzecznika.

25. Ochrona praw cudzoziemców oraz mniejszości narodowych i etnicznych

A. Ochrona praw cudzoziemców

1. Wpływ spraw z zakresu ochrony praw cudzoziemców

W 2006 r. ilość wpływających do Rzecznika skarg i wniosków od cudzoziemców znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do lat ubiegłych. Przedmiotem większości z nich była kwestia legalizacji pobytu na terytorium Polski. Znaczną część stanowiły skargi cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz osób, którym status taki został przyznany. Do Rzecznika wpływały również skargi cudzoziemców, w stosunku do których toczyło się postępowanie zmierzające do ich wydalenia z terytorium Polski. W pozostałym zakresie, kierowane do Rzecznika sprawy dotyczyły zagadnień związanych z repatriacją, nadaniem obywatelstwa lub uznaniem za obywatela polskiego, a także obsługą ruchu granicznego i standardami kontroli granicznej.

Liczba wpływających do Rzecznika spraw, których przedmiotem są naruszenia praw i wolności cudzoziemców nie odzwierciedla jednak rzeczywistej skali problemu. Stosunkowo niewielka liczba skarg kierowanych przez cudzoziemców spowodowana była przede wszystkim trudną do przezwyciężenia barierą językową, a także nieznajomością polskiego prawa i brakiem wiedzy o przysługujących uprawnieniach, w tym o możliwości zwrócenia się o pomoc do Rzecznika. Zaznaczyć jednak należy, iż w porównaniu do lat ubiegłych stopień świadomości prawnej tej grupy osób stopniowo wzrasta, głównie dzięki dostępowi do stosownych materiałów informacyjnych, ulotek i broszur w miejscach takich, jak przejścia graniczne, ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy czy też areszty deportacyjne.

2. Przedmiot spraw

Podobnie jak w poprzednich latach, priorytetowo traktowane były przez Rzecznika sprawy sygnalizowane przez cudzoziemców

poszukujących w Polsce ochrony przed prześladowaniem. Przedmiot większości skarg z tego zakresu stanowił zarzut naruszenia przez organy administracji publicznej zasady prawdy obiektywnej w ocenie, czy w przypadku osoby wnioskującej o nadanie statusu uchodźcy zachodzą przesłanki do udzielenia jej tego typu ochrony. W badanych sprawach nie dopatrzono się jednak naruszenia prawa, które uzasadniałoby podjęcie przez Rzecznika interwencji. W przypadkach wydania niekorzystnej decyzji, informowano zainteresowanych o przysługujących środkach odwoławczych, w tym również o możliwości składania skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W zdecydowanej większości spraw cudzoziemcy, których decyzje takie dotyczyły, korzystali z przysługujących im prawnych środków działania.

W pismach kierowanych do Rzecznika cudzoziemcy zwracali również uwagę na konieczność długiego oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie udzielenia ochrony na terytorium Polski. Dotyczyło to głownie sytuacji, gdy kolejnymi wyrokami właściwego sądu administracyjnego sprawa wielokrotnie przekazywana była do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Jedna z tego typu skarg dotyczyła cudzoziemca, który z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy wystąpił w 1996 r., a sprawa – po kolejnym już wyroku sądu administracyjnego – skierowana została do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Po analizie akt sprawy Rzecznik przystąpił do toczącego się postępowania.

3. Badanie i ocena przestrzegania praw cudzoziemców starających się o uzyskanie statusu uchodźcy

W 2006 r. Rzecznik kontynuował działania zmierzające do oceny stopnia wywiązywania się przez państwo polskie ze zobowiązania do udzielania cudzoziemcom starającym się o uzyskanie statusu uchodźcy pomocy w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, pomocy medycznej oraz pomocy materialnej (rzeczowej i pieniężnej). Pomoc tego typu świadczona jest przede wszystkim poprzez umieszczenie zainteresowanych cudzoziemców w ośrodkach dla osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy w Polsce. Zaznaczyć przy tym należy, iż w omawianym roku do Rzecznika wpłynęło stosunkowo niewiele skarg na

warunki panujące w tych placówkach. Niemniej jednak, podobnie jak w latach poprzednich, z inicjatywy Rzecznika przeprowadzone zostały wizytacje w wybranych obiektach.

Wizytowane w 2006 r. ośrodki – podobnie, jak większość placówek tego typu – mieszczą się w budynkach wykorzystywanych niegdyś jako hotele robotnicze, będących własnością przedsiębiorstw prywatnych, które świadczą na rzecz Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców usługi o charakterze hotelarskim. Zdecydowaną większość przebywających w ośrodkach cudzoziemców stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, deklarujący narodowość czeczeńską. Cudzoziemcy w sposób należyty byli informowani o zasadach pobytu w ośrodku oraz o warunkach korzystania z innych form pomocy o charakterze socjalnym. Dzięki dostępnym w ośrodkach ulotkom i broszurom tematycznym cudzoziemcy mieli także możliwość uzyskania informacji o przysługujących im w Polsce prawach i ciążących na nich obowiązkach. Cudzoziemcom zapewniano wyżywienie stosowne do potrzeb i uwarunkowań religijnych oraz odpowiednią opiekę medyczną. Z reguły w ośrodkach stwarzano odpowiednie warunki do nauki dla dzieci i małoletnich. Zajęcia, głównie z języka polskiego i matematyki, prowadzone były w przeznaczonych na ten cel pomieszczeniach ośrodków, przez wykwalifikowanych nauczycieli. Osobne zajęcia językowe organizowane były także dla osób dorosłych. Frekwencja na zajęciach była jednak niewielka, czego przyczyną mógł być fakt, iż przebywający w ośrodkach cudzoziemcy w większości traktowali Polskę jedynie jako kraj tranzytowy.

W przypadku jednego z ośrodków, zastrzeżenia Rzecznika wzbudził stan sanitarno – techniczny udostępnianych cudzoziemcom pomieszczeń. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do właściwego inspektora sanitarnego o podjęcie działań w ramach przysługujących temu organowi kompetencji.

Zaznaczyć należy, iż w wyniku jednej z ostatnich zmian w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osoby, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany i które nadal ubiegają się o przyznanie status uchodźcy, pozbawione zostały prawa do ubiegania się o pomoc w formie umieszczenia w ośrodku dla cudzoziemców. Jak wynika z treści skarg wpływających do Rzecznika

Praw Obywatelskich, wejście w życie wspomnianych regulacji spotkało się z negatywnym przyjęciem wśród zainteresowanych.

4. Pomoc integracyjna dla cudzoziemców

Szczególną uwagę Rzecznik poświęcił także problematyce integracji cudzoziemców, którym udzielono ochrony na terytorium RP, zarówno w formie statusu uchodźcy, jak i zgody na pobyt tolerowany. Zaznaczyć przy tym należy, iż w Polsce nadal obowiązuje system indywidualnych programów integracyjnych, uzgadnianych pomiędzy zainteresowanym cudzoziemcem a właściwym organem pomocy społecznej. Możliwość skorzystania z tego typu programów przysługuje jednak wyłącznie uchodźcom i członkom ich rodzin. Dostępu do tej pomocy pozbawieni są natomiast cudzoziemcy objęci tzw. ochroną subsydiarną, czyli posiadający zgodę na pobyt tolerowany. Różnicowanie takie wydaje się być nieuzasadnione. Cudzoziemcy ci, podobnie jak osoby, które uzyskały status uchodźcy, w większości przypadków nie są w stanie samodzielnie odnaleźć się w nowej sytuacji życiowej, jak również w sposób właściwy skorzystać z przysługujących im uprawnień (z prawa do świadczeń z pomocy socjalnej itp.). Nie posiadają również wiedzy niezbędnej do funkcjonowania w społeczeństwie polskim, a szczególnie nie dysponują należytą znajomością języka polskiego, co często skutkuje ich marginalizacją i faktycznym wykluczeniem z życia społecznego. Mając powyższe na uwadze Rzecznik podjął działania zmierzające do opracowania propozycji spójnego systemu pomocy integracyjnej, który obejmowałby obie grupy cudzoziemców.

5. Wizytacje w aresztach deportacyjnych i ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców

Z inicjatywy Rzecznika przeprowadzone zostały wizytacje w aresztach w celu wydalenia oraz w Ośrodku Strzeżonym dla Cudzoziemców w L. Obiekty te pełnią funkcję izolacyjną, co oznacza, iż osoby w nich przebywające faktycznie pozbawione są wolności. W placówce tego typu cudzoziemiec może zostać umieszczony wówczas, gdy okaże się to niezbędne dla sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawach o wydalenie lub cofnięcie zezwolenia na pobyt w Polsce, bądź gdy zachodzi uzasadniona obawa, iż uchylać się będzie od

wykonania decyzji wydanych we wspomnianych wyżej postępowaniach. W aresztach lub ośrodku strzeżonym umieszczani są także cudzoziemcy, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć nielegalnie granicę polską, a po zatrzymaniu przez odpowiednie służby nie zostali doprowadzeni do granicy. Ponadto, w przypadkach określonych przepisami ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w aresztach w celu wydalenia lub ośrodku strzeżonym umieszczani mogą być cudzoziemcy, którzy ubiegają się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z intencją ustawodawcy, podstawowym z wymienionych wyżej środków detencyjnych jest umieszczenie w ośrodku strzeżonym, w którym cudzoziemcy z zasady poddawani są mniejszym ograniczeniom. Przesłankę do zastosowania aresztu deportacyjnego stanowić powinno dopiero stwierdzenie, iż cudzoziemiec nie podporządkuje się regułom pobytu w ośrodku strzeżonym. O umieszczeniu w areszcie lub ośrodku strzeżonym decyduje sąd w drodze postanowień wydawanych na wniosek wojewodów, organów Straży Granicznej lub Policji.

Analizowana w trakcie wizytacji dokumentacja prawna dotycząca zatrzymywania i umieszczania cudzoziemców w omawianych placówkach nie wykazała naruszeń prawa, które uzasadniałyby podjęcie przez Rzecznika interwencji w sprawach indywidualnych.

Rzecznik pozytywnie ocenił również stopień przestrzegania praw osób osadzonych w wizytowanych placówkach. W większości przypadków cudzoziemcy w sposób należyty byli informowani o zasadach pobytu w areszcie lub ośrodku strzeżonym, o przysługujących im uprawnieniach i ciążących na nich obowiązkach. Osoby osadzone w areszcie deportacyjnym bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystały z prawa do godzinnego spaceru dziennie, natomiast cudzoziemcom przebywającym w ośrodku strzeżonym zapewniona została możliwość poruszania się po obiekcie w wyznaczonych miejscach i czasie. Osadzeni dysponowali prawem do widzeń z osobami bliskimi oraz prowadzenia korespondencji. Przebywający w wizytowanych placówkach cudzoziemcy żywieni byli w systemie zbiorowym, z uwzględnieniem uwarunkowań religijnych i kulturowych. Osadzonym zapewniono także dostęp do opieki medycznej.

Zastrzeżenia Rzecznika budziły jednak warunki panujące w niektórych aresztach w celu wydalenia, a także w ośrodku strzeżonym w L. Dotyczyły one warunków sanitarno – technicznych panujących w pomieszczeniach mieszkalnych oraz węzłach sanitarnych udostępnianych osadzonym. Uwagi w tym zakresie Rzecznik przekazywał organom odpowiedzialnym za funkcjonowanie wizytowanych placówek. W jednym przypadku Rzecznik, uznając, iż warunki w jakich przebywają osadzeni stanowią naruszenie ich godności, zdecydował się wystąpić o podjęcie stosownej interwencji do właściwego inspektora sanitarnego.

B. Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Skargi osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, których przedmiotem byłby zarzut naruszania ich praw bądź dyskryminacji osób do nich należących stanowiły niewielką część spraw badanych przez Rzecznika. Tym niemniej problematykę tę Rzecznik traktował jako priorytetową. W 2006 r. – podobnie jak w latach poprzednich – kontynuowane były badania nad sytuacją mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce oraz stanem przestrzegania praw członków tych mniejszości, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do utrzymania i rozwoju własnego języka, tradycji i kultury. Wskazać należy na szczególne walory poznawcze, w zakresie problemów nurtujących środowiska mniejszości, materiałów z konferencji[1011] poświęconej problematyce praw mniejszości w rok po wejściu w życie ustawy[1012] o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Celem konferencji była wymiana doświadczeń i poglądów przedstawicieli organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, parlamentarzystów, przedstawicieli administracji publicznej zajmujących się problematyką praw mniejszości oraz ekspertów, dotyczących rocznych doświadczeń funkcjonowania tej ustawy. Konferencja poprzedzona została wystąpieniem Rzecznika do organizacji społecznych, reprezentujących poszczególne środowiska mniejszości, w którym Rzecznik zwrócił się o odpowiedź na konkretne pytania, dotyczące wpływu regulacji zawartych

[1011] Konferencja zorganizowana została przez Rzecznika 28.06.2006 r.
[1012] Ustawa z 6.01.2005 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 141).

w ustawie na stan przestrzegania praw mniejszości narodowych i etnicznych.

Zaniepokojenie Rzecznika budzi w szczególności dramatyczna sytuacja, w jakiej znajdują się obywatele polscy narodowości romskiej, zwłaszcza zamieszkujący województwa południowe: małopolskie i podkarpackie. Warunki, w jakich żyje część społeczności romskiej urągają godności ludzkiej. Skrajne ubóstwo, brak stałych źródeł dochodu i realnych możliwości ich uzyskania, powodowany głównie niskim poziomem wykształcenia (a w licznych przypadkach analfabetyzmem), przyczyniają się do marginalizowania i wykluczania osób pochodzenia romskiego z życia społecznego. Przezwyciężenie tej sytuacji wymaga nie tylko odpowiednich środków finansowych, lecz także długotrwałego zaangażowania ze strony właściwych organów administracji publicznej, społeczności lokalnych, jak również samych zainteresowanych.

Rzecznik odwiedził gminę Ł.[1013], w której w miejscowości M. zamieszkuje ponad 150- osobowa społeczność romska. Rzecznik wysłuchał informacji Wójta Gminy Ł. o sytuacji Romów oraz działaniach podejmowanych na rzecz tego środowiska, a także informacji dyrektora Szkoły Podstawowej w M. na temat problemów edukacji dzieci romskich. Rzecznik przebywał też w osiedlu romskim w M., gdzie rozmawiał z mieszkańcami oraz zapoznał się z ich warunkami mieszkaniowymi. Ocena warunków bytowych i skali bezrobocia, problemów edukacji dzieci, warunków integracji z miejscową ludnością, skłoniła Rzecznika do podjęcia sprawy poszukiwania możliwości pomocy oraz źródeł finansowania budownictwa socjalnego w tej gminie dla rodzin romskich, jak również zreformowania systemu edukacji na rzecz likwidacji barier utrudniających postęp cywilizacyjny i integrację środowiskową.

Wśród pism, jakie wpłynęły do Rzecznika w sprawach dotyczących mniejszości narodowych lub etnicznych wskazać należy przesłane do wiadomości Rzecznika wystąpienie Starosty S., skierowane do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie dofinansowania Zespołu Szkół Ogólnokształcących z Litewskim Językiem Nauczania w P. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministerstwa, Rzecznik nie stwierdził zaistnienia

[1013] Wizyta odbyła się 25.10.2006 r., w ramach wizytacji województwa małopolskiego.

przesłanek, które uzasadniałyby podjęcie interwencji w sprawie. Do Rzecznika wpłynęła także skarga Towarzystwa Słowaków w Polsce, dotycząca nieudzielenia przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa odpowiedzi na wystąpienie dotyczące budowy pomnika Józefa Kurasia w Z. W tej sprawie Rzecznik zwrócił się do Sekretarza Rady o spowodowanie zajęcia przez Radę stanowiska w zakresie objętym wystąpieniem skarżących.

26. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi. Zespoły eksperckie.

1. Rzecznik ze szczególną uwagą obserwuje proces budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, dostrzegając w nim podstawowy cel transformacji społeczno – ustrojowej, którym jest odbudowa społeczeństwa obywatelskiego i znaczenia wartości obywatelskich. Podejmuje wiele działań mających na celu propagowanie określonych postaw i wzorów zachowań, które obok niezbędnych regulacji prawnych są konieczne do sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i stabilnego, demokratycznego państwa będącego gwarantem przestrzegania praw i wolności obywateli.

2. Ruch przeciw bezradności społecznej

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 stanowią wyzwanie nie tylko dla władz państwowych, ale również dla organizacji obywatelskich. Rozwój sektora gospodarki socjalnej jawi się obecnie jako niezwykle potrzebna forma aktywności obywatelskiej. Działalność Ruchu w 2006 r. podobnie jak w roku ubiegłym poświęcona była właśnie zagadnieniu gospodarki socjalnej. Tematyka tegorocznej Konwencji była kontynuacją ubiegłorocznego spotkania, które miało miejsce w Krakowie w dniu 10 listopada 2005 roku i było zatytułowane „Ekonomia społeczna a bezradność społeczna – perspektywy i bariery." To najważniejsze spotkanie skupionych w Ruchu organizacji Obywatelskich z całego kraju zostało zrealizowane również dzięki partnerskiej współpracy z programem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL oraz Instytutem Spraw Publicznych. Wybór ekonomii społecznej jako tematu VI Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej dal możliwość zastanowienia się, na ile ta forma integracji społecznej może zaoferować osobom społecznie wykluczonym, czy „zbędnym" perspektywę aktywnego życia oraz szacunku i sprawiedliwego

traktowania ze strony społeczeństwa. Sesję plenarną rozpoczęło wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, podkreślające partnerskie działanie Ruchu w zapewnieniu ochrony praw obywateli, szczególnie w zakresie prawa do pracy, zwłaszcza osób wykluczonych. W sytuacji, kiedy tysiące Polaków ryzykują wyjazd zagranicę w poszukiwaniu źródeł utrzymania, Ruch chciałby podjąć próbę działań dążących do poprawy całościowej sytuacji na rynku pracy. Do realizacji tego zadania jest zobligowane państwo, samorząd i biznes, ale również organizacje obywatelskie. Zdaniem Rzecznika im silniejsze będzie społeczeństwo obywatelskie, tym skuteczniejsza będzie realizacja zasady sprawiedliwości społecznej jako jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Jak podkreślano w trakcie Konwencji zadaniem Ruchu na najbliższą przyszłość będzie właśnie tworzenie społeczeństwa solidarnościowego jako ważnego elementu RP, partnera w zarządzaniu państwem i podmiotu nowej umowy społecznej. Społeczeństwo solidarnościowe powinno mieć wszystkie cechy społeczeństwa obywatelskiego – otwartość, demokratyczne struktury itp. ale też autonomię i niezależność, co nie wyklucza współpracy z państwem, ale otwiera możliwość konfrontacji i krytyki.

3. „Akademia Oświęcimska”

Rzecznik we współpracy z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi działa na rzecz stworzenia w Oświęcimiu międzynarodowego centrum pamięci i edukacji o prawach człowieka. Z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Oświęcimskiego Instytutu Praw Człowieka powstał program „Akademia Oświęcimska”. Jego podstawowym celem jest stworzenie międzynarodowego forum refleksji i dyskusji (stałego seminarium) na temat kierunków rozwoju teorii i polityki ochrony praw człowieka oraz nowoczesnej, usytuowanej w Oświęcimiu instytucji edukacyjnej prowadzącej studia nad prawami człowieka. Istotną inspirację dla podejmowanych działań stanowi nauczanie Jana Pawła II, który wskazywał, że idea praw człowieka jest fundamentem cywilizacji rozwijającej się w poszanowaniu człowieczeństwa. W ramach seminarium „Akademia Oświęcimska” w dniach 26-28 maja 2006 r. odbyło się w Krakowie i w Oświęcimiu Nadzwyczajne Zgromadzenie Akademii

Oświęcimskiej. Był to cykl spotkań seminaryjnych stanowiących swego rodzaju pielgrzymkę śladami Jana Pawła II. Poszczególne punkty seminarium (spotkania dyskusyjne) poświęcone były wybranym fragmentom biografii Jana Pawła II wskazującym na duchowe i intelektualne źródła Jego tożsamości – jako papieża i rzecznika praw człowieka. Program obejmował także inaugurację nowego konserwatorium Akademii pt. Jan Paweł II – papież praw człowieka. W pierwszej jego debacie wziął aktywny udział Rzecznik. Zgromadzenie przyjęło też przygotowany z okazji pielgrzymki papieża Benedykta XVI do Oświęcimia *Memoriał Akademii Oświęcimskiej* zatytułowany *Tylko miłość jest twórcza*, poświęcony wyzwaniom stojącym przed współczesnym światem i człowiekiem. Celem memoriału jest zwrócenie uwagi międzynarodowej opinii publicznej na rolę Oświęcimia, miasta-znaku dla współczesnego i przyszłych pokoleń, a szczególności na potrzebę zaangażowania wszystkich ludzi dobrej woli w realizację oświęcimskiego przesłania Jana Pawła II. Przedstawiciele Akademii Oświęcimskiej przekazali ten dokument papieżowi Benedyktowi XVI podczas spotkania w oświęcimskim Centrum Dialogu i Modlitwy 28 maja 2006 r.

4. „Pro Publico Bono”

W 2006 r. kontynuowany był Konkurs na Najlepszą Inicjatywę Obywatelską „Pro Publico Bono”. Rzecznik objął nad nim honorowy patronat oraz wyraził zgodę na udział w pracach kapituły Konkursu. Inauguracja VIII edycji odbyła się w Muzeum *Pałac w Wilanowie*, wzorem lat ubiegłych, 3 maja. Podczas uroczystości Rzecznik podkreślił fundamentalne znaczenie działalności obywatelskiej dla budowy i umacniania demokratycznego państwa prawa w Polsce. Wskazał także, iż dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego niezbędne jest istnienie cnót obywatelskich – postaw takich jak poczucie sprawiedliwości, odpowiedzialności, gotowości poświęcenia dla innych w imię solidarności – skłaniających do podejmowania działań dla dobra wspólnego i angażowania się w sprawy publiczne. Stwierdził też ,że źródeł niezbędnych wzorców, ideałów i cnót należy poszukiwać w kulturze i tradycji danego narodu. Z takim stanowiskiem korespondowało

hasło obecnej edycji Konkursu: „Kultura źródłem społeczeństwa obywatelskiego.” W VIII edycji pod obrady Kapituły przekazano 137 ankiet organizacji z całej Polski prezentujących zrealizowane inicjatywy i programy w kategoriach: Edukacja - 35 zgłoszeń, Kultura i dziedzictwo narodowe – 23 zgłoszenia, Ochrona zdrowia, pomoc społeczna i charytatywna – 53 zgłoszenia, Rozwój środowiska i regionu – 14 zgłoszeń, Kontakty międzynarodowe i międzyetniczne, integracja europejska – 12 zgłoszeń.

Kapituła Konkursu odbyła posiedzenia w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. W dniu 25 września 2006 r. dokonała wyboru 36 półfinalistów, których lista została publicznie ogłoszona 16 października 2006 r. podczas uroczystości w Wilanowie. Wydarzeniu temu towarzyszyła debata nt. Kultura źródłem społeczeństwa obywatelskiego.

Podczas kolejnego posiedzenia – w dniu 27 października 2006 r. – Kapituła dokonała wyboru laureatów Konkursu. Uroczyste ogłoszenie wyników miało miejsce tradycyjnie 11 listopada w Krakowie. Przyznane zostały następujące nagrody i wyróżnienia: nagrodę główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu ogólnopolskim otrzymał Klub Inteligencji Katolickiej z Warszawy za dzieło nt. „50 lat tradycji i sukcesów w organizowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce nadzieją dla Białorusi.” Nagrodę główną dla najlepszej inicjatywy obywatelskiej o zasięgu lokalnym otrzymała Fundacja „Muzyka Kresów”, za dzieło pt. „Pamięć Tradycji – Suwalszczyzna, Edukacja, sztuka, doświadczenie.” Ponadto łącznie w poszczególnych kategoriach przyznano 5 nagród pierwszych oraz 10 wyróżnień.

5. Poradnictwo prawne i obywatelskie

Rzecznik kontynuował współpracę ze Studenckimi Poradniami Prawnymi („klinikami prawa”) oraz Biurami Porad Obywatelskich doceniając ich znaczenie dla podnoszenia świadomości prawnej i obywatelskiej zarówno osób świadczących pomoc jak i jej beneficjentów. Rzecznik odbył w dniu 12 maja 2006 r. spotkanie z przedstawicielami Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych oraz Związkiem Biur Porad Obywatelskich i omówił cele i formy dalszej współpracy. Rzecznik i Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, mając na uwadze

konieczność działań na rzecz podniesienia świadomości prawnej obywateli, warunkującej właściwą realizację przysługujących im praw i wolności oraz opierając się na wspólnym dążeniu do poprawy jakości edukacji prawnej przygotowującej do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego zawarli w dniu 12 maja 2006 r. *Porozumienie o współpracy na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela*. Strony wyraziły w nim m.in. wolę współdziałania w zakresie propagowania idei bezpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Rzecznik wyraził poparcie dla rozwoju Studenckich Poradni Prawnych jako formy kształcenia oraz pomocy najuboższym. Strony postanowiły, że dla właściwej realizacji wspólnych celów będą razem organizować konferencje, seminaria i szkolenia adresowane do nieograniczonego kręgu odbiorców, w tym przede wszystkim studentów działających w studenckich poradniach prawnych, wzajemnie informować się o podejmowanych działaniach istotnych z punktu widzenia zadań drugiej strony oraz przedmiotu współpracy, a także wymieniać materiały informacyjne i publikacje. Odpowiadając na postulaty Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych Rzecznik skierował w dniu 26 czerwca 2006 r. wystąpienia do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej oraz do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych. W pismach tych zwrócił uwagę na zły stan polskiego prawa przejawiający się w jego niestabilności, nieprzejrzystości i nadmiarze regulacji prawnych. W tej sytuacji niezbędne jest podjęcie działań na rzecz ułatwienia dostępu wszystkich obywateli do informacji o prawie i fachowej pomocy prawnej. Rzecznik wskazał, iż można by to osiągnąć także poprzez szerszy dostęp do zawodów prawniczych i rozwój alternatywnych form świadczenia pomocy prawnej. Wyraził również nadzieję na wypracowanie przez rząd rozwiązań podporządkowanych interesowi publicznemu i dobru wspólnemu. Rzecznik podkreślił znaczenie działalności obywatelskich organizacji poradniczych i Studenckich Poradni Prawnych, które poprzez swe działania starają się niwelować niedomagania obecnego systemu. Skierował tez apel do członków korporacji prawniczych o podejmowanie działalności *pro bono*, w szczególności we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Na wniosek Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Rzecznik wystąpił z postulatem włączenia do programu kształcenia aplikantów radcowskich i adwokackich praktyki w klinice prawa.

Rzecznik skierował również w dniu 31 sierpnia 2006 r. pismo do Dziekanów Wydziałów Prawa Uczelni Wyższych, na których funkcjonują Studenckie Poradnie Prawne. Zwrócił w nim uwagę na istotne edukacyjne i społeczne znaczenie działalności poradni oraz podkreślił wagę zapewnienia optymalnych warunków ich funkcjonowania i rozwoju. Uzyskane odpowiedzi Dziekanów oraz informacje Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych świadczą o pozytywnym odbiorze wystąpienia. Ponadto, Rzecznik przyjął zaproszenie do udziału w pracach Kapituły IV edycji Konkursu Prawnik *Pro Bono*, organizowanego przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych przy współudziale dziennika Rzeczpospolita, pod patronatem Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych.

Rzecznik patronuje działalności Biur Porad Obywatelskich w oparciu o *Porozumienie o współpracy* z dnia 13 grudnia 2005 r. W ramach współpracy Rzecznik oraz pracownicy Biura uczestniczyli w seminariach i konferencjach organizowanych przez Związek Biur Porad Obywatelskich:

- Seminarium nt. „System polityki społecznej w praktyce Biur Porad Obywatelskich" (25.02.2006). Podczas seminarium przedstawione zostały informacje dotyczące poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii oraz zasady i przykłady działań na rzecz zmian w dziedzinie polityki społecznej. Zaprezentowane doświadczenia mają służyć tworzeniu podobnych kampanii w Polsce realizowanych przez sieć Biur Porad Obywatelskich.

- Konferencja pt. „10 lat Biur Porad Obywatelskich. Od porady do działania." (01.06.2006).

Rzecznik w swoim wystąpieniu podkreślił znaczenie ruchu poradnictwa obywatelskiego, którego sprawne działanie jest nieodzownym warunkiem istnienia państwa prawa i demokracji. Fundamentalne znaczenie dla prawidłowego jej funkcjonowania ma przy tym obywatelskie zaangażowanie i poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne. Działalność wszystkich osób niosących pomoc innym w ramach Biur Porad Obywatelskich stanowi wyraz troski o wspólnotę. Podczas

konferencji dokonano podsumowania dotychczasowego dorobku Biur Porad Obywatelskich, a także przedstawiono planowane kierunki rozwoju ruchu poradniczego, oraz nową formę działania, tj. prowadzenie kampanii na rzecz zmian społecznych – poprawy sytuacji przeciętnych obywateli – realizowanych przez Biura Porad Obywatelskich, na podstawie badań zgłaszanych przez klientów biur problemów i zebranych dowodów (danych dokumentujących rodzaj i skalę poszczególnych problemów).

- Seminarium nt. „Poradnictwo obywatelskie drogą do integracji społecznej osadzonych, byłych więźniów i ich rodzin." (24.08.2006)

W czasie seminarium przedstawiono opracowany przez Związek Biur Porad Obywatelskich model poradnictwa obywatelskiego dla osadzonych, byłych więźniów i ich rodzin oraz przedyskutowano możliwości współpracy między Biurami porad Obywatelskich a zakładami karnymi. Porównano także doświadczenia różnych organizacji pozarządowych pracujących na rzecz osadzonych, byłych więźniów i ich rodzin i zachęcono je do udzielania porad dla osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

- Konferencja nt. „Migracja zarobkowa Polaków: drenaż mózgów czy szansa na lepszą integrację z Europą? Nowe doświadczenia i wyzwania poradnictwa obywatelskiego z perspektywy polskiej i irlandzkiej." (23.11.2006).

Podczas konferencji podjęto temat mobilności zawodowej Polaków w ramach Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Irlandii. Omawiano bariery w swobodnym przepływie pracowników w ramach UE oraz wpływ wielkiej fali migracji Polaków na życie w Irlandii. Odbył się też panel dyskusyjny, w czasie którego zastanawiano się nad konsekwencjami społeczno-gospodarczymi obecnej emigracji Polaków dla Polski i krajów przyjmujących.

Rzecznik popiera dążenia do przyjęcia uregulowań ustawowych w zakresie szerszego dostępu obywateli do pomocy prawnej oraz służących rozwojowi poradnictwa obywatelskiego i prawnego. Uwzględniając podejmowane wcześniej działania na rzecz usprawnienia systemu pomocy prawnej udzielanej przez państwo osobom ubogim Rzecznik w kwietniu 2006 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości zapytanie w sprawie

aktualnego stanu prac legislacyjnych w tym zakresie[1014]. Rzecznik wziął udział w panelu dyskusyjnym pt. „Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania", organizowanym przez Instytut Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańską Fundację Wolności w dniu 29 czerwca 2006 r., na zakończenie drugiej edycji Programu *Obywatel i Prawo*.

6. Zespoły eksperckie

Mając na uwadze wypracowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych, instytucjonalnych i systemowych prowadzących do pełniejszej realizacji założeń państwa prawa oraz przedstawienie ich stosownym organom Rzecznik utworzył w 2006 r. zespoły eksperckie, którym powierzone zostało zadanie przygotowania propozycji rozwiązań w poszczególnych, istotnych dla zapewnienia właściwej ochrony i warunków realizacji wolności i praw obywatelskich, obszarach problemowych.

- Zespół ds. opracowania projektu reformy procesu legislacyjnego. Zadaniem Zespołu jest przygotowanie projektu reformy stanowienia prawa. Członkowie Zespołu podzielają negatywną ocenę stanu polskiej legislacji. Działania Zespołu opierają się na założeniu, iż tworzone prawo jest nazbyt rozbudowane, niestabilne i nieprzejrzyste. Wiąże się z tym również kryzys wymiaru sprawiedliwości, ponieważ niezwykle częste zmiany przepisów prawnych uniemożliwiają stabilizację praktyki i orzecznictwa sądowego. W istniejącym stanie rzeczy niezbędne jest określenie i wprowadzenie mechanizmów naprawczych, mających na celu podniesienie jakości stanowionego prawa pod względem merytorycznym i techniczno-legislacyjnym oraz narzędzi egzekwowania właściwego stosowania procedur, które w pewnym zakresie powinny zostać zmodyfikowane. Członkowie Zespołu zgodzili się, że proces legislacyjny jest procesem politycznym, w którym aktorzy sceny politycznej realizują swoje, bardzo często doraźne, cele. Sprzyja temu także swoista wiara w omnipotencję prawa oraz skłonność do jego instrumentalnego traktowania, co w konsekwencji prowadzi do nadmiernego rozbudowywania i rozchwiania systemu prawnego. Należy wprowadzić

[1014] Więcej w Informacji za 2006 r. str.....

zatem system norm gwarancyjnych i mechanizmy kontroli, które będą skutecznie limitować polityków i wymuszą przestrzeganie reguł prawidłowej legislacji.

Posiedzenie inaugurujące prace Zespołu odbyło się w dniu 8 maja 2006 r. W ciągu roku odbyły się cztery posiedzenia, w czasie których przeprowadzono dyskusje na temat diagnozy stanu polskiej legislacji oraz zakresu niezbędnych zmian. Obecnie trwają prace nad projektem ustawy *o Radzie Stanu*. Rozważany jest także sposób funkcjonowania systemu oceny skutków regulacji.

- Zespół ds. opracowania przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Zespół podjął zadanie opracowania projektu ustawy – *Przepisy Ogólne Prawa Administracyjnego*. Inicjatywa podejmowana jest po raz trzeci – wcześniej próbę wprowadzenia do polskiego porządku prawnego tego rodzaju aktu podejmowała Rada Legislacyjna (w 1988 i 1996 roku); powstawał także projekt obywatelski ustawy (pod kierunkiem prof. E. Smoktunowicza; nie zebrano jednak wystarczającej ilości podpisów dla nadania mu biegu). W 2006 roku Zespół zebrał się czterokrotnie; posiedzenie inauguracyjne odbyło się w dniu 14 czerwca 2006 r. Podczas posiedzeń omówiono dotychczas podejmowane inicjatywy w tym zakresie oraz rozważono kilka zagadnień szczegółowych, które regulować będzie projektowana ustawa.

Przyjęto, iż projekt ustawy – *Przepisy Ogólne Prawa Administracyjnego* zostanie opracowany w terminie do dnia 30 września 2007 r.

- Zespół ds. reformy systemu ochrony zdrowia. Zadaniem Zespołu jest przygotowanie projektu reformy systemu ochrony zdrowia, zapewniającego realizację konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz równego dostępu obywateli do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Konstruowany model powinien gwarantować odpowiednią jakość i dostępność świadczeń medycznych oraz efektywne wykorzystanie zasobów i kontroli kosztów. Tworzony system powinien być efektywny medycznie i ekonomicznie. Posiedzenie inaugurujące prace Zespołu odbyło się w dniu 11 lipca 2006 r. Do końca roku odbyło się łącznie pięć posiedzeń, w czasie których dyskutowano diagnozę obecnego stanu systemu ochrony zdrowia oraz występujących w

nim nieprawidłowości. Szczegółowej analizie poddano zagadnienie zasad i źródeł finansowania systemu ochrony zdrowia, sposób ustalenia koszyka świadczeń gwarantowanych, zasady finansowania świadczeniodawców.

- Zespół ds. funduszy unijnych. Posiedzenie organizacyjne odbyło się w dniu 9 listopada 2006 r. Odbyły się dodatkowo dwa posiedzenia merytoryczne. Celem Zespołu jest poprawa efektywności wykorzystania funduszy unijnych z punktu widzenia potrzeb gospodarczych i społecznych Polski. Realizowana ona będzie poprzez osiąganie następujących celów: uproszczenie zasad składania wniosków i odwołań, uproszczenie zasad rozpatrywania wniosków, zagwarantowanie przejrzystości i jakości oceny wniosków, udrożnienie zasad rozliczania i wypłacania przyznanych dotacji, usunięcie ryzyk gospodarczych po stronie beneficjentów związanych z otrzymywanymi dotacjami. Podstawowym zadaniem Zespołu jest eliminacja z przepisów krajowych wszystkich wymagań nieobecnych w prawie unijnym. Wzorem dla stanu docelowego powinny być wytyczne *Regulaminu Walijskiego*.

- Zespół ds. aksjologicznych podstaw konstytucji. Zespół w 2006 roku odbył posiedzenie organizacyjne, w czasie którego omówiono cel, zakres i sposób prowadzenia prac. W przyjętym planie przewidziano dwie zasadnicze grupy zagadnień: kontekst historyczny oraz założenia aksjologiczne i struktura konstytucji nowoczesnego państwa.

- Zespół ds. reformy probacji w polskim systemie penitencjarnym. Posiedzenie inaugurujące prace Zespołu odbyło się w dniu 14 listopada 2006 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami Zespół w ciągu roku/półtora powinien wypracować plan reformy probacji wraz z ewentualnymi projektami rozwiązań ustawowych w tym zakresie. Dodatkowym efektem działalności będzie publikacja powstałych w toku prac Zespołu materiałów.

- Zespół ds. ochrony wolności i praw obywatelskich w procesie stosowania prawa. Zespół skoncentruje się na następujących trzech obszarach:

1. monitoringu jakości ochrony praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa;
2. przygotowaniu i prezentacji cyklicznych raportów nt. stanu ochrony praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa;

3. opracowywaniu lub powierzaniu do opracowania publikacji naukowych dotyczących najważniejszych zagadnień związanych z ochroną praw i wolności obywatelskich w procesie stosowania prawa.

Celem Zespołu będzie stały przegląd orzeczeń sądów, najważniejszych z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich, pod kątem wykorzystywania w tym orzecznictwie narzędzi ochrony praw i wolności obywatelskich, w szczególności:

a) zastosowania klauzul konstytucyjnych chroniących prawa i wolności obywatelskie;
b) zastosowania klauzul obecnych w międzynarodowych aktach chroniących prawa człowieka.

Monitoringiem zostaną objęte: sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy administracyjne i sądy karne. Metodologia przeglądu orzeczeń polega na ilościowym badaniu częstotliwości odwołań do klauzul chroniących prawa i wolności obywatelskie w poszczególnych obszarach orzecznictwa sądowego. Umożliwi ona m.in. zawarcie w corocznych raportach „Indeksu RPO", którym będzie współczynnik odwołań do klauzul chroniących prawa i wolności obywatelskie w orzecznictwie poszczególnych typów sądów. Przyjęto, iż Rzecznik przyznawać będzie wyróżnienia sądom, które uzyskają najlepszy współczynnik wykorzystania klauzul chroniących prawa i wolności obywatelskie, przy jednoczesnym najmniejszym odsetku uchylonych wyroków przez wyższą instancję. Wyniki monitoringu będą stanowić podstawę dla przygotowania corocznych raportów nt. ochrony praw i wolności w procesie stosowania prawa. W obszarach stosowania prawa, w których ochrona praw i wolności obywatelskich wymagałaby poprawy, zgodnie z konkluzjami raportów, przygotowywane będą prace naukowe, stanowiące wsparcie dla sądów w procesie stosowania klauzul chroniących prawa i wolności obywatelskie (publikacja jako pomoc metodyczna). W Zespole funkcjonować będą dwie grupy: programowa i robocza, którą utworzą studenci prawa. W 2006 roku odbyło się, w dniu 19 grudnia, spotkanie organizacyjne ze studentami. Ponadto, przyjęto wstępne ustalenia z członkami grupy programowej.

27. Działalność Pełnomocników terenowych RPO

Wspólną specyfiką działalności obu Zespołów Terenowych BRPO[1015] 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.

A. Zespół Terenowy we Wrocławiu

W 2006 r. w Zespole Terenowym[1016] odnotowano pewne ustabilizowanie w funkcjonowaniu Biura, statystyki pozostają na względnie stałym poziomie, choć należy podkreślić, iż największa aktywność interesantów odnotowywana jest w pierwszym kwartale roku. Spadku ilości wpływów w 2006 r. należy upatrywać przede wszystkim w prężnej współpracy Zespołu Terenowego z bezpłatnymi poradniami prawnymi (Biuro Porad Obywatelskich, Klinika Prawa na UWr.), do których niejednokrotnie przekazywane są adresy (często telefonicznie), w przypadku, gdy sprawa, którą zgłaszają interesanci wymaga porady

---

[1015] 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

[1016] Łączne zatrudnienie obejmuje 10 etatów (w tym trzech pracowników niemerytorycznych) oraz cztery osoby są zatrudnione na umowę o dzieło. Skromne możliwości kadrowe są niwelowane poprzez współdziałanie z wolontariuszami – studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. 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 z Dolnośląskim Stowarzyszeniem Pomocy Ofiarom Przestępstw „KARTA 99". Dodatkowym działaniem była współpraca z Wrocławskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych i udział w Programie „ Wrocław bez barier" Pełnomocnik terenowy współpracował z Uniwersytetem Trzeciego Wieku, gdzie 30.01.2006 r. dr Maciej Lis wygłosił wykład nt. „Zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz osób trzeciego wieku." Poza tym Rzecznik współpracował z Domem Spotkań im. Angelusa Silesiusa oraz z Towarzystwem Pomocy im. Św. Brata Alberta.

prawnej nie zaś interwencji Rzecznika. Jednocześnie dzięki pośrednictwu mediów nastąpiło zrozumienie roli i funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie można wykluczyć, iż w roku sprawozdawczym nastąpiło generalnie mniejsze zaufanie do instytucji i organów państwa działających na rzecz kontroli przestrzegania prawa i towarzysząca temu apatia społeczna.

W roku 2006 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 68,0% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi 32,0% z ogółu zakończonych) w prawie 21% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 7% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy zaś w ponad 70% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych, co stanowiło ponad 19% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 15% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa karnego, zabezpieczenia społecznego, prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych. W 2006 r. w Zespole Terenowym przyjęto 1 391 interesantów oraz udzielono 2 126 porad telefonicznych.

W wielu sprawach z zakresu problematyki prawa cywilnego w praktyce organów sądowych dało się zauważyć pomijanie możliwości zastosowania art. 5 Kpc. Jego sformułowanie powoduje, iż sądy oceniają potrzebę udzielania pouczeń z własnego punktu widzenia, a nie potrzeb stron czy uczestników postępowania. Przykładem powyższego stanu było szereg spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego[1017], w których sądy nie uwzględniając nieporadności powodów nie przywracały terminów do wnioskowania o uzasadnienie orzeczenia. Podobnie było w sprawach[1018], w których „gapiostwo" stron spowodowało brak uzasadnienia orzeczeń i uniemożliwiło Rzecznikowi ocenę zasadności zarzutów zawartych w skargach. Jest to świadectwem braku znajomości procedury związanej z instancyjnością orzekania po stronie zainteresowanych. Jednocześnie aktualna sytuacja prawna uniemożliwia Rzecznikowi**,** nawet w

[1017] RPO-521337-XX/05, RPO-507570-XX/05, RPO-523988-XX/05.
[1018] RPO-533681-XX/06, RPO-536653-XX/06.

uzasadnionych przypadkach, wnoszenie kasacji. Wprawdzie art. 387 § 4 Kpc obliguje sąd II instancji do sporządzenia uzasadnienia zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia, ale wówczas uzasadnienie jest sporządzone po wniesieniu skargi kasacyjnej, która bez znajomości uzasadnienia nie może być obszernie umotywowana prawnie.

Zauważono także swoiste wykorzystywanie przez sądy nieznajomości procedur przez strony lub wręcz korzystanie z tejże w celu zmniejszenia zaangażowania sądu w prowadzeniu konkretnej sprawy. Drastycznym przykładem może tu być sprawa[1019], w której Sąd Okręgowy zamiast wydać na posiedzeniu niejawnym zarządzenie tymczasowe w przedmiocie kontaktów wnioskodawczyni z dziećmi w czasie wakacji nie rozpoznał wniosku, aż do rozprawy, która odbyła się na 3 dni przed końcem wakacji. Prezes Sądu Okręgowego nie dopatrzył się żadnych uchybień gdyż sędzia był na urlopie (jak się okazało przez 17 dni był w pracy od czasu złożenia wniosku) i dopiero Prezes Sądu Apelacyjnego podzielił stanowisko Rzecznika, iż nastąpiło uchybienie, które spowodowane było brakiem odpowiedzialnego wyczucia dobra dzieci i emocjonalnego zaangażowania stron postępowania. Podobny wydźwięk ma sprawa[1020], w której rzekomo na skutek błędnego zarejestrowania wniosku skarżącego w biurze podawczym sądu (w 2001 r.) nie wyznaczono wokandy dla skargi o wznowienie postępowania. Interwencja Zespołu Terenowego spowodowała nadanie sprawie biegu, a Przewodniczący Wydziału osobiście przeprosił pisemnie skarżącego za zaistniałą sytuację.

Ewidentnym nadużyciem możliwości proceduralnych przez Sąd Okręgowy była sprawa[1021] odrzucenia apelacji powódki, która określiła wartość przedmiotu sporu w przedziale od 14 tys. do 20 tys. złotych. Nie mogła podać dokładnej wartości dochodzonego świadczenia wobec różnych wycen. Podkreślić należy, iż Sąd uprzednio zwolnił powódkę od kosztów postępowania apelacyjnego w całości, a ona sama zaskarżyła wyrok I instancji także w całości. Kwestia wartości przedmiotu sporu w takich okolicznościach była zagadnieniem bez znaczenia. Sąd korzystając

[1019] RPO-537529-XX/06.
[1020] RPO-532073-XX/06.
[1021] RPO-531702-XX/06.

z art. 5 Kpc powinien był co najwyżej ponownie wezwać powódkę do uzupełnienia apelacji poprzez wskazanie konkretnej kwoty, a nie odrzucać apelację. Naszych argumentów nie podzielił Prezes Sądu Okręgowego, który odmówił ustosunkowania się do zaistniałej sytuacji, gdyż do jego zadań nie należy komentowanie prawomocnych orzeczeń.

Niepokojącym zjawiskiem zaobserwowanym w 2006 r. było uniemożliwianie uprawnionym osobom ujawniania ich praw w toku postępowań sądowych (cywilnoprawnych i administracyjnych) poprzez żądanie aby wniosek o ujawnienie danych praw składali równocześnie wszyscy uprawnieni. W sprawach cywilnych dotyczyło to postępowań wieczysto-księgowych, które miały ujawnić stan prawny nieruchomości. Przykładem jest sprawa[1022], w której sądy obu instancji uznały, iż w świetle art. 35 ustawy o księgach wieczystych i hipotece wniosek o wpis do księgi wieczystej nabytych praw własności muszą złożyć wszystkie osoby, które uprzednio przed jej podziałem były współwłaścicielami nieruchomości. Zainteresowany ujawnieniem praw nie może skutecznie ich ujawnić i musi czekać na aktywność innych podmiotów, mimo iż te nie są zainteresowane treścią nowych wpisów z uwagi na pożyczkę przez nich podjętą, a zabezpieczoną, jak dotychczas, wartością całej hipoteki. Jeszcze bardziej niekorzystna sytuacja dla skarżącego – na skutek ewidentnych błędów popełnionych przez sądy przed kilkunastu laty – występuje w sprawie[1023], gdzie Sąd w 1982 r. wydał wadliwe orzeczenie w wyniku, którego doszło do licytacji nieruchomości i jej zbycia w całości mimo, iż powinno ono dotyczyć tylko części nieruchomości po uprzednim jej podziale. Skarżący skutecznie doprowadził po kilkunastu latach do uchylenia przez Sąd Najwyższy zaskarżonych postanowień dotyczących przybicia na rzecz licytantki całej nieruchomości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazując na bezpodstawność praw licytantki do całej nieruchomości. Po przeprowadzeniu podziału nieruchomości Sąd Rejonowy wydał prawidłowe postanowienie dotyczące przysądzenia licytantce części nieruchomości. Jednocześnie od 1991 r. odmawia dotychczasowemu właścicielowi wpisu jego praw. Wobec powyższego

[1022] RPO-539650-XX/06.
[1023] RPO-505060-XX/05.

skarżący wniósł powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. W wyniku kilkuletnich postępowań Sąd Rejonowy wreszcie wezwał licytantkę do przedłożenia wykazu zmian gruntowych i podziału nieruchomości. Przez 4 lata – mimo grzywien – nie złożyła stosownych dokumentów i jej spadkobierca od 2005 r. także nie wykazuje aktywności w kierunku wykonania powyższego postanowienia. W sytuacji gdy na skutek błędnego orzeczenia naruszono prawo własności skarżącego oraz gdy sąd (zobowiązany do tego z urzędu) po podziale nieruchomości nie przekazał odpisów prawomocnych orzeczeń organowi prowadzącemu ewidencję gruntów i nieruchomości, zaś akta sprawy zostały wraz z załącznikami zniszczone w czasie powodzi w 1997 r., nie można uzależniać wpisu prawa własności od naprawienia wszelkich wspomnianych nieprawidłowości przez poszkodowanego wnioskodawcę. Sprawa jest w toku i wraz z Prezesem Sądu Rejonowego prowadzone są rozmowy na temat jej jak najszybszego zakończenia.

W sprawie[1024] administracyjno-prawnej odmowa ujawnienia posiadanych uprawnień nastąpiła w postępowaniu w sprawie rekompensaty za nieruchomości pozostawione poza obecnymi granicami państwa polskiego toczącej się przed Wojewodą Dolnośląskim. W wyniku przewlekłości postępowania wniosek zainteresowanych nie został rozpatrzony w terminie pozbawiając ich możliwości załatwienia wniosku w trybie sprzed nowelizacji ustawy, tj. przed 8 lipca 2005 r. Uzasadnieniem dla przewlekłości organu była przewidywana zmiana przepisów. Z uwagi na powyższe zainteresowany złożył w lipcu 2006 r. nowy indywidualny wniosek o rozpatrzenie prawa do rekompensaty przedkładając prawomocne orzeczenie dotyczące działu spadku (nieruchomość „zabużańska" należała do rodziców) i inne wymagane ustawą dokumenty. Wojewoda uznał (ale nie w decyzji lecz w piśmie), iż nie ma prawa do indywidualnego określenia zakresu rekompensaty bez jednoczesnego wniosku pozostałych osób uprawnionych w wyniku spadkobrania. Stwierdził, że choć nie wynika to obecnie wprost z tekstu ustawy, to także po nowelizacji wymagany jest łączny wniosek wszystkich uprawnionych, o czym wprost stanowiła uprzednia regulacja.

[1024] RPO-530450-XX/06.

Zespół Terenowy oczekuje na odpowiedź dotyczącą podstaw prawnych takiego stanowiska, a w wypadku braku odpowiedzi wystąpi ze skargą na bezczynność.

Istotnym przejawem łamania praw obywateli i ich podstawowych wolności było w roku sprawozdawczym przekraczanie przez organy sądowej egzekucji ich uprawnień. W jednej ze spraw[1025] komornik zajął ruchomości nie należące do dłużnika pozbawiając ich właściciela narzędzi pracy i doprowadzając do upadku jego przedsiębiorstwa. Nadzorujący czynności komornicze sąd ingerował bezskutecznie, a kierowany osobistą niechęcią do właściciela zajętych maszyn komornik wydał ruchomości dopiero po wniesieniu pozwu przez poszkodowanego o odszkodowanie i zawiadomieniu prokuratury (obydwa środki podjęte z inicjatywy Zespołu Terenowego). Przejawem podobnego nadużycia uprawnień funkcjonariusza publicznego jest sprawa[1026], w której komornik bezzasadnie (gdyż należności zostały uiszczone przez osoby trzecie) pod pozorem wyegzekwowania rzekomych kosztów egzekucyjnych (które zresztą naliczył sobie trzykrotnie odrębnymi postanowieniami) oraz innych kosztów o łącznej wysokości 22 tys. zł doprowadził do licytacji nieruchomości wartej ponad 400 tys. zł, a zbytej za 240 tys. zł. W tej wyjątkowo kontrowersyjnej i bulwersującej sprawie dopatrzyć się można nieprawidłowości także po stronie sądu i poszczególnych sędziów. Zespół Terenowy poinformował o nieprawidłowościach organy nadrzędne i Prokuratura z wniosku Zespołu Terenowego wszczęła postępowanie w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych.

Powyższe wybrane przypadki naruszenia uprawnień dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym wykazują dobitnie, iż brak jest prawidłowej wymuszonej przepisami kontroli postępowania egzekucyjnego ze strony wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo sprawy te ujawniły daleko idącą, źle realizowaną zasadę solidaryzmu zawodowego. Izby Komornicze dopiero po dwukrotnych monitach ustosunkowały się do podnoszonych zarzutów.

[1025] RPO-535210-XX/06.
[1026] RPO-535247-XX/06.

W zakresie spraw administracyjnych, w tym prawa budowlanego, należy odnotować poprawę terminowości reakcji PINB i WINB na wskazywane nieprawidłowości i podejmowanie w tych sprawach stosownych postępowań administracyjnych. Szczególne znaczenie mają te sprawy, które inicjowane były przez skarżących już wiele lat wcześniej i dopiero w reakcji na interwencję Rzecznika rozpoczęto ich faktyczne rozpatrywanie. Przykładem jest sprawa[1027] dotycząca usunięcia niebezpiecznych odpadów stłuczki szklanej z zawartością rtęci, zalegających na terenie byłej kopalni barytu. Do czasu podjęcia sprawy przez Zespół Terenowy próby wszczynania postępowania administracyjnego w celu wymuszenia zobowiązanego podmiotu do usunięcia niebezpiecznych odpadów kończyły się niepowodzeniem. Odmowy nie miały jednak charakteru decyzji. Dopiero groźba wniesienia skargi na bezczynność spowodowała, iż w listopadzie 2006 r. Burmistrz miasta wszczął postępowanie administracyjne. Postępowanie to na bieżąco jest monitorowane.

Przy okazji spraw z zakresu problematyki administracyjnej i budowlanej powtarza się w praktyce zawężone rozumienie wspólnoty samorządowej oraz strony w postępowaniu. Osoby zainteresowane nie mogą pogodzić się z faktem niezaliczania ich do obu kategorii.

Nie poprawiła się także swoista nonszalancja w traktowaniu najemców przez zarządców nieruchomości. Poprawie uległo natomiast reagowanie właścicieli zasobów komunalnych na błędne działanie zarządców tych zasobów. W wielu sprawach, w których ewidentnie dochodziło do naruszania zasad prawidłowego zarządu, wypowiedziano niesolidnemu zarządcy umowę o zarząd (ponad 6 tys. lokali), a następca prawny priorytetowo ustosunkował się do interwencji Rzecznika.

Najwięcej poczucia krzywdy wykazali skarżący w zakresie nieuwzględniania ich wniosków rentowych i emerytalnych. Te zazwyczaj starsze osoby z reguły nie posiadają pełnomocnika procesowego, sądy nie uwzględniają ich wniosku o ustanowienie adwokata z urzędu uznając, iż sprawy nie mają zbyt skomplikowanego charakteru. Jednocześnie nieostre kryteria oceny stosowane przez sąd w zakresie oceny zdolności do pracy

[1027] RPO-513055-XX/05.

dla celów rentowych (np. kryterium posiadanych kwalifikacji) oraz pomijanie przy tej ocenie posiadanych przez zainteresowanych orzeczeń o wysokim stopniu niepełnosprawności są praktyką niezrozumiałą dla zainteresowanych[1028]. Sytuacja, w której osoba legitymująca się wysokim stopniem niepełnosprawności jest uznana przez lekarza (i komisję orzeczniczą) ZUS za osobę w pełni zdolną do pracy musi budzić wątpliwości. Owa niepełnosprawność nie powinna być całkowicie pomijana (co niekiedy ma miejsce) przy ocenie niezdolności do pracy dla celów rentowych.

Reasumując, w treści skarg i związanych z nimi badaniami Zespołu Terenowego potwierdziły się krytyczne uwagi, które były przedmiotem ubiegłorocznych spostrzeżeń. Z nieco większą ostrością ujawniła się bezpodstawność koniunkcji przydzielenia adwokata z urzędu w sprawach cywilnych tylko w przypadku uprzedniego zwolnienia od kosztów. Dla wielu skarżących było bowiem niezrozumiałe, iż sąd musi kierować się tą aprioryczną przesłanką. Warto zaznaczyć także, iż w sprawach karnych problematyka opłacania kosztów adwokata z urzędu przez oskarżonego nie jest pozbawiona obiekcji. Sąd bowiem ubogiemu oskarżonemu przydzielił obrońcę z urzędu, a następnie temuż ubogiemu skazanemu ustala koszty obrony (opinii i innych składników), choć ten nie ma możliwości ich spłaty w warunkach izolacji bez zapewnienia przychodów z pracy.

Pomimo znacznej ilości skarg wpływających do Zespołu Terenowego, które nie mogły być ze względu na stan obowiązującego prawa załatwione zgodnie z subiektywnymi oczekiwaniami skarżących, należy podkreślić, iż aż w 50-ciu przypadkach załatwiono skargi w sposób w pełni satysfakcjonujący wnioskodawców. Ponadto w ponad 15-nastu przypadkach częściowo potwierdziły się zarzuty dotyczące łamania praw obywatelskich. Dodać należy, iż ponadto w bez mała połowie spraw wskazano skarżącym na przysługujące im środki prawne, a dzięki współdziałaniu z poradniami prawnymi dodatkowo stworzono realną możliwość skorzystania z tych środków.

[1028] RPO-521339-XX/05.

B. Zespół Terenowy w Gdańsku

W 2006 r. w Zespole Terenowym[1029] spadła ilość spraw ogółem, w porównaniu z miesięcznym zakresem wpływów w 2005 r.(ze 192 do 156). Wzrosła przeciętna ilość wysyłek pism w sprawach w skali miesiąca (ze 174 do 185), co jest zrozumiałe z uwagi na kontynuację spraw uprzednio wszczętych. Zmalała liczba miesięcznych przyjęć interesantów (ze 160 w roku 2005 do 114 w miesiącu w roku 2006), natomiast wzrosła liczba wyjaśnień i porad udzielanych telefonicznie (ze 175 w roku 2005 do 198 miesięcznie w roku 2006).

W roku 2006 udzieleniem informacji zakończono postępowanie w 59,0% spraw rozpatrzonych. Ze spraw, które podjęto (co stanowi ponad 41,0% ogółu spraw zakończonych) w 19% uzyskano pozytywne rozwiązanie, w 19% odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy zaś w 62% nie potwierdziły się podnoszone przez skarżących zarzuty.

Najwięcej skarg dotyczyło prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami oraz prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych, co stanowiło ponad 17% wpływów spraw nowych. Na wyrównanym poziomie (ok. 13% wpływów) odnotowano skargi z zakresu prawa karnego i zabezpieczenia społecznego. Najmniejszy odsetek stanowiły skargi dotyczące praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych.

W zakresie problematyki konstytucyjnej znalazło się zjawisko nierównomiernego wyznaczania ławników do składów orzekających w sądach powszechnych. Dysproporcje pomiędzy poszczególnymi osobami znajdującymi się na liście ławników były bardzo znaczące. Skarżące się na to zjawisko osoby stwierdzały, że wyznaczanie ławników

---

[1029] Łączne zatrudnienie obejmuje 9 etatów (w tym dwóch pracowników niemerytorycznych). Zespół Terenowy współpracował z wolontariuszami – studentami Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. 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 z Pomorską Radą Kombatantów i Osób Represjonowanych (23.03.2006 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Rady) oraz z przedstawicielami organizacji reprezentującymi mniejszości narodowe w województwie pomorskim: Związkiem Tatarów RP, Związkiem Ukraińców, Zrzeszeniem Kaszubsko-Pomorskim oraz Wyznaniową Gminą Żydowską (27.04.2006 r. odbyło się spotkanie).

spowodowane było nieformalnymi powiązaniami, co jest szczególnie rażące w organach wymiaru sprawiedliwości.

Innym interesującym problemem było dążenie obywateli zajmujących się organizacją sportu i rekreacji do zmniejszenia stopnia prawnej reglamentacji dostępu do żeglarstwa, w tym tzw. żeglarstwa motorowego. Skarżący uważali, iż wymóg odbywania specjalnego szkolenia, składania egzaminu oraz konieczność legitymowania się odpowiednim dokumentem zezwalającym na poruszanie się po wodach sprzętem pływającym nie zawsze było uzasadnione i ograniczało prawa obywatelskie.

Niepokojącym zjawiskiem w zakresie niniejszej problematyki była niewydolność polskich służb konsularnych, szczególnie w krajach, w których zwiększyły się potrzeby pomocy konsularnej wskutek dużej ilości obywateli polskich przebywających w tych krajach.

Obywatele zwracali też uwagę, że ich prawo do informacji zostało naruszone poprzez stałą dezinformację o programach telewizyjnych; czas emisji poszczególnych pozycji programowych przeważnie był spóźniony wobec publikowanych w prasie zapowiedzi programowych, ze względu na emisję reklam. Dotyczyło to głównie telewizji komercyjnych. Natomiast skargi na natarczywość reklam (w tym większą głośność) dotyczyły również telewizji publicznej.

W ramach problematyki prawa karnego charakterystyczny jest spadek skarg na działanie prokuratury, która w 2006 r. wykazała powolną, ale wyraźną poprawę efektywności działania. Postępowania przygotowawcze trwają zbyt długo, zbyt często kończą się umorzeniem postępowania w sytuacjach, w których powinien być sporządzony akt oskarżenia. Przy czym postanowienia o umorzeniu postępowań nadal zbyt często utrzymywane są w mocy przez instancje odwoławcze prokuratury oraz sądy karne.

Zespół Terenowy w Gdańsku w 2006 r. otrzymywał też skargi na działanie sądów orzekających w sprawach karnych. Sądy nadal zbyt często niezasadnie nie dopuszczały osób pokrzywdzonych do udziału w postępowaniu. Słaba pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu karnym ciągle miała miejsce. Często jeszcze można było spotkać się z

niewłaściwym zachowaniem niektórych sędziów, którzy naruszali godność osób uczestniczących w rozprawach i to nie tylko oskarżonych.

W tej problematyce znalazły się także skargi na niewłaściwe działanie policji. Są to zarówno skargi na nadużywanie przez funkcjonariuszy środków przymusu lub nawet nadużywanie kompetencji w celach prywatnych, jak i – „z drugiej strony" – skargi na niechętne przyjmowanie zgłoszeń, zawiadomień o przestępstwie.

Zgłaszali się też obywatele, ponoszący konsekwencje zaniedbań w wykonywaniu obowiązków przez adwokatów, ich obrońców, którzy zajmując się z reguły bardzo dużą ilością spraw jednocześnie, popełniali w swoim działaniu podstawowe błędy lub zaniedbania, takie jak np. nie złożenie wniosku o uzasadnienie bardzo niekorzystnego dla klienta wyroku, nie złożenie w terminie zażalenia bądź apelacji, fałszywa informacja o treści obowiązującego prawa, często by usprawiedliwić własne błędy lub zaniedbania.

W problematyce zabezpieczenia społecznego należy zwrócić uwagę na niski poziom pracy ZUS-u i KRUS-u, przejawiający się dość częstymi błędami w naliczeniach świadczeń oraz brakiem kompetentnej informacji dla interesantów. Wskutek interwencji często dochodziło do ponownego przeliczenia przez służby ZUS–u wysokości świadczenia i ustalenia go na wyższym niż pierwotnie poziomie. Świadczy to z jednej strony o niewłaściwej pracy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ale jednocześnie o gotowości tej instytucji do współpracy z Rzecznikiem. Nadal miały miejsce skargi obywateli na przewlekłość postępowań sądowych w zakresie ubezpieczeń społecznych. Skargi te dotyczyły również treści orzeczeń sądowych. Ustalanie rzeczywistych przyczyn zjawiska przewlekłości postępowań sądowych może być bardzo przydatne w pracach nad reformą wymiaru sprawiedliwości.

W zakresie problematyki prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami, nadal pojawiały się skargi na przewlekłość postępowań sądowych oraz na treść orzeczeń. Skargi na komorników składane były zarówno przez dłużników jak i wierzycieli. Dłużnicy skarżyli się na zawyżanie kosztów postępowania egzekucyjnego oraz na metodę zaliczania ściągniętych kwot na poczet zadłużenia, która powoduje, iż suma zapłaconych przez dłużnika kwot wielokrotnie

przewyższa wysokość należności głównej długu. Zjawisko to jest trwałym elementem praktyki komorniczej. Wierzyciele skarżyli się na bezczynność komorników i nieskuteczność ich działań, szczególnie w sprawach o małej wartości przedmiotu egzekucji. Nadal częste były 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 dla obywateli. Niewątpliwie zagadnienie to wymaga pogłębionej analizy i podjęcia koniecznych działań reformujących system nadzoru budowlanego w Polsce.

Bardzo często obywatele zgłaszali problemy związane z gospodarką przestrzenną i gospodarką gruntami zwracając uwagę na nieprawidłowości w prowadzeniu tych spraw przez urzędy.

W zakresie problematyki prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych nadal bardzo częste były skargi obywateli na działanie organów spółdzielni mieszkaniowych. Władze spółdzielni utrudniały swoim członkom podejmowanie zgodnych z prawem spółdzielczym działań zmierzających do przekształceń własnościowych. Problematyka związana z działalnością spółdzielni mieszkaniowych wymaga zainicjowania działań porządkujących, gdyż naruszenia praw oraz zasad współżycia przez organy spółdzielni dotyczą znacznej ilości obywateli zamieszkałych w zasobach spółdzielczych. Spółdzielnia mieszkaniowa jako forma prawna nie spełnia należycie swoich funkcji w sytuacji, kiedy wielkość spółdzielni przekracza możliwość osobistego kontaktu jej członków; wynika to z konstrukcji prawnej spółdzielni. W Polsce mamy do czynienia z dużą ilością spółdzielni mieszkaniowych, które są reliktami systemu centralistycznego i nie realizują należycie interesów członków spółdzielni.

Obywatele składali również skargi na działanie organów gmin zajmujących się zasobami komunalnymi oraz na przedsiębiorstwa wykonujące funkcje zarządcze gminy wobec tych zasobów. Tu również dał się zauważyć brak należytej dbałości o stan techniczny lokali i budynków, zbyt biurokratyczne podejście pracowników tych przedsiębiorstw, ale jednocześnie zbyt niski poziom kultury urzędniczej.

Nadal składane były skargi obywateli na działanie podmiotów wykorzystujących swoją dominującą pozycję na rynku, w szczególności na działania Telekomunikacji Polskiej S.A., Poczty Polskiej, podmiotów dostarczających media, zwłaszcza energię elektryczną. Obywatele skarżyli się, iż treść zawartych umów jest dla nich niekorzystna i nie podlega negocjacjom. Niewłaściwy sposób traktowania klientów przez podmioty zajmujące pozycję monopolistyczną, w toku postępowania reklamacyjnego nadal była przedmiotem skarg. W tej sferze ewentualna poprawa pozycji obywatela jest niewyczuwalna.

Działania banków widziane przez pryzmat skarg obywateli uległy wyraźnej poprawie, umowy są korzystniejsze, a ich egzekwowanie, wciąż nie pozbawione błędów i naruszeń, wykazuje jednak wyraźny postęp w przestrzeganiu prawa i norm współżycia społecznego. W przypadku kredytów rolniczych problemy kredytobiorców dotyczyły częściej sytuacji z przeszłości, których konsekwencje dotykają rolników obecnie.

Skargi z zakresu prawa karnego wykonawczego, aczkolwiek wykazywały pewną tendencję malejącą, potwierdzały istnienie problemów polskiego więziennictwa, w szczególności przeludnienie zakładów karnych i zbyt małą liczbę wychowawców, w konsekwencji zakłócenie procesu resocjalizacji, bądź wręcz jej brak. Były też skargi na nadużycia władzy przez funkcjonariuszy służby więziennej bądź utrudnienia w prowadzeniu przez osadzonych korespondencji, w tym jej cenzurowanie. Bardzo duża część skarg nie znalazła potwierdzenia po dokonaniu czynności wyjaśniających.

Warte odnotowania były też skargi osadzonych na poziom i staranność opieki medycznej w zakładach karnych; skargi te w dużej części niestety były uzasadnione.

Charakterystycznym zjawiskiem jest stała tendencja zmniejszania się obszaru podkultury więziennej (tzw. „grypsujących”), co może świadczyć o właściwej organizacji czasu osadzonych. Jednak nadal brakuje w zakładach karnych pracy dla osadzonych, którzy chcieliby ją podjąć. Szczególne niekorzystne jest to w przypadku skazanych za uchylanie się od płacenia alimentów, którzy w warunkach pozbawienia wolności wyrażają chęć podjęcia pracy i realizacji sowich zobowiązań wobec osób

uprawnionych do alimentacji. Praca zarobkowa w takich sytuacjach ma zwielokrotniony walor resocjalizacyjny.

Drastyczna zmiana sytuacji na rynku pracy w stosunku do poprzedniego roku, będąca konsekwencją wyjazdów obywateli polskich w wieku produkcyjnym do innych krajów Unii Europejskiej, nie pozostała bez wpływu na ilość i treść skarg w zakresie problematyki prawa pracy. Pomimo bowiem istniejącego formalnie bezrobocia, to pracodawcy mieli trudności ze znalezieniem pracowników. Dotyczy to zwłaszcza pracowników wykwalifikowanych ale nie tylko. Nawet na obszarach strukturalnego bezrobocia, formalnie nadal się utrzymującego pracodawcy nie mogli znaleźć chętnych do pracy. Tym bardziej, że zwiększyły się znacznie aspiracje finansowe chętnych do pracy. Skutkiem powyższego jest mniejsza ilość skarg pracowników na działanie pracodawców. Pracownicy skarżyli się na opieszałość komorników w egzekucji ich roszczeń wobec pracodawców; pracodawcy na brak bezstronności sądów pracy i nieuzasadnione sprzyjanie w orzekaniu pracownikom.

Problemem był również dostęp obywateli do dokumentacji pracowniczej ich dotyczącej, a związanej z zatrudnieniem w przeszłości. Często pracodawcy powierzają dokumentację nierzetelnym archiwom bądź w ogóle zaniedbują jej archiwizację. Powoduje to negatywne konsekwencje dla byłych pracowników, którzy w różnych celach, a najczęściej w celu uzyskania świadczeń emerytalnych powinni mieć dostęp do dokumentów pracowniczych ich dotyczących.

W ramach problematyki administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców powtarzały się skargi osób niepełnosprawnych na brak dostępności do budynków użyteczności publicznej oraz środków transportu wskutek istnienia barier architektonicznych i konstrukcyjnych. W tym zakresie zmiany są powolne i dotyczą przede wszystkim budynków nowych. Modernizacje obiektów istniejących są przez instytucje zaplanowane, jednak w długiej perspektywie czasowej. Stan taki nie był akceptowany przez zgłaszających się obywateli, którzy domagali się niezwłocznego wyrównania warunków poruszania się komunikacją publiczną oraz pełnego dostępu do budynków publicznych.

W ramach problematyki prawa rodzinnego i ochrony praw osób niepełnosprawnych nadal wpływały skargi obywateli na sędziów

prowadzących postępowania w ramach sądów rodzinnych. Skarżący zarzucali sędziom rodzinnym brak zrozumienia delikatnej materii stosunków rodzinnych, co skutkowało niesprawiedliwymi orzeczeniami. Arogancja sędziów wobec uczestników postępowania niestety nadal podnoszona była w skargach obywateli.

Nowym zjawiskiem były skargi na sądy rodzinne, które w deklarowanej trosce o dobro małoletnich dzieci wydawały orzeczenia o przymusowym umieszczeniu tych dzieci w placówce opiekuńczo – wychowawczej jedynie w oparciu o przesłankę bytową, to znaczy ze względu na trudne warunki materialne, w tym mieszkaniowe, bez zaistnienia cech typowej patologii rodzinnej, poza pewną bezradnością rodziców.

Załącznik Nr 1

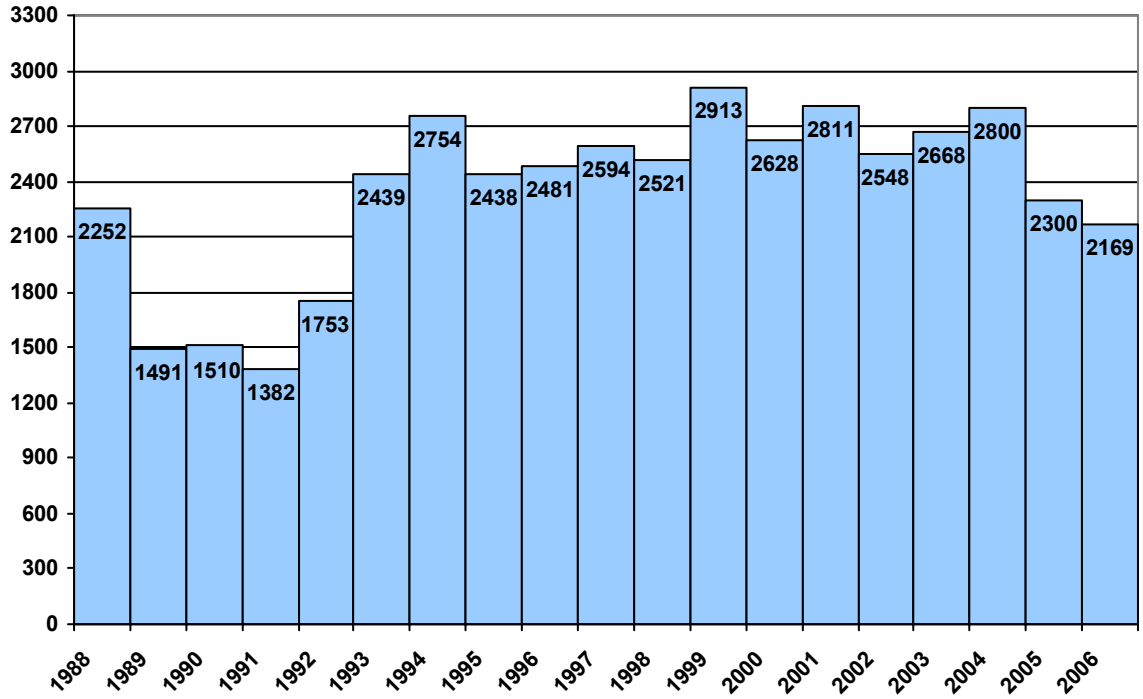
Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2005 1.01. – 31.12.	**2006** 1.01. – 31.12.	**Cały okres funkcjonowania instytucji RPO** (1.01.1988 – 31.12.2006)
Wpływ ogółem	51 643	49 387	859 464
W tym nowe sprawy	27 602	26 023	550 486
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	20 875	18 157	287 230

W 2006 roku w Biurze RPO przyjęto 6 081 interesantów oraz przeprowadzono 19 476 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

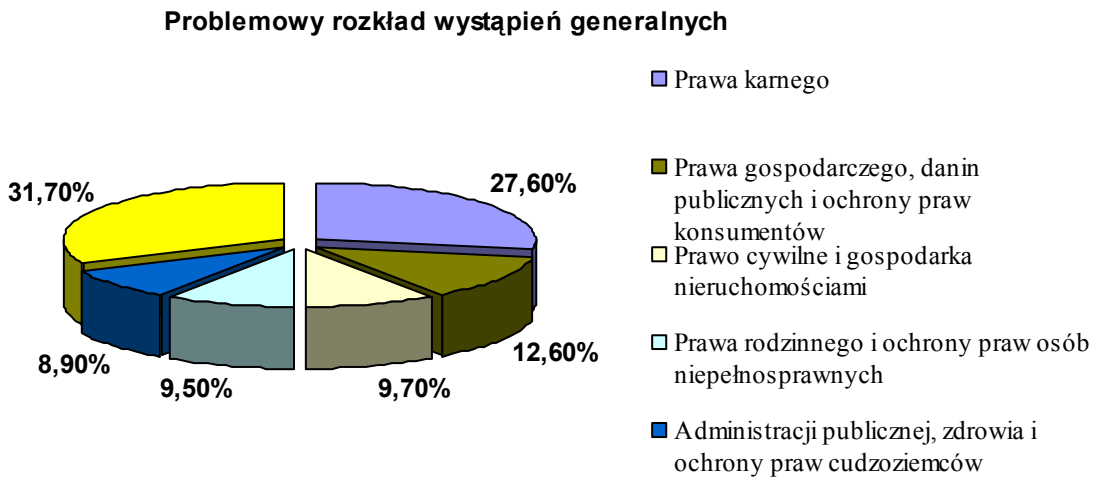
Średniomiesięczy wpływ spraw nowych w latach 1988-2006



Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	**2005**	**2006**
1) wystąpień problemowych	244	316
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	89	122
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	28	15
3) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	8	27
4) pytań prawnych do Sądu Najwyższego	10	6
5) kasacji	87	78
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	2
9) skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	5	7
10) wniosków do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	-	2
11) skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	12	11
12) wniosków o unieważnienie orzeczenia	1	1
13) przystąpił do postępowania sądowego	7	15
14) przystąpił do postępowania administracyjnego	-	5

Spośród 485 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia skierowanych przez Rzecznika w 2006 roku najwięcej dotyczyło spraw z zakresu:

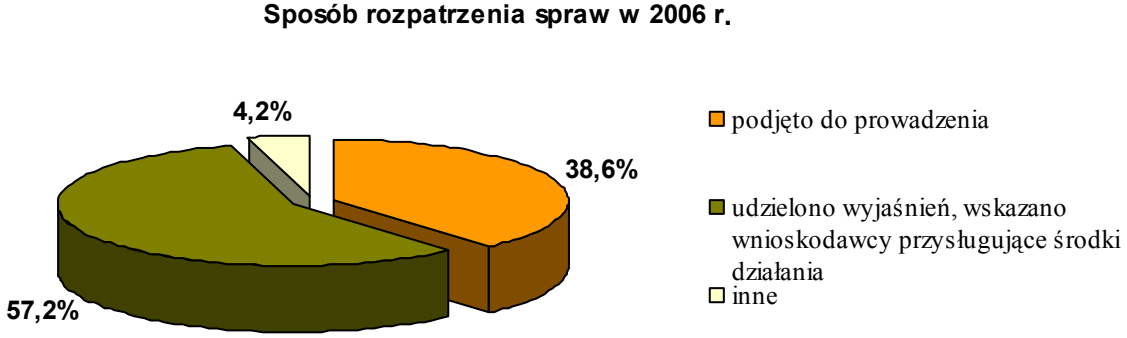
– prawa karnego	27,6 %	tj.	134 wystąpienia
– prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta	12,6 %	tj.	61 wystąpień
– prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami	9,7 %	tj.	47 wystąpień
– prawa rodzinnego	9,5 %	tj.	46 wystąpień
– administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców	8,9 %	tj.	43 wystąpienia



Sprawy rozpatrzone w 2006 roku

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 31 089 nowych spraw indywidualnych, w tym:

–	podjęto do prowadzenia	11 997 spraw
	w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1226 spraw
–	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	17 798 spraw
–	przekazano wniosek wg właściwości	357 spraw
–	zwrócono się o uzupełnienie wniosku	429 spraw
–	nie podjęto*	508 spraw



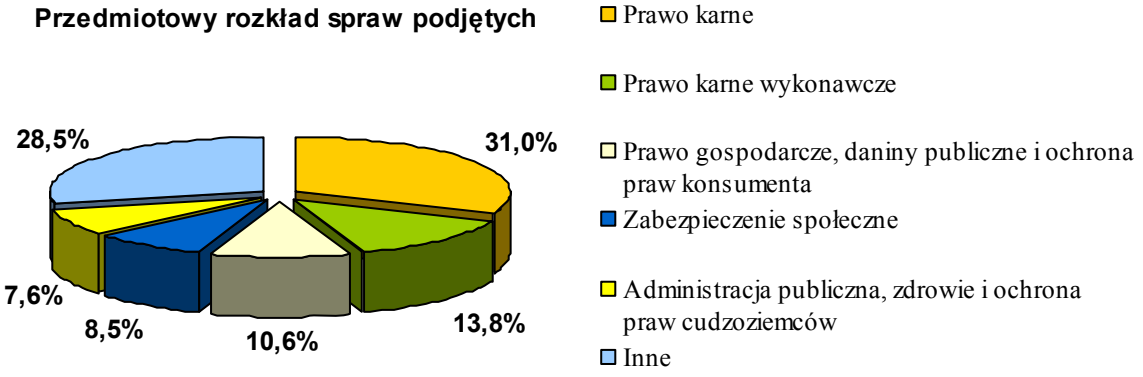
* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Spośród 31 089 spraw rozpatrzonych najwięcej było spraw z zakresu:

– prawa karnego	22,0 %	tj.	6847 spraw
– zabezpieczenia społecznego	9,9 %	tj.	3076 spraw
– prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami	9,3 %	tj.	2877 spraw
_ prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta	9,2 %	tj.	2871 spraw
_ prawa karnego wykonawczego	8,5 %	tj.	2633 sprawy
– prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych	7,2 %	tj.	2245 spraw

Z 31 089 spraw rozpatrzonych w 2006 roku podjęto do prowadzenia 11 997, w tym najwięcej było spraw z zakresu:

– prawa karnego	3714 spraw	tj.	31,0%
– prawa karnego wykonawczego	1660 spraw	tj.	13,8%
– prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta	1273 sprawy	tj.	10,6%
– zabezpieczenia społecznego	1023 sprawy	tj.	8,5%
– prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych	908 spraw	tj.	7,6%

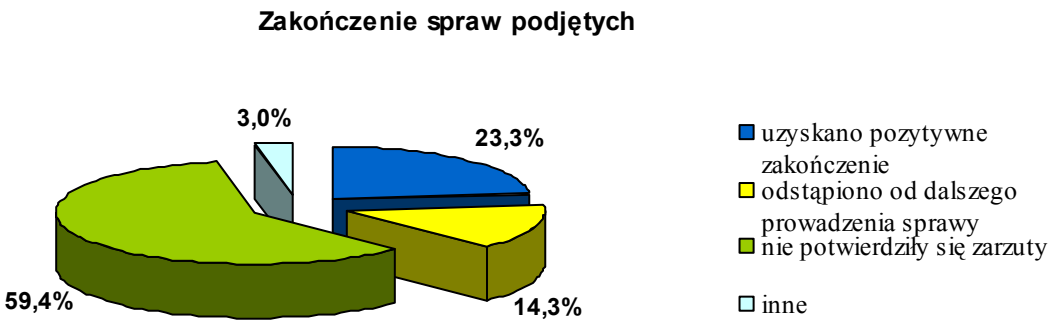


W 2006 roku zakończono postępowanie w 11 793 sprawach podjętych.

Spośród 11 793 spraw zakończonych:

1. **uzyskano rozwiązanie pozytywne** **w 23,3%**
   ze względu na:
   - zasadność zarzutów wnioskodawcy w 12,6%

	- uwzględnienie wystąpienia generalnego Rzecznika	w	10,7%
2.	**odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy**	**w**	**14,3%**
	ze względu na:		
	- toczące się postępowanie w sprawie	w	7,1%
	- upływ czasu	w	0,1%
	- nieodwracalne skutki prawne	w	0,1%
	- inne względy obiektywne- rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy	w	7,0%
3.	**nie uzyskano rozwiązania pozytywnego**	**w**	**62,4%**
	ze względu na:		
	-niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	w	59,4%
	-nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	w	2,7%
	-z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w	0,3%

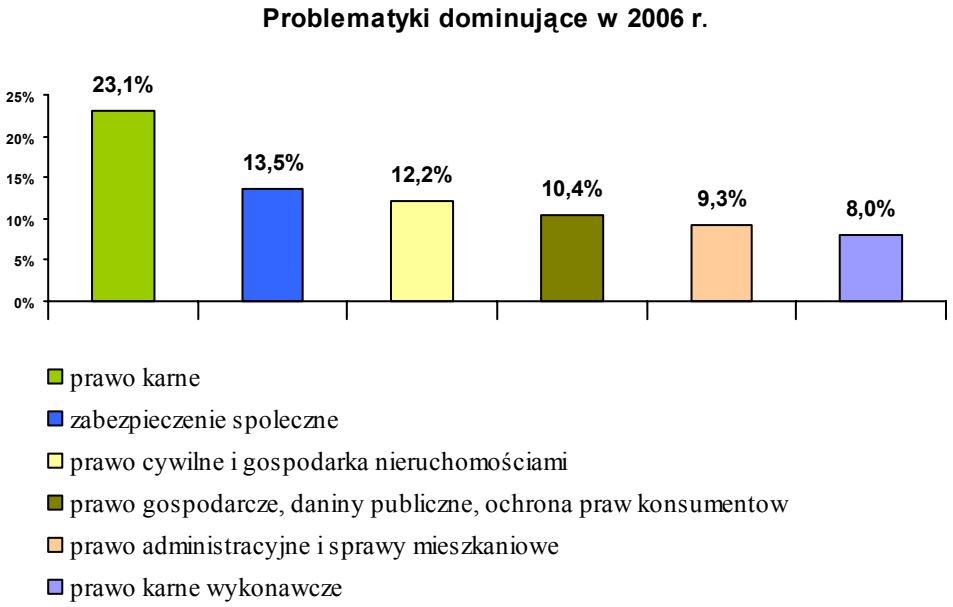


Określenie „rozwiązanie pozytywne" oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2006 r. (26 023 – 100%)

Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,9%
Prawo karne	23,1%
Zabezpieczenie społeczne	13,5%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	12,2%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	9,3%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne i ochrona praw konsumenta	10,4%
Prawo karne wykonawcze	8,0%
Prawo pracy	5,5%

Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	1,8%
Administracja publiczna, zdrowie i ochrona praw cudzoziemców	5,8%
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	6,1%
Inne	1,4%



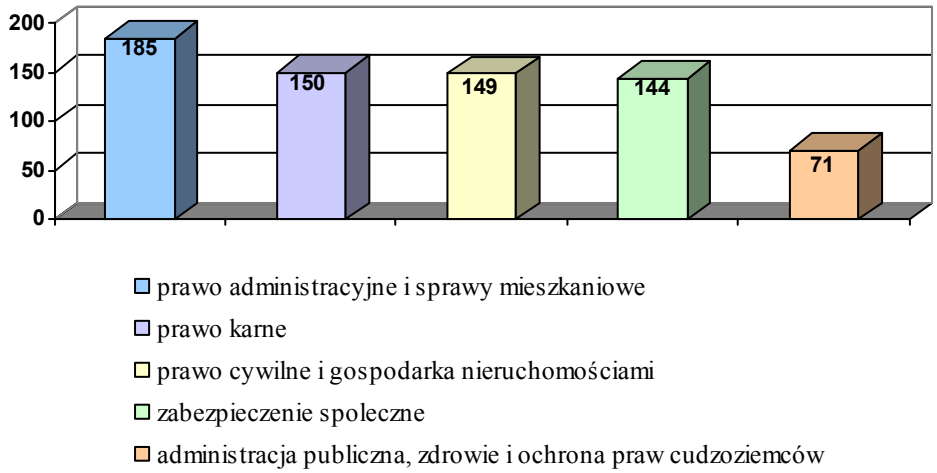
Od 2 sierpnia 2004 r. działa **Zespół Terenowy we Wrocławiu**, kierowany przez Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2006 r. wpływ ogółem do Zespołu Terenowego wyniósł 1922, w tym nowych spraw 946. 127 spraw przekazano do Biura w Warszawie. Z ogólnej liczby 6081 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1391. Rozpatrzono 1162 sprawy.

Największy wpływ w Zespole Terenowym we Wrocławiu dotyczył spraw z zakresu:

- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 19,6 % tj. 185 spraw
- prawa karnego 15,9 % tj. 150 spraw
- prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami 15,8 % tj. 149 spraw
- zabezpieczenia społecznego 15,2 % tj. 144 sprawy
- administracji publicznej, zdrowia i ochrony praw cudzoziemców 7,5 % tj. 71 spraw

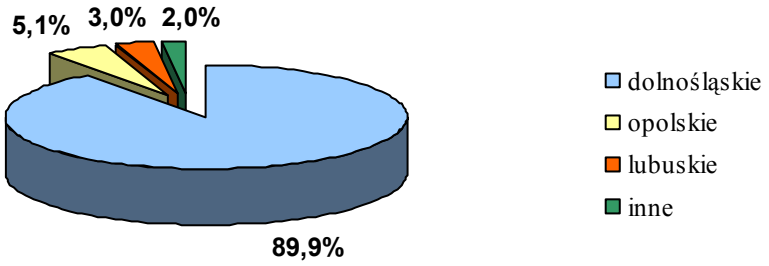
Problematyka dominująca w Zespole Terenowym we Wrocławiu



Wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w Zespole Terenowym we Wrocławiu przedstawiał się następująco:

1.	dolnośląskie	851spraw	tj.	89,9 %
2.	opolskie	48 spraw	tj.	5,1 %
3.	lubuskie	28 spraw	tj.	3,0 %
4.	inne	21 spraw	tj.	2,0 %

Wpływ spraw nowych z poszczególnych województw do ZT we Wrocławiu

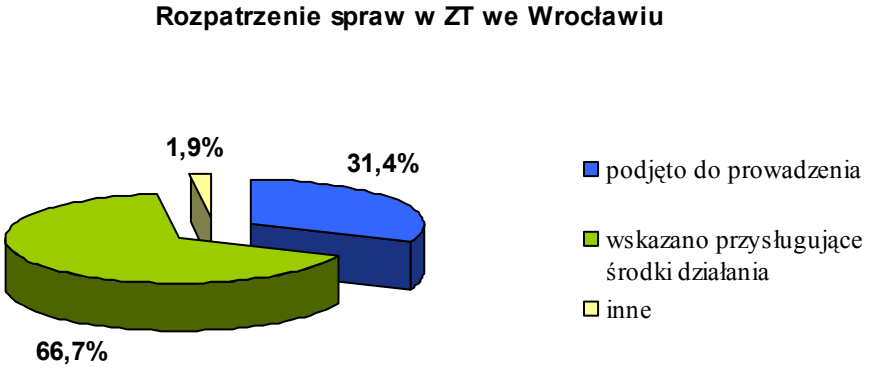


W 2005 r. w Zespole Terenowym we Wrocławiu rozpatrzono 1162 sprawy w tym :

– podjęto do prowadzenia ** 365 spraw tj. 31,4 %

**) Pojęcie „sprawy podjętej do prowadzenia" dotyczy spraw wskazujących na możliwe istnienie naruszenia praw obywatelskich, w sprawach tych Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające.

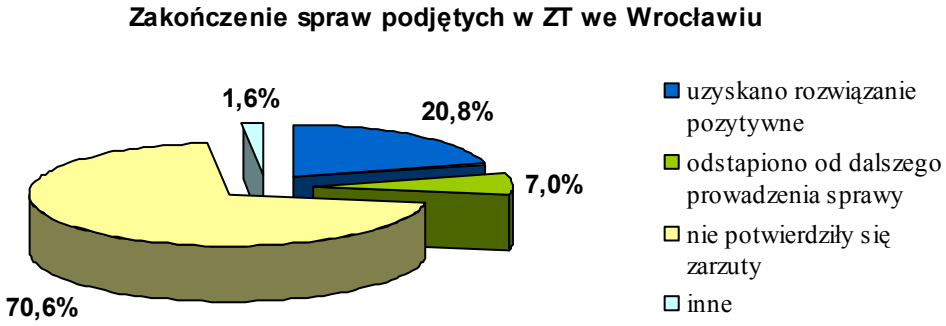
– poprzestano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania — 775 spraw tj. 66,7 %
– przekazano wniosek wg. właściwości — 12 spraw tj. 1,0 %
– zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku — 10 spraw tj. 0,9 %



W 2006 r. w Zespole Terenowym we Wrocławiu zakończono postępowanie w 371 sprawach podjętych

Spośród 371 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne — w 20,8%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy — w 7,0%
3. nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawcy — w 70,6%
4. inne — w 1,6%



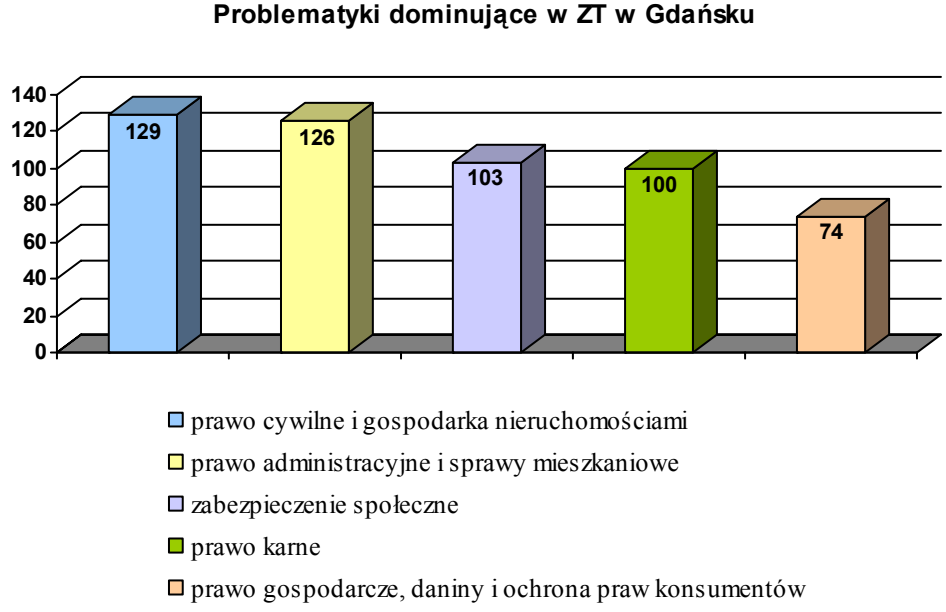
Od 16 maja 2005 r. działa **Zespół Terenowy w Gdańsku**, kierowany przez Pełnomocnika terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 2006 r. r. wpływ ogółem do Zespołu Terenowego wyniósł 1869, w tym nowych spraw wpłynęło 744. 181 spraw przekazano do Biura w

Warszawie. Z ogólnej liczby 6081 interesantów w Zespole Terenowym przyjęto 1372. Rozpatrzono 810 spraw.

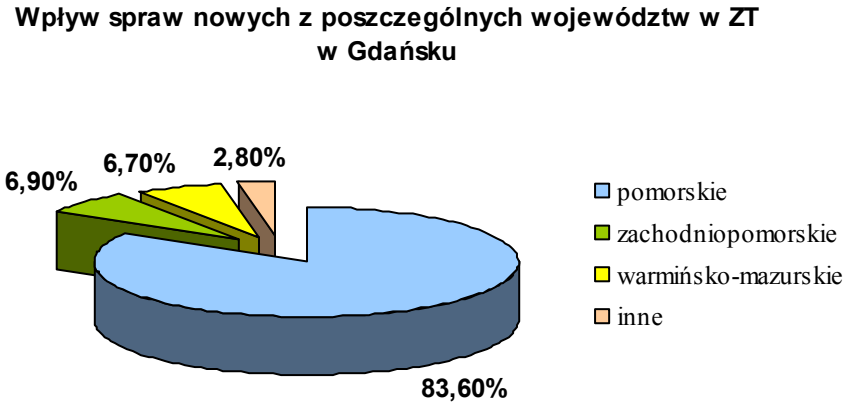
Największy wpływ w Zespole Terenowym w Gdańsku dotyczył spraw z zakresu:

- prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami 17,3 % tj. 129 spraw
- prawa administracyjnego i spraw mieszkaniowych 16,9 % tj. 126 spraw
- zabezpieczenia społecznego 13,8 % tj. 103 sprawy
- prawa karnego 13,4 % tj. 100 spraw
- prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony praw konsumenta 9,9 % tj. 74 sprawy



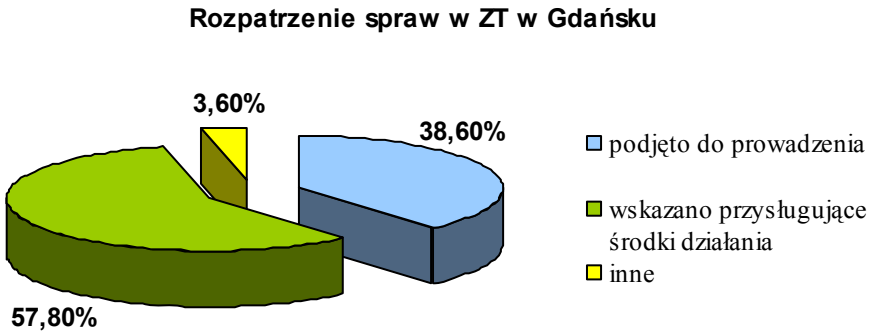
Wpływ spraw nowych z poszczególnych województw w Zespole Terenowym w Gdańsku przedstawiał się następująco:

1.	pomorskie	622sprawy	tj.	83,6 %
2.	zachodniopomorskie	51spraw	tj.	6,9 %
3.	warmińsko-mazurskie	50spraw	tj.	6,7 %
4.	inne	21spraw	tj.	2,8 %



W 2006 r. w Zespole Terenowym w Gdańsku rozpatrzono 810 spraw w tym:

– podjęto do prowadzenia	313	spraw	tj. 38,6 %
– podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2	sprawy	tj. 0,2 %
– poprzestano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania	468	spraw	tj. 57,8 %
– przekazano wniosek wg. właściwości	3	sprawy	tj. 0,4 %
– zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	17	spraw	tj. 2,1 %
– nie podjęto	7	spraw	tj. 0,9 %

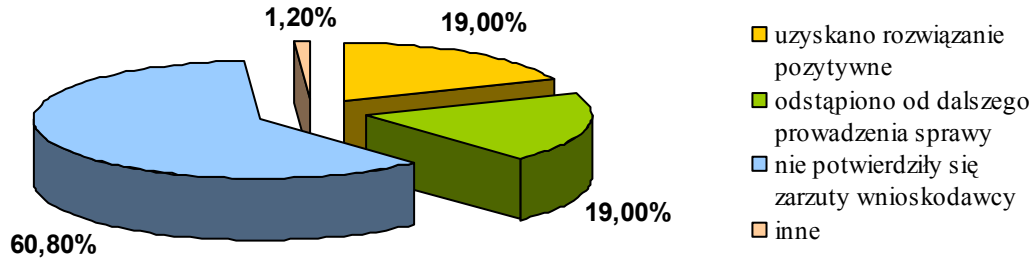


W 2006 r. w Zespole Terenowym w Gdańsku zakończono postępowanie w 331 sprawach podjętych

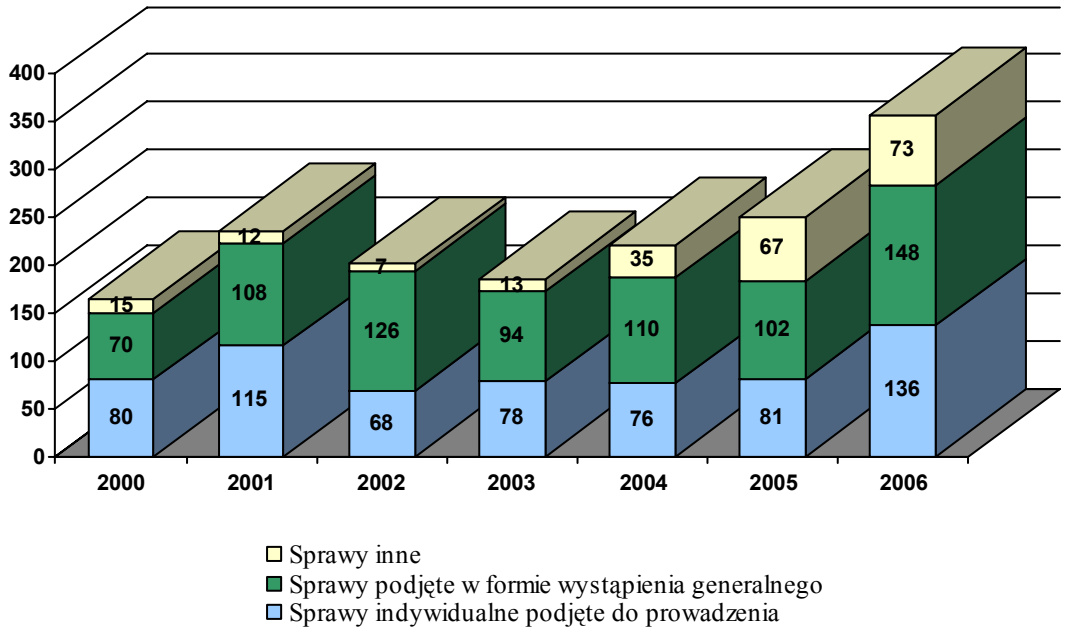
Spośród 331 spraw zakończonych:

1.	uzyskano rozwiązanie pozytywne	w	19,0%
2.	odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	w	19,0%
3.	nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawcy	w	60,8%
4.	inne	w	1,2%

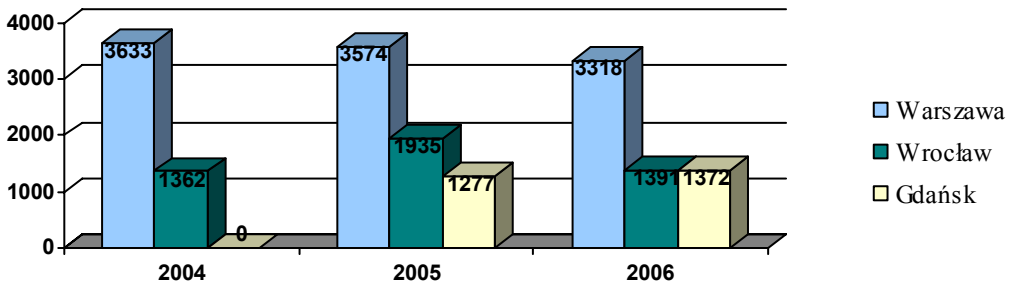
Zakończenie spraw podjętych w ZT w Gdańsku



Sprawy rozpatrzone z inicjatywy Rzecznika



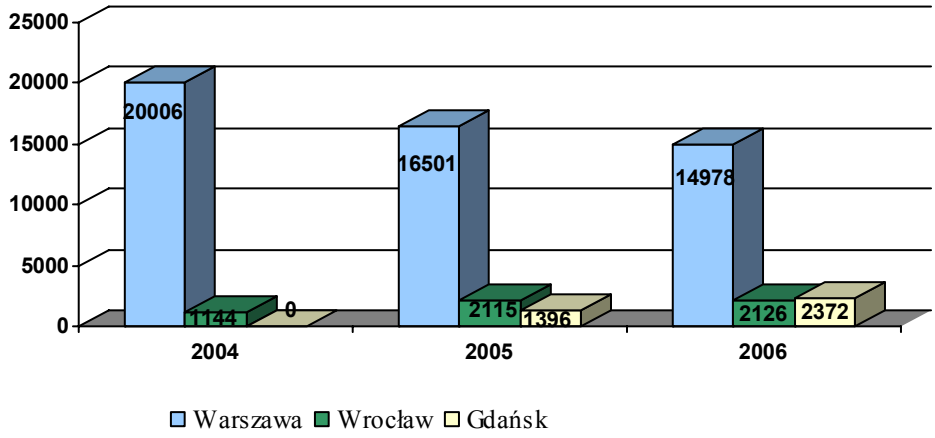
Przyjęcia interesantów w roku 2006



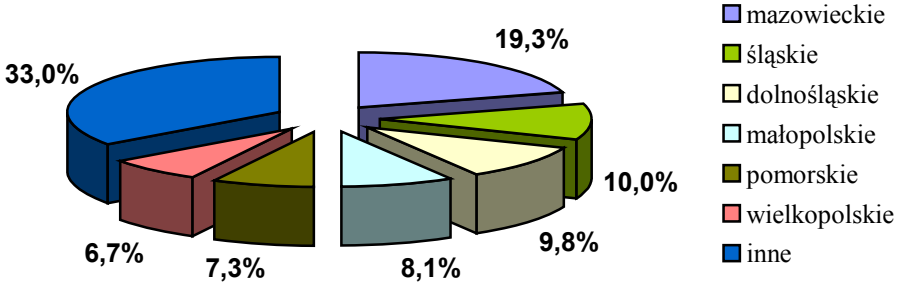
Zespół Terenowy we Wrocławiu powołano 2 sierpnia 2004 r.

Zespół Terenowy w Gdańsku powołano 16 maja 2005 r.

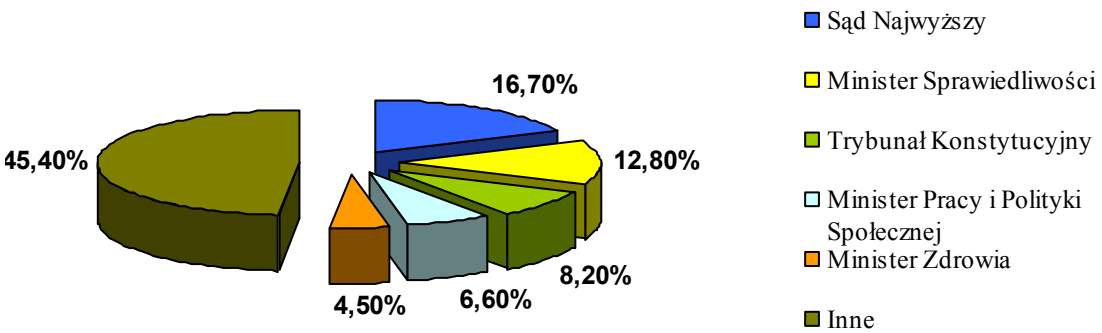
Porady telefoniczne



Największy wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



Wiodący adresaci wystąpień Rzecznika



Załącznik Nr 2

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

1. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-521871-IV/06) z 4.01.2006 r. – w sprawie zapewnienia możliwości wznowienia postępowania cywilnego w przypadku, gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał orzeczenie stwierdzające naruszenie praw.
2. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 5.01.2006 r. – w sprawie potrzeby uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA dla celów postępowań sądowych.
3. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-518444-IX/05) z 5.01.2006 r. – w sprawie ograniczeń w ponownym przystąpieniu do postępowania kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.
4. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-513112-V/06) z 6.01.2006 r. – w sprawie odszkodowania dla właściciela lokalu mieszkalnego niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego.
5. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-497263-II/05) z 9.01.2006 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.
6. **Minister Zdrowia** (RPO-521108-X/05) z 10.01.2006 r. – w sprawie finansowania kosztów badań diagnostycznych wykonywanych na żądanie powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności.
7. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-521999-X/06) z 10.01.2006 r. – w sprawie akcji oddziału antyterrorystycznego w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy.
8. **Minister Finansów, Minister Gospodarki** (RPO-519465-VI/05) z 10.01.2006 r. – w sprawie wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki,

Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wymagań metrologicznych, którym powinny odpowiadać taksometry elektroniczne oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące oraz warunków stosowania tych kas przez podatników.

9. **Minister Finansów, Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-514676-VI/05) z 10.01.2006 r. – w sprawie zasad opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci.

10. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-495652-VII/05) z 10.01.2006 r. – w sprawie kary dyscyplinarnej przewidzianej dla osób tymczasowo aresztowanych, polegającej na zakazie dokonywania zakupu artykułów dopuszczonych do sprzedaży w areszcie śledczym.

11. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-522315-II/06) z 12.01.2006 r. – w sprawie potrzeby zmiany przepisów o działaniach operacyjnych Policji.

12. **Minister Środowiska** (RPO-514372-X/05) z 12.01.2006 r. – w sprawie zróżnicowanych opłat z tytułu korzystania ze środowiska przez podmioty prowadzące działalność hodowlaną.

13. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-492273-IV/04) z 17.01.2006 r. – w sprawie uprawnienia nauczycieli zatrudnionych na terenie wsi do otrzymania działki gruntu szkolnego.

14. **Minister Gospodarki** (RPO-495538-IV/04) z 17.01.2006 r. – w sprawie braku prawnej możliwości uruchomienia procedury sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej w drugiej instancji przez Komisję Odwoławczą działającą przy Urzędzie Patentowym RP.

15. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-507829-VI/05) z 19.01.2006 r. – w sprawie przeciwdziałania praktykom lichwiarskim.

16. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-523221-X/06) z 24.01.2006 r. – w sprawie potrzeby powołania komisarza Miasta Stołecznego Warszawy.

17. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-523060-XI/06) z 24.01.2006 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w ustawie o systemie oświaty.

18. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-522084-VIII/06) z 24.01.2006 r. – w sprawie konieczności odpracowania święta, w

sytuacji gdy w tym samym tygodniu przypadają dwa dni świąteczne, oprócz niedzieli.

19. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-373598-III/01) z 24.01.2006 r. – w sprawie potrzeby wydania brakujących rozporządzeń do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

20. **Minister Rozwoju Regionalnego** (RPO-516974-VI/05) z 24.01.2006 r. – w sprawie zasad rozpoznawania przez Agencję Rozwoju Regionalnego wniosków o dofinansowanie projektów inwestycyjnych ze środków unijnych.

21. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453872-II/03) z 25.01.2006 r. – w sprawie braku skutecznego systemu ochrony ofiar przemocy w rodzinie.

22. **Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-521911-XI/06) z 26.01.2006 r. – w sprawie zasiłku z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem.

23. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-318540-V/99) z 2.02.2006 r. – w sprawie utrudnień w wykonywaniu wyroków sądowych nakazujących dłużnikom eksmisję z lokalu.

24. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-522299-II/06) z 3.02.2006 r. – w sprawie problemu powierzania przez organy samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym uprawnień do wykonywania czynności w postępowaniu wobec kierowców, którzy przekroczyli dopuszczalną prędkość.

25. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-515459-V/05) z 3.02.2006 r. – w sprawie zasad przekształcania najmu w lokatorskie prawo do lokalu.

26. **Minister Zdrowia** (RPO-524207-X/06) z 3.02.2006 r. – w sprawie systemu ratownictwa medycznego.

27. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Budownictwa** (RPO-518975-VI/05) z 6.02.2006 r. – w sprawie sposobu publikacji Regulaminów wykonawczych do Światowej Konwencji Pocztowej oraz Porozumienia dotyczącego pocztowych usług płatniczych.

28. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-519831-XI/05) z 7.02.2006 r. – w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych w stopniu głębokim.

29. **Minister Środowiska** (RPO-522854-VI/06) z 9.02.2006 r. – w sprawie monopolu przedsiębiorstwa państwowego w zakresie sporządzania planów urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych.

30. **Minister Zdrowia** (RPO-445090-VI/03) z 13.02.2006 r. – w sprawie możliwości nabywania w hurtowniach farmaceutycznych produktów leczniczych bez ograniczeń asortymentowych przez lekarzy prowadzących praktykę poza zakładami opieki zdrowotnej.

31. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-475475-IV/04) z 20.02.2006 r. – w sprawie niedofinansowania i złej organizacji organów nadzoru budowlanego.

32. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-498090-IX/05) z 20.02.2006 r. – w sprawie opóźnienia w wydaniu rozporządzenia dotyczącego rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej.

33. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-525361-VI/06) z 22.02.2006 r. – w sprawie sytuacji podatkowej marynarzy polskich zatrudnionych na statkach armatorów duńskich.

34. **Komendant Główny Policji** (RPO-522501-IX/05) z 22.02.2006 r. – w sprawie warunków pracy funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Giżycku.

35. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-517255-I/05) z 25.02.2006 r. – w sprawie zasad przeprowadzania egzaminu zawodowego na aplikacji adwokackiej i notarialnej.

36. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-521738-I/06) z 25.02.2006 r. – w sprawie braku przepisów wykonawczych dotyczących nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą.

37. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-524252-III/06) z 27.02.2006 r. – w sprawie braku uprawnień do zasiłku opiekuńczego osób prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą.

38. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-524310-VI/06) z 27.02.2006 r. – w sprawie finansowania budowy Świątyni Opatrzności Bożej w Warszawie.

39. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-526079-II/06) z 27.02.2006 r. – w sprawie opisanego w artykule prasowym przypadku braku należytej reakcji ze strony funkcjonariuszy policji.

40. **Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego** (RPO-522091-V/06) z 28.02.2006 r. – w sprawie propozycji zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

41. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-523318-III/06) z 1.03.2006 r. – w sprawie akcji informacyjnej o możliwości przeliczenia emerytur i rent.

42. **Minister Finansów** (RPO-526397-VI/06) z 3.03.2006 r. – w sprawie zasad dokonywania zwrotu nadwyżki VAT.

43. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu** (RPO-525921-I/06) z 3.03.2006 r. – w sprawie niezgodnej z prawem praktyki wydawania przez IPN zaświadczeń rozstrzygających o statusie pokrzywdzonego.

44. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-349299-V/06) z 6.03.2006 r. – w sprawie braku regulacji prawnych dotyczących kosztów utrzymania schronów zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych.

45. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-514696-III/05) z 6.03.2006 r. – w sprawie potrzeby doprecyzowania zasad opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez osoby prowadzące działalność pozarolniczą.

46. **Minister Zdrowia** (RPO-517107-IV/05) z 6.03.2006 r. – w sprawie nieprecyzyjnych kryteriów decydujących o przeprowadzaniu sekcji zwłok pacjentów zmarłych w szpitalach.

47. **Szef Służby Celnej** (RPO-490390-IX/04) z 6.03.2006 r. – w sprawie braku możliwości przeprowadzenia kontroli przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy warunków pełnienia służby funkcjonariuszy celnych w Izbach Celnych.

48. **Wojewoda Zachodniopomorski** (RPO-526451-III/06) z 6.03. 2006 r. – w sprawie opisanego w prasie przypadku prowadzenia w Szczecinie nielegalnego domu pomocy społecznej.

49. **Minister Zdrowia** (RPO-523424-X/06) z 7.03.2006 r. – w sprawie ograniczonego ze względu na wiek pacjentów dostępu do leczenia ortodontycznego, będącego świadczeniem gwarantowanym.

50. **Komendant Główny Policji** (RPO-523139-XI/06) z 7.03.2006 r. – w sprawie przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania dzieci do żebrania.

51. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-526327-VI/06) z 7.03.2006 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w formularzu PIT-40A.

52. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-353935-VII/00) z 7.03.2006 r. – w sprawie udzielenia informacji na temat liczby skarg osób pozbawionych wolności na skutki przeludnienia jednostek penitencjarnych.

53. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, do wiadomości Ministra Sprawiedliwości** (RPO-515109-IX/05) z 8.03.2006 r. – w sprawie niejasności przepisów dotyczących nieprzyjmowania do służby w formacjach mundurowych kandydatów posiadających podwójne obywatelstwo.

54. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-522502-IX/05) z 8.03.2006 r. – w sprawie kontroli stanu przestrzegania praw i wolności żołnierzy w wizytowanej jednostce wojskowej.

55. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-526689-I/06) z 8.03.2006 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do opieki konsularnej dla Polaków pracujących w niektórych państwach Unii Europejskiej.

56. **Minister Transportu i Budownictwa, Komendant Główny Policji** (RPO-526078-II/06) z 9.03.2006 r. – w sprawie stanu dróg i bezpieczeństwa na drogach w Polsce.

57. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-428351-V/03) z 11.03.2006 r. – w sprawie zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych z tytułu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej.

58. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-527361-I/06) z 14.03.2006 r. – w sprawie stanu śledztw prowadzonych przez Instytut Pamięci Narodowej wokół sprawy Jedwabnego.

59. **Komendant Główny Policji** (RPO-527471-IX/06) z 14.03.2006 r. – w sprawie opisanego w artykule prasowym problemu braku decyzji MSWiA w kwestii wypłaty pieniędzy za służbę ponadnormatywną funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Zabrzu.

60. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-525731-I/05) z 17.03.2006 r. – w sprawie niekonstytucyjności przepisów zarządzenia Nr 8 Marszałka Sejmu z 26.05.1995 r. dotyczącej wstępu publiczności na galerię w sali posiedzeń oraz wstępu dziennikarzy do sali posiedzeń i kuluarów podczas obrad Sejmu, w zakresie w jakim uniemożliwiają publiczności fotografowanie

lub filmowanie obrad oraz wprowadzają zakaz reagowania przez publiczność na przebieg obrad Sejmu.

61. **Prokurator Krajowy** (RPO-527623-II/06) z 18.03.2006 r. – w sprawie niezastosowania tymczasowego aresztowania wobec osoby podejrzanej o rozpowszechnianie treści pornograficznych z udziałem małoletnich poniżej lat 15.

62. **Wojewoda Łódzki, Prezydent Miasta Łodzi** (RPO-527791-XI/06) z 18.03.2006 r. – w sprawie naruszenia praw dziecka w niektórych placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Łodzi.

63. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-498330-X/05) z 22.03.2006 r. – w sprawie braku możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez właścicieli gospodarstw rolnych za szkody spowodowane przez niektóre gatunki zwierząt.

64. **Wicepremier – Minister Finansów** (RPO-525832-VI/06) z 22.03.2006 r. – w sprawie sytuacji podatkowej obywateli polskich podejmujących pracę za granicą.

65. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-483528-II/04) z 22.03.2006 r. – w sprawie naruszenia prawa do obrony i rzetelnego procedowania w postępowaniu wykonawczym w sprawach, w których sąd orzekł wobec sprawców czynów zabronionych środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.

66. **Prezes Głównego Urzędu Miar** (RPO-521985-VI/06) z 22.03. 2006 r. – w sprawie tachografów (urządzeń rejestrujących czas pracy kierowcy).

67. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-526052-VIII/06) z 23.03.2006 r. – w sprawie sytuacji polskich obywateli podejmujących pracę za granicą.

68. **Minister Transportu i Budownictwa** (RPO-500684-IV/05) z 23.03.2006 r. – w sprawie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej obywatela w postępowaniu wywłaszczeniowym.

69. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji i Nauki** (RPO-528206-XI/06) z 27.03.2006 r. – w sprawie listu Ministerstwa Edukacji i Nauki do kuratorów oświaty.

70. **Główny Inspektor Pracy, Wojewoda Pomorski** (RPO-528594-X/06) z 27.03.2006 r. – w sprawie warunków zatrudnienia w Stoczni Gdańskiej grupy robotników z Korei Północnej.

71. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów** (RPO-528692-VI/06) z 29.03.2006 r. – w sprawie niezgodności z

upoważnieniem ustawowym przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom.

72. **Prokurator Krajowy – Zastępca Prokuratora Generalnego** (RPO-496786-II/05) z 29.03.2006 r. – w sprawie kontroli operacyjnej rozmów telefonicznych.

73. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-428299-XI/03) z 31.03.2006 r. – w sprawie braku skutecznych środków przeciwdziałania wagarom.

74. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-499797-XI/05) z 31.03.2006 r. – w sprawie braku uprawnienia rodzica zastępczego rezygnującego z zatrudnienia – z uwagi na konieczność opieki nad przyjętym do rodziny niepełnosprawnym dzieckiem – do ubiegania się o świadczenia pielęgnacyjne.

75. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-528550-III/06) z 31.03.2006 r. – w sprawie problemu zróżnicowanych uprawnień do zasiłków macierzyńskich oraz innych problemów wymagających zmian w ramach kształtowania polityki prorodzinnej.

76. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-519048-IV/05) z 31.03.2006 r. – w sprawie potrzeby zwolnienia od kosztów sądowych rzeczników konsumentów występujących w sprawach indywidualnych.

77. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-528371-VIII/06) z 3.04.2006 r. – w sprawie kontrowersji dotyczących poddawania pracowników badaniom przy pomocy wariografu.

78. **Minister Zdrowia** (RPO-527434-VIII/06) z 3.04.2006 r. – w sprawie migracji zarobkowej personelu medycznego.

79. **Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Spraw Zagranicznych, Wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych** (RPO-526052-VIII/06) z 4.04.2006 r. – w sprawie sytuacji polskich obywateli podejmujących pracę za granicą.

80. **Marszałek Senatu RP** (RPO-524929-VIII/06) z 4.04.2006 r. – w sprawie oświadczenia senatorów wzywającego do podjęcia działań przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w celu zapobieżenia nielegalnemu pośrednictwu pracy w Wielkiej Brytanii.

81. **Minister Zdrowia** (RPO-505104-X/05) z 4.04.2006 r. – w sprawie zasad finansowania pobytu pacjentów w zakładzie opiekuńczo-leczniczym.

82. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-525930-XI/06) z 5.04.2006 r. – w sprawie „buntu" w schronisku dla nieletnich w Świdnicy.

83. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-524107-X/06) z 5.04.2006 r. – w sprawie działań podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z katastrofą na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich.

84. **Minister Zdrowia** (RPO-526377-VIII/06) z 5.04.2006 r. – w sprawie czasu pracy obowiązującego w zakładach opieki zdrowotnej.

85. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO-517255-I/05) z 6.04.2006 r. – w sprawie zasad przeprowadzania egzaminu zawodowego na aplikacji adwokackiej i notarialnej (kontynuacja wystąpienia z 25.02.2006 r.).

86. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 7.04.2006 r. – w sprawie potrzeby uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych (kontynuacja wystąpienia z 5.01.2006 r.).

87. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Szef Służby Celnej** (RPO-451191-IX/03) z 7.04.2006 r. – w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o Służbie Celnej.

88. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-491365-I/04) z 11.04. 2006 r. – w sprawie prac nad nowelizacją ustawy o funkcjach konsulów.

89. **Minister Zdrowia** (RPO-529650-X/06) z 11.04.2006 r. – w sprawie potrzeby zmiany przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz innych pracowników medycznych.

90. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-529842-VIII/06) z 11.04.2006 r. – w sprawie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

91. **Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, do wiadomości Ministra Sprawiedliwości** (RPO-412420-IX/02) z 11.04.2006 r. – w sprawie nadmiernej liczby nadgodzin, za które funkcjonariusze służb mundurowych nie otrzymują stosownego wynagrodzenia bądź ekwiwalentu w postaci czasu wolnego.

92. **Minister Zdrowia** (RPO-529649-X/06) z 12.04.2006 r. – w sprawie ochrony praw pacjentów poszkodowanych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych.

93. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-529044-V/06) z 12.04.2006 r. – w sprawie zasad ponoszenia przez żołnierzy opłat za zakwaterowanie tymczasowe w internatach.

94. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-523181-X/06) z 13.04.2006 r. – w sprawie problemów związanych z zawiadamianiem organu gminy przez administratorów domów należących do spółdzielni mieszkaniowych o niedopełnieniu obowiązku meldunkowego przez lokatorów.

95. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-481256-IV/04) z 13.04.2006 r. – w sprawie projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej.

96. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-528463-II/06) z 14.04.2006 r. – w sprawie praktyki stosowania przez sądy art. 203 § 2 Kpk dotyczącej orzekania wobec oskarżonego, na wniosek biegłych, badania psychiatrycznego połączonego z obserwacją w zamkniętym zakładzie leczniczym.

97. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-524009-X/06) z 18.04.2006 r. – w sprawie zgodności art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nakładającego na gminy liczące powyżej 300 tys. mieszkańców obowiązku uzgadniania z Prezesem Rady Ministrów projektu statutu miasta, z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu terytorialnego.

98. **Komendant Straży Miejskiej miasta stołecznego Warszawy** (RPO-528083-II/06) z 18.04.2006 r. – w sprawie informacji ujawnionych w artykule prasowym o udzielaniu korzyści majątkowych policjantom przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w zamian za potwierdzenie zatrzymania osób podejrzewanych o popełnienie czynu zabronionego.

99. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-530417-XI/06) z 19.04.2006 r. – w sprawie braku w projekcie ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania odwołania do takich wartości, jak poszanowanie demokracji, państwo prawa i prawa człowieka.

100. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-528907-VIII/06) z 19.04.2006 r. – w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez inspektorów pracy.

101. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych** (RPO-514676-VI/05) z 20.04.2006 r. – w sprawie zasad

opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz osób innych niż dzieci.

102. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-442894-I/03) z 24.04.2006 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia przepisów umożliwiających osobom niepełnosprawnym pełną realizację czynnego prawa wyborczego.

103. **Minister Finansów** (RPO-527691-VI/06) z 25.04.2006 r. – w sprawie problemu obciążania podatkiem VAT przekazywania na cele charytatywne niewykorzystanej przez przedsiębiorców żywności.

104. **Minister Finansów** (RPO-528541-VI/06) z 25.04.2006 r. – w sprawie wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym ograniczenia odliczania VAT od nabycia niektórych pojazdów samochodowych.

105. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-525942-IX/06) z 25.04.2006 r. – w sprawie wyników kontroli w niektórych jednostkach Sił Powietrznych.

106. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-525943-IX/06) z 25.04.2006 r. – w sprawie wprowadzenia w wojsku systemu zbiorowego żywienia i zapobiegania zagrożeniom (HACCP) oraz problemów kadrowych.

107. **Minister Edukacji i Nauki** (RPO-513066-XI/05) z 26.04.2006 r. – w sprawie potrzeby uregulowania procedury przeprowadzania egzaminu maturalnego.

108. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-530561-XI/06) z 28.04.2006 r. – w sprawie niejasności przepisu stosowanego przy wydawaniu decyzji w sprawach zaliczki alimentacyjnej.

109. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracyjnej i Spraw Wewnętrznych** (RPO-523142-IX/06) z 28.04.2006 r. – w sprawie potrzeby zainicjowania działań legislacyjnych zmierzających do likwidacji zapisu przyjętego w art. 1 ust. 1 ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, uzależniającego uzyskanie prawa do otrzymywania świadczenia deportacyjnego od stałego miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

110. **Minister Środowiska** (RPO-510645-IV/05) z 28.04.2006 r. – w sprawie wykorzystania nieruchomości na prace górnicze.

111. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-528075-I/06) z 10.05.2006 r. – w sprawie nierównego traktowania podczas postępowania rekrutacyjnego kandydatów na studia posiadających tzw. „starą maturę”.

112. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-517546-IX/05) z 10.05.2006 r. – w sprawie przepisów ograniczających policjantom prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym.

113. **Komendant Główny Policji** (RPO-514137-IX/05) z 11.05.2006 r. – w sprawie potrzeby zmiany praktyki przerywania postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji w związku z prognozowanym wejściem w życie nowych norm prawnych w tym zakresie.

114. **Prokurator Krajowy** (RPO-522661-II/06) z 11.05.2006 r. – w sprawie niewykorzystywania w praktyce możliwości dochodzenia w trybie art. 557 Kpk roszczeń zwrotnych od osób, które swym bezprawnym działaniem spowodowały niesłuszne skazanie bądź tymczasowe aresztowanie.

115. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO-445687-II/03) z 11.05.2006 r. – w sprawie projektu Krajowego Programu na Rzecz Ofiar Przestępstw.

116. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-529789-I/06) z 11.05.2006 r. – w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4.06.1989 r. do 19.03.2006 r.

117. **Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego** (RPO-491024-I/06) z 12.05.2006 r. – w sprawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 23.07.2004 r. dotyczącej rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie.

118. **Minister Finansów** (RPO-526347-VI/06) z 23.05.2006 r. – w sprawie niezgodności kaucji gwarancyjnej w podatku VAT z prawem unijnym.

119. **Minister Gospodarki** (RPO-526699-VI/06) z 23.05.2006 r. – w sprawie braku unormowań w zakresie badania jakości produkcji, przetwarzania i dystrybucji gazu używanego jako paliwo w pojazdach mechanicznych.

120. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-420816-V/05) z 23.05.2006 r. – w sprawie potrzeby ustawowego określenia zasad ustalania opłat za badania lustracyjne w spółdzielniach.

121. **Minister Budownictwa** (RPO-528450-V/06) z 23.05.2006 r. – w sprawie niezgodności z Konstytucją rozwiązania dotyczącego wygaśnięcia hipoteki, przewidzianego w ustawie o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości.

122. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-509478-II/05) z 23.05.2006 r. – w sprawie problemu uniemożliwiania realizacji przez pokrzywdzonego przestępstwem jego praw na wstępnym etapie postępowania przed sądem.

123. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-531953-VI/06) z 23.05.2006 r. – w sprawie skarg obywateli na działalność firm zajmujących się windykacją długów (kontynuacja wystąpienia RPO-487674-VI/04 z 15.11.2004 r.).

124. **Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Naczelnej Izby Lekarskiej** (RPO-532888-X/06) z 25.05.2006 r. – w sprawie akcji protestacyjnej lekarzy oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

125. **Minister Budownictwa** (RPO-533175-V/06) z 1.06.2006 r. – w sprawie konieczności uchwalenia przepisów tworzących spójny i kompletny system regulujący zasady ustalania i podwyższania czynszu najmu i innych opłat za używanie lokali mieszkalnych.

126. **Zastępca Komendanta Głównego Policji** (RPO-529191-II/06) z 1.06.2006 r. – w sprawie działań Policji podejmowanych w związku z używaniem przez sprawców przestępstw przeciwko wolności seksualnej i mieniu substancji chemicznych mających na celu doprowadzenie swoich ofiar do utraty przytomności.

127. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-432948-VII/03) z 6.06.2006 r. – w sprawie warunków wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w Zakładzie Karnym w Zabrzu oraz w Areszcie Śledczym w Sosnowcu.

128. **Prezydent Miasta Łodzi** (RPO-527791-XI/06) z 6.06.2006 r. – w sprawie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz możliwości rozwoju lokalnych systemów pomocy dziecku i rodzinie.

129. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-530914-V/06) z 8.06.2006 r. – w sprawie problemów właścicieli budynków mieszkalnych z odzyskaniem lokali zasiedlonych na podstawie decyzji administracyjnych przez funkcjonariuszy Policji.

130. **Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich** (RPO-531148-I/06) z 9.06.2006 r. przekazane mediom – w sprawie wolności zgromadzeń.

131. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-533883-I/06) z 9.06.2006 r. – w sprawie informacji prasowych o przyczynach odwołania Dyrektora Generalnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli.

132. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-506829-IV/05) z 12.06.2006 r. – w sprawie potrzeby zapewnienia pełniejszej ochrony osób zeznających w procesach cywilnych, w zakresie utajnienia danych adresowych świadka.

133. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-531041-III/06) z 13.06.2006 r. – w sprawie utraty prawa do wcześniejszej emerytury przez osoby, które przystąpiły do otwartych funduszy emerytalnych.

134. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-533891-II/06) z 16.06.2006 r. – w sprawie odpowiedzialności karnej lekarza za czyn polegający na uszkodzeniu ciała lub spowodowaniu rozstroju zdrowia dziecka poczętego (art. 157a § 1 Kodeksu karnego).

135. **Minister Gospodarki** (RPO-526686-VI/06) z 19.06.2006 r. – w sprawie mających wejść w życie z 1.07.2006 r. przepisów ustawy o transporcie drogowym dotyczącym warunków prowadzenia działalności gospodarczej w formie spedycji.

136. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-515967-VII/05) z 21.06.2006 r. – w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych.

137. **Minister Zdrowia** (RPO-529649-X/06) z 21.06.2006 r. – w sprawie ochrony praw pacjentów poszkodowanych przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych (kontynuacja wystąpienia z 12.04. 2006 r.).

138. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-532879-III/06) z 21.06.2006 r. – w sprawie nierównego traktowania osób podlegających represjom z tytułu deportacji do pracy przymusowej do III Rzeszy w porównaniu z osobami, które podlegały represjom stalinowskim na zesłaniu w ZSRR.

139. **Minister Zdrowia** (RPO-534441-X/06) z 21.06.2006 r. – w sprawie dostępu do leków i leczenia osób chorych na mukowiscydozę (kontynuacja wystąpienia RPO-492614-XIII/05 z 30.12.2004 r.).

140. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej Sejmu RP** (RPO-434592-III/03) z 21.06.2006 r. – w sprawie utraty

niektórych uprawnień przez byłych więźniów obozów koncentracyjnych.

141. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-532889-IX/06) z 21.06.2006 r. – w sprawie problemów stwierdzonych w czasie wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w 3 Brygadzie Zmechanizowanej Legionów w Lublinie.

142. **Komendant Główny Policji** (RPO-532424-IX/06) z 21.06.2006 r. – w sprawie przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Jeleniej Górze.

143. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-519881-III/05) z 21.06.2006 r. – w sprawie zróżnicowanych uprawnień do wypłaty nowego świadczenia emerytalnego.

144. **Komendant Główny Policji** (RPO-514137-IX/05) z 26.06.2006 r. – w sprawie praktyki przerywania postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji (kontynuacja wystąpienia z 11.05.2006 r.).

145. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440136-III/03) z 29.06.2006 r. – w sprawie zróżnicowanego terminu przedawnienia w odniesieniu do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz dochodzenia zwrotu nadpłaconych składek.

146. **Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-530628-IX/06) z 3.07.2006 r. – w sprawie sposobu przeprowadzania badań lekarskich kobiet wezwanych przez powiatową komisję lekarską w celu określenia ich zdolności do służby wojskowej.

147. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-534744-II/06) z 3.07.2006 r. – w sprawie listu otwartego pt. „Czy Polskę można nazwać krajem tolerancji”.

148. **Główny Inspektor Pracy** (RPO-535046-VIII/06) z 5.07.2006 r. – w sprawie podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie Polski.

149. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-523660-II/06) z 6.07.2006 r. – w sprawie uprawnień radców prawnych w zakresie występowania jako pełnomocnik oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu karnym.

150. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży** (RPO—530417-XI/06) z 10.07.2006 r. – w sprawie projektu ustawy o Narodowym Instytucie Wychowania.

151. **Komendant Stołeczny Policji** (RPO-535624-II/06) z 11.07.2006 r. – w sprawie manifestacji młodzieży pod budynkiem Ministerstwa Edukacji Narodowej w dniu 13.06.2006 r.

152. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka** (RPO-533994-I/06) z 12.07.2006 r. – w sprawie aplikacji adwokackich.

153. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-536277-IX/06) z 14.07.2006 r. – w sprawie sytuacji żołnierzy pełniących służbę w Polskim Kontyngencie Wojskowym Tymczasowych Sił Pokojowych ONZ w Libanie.

154. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-536499-XI/06) z 18.07. 2006 r. – w sprawie zmiany zasad przeprowadzania i oceny egzaminów maturalnych.

155. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-536046-VIII/06) z 21.07.2006 r. – w sprawie pracy Polaków za granicą.

156. **Minister Transportu** (RPO-535360-VI/06) z 24.07.2006 r. – w sprawie wymiany praw jazdy.

157. **Prezes Instytutu Pamięci Narodowej** (RPO-525921-I/06) z 24.07.2006 r. – w sprawie niezgodnej z prawem praktyki wydawania przez IPN zaświadczeń rozstrzygających o statusie pokrzywdzonego (kontynuacja wystąpienia z 3.03.2006 r.).

158. **Ombudsman Regionu Puglia we Włoszech** (RPO-513263-VIII/06) z 25.07.2006 r. – w sprawie „obozów pracy" dla Polaków w okolicach Orta Nova we Włoszech.

159. **Minister Środowiska** (RPO-533573-X/06) z 25.07.2006 r. – w sprawie skarg rolników na brak możliwości uzyskania odszkodowań z tytułu szkód łowieckich wyrządzonych przez zające w sadach.

160. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-533650-XI/06) z 26.07.2006 r. – w sprawie potrzeby zmiany procedury wydawania dowodu osobistego osobom małoletnim.

161. **Minister Zdrowia** (RPO-534441-X/06) z 27.07.2006 r. – w sprawie dostępu do leków i leczenia osób chorych na mukowiscydozę (kontynuacja wystąpienia z 21.06.2006 r.).

162. **Marszałek Senatu RP** (RPO-537427-VIII/06) z 31.07.2006 r. – w sprawie migracji zarobkowej Polaków do państw Unii Europejskiej.

163. **Minister Finansów** (RPO-527691-VI/06) z 1.08.2006 r. – w sprawie problemu obciążania podatkiem VAT przekazywania na

cele charytatywne niewykorzystanej przez przedsiębiorców żywności (kontynuacja wystąpienia z 25.04.2006 r.).

164. **Komendant Główny Policji, Prokurator Krajowy** (RPO-537181-II/06) z 1.08.2006 r. – w sprawie „obozów pracy" dla Polaków pracujących za granicą.

165. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-537329-IX/06) z 1.08.2006 r. – w sprawie opisanego w prasie przypadku umieszczenia na polskim pojeździe wojskowym emblematu niemieckiej dywizji pancernej SS.

166. **Minister Zdrowia** (RPO-522890-X/06) z 1.08.2006 r. – w sprawie naruszenia zasad finansowania świadczeń medycznych w Samodzielnym Publicznym Zespole Opieki Zdrowotnej poprzez uzależnienie wykonania badań lekarskich od zakupu tzw. „cegiełek".

167. **Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-532376-VI/06) z 3.08.2006 r. – w sprawie zwiększania natężenia dźwięku przez nadawców telewizyjnych, w trakcie emisji reklam.

168. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-532058-I/06) z 3.08.2006 r. – w sprawie niespójności i sprzeczności obowiązujących przepisów w przedmiocie opłat sądowych w sprawach o wpis stowarzyszenia do KRS.

169. **Minister Transportu** (RPO-533355-X/06) z 3.08.2006 r. – w sprawie niezgodnej z Konstytucją kumulacji sankcji za brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego.

170. **Minister Transportu** (RPO-526686-VI/06) z 3.08.2006 r. – w sprawie nowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w formie spedycji (kontynuacja wystąpienia do Ministra Gospodarki z 19.06.2006 r.).

171. **Minister Zdrowia** (RPO-537687-X/06) z 3.08.2006 r. – w sprawie zabezpieczenia opieki zdrowotnej mieszkańcom domów pomocy społecznej.

172. **Minister Zdrowia** (RPO-537569-X/06) z 4.08.2006 r. – w sprawie zabezpieczenia opieki zdrowotnej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w szczególności w szpitalach, w związku z niedostatkiem lub brakiem pracowników medycznych.

173. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-537568-III/06) z 7.08.2006 r. – w sprawie braku przepisów przejściowych dotyczących osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury w 2008 r. powodującego, że osoby te

otrzymałyby niższe świadczenie aniżeli ubezpieczeni przechodzący od 2009 r. na tzw. „emeryturę mieszaną.”

174. **Minister Zdrowia** (RPO-537307-X/06) z 7.08.2006 r. – w sprawie wniosku skierowanego do Rzecznika przez Prezesa Kampanii Przeciw Homofobii dotyczącego dyskryminacji mężczyzn homoseksualnych w zakresie honorowego krwiodawstwa.

175. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-523318-III/06) z 8.08.2006 r. – w sprawie zachowania przywilejów branżowych przez osoby przechodzące na emeryturę z systemu zaopatrzenia pracowników kolejowych do systemu powszechnego.

176. **Przewodnicząca Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (RPO-532092-VI/06) z 8.08.2006 r. – w sprawie przepisów rozporządzenia KRRiT w sprawie sposobu prowadzenia przez nadawcę ewidencji czasu nadawania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich i audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz czasu jej przechowywania.

177. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-440136-III/03) z 9.08.2006 r. – w sprawie zróżnicowanego terminu przedawnienia w odniesieniu do należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zwrotu nadpłaconych składek (kontynuacja wystąpienia z 29.06.2006 r.).

178. **Minister Zdrowia** (RPO-537395-X/06) z 9.08.2006 r. – w sprawie przeprowadzania konkursu na stanowisko Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

179. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-537937-X/06) z 10.08.2006 r. – w sprawie potrzeby podjęcia działań mających usprawnić w przyszłości usuwanie skutków opadów atmosferycznych w Warszawie.

180. **Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy** (RPO-536630-X/06) z 11.08.2006 r. – w sprawie dokumentów potwierdzających uprawnienie emerytów i rencistów do korzystania z ulgowych przejazdów w Warszawie.

181. **Minister Transportu** (RPO-514224-VI/06) z 11.08.2006 r. – w sprawie niezgodnego z ustawą o transporcie drogowym zrównania w rozporządzeniu sytuacji prawnej przewoźników nieposiadających karty opłaty drogowej z przewoźnikami

posiadającymi kartę, ale nieprawidłowo wypełnioną (kontynuacja wystąpienia z 21.11.2005 r.).

182. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-537470-IV/06) z 11.08.2006 r. – w sprawie kosztów postępowania egzekucyjnego.

183. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-513066-XI/06) z 14.08. 2006 r. – w sprawie potrzeby zapewnienia maturzystom pełnego dostępu do arkuszy egzaminacyjnych, w tym możliwości kserowania tych arkuszy, a także zagwarantowania procedury odwoławczej od decyzji dotyczących oceny egzaminów.

184. **Minister Finansów** (RPO-538404-VI/06) z 16.08.2006 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnienia od podatku środków, otrzymywanych przez osoby bezrobotne za wykonywanie prac społecznie użytecznych oraz zwolnienia od podatku, zasądzonego zadośćuczynienia.

185. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-528495-VIII/06) z 16.08.2006 r. – w sprawie sytuacji Polaków pracujących na terenie Islandii (problem braku wystarczającej opieki konsularnej).

186. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-487004-II/04) z 17.08.2006 r. – w sprawie obowiązującej obecnie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

187. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-538666-III/06) z 23.08.2006 r. – w sprawie potrzeby zapewnienia skuteczniejszej kontroli prowadzenia placówek opieki całodobowej.

188. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-517732-VII/05) z 23.08.2006 r. – w sprawie trudności w sprawowaniu przez kuratorów sądowych kontroli okresu próby skazanych, którym sąd warunkowo zawiesił wykonanie kary bez orzeczonego dozoru kuratora.

189. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-520384-III/05) z 23.08.2006 r. – w sprawie przewlekłości postępowań apelacyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

190. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-527705-XI/06) z 24.08. 2006 r. – w sprawie interpretacji przez Federalny Urząd Administracyjny w Niemczech postanowień Konwencji Nowojorskiej o dochodzeniu roszczeń alimentacyjnych za granicą.

191. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-532877-IV/06) z 24.08.2006 r. – w sprawie braku wystarczających gwarancji proceduralnych dla osób uczestniczących w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym.

192. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-492030-III/04) z 28.08.2006 r. – w sprawie zasad opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z tytułu umowy zlecenia wykonywanej w ramach wcześniej prowadzonej działalności pozarolniczej przez osoby mające ustalone prawo do emerytury lub renty.

193. **Komendant Główny Policji** (RPO-530451-IX/06) z 28.08.2006 r. – w sprawie niezgodnej z prawem praktyki ustalania przez przełożonych policjantów „limitów" osób legitymowanych oraz liczby wystawianych mandatów.

194. **Prezes Najwyższej Izby Kontroli** (RPO-536260-IX/06) z 28.08.2006 r. – w sprawie problemu likwidacji Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie.

195. **Minister Finansów** (RPO-227317-VI/06) z 28.08.2006 r. – w sprawie przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych bądź emitowanych przez Państwo Polskie.

196. **Minister Finansów** (RPO-538542-VI/06) z 28.08.2006 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn w zakresie zwolnienia od podatku darowizn dokonywanych na cele charytatywne, w tym leczenie.

197. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-383896-XI/01) z 28.08.2006 r. – w sprawie potrzeby uregulowania zasad przeprowadzania badań DNA w cywilnych postępowaniach sądowych (kontynuacja wystąpienia z 7.04.2006 r.).

198. **Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej** (RPO-534763-III/06) z 29.08.2006 r. – w sprawie braku zgodności regulacji prawa do zasiłku pogrzebowego w razie śmierci osoby pobierającej rentę socjalną z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

199. **Minister Gospodarki** (RPO-531699-VIII/06) z 29.08.2006 r. – w sprawie niewypłacania byłym pracownikom przedsiębiorstw robót górniczych ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla.

200. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości** (RPO-497263-II/05) z 30.08.2006 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.

201. **Minister Budownictwa** (RPO-536528-IV/06) z 30.08.2006 r. – w sprawie utrudnień w realizacji uprawnień zawodowych przez projektantów obiektów budowlanych.

202. **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-512676-IV/05) z 30.08.2006 r. – w sprawie ochrony praw majątkowych udziałowców wspólnot gruntowych.

203. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-536305-VI/06) z 31.08.2006 r. – w sprawie wysokości wpisu od odwołania wnoszonego do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

204. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-534838-II/06) z 1.09.2006 r. – w sprawie praktyki organów prokuratury dotyczących ścigania przestępstw z art. 226 Kodeksu karnego (znieważenie funkcjonariusza publicznego).

205. **Prezes Rady Ministrów, Minister Edukacji Narodowej, Przewodniczący Prezydium Rady Krajowej Samoobrona RP** (RPO-538825-XI/06) z 1.09.2006 r. – w sprawie akcji rozdawania podręczników szkolnych oznakowanych logo partii politycznej.

206. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-527118-XI/06) z 5.09.2006 r. – w sprawie niemożności odwołania się od stanowiska rady programowej warsztatów terapii zajęciowej, na podstawie którego może nastąpić skreślenie z listy uczestników tych warsztatów.

207. **Komendant Główny Policji, Prokurator Krajowy** (RPO-539805-II/06) z 6.09.2006 r. – w sprawie informacji w prasie o działalności firm zajmujących się tzw. przekręcaniem liczników samochodowych.

208. **Minister Finansów** (RPO-535692-VI/06) z 6.09.2006 r. – w sprawie ograniczeń kwotowych transakcji kupna lub sprzedaży dewiz w kantorach.

209. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-537181-II/06) z 8.09.2006 r. oraz **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** z 19.09.2006 r. – w sprawie naruszeń praw obywateli polskich pracujących za granicą.

210. **Minister Transportu** (RPO-540234-VI/06) z 8.09.2006 r. – w sprawie przepisów regulujących zwrot niewykorzystanej opłaty wniesionej za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych.

211. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-535353-VIII/06) z 11.09.2006 r. – w sprawie wymiaru urlopu wypoczynkowego nauczycieli zatrudnionych w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych przy szkołach podstawowych.

212. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-510021-IX/05) z 11.09.2006 r. – w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Państwowej Straży Pożarnej.

213. **Minister Gospodarki** (RPO-538543-VI/06) z 11.09.2006 r. – w sprawie kontroli prowadzonych u przedsiębiorców.

214. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-524259-III/06) z 11.09.2006 r. – w sprawie domów pomocy społecznej.

215. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia** (RPO-526377-VIII/06) z 11.09.2006 r. – w sprawie czasu pracy obowiązującego w zakładach opieki zdrowotnej (kontynuacja wystąpienia z 5.04.2006 r.).

216. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-530914-V/06) z 12.09.2006 r. – w sprawie problemów właścicieli budynków mieszkalnych z odzyskaniem lokali zasiedlonych na podstawie decyzji administracyjnych przez funkcjonariuszy Policji (kontynuacja wystąpienia z 8.06.2006 r.).

217. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-513462-III/05) z 14.09.2006 r. – w sprawie trudności z potwierdzaniem uprawnień emerytów i rencistów do bezpłatnych przejazdów na terenie Warszawy.

218. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-528243-I/06) z 14.09.2006 r. – w sprawie wątpliwości odnośnie uprawnień Krajowej Rady Rzeczników Patentowych do ustalania opłaty za aplikację.

219. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów** (RPO-539331-VI/06) z 15.09.2006 r. – w sprawie zniesienia uproszczonych form opodatkowania przewidzianego w rządowym projekcie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

220. **Prokurator Krajowy** (RPO-505801-II/05) z 19.09.2006 r. – w sprawie prac nad zmianą ustawy o prokuraturze oraz Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (kontynuacja wystąpienia z 1.12.2005 r.).

221. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-509478-II/05) z 19.09.2006 r. – w sprawie uniemożliwiania realizacji przez pokrzywdzonego przestępstwem, jego praw na

wstępnym etapie postępowania przed sądem (kontynuacja wystąpienia z 23.05.2006 r.).

222. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-522661-II/06) z 20.09.2006 r. – w sprawie dochodzenia roszczeń zwrotnych od osób, które swym bezprawnym działaniem doprowadziły do wypłaty odszkodowań przez Skarb Państwa (kontynuacja wystąpienia z 11.05.2006 r.).

223. **Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej** (RPO-540963-I/06) z 20.09.2006 r. – w sprawie incydentów o podłożu rasistowskim podczas meczu piłki nożnej.

224. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-519463-II/06) z 20.09.2006 r. – w sprawie problemu reakcji organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na publikacje o treści antysemickiej.

225. **Dyrektor Generalny Służby Więziennej** (RPO-532259-VII/06) z 25.09.2006 r. – w sprawie unormowań dotyczących wydawania osadzonym potwierdzeń odbioru korespondencji urzędowej przez administrację więzienną.

226. **Prokurator Krajowy** (RPO-540881-II/06) z 25.09.2006 r. – w sprawie zatrzymania byłego Ministra Skarbu.

227. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-532424-IX/06) z 26.09.2006 r. – w sprawie nieprawidłowości w śledztwie prowadzonym przeciwko funkcjonariuszom Policji.

228. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-522299-II/06) z 27.09.2006 r. – w sprawie problemu powierzania przez organy samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym uprawnień do wykonywania czynności w postępowaniu wobec kierowców, którzy przekroczyli dopuszczalną prędkość (kontynuacja wystąpienia z 3.02.2006 r.).

229. **Minister Finansów** (RPO-532951-VI/06) z 27.09.2006 r. – w sprawie zastrzeżeń do wprowadzenia w rozporządzeniu, zamiast w ustawie, obowiązku składania oświadczeń o przeznaczeniu nabywanych wyrobów przez kupujących olej opałowy i napędowy.

230. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-455060-II/03) z 27.09.2006 r. – w sprawie potrzeby zwiększenia możliwości dochodzenia przez ofiary przestępstw swych praw na drodze sądowej.

231. **Komendant Główny Policji** (RPO-530788-II/06) z 27.09.2006 r. – w sprawie zmuszania Polaków przebywających na terenie

Szwecji przez zorganizowane grupy przestępcze z Polski do popełniania przestępstw.

232. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-536167-V/06) z 29.09.2006 r. – w sprawie wynagrodzeń pobieranych przez notariuszy w związku z zawarciem w formie aktu notarialnego umowy przeniesienia odrębnej własności lokalu na osobę, której służy spółdzielcze prawo do takiego lokalu.

233. **Minister Transportu** (RPO-535360-VI/06) z 29.09.2006 r. – w sprawie wymiany praw jazdy (kontynuacja wystąpienia z 24.07.2006 r.).

234. **Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej Sejmu RP** (RPO-434592-III/03) z 5.10.2006 r. – w sprawie utraty niektórych uprawnień przez byłych więźniów obozów koncentracyjnych (kontynuacja wystąpienia z 21.06.2006 r.).

235. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-537488-VI/06) z 6.10.2006 r. – w sprawie uiszczania opłat sądowych od pism zawierających środki odwoławcze, wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników.

236. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-532241-IX/06) z 6.10.2006 r. – w sprawie potrzeby zmiany obowiązujących przepisów uniemożliwiających weryfikację na wniosek obywateli ich kategorii przydatności do służby wojskowej.

237. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-513066-XI/06) z 9.10.2006 r. – w sprawie tzw. amnestii maturalnej.

238. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-422343-III/02) z 10.10.2006 r. – w sprawie świadczeń wyjątkowych.

239. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-539667-XI/06) z 10.10.2006 r. – w sprawie przypadków utraty prawa do zaliczki alimentacyjnej w sytuacji, gdy przewlekłość postępowania sądowego o rozwód lub separację nie została zawiniona przez stronę postępowania.

240. **Marszałek Sejmu RP** (RPO-542349-VI/06) z 12.10.2006 r. – w sprawie potrzeby przyspieszenia procesu ratyfikacji Konwencji między Rzecząpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od zysków majątkowych.

241. **Dyrektor Caritas Polska oraz Rektorzy Polskich Misji Katolickich w Europie** (RPO-541478-VIII/06) z 12.10.2006 r. – w sprawie emigracji zarobkowej Polaków.

242. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-512517-V/05) z 13.10.2006 r. – w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania kwestii podziału spółdzielni.

243. **Komendant Główny Policji** (RPO-529615-V/06) z 13.10.2006 r. – w sprawie trybu, w jakim następuje wykonanie ostatecznych decyzji o opróżnieniu lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

244. **Minister Środowiska, Komendant Główny Straży Granicznej** (RPO-541862-X/06) z 13.10.2006 r. – w sprawie wwozu do Polski odpadów z niektórych państw europejskich.

245. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-539767-IX/06) z 13.10.2006 r. – w sprawie nieprawidłowości związanych ze stosowaniem i obowiązywaniem zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28.12.1995 r. w sprawie ustalenia wykazu chorób i schorzeń pozostających w związku ze służbą w Służbie Więziennej, z tytułu których przysługują renty i odszkodowania.

246. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-540372-X/06) z 13.10.2006 r. – w sprawie problemu przeludnienia klas szkolnych.

247. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-458685-II/03) z 16.10.2006 r. – w sprawie postulatów zmian przepisów dotyczących postępowania mediacyjnego w sprawach karnych.

248. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-531876-II/06) z 17.10.2006 r. – w sprawie ochrony praw ofiar wypadków drogowych.

249. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-542908-III/06) z 18.10.2006 r. – w sprawie trudności w realizacji przez ZUS zadań wynikających z ustawy o systemie zabezpieczeń społecznych.

250. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-542481-VII/06) z 19.10.2006 r. – w sprawie braku kryteriów odmowy udzielenia osobie tymczasowo aresztowanej zgody na widzenie z rodziną.

251. **Minister Finansów** (RPO-542997-VI/06) z 19.10.2006 r. – w sprawie potrzeby podjęcia działań zmierzających do unikania podwójnego opodatkowania obywateli polskich pracujących w Austrii, Holandii, Belgii, Danii, Finlandii oraz Islandii.

252. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-538022-VII/06) z 23.10.2006 r. – w sprawie ograniczenia uprawnień skazanych używających wyrobów tytoniowych w zakładach karnych typu półotwartego.

253. **Minister Zdrowia** (RPO-542996-X/06) z 24.10.2006 r. – w sprawie utrudnionego dostępu do leczenia osób chorych onkologicznie.

254. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-514592-II/05) z 24.10.2006 r. – w sprawie niemożności wznowienia postępowania karnego skarbowego na korzyść interwenienta.

255. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-520585-X/05) z 24.10.2006 r. – w sprawie trudności z uzyskaniem rekompensaty przez właścicieli nieruchomości, na których utworzono obszar ograniczonego użytkowania.

256. **Minister – Członek Rady Ministrów – Koordynator do spraw Służb Specjalnych** (RPO-520361-II/05) z 24.10.2006 r. – w sprawie pojawiających się w mediach informacji o przewożeniu przez terytorium Polski bądź przetrzymywania w Polsce członków terrorystycznej grupy Al-Kaida (kontynuacja wystąpienia z 12.12.2005 r.).

257. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-453872-II/03) z 27.10.2006 r. – w sprawie ochrony praw ofiar przemocy w rodzinie.

258. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-473836-II/04) z 31.10.2006 r. – w sprawie zasad stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania.

259. **Wojewoda Pomorski, Główny Inspektor Pracy** (RPO-528594-VIII/06) z 3.10.2006 r. – w sprawie warunków zatrudnienia w Stoczni Gdańskiej grupy robotników z Korei Północnej (kontynuacja wystąpienia z dnia 27.03.2006 r.).

260. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-523022-VI/06) z 7.10.2006 r. – w sprawie faktur wystawianych abonentom przez TP S.A., zawierających rozliczenie zbiorcze za kilka lub kilkanaście miesięcy.

261. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-534590-II/06) z 7.10.2006 r. – w sprawie postępowania ułaskawieniowego.

262. **Komendant Główny Policji** (RPO-530140-IX/06) z 7.10.2006 r. – w sprawie urlopów policjantów.

263. **Prezes Rady Ministrów, do wiadomości Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-536046-VIII/06) z 7.11.2006 r. – w sprawie potrzeby powołania instytucji polskich „oficerów łącznikowych" przy ministerstwach właściwych ds. zatrudnienia w państwach „Starej" Unii Europejskiej oraz państwach będących w strukturach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w których zatrudniani są licznie obywatele polscy.

264. **Minister Transportu** (RPO-525582-VI/06) z 8.11.2006 r. – w sprawie braku możliwości zdawania egzaminu na prawo jazdy przez osoby czasowo przebywające za granicą z powodu podjęcia pracy lub nauki.

265. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-543679-II/06) z 9.11.2006 r. – w sprawie skarg kierowanych przez obywateli Polski do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

266. **Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty** (RPO-543204/VI/06) z 13.11.2006 r. – w sprawie regulaminu świadczeń usług telekomunikacyjnych.

267. **Prezes Rady Ministrów** (RPO-508492-V/06) z 14.11.2006 r. – w sprawie mieszkań zakładowych.

268. **Minister Budownictwa** (RPO-532014-IV/06) z 14.11.2006 r. – w sprawie uregulowania kwestii wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa obrotu nieruchomościami.

269. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-541369-IX/06) z 14.11.2006 r. – w sprawie kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy w 7 Pomorskiej Brygadzie Obrony Wybrzeża – Słupsk.

270. **Minister Obrony Narodowej** (RPO-539608-IX/06) z 15.11.2006 r. – w sprawie dokumentów poświadczających posiadanie prawa oraz pobieranie renty rodzinnej po żołnierzu zawodowym.

271. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-529324-IV/06) z 16.11.2006 r. – w sprawie właściwości miejscowej sądu w sytuacjach, gdy prowadzony jest proces przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej wadliwym orzeczeniem bądź bezczynnością sądu.

272. **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** (RPO-542673-III/06) z 17.11.2006 r. – w sprawie pomocy dla gospodarstw rolnych dotkniętych skutkami suszy.

273. **Główny Inspektor Pracy** (RPO-543261-VIII/06) z 17.11.2006 r. – w sprawie wysokości wynagrodzeń wypłacanych pracownikom sieci hipermarketów.

274. **Minister Budownictwa** (RPO-542704-V/06) z 20.11.2006 r. – w sprawie przepisów dotyczących przyznawania dodatków mieszkaniowych.

275. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-536421-VIII/06) z 20.11.2006 r. – w sprawie właściwej formy zmiany warunków pracy i płacy nauczycieli mianowanych.

276. **Minister Transportu** (RPO-531876-II/06) z 20.11.2006 r. – w sprawie bezpieczeństwa na drogach.

277. **Publiczny Obrońca Praw Republiki Czeskiej** (RPO-535047-VIII/06) z 20.11.2006 r. – w sprawie Polaków pracujących na terenie Republiki Czeskiej.

278. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-542756-I/06) z 21.11.2006 r. – w sprawie potrzeby nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych w celu uwzględnienia orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

279. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-523562-I/06) z 21.11.2006 r. – w sprawie potrzeby unormowania statusu asesorów, w związku z postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego skierowanym do Sejmu RP.

280. **Minister Budownictwa** (RPO-534593-IV/06) z 22.11.2006 r. – w sprawie zaskarżalności niektórych rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego.

281. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-483054-II/04) z 22.11.2006 r. – w sprawie braku możliwości zaskarżenia zarządzenia w przedmiocie odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu.

282. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-543697-IX/06) z 23.11.2006 r. – w sprawie braku możliwości skorzystania z urlopu wychowawczego przez mężczyznę – policjanta.

283. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-544663-II/06) z 23.11.2006 r. – w sprawie wyrażania przez prokuratora lub sąd zgody na ujawnienie danych osobowych i publikację w prasie wizerunku osób podejrzanych (oskarżonych).

284. **Rzecznik Praw Obywatelskich (Ombudsman) Islandii, Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-528495-VIII/06) z 23.11.2006 r. – w sprawie przypadków naruszania praw pracowniczych obywateli polskich pracujących w Islandii.

285. **Minister Budownictwa** (RPO-478347-V/04) z 27.11.2006 r. – w sprawie lustracji przeprowadzonej w Spółdzielni Mieszkaniowej „Ziemi Krakowskiej".

286. **Prokurator Krajowy** (RPO-534838-II/06) z 27.11.2006 r. – w sprawie wszczynania i prowadzenia przez prokuratury postępowań przygotowawczych przeciwko dziennikarzom o czyn z art. 226 § 1 Kodeksu karnego (znieważenie funkcjonariusza publicznego).

287. **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – Przewodniczący Zespołu ds. Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi** (RPO-541177-II/06) z 27.11.2006 r. – w sprawie przypadków handlu dziećmi w celu nielegalnej adopcji.

288. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-544476-XI/06) z 28.11.2006 r. – w sprawie braku możliwości otrzymania jakiegokolwiek wsparcia finansowego na rzecz dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców, w sytuacji oddalenia przez sąd powództwa o alimenty.

289. **Komendant Główny Policji** (RPO-539592-II/06) z 28.11.2006 r. – w sprawie problemu udzielania informacji o zgromadzonych przez Policję materiałach operacyjnych.

290. **Minister Transportu** (RPO-534698-VI/06) z 30.11.2006 r. – w sprawie potrzeby umożliwienia wydawania zaświadczeń o uprawnieniach do kierowania pojazdami, na czas oczekiwania na wydanie prawa jazdy.

291. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Zdrowia** (RPO-230517-VII/04) z 30.11.2006 r. – w sprawie postępowania ze sprawcami przestępstw o charakterze seksualnym.

292. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** (RPO-539146-VI/06) z 30.11.2006 r. – w sprawie finansowania zadań zleconych przez gminy.

293. **Komendant Główny Policji** (RPO-545397-II/06) z 1.12.2006 r. – w sprawie działań Policji podjętych w sprawie leku „Corhydron".

294. **Prezes Wyższego Urzędu Górniczego oraz Główny Inspektor Pracy** (RPO-545954-VIII/06) z 4.12.2006 r. – w sprawie

wypadku w Kopalni Węgla Kamiennego „Halemba” w Rudzie Śląskiej.

295. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-538280-XI/06) z 4.12.2006 r. – w sprawie zgodności z obowiązującymi przepisami wprowadzenia do średniej ocen w szkole stopnia z religii.

296. **Sekretarz Generalny Rady Europy** (RPO-520361-II/05) z 6.12.2006 r. – w sprawie działań Rzecznika Praw Obywatelskich podjętych w celu wyjaśnienia informacji pojawiających się w mediach o rzekomym przetrzymywaniu w Polsce członków Al-Kaidy.

297. **Prokurator Krajowy** (RPO-462665-II/04) z 7.12.2006 r. – w sprawie naruszania przez pracodawców praw osób zatrudnionych.

298. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-545972-VIII/06) z 7.12.2006 r. – w sprawie agencji pośredniczących w skierowaniu do pracy za granicą.

299. **Minister Zdrowia** (RPO-546048-X/06) z 7.12.2006 r. – w sprawie opieki paliatywnej dla dzieci.

300. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-534397-IV/06) z 8.12.2006 r. – w sprawie trudności w realizowaniu zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne działanie władzy publicznej.

301. **Minister Środowiska** (RPO-538505-X/06) z 8.12.2006 r. – w sprawie uciążliwych dla okolicznych mieszkańców zapachów pochodzących z zakładów przemysłowych.

302. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-487848-II/04) z 11.12.2006 r. – w sprawie długotrwałego prowadzenia przez organy Policji czynności wyjaśniających wobec kierowców przekraczających dozwoloną prędkość.

303. **Minister Zdrowia** (RPO-545822-III/06) z 11.12.2006 r. – w sprawie potrzeby ustawowego uregulowania definicji „zamieszkania” w celu uniknięcia rozbieżnej praktyki stosowania przepisów o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osoby czasowo przebywające na terenie państw trzecich.

304. **Prezydent RP** (RPO-545868-I/06) z 12.12.2006 r. – w sprawie kontrowersji wokół przepisu nowej ustawy lustracyjnej dotyczącego przestępstwa pomówienia Narodu Polskiego.

305. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-544990-IV/06) z 15.12.2006 r. – w sprawie ustanawiania obrońcy z urzędu oraz obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej.

306. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-546726-VII/06/ z 15.12.2006 r. – w sprawie widzeń osób tymczasowo aresztowanych z małoletnimi dziećmi.

307. **Dowódca Wojsk Lądowych** (RPO-544804-IX/06) z 15.12.2006 r. – w sprawie kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy pełniących służbę w Ośrodku Szkolenia Kierowców 2 Brygady Zmechanizowanej – Czarne.

308. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-547239-III/06) z 18.12.2006 r. – w sprawie zadośćuczynienia dla działaczy opozycji z lat 80-tych.

309. **Minister Sprawiedliwości** (RPO-546030-XI/06) z 19.12.2006 r. – w sprawie opłat sądowych w sprawach o ustalenie ojcostwa lub macierzyństwa.

310. **Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny** (RPO-546847-II/06) z 21.12.2006 r. – w sprawie potrzeby wprowadzenia do polskiego systemu prawnego środka, który strona postępowania przygotowawczego mogłaby wykorzystać w przypadku przewlekłości tego postępowania.

311. **Minister Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-546145-XI/06) z 21.12.2006 r. – w sprawie niemożności uzyskania na rzecz dziecka zasiłku rodzinnego i dodatków przewidzianych w ustawie o świadczeniach rodzinnych, w sytuacji, gdy jedno z rodziców nie złoży rocznego zeznania podatkowego w urzędzie skarbowym.

312. **Minister Spraw Zagranicznych** (RPO-545487-X/06) z 22.12. 2006 r. – w sprawie potrzeby podjęcia działań na rzecz warunków obsługi interesantów przez Konsulat Generalny we Lwowie.

313. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-540372-X/06) z 27.12.2006 r. – w sprawie braku przepisów określających minimalną powierzchnię klasy i wolną objętość pomieszczenia przypadających na jednego ucznia.

314. **Wystąpienie do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej** (RPO-527118-XI/06) z 27.12.2006 r. – w sprawie warsztatów terapii zajęciowej.

315. **Senatorzy RP – członków Senatorskiego Klubu Narodowego** (RPO-548019-I/06) z 29.12.2006 r. – w sprawie zbadania oskarżeń pod adresem arcybiskupa Stanisława Wielgusa, nowego metropolity warszawskiego (odpowiedź na oświadczenie członków Senatorskiego Klubu Narodowego z

dnia 21.12.2006 r. skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich).

316. **Minister Edukacji Narodowej** (RPO-547816-XI/06) z 29.12. 2006 r. – w sprawie ankiet dotyczących zajęć – wychowanie do życia w rodzinie, zawierających pytania dotyczące uczennic w ciąży.

Załącznik Nr 3

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

a) Złożone w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-521468-I/05 z 24.01.2006 r.** – w sprawie tzw. ustawy medialnej. **Częściowo uwzględniony** (wyrok z dnia 23.03.2006 r., sygn. akt K 4/06).
2. **RPO-482611-I/04 z 27.02.2006 r.** – w sprawie pisowni nazwisk przy wpisywaniu do polskich ksiąg stanu cywilnego zagranicznych aktów stanu cywilnego (sygn. akt W 1/06).
3. **RPO-489470-VI/04 z 10.03.2006 r.** – w sprawie opodatkowania przychodów z kontraktów menedżerskich (sygn. akt K 11/06).
4. **RPO-513011-VI/05 z 27.03.2006 r.** – w sprawie nieprecyzyjnego przepisu dotyczącego obowiązkowych wpłat od podmiotów związanych z produkcją i dystrybucją filmów na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej. **Oddalony** (wyrok z dnia 9.10.2006 r., sygn. akt K 12/06).
5. **RPO-498410-V/05 z 31.03.2006 r.** – w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 29.06.2006 r., sygn. akta U 3/06).
6. **RPO-533079-VI/06 z 05.06.2006 r.** – w sprawie przepisów podatkowych dyskryminujących obywateli polskich pracujących za granicą (sygn. akt K 18/06).
7. **RPO-518696-V/05 z 05.06.2006 r.** – w sprawie zbyt krótkiego terminu do wniesienia roszczenia odszkodowawczego w sprawach podatkowych (sygn. akt K 17/06).
8. **RPO-502028-V/05 z 22.06.2006 r.** – w sprawie braku możliwości skutecznego wykonania wyroków orzekających eksmisję, w tym wobec osób znęcających się nad rodziną (sygn. akt K 19/06).
9. **RPO-476912-IV/04 z 01.08.2006 r.** – w sprawie braku podstaw prawnych do żądania odszkodowania za ograniczenia w

korzystaniu z nieruchomości położonej w odległości mniejszej niż 50 metrów od stopy wału przeciwpowodziowego (sygn. akt K 28/06).

10. **RPO-522854-VI/06 z 21.08.2006 r.** – w sprawie monopolu przedsiębiorstwa państwowego w zakresie sporządzania planów urządzenia lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych (sygn. akt K 29/06).
11. **RPO-518786-XI/05 z 19.09.2006 r.** – w sprawie braku uprawnienia do zaliczki alimentacyjnej osoby uczącej się, która uzyskała wyrok sądu orzekający alimenty po osiągnięciu pełnoletności (sygn. akt K 32/06).
12. **RPO-541272-XI/06 z 02.10.2006 r.** – w sprawie tzw. amnestii maturalnej (sygn. akt U 5/06).
13. **RPO-528692-VI/06 z 06.10.2006 r.** – w sprawie niekonstytucyjności przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25.05.2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (sygn. akt U 6/06).
14. **RPO-542175-X/06 z 12.10.2006 r.** – w sprawie jednorazowych pożyczek od państwa dla zakładów pracy chronionej (sygn. akt U 7/06).
15. **RPO-540881-II/06 z 23.10.2006 r.** – w sprawie zasad zatrzymywania osób podejrzanych na podstawie zarządzenia prokuratora (sygn. akt K 34/06).

b) Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-428205-VI/03 z 08.10.2004 r.** – w sprawie opłat za wydanie karty pojazdu dla pojazdów sprowadzanych z zagranicy. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 17.01.2006 r., sygn. akt U 6/04).
2. **RPO-446016-V/03 z 12.10.2004 r.** – w sprawie trybu egzekwowania opłat za nielegalny pobór paliw lub energii. **Oddalony** (wyrok z dnia 10.07.2006 r., sygn. akt K 37/04).

3. **RPO-480404-IV/04 z 25.10.2004 r.** – w sprawie sposobu ustalania tabel wynagrodzeń dla twórców. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 24.01.2006 r., sygn. akt SK 40/04).

4. **RPO-480495-VIII/04 z 07.01.2005 r.** – w sprawie pozbawienia niektórych pracowników samorządowych prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 21.02.2006 r., sygn. akt K 1/05).

5. **RPO-471539-IV/04 z 28.01.2005 r.** – w sprawie wynagrodzenia współtwórców utworu audiowizualnego. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 24.05.2006 r., sygn. akt K 5/05).

6. **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. **Oddalony** (wyrok z dnia 19.09.2006 r., sygn. akt K 7/05).

7. **RPO-481342-I/04 z 10.03.2005 r.** – w sprawie ograniczeń praw wyborczych w wyborach samorządowych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 20.02.2006 r., sygn. akt K 9/05).

8. **RPO-495925-VI/05 z 16.03.2005 r.** – w sprawie ograniczeń w przekazywaniu 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. **Oddalony** (wyrok z dnia 13.06.2006 r., sygn. akt K 11/05).

9. **RPO-504849-VIII/05 z 17.05.2005 r.** – w sprawie prawa do zasiłków przedemerytalnych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 18.09.2006 r., sygn. akt SK 15/05).

10. **RPO-503543-V/05 z 20.05.2005 r.** – w sprawie niższego ekwiwalentu mieszkaniowego dla żołnierzy zawodowych. **Oddalony** (wyrok z dnia 27.06.2006 r., sygn. akt K 16/05).

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. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 30.01.2006 r., sygn. akt K 19/05).

12. **RPO-505746-I/05 z 30.06.2005 r.** – w sprawie wolności zgromadzeń. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 18.01.2006 r., sygn. akt K 21/05).

13. **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 osiąganych przez osoby fizyczne. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 3.10.2006 r., sygn. akt K 30/05).

14. **RPO-509153-V/05 z 24.08.2005 r.** – w sprawie podwyżek czynszów i innych opłat za używanie lokali. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 17.05.2006 r., sygn. akt K 33/05).

15. **RPO-497234-XI/05 z 31.08.2005 r.** – w sprawie stypendiów dla dzieci byłych pracowników przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 11.09.2006 r. sygn. akt K 36/05).

16. **RPO-512818-II/05 z 08.09.2005 r.** – w sprawie zaostrzenia sankcji karnej za przestępstwo określone w art. 148 § 2 Kodeksu karnego. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 21.09.2006 r. sygn. akt K 39/05).

17. **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. **Oddalony** (wyrok z dnia 4.07.2006 r., sygn. akt K 43/05).

18. **RPO-494861-VIII/05 z 13.10.2005 r.** – w sprawie odmowy wypłaty świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 27.11.2006 r., sygn. akt K 44/05).

19. **RPO-513948-X/05 z 13.10.2005 r.** – w sprawie zakazu prowadzenia indywidualnej praktyki pielęgniarek i położonych w zakładach opieki zdrowotnej na podstawie umów cywilnoprawnych. **Uwzględniony** (wyrok z dnia 21.12.2005 r., sygn. akt K 45/05).

20. **RPO-508366-II/05 z 19.10.2005 r.** – w sprawie przepisów dotyczących sum depozytowych przechowywanych przez sądy. Częściowo uwzględniony (wyrok z dnia 4.09.2006 r., sygn. akt U 7/05).

21. **RPO-508405-VI/05 z 23.11.2005 r.** – w sprawie obejścia prawa podatkowego. **Oddalony** (wyrok z dnia 14.06.2006 r., sygn. akt K 53/05).

22. **RPO-515967-VII/05 z 13.12.2005 r.** – w sprawie przeludnienia zakładów karnych i aresztów śledczych. Postępowanie umorzone (postanowienie z dnia 20.04.2006 r., sygn. akt U 9/05).

Załącznik Nr 4

Zgłoszenie udziału w postępowaniu
przed Trybunałem Konstytucyjnym
w sprawach skarg konstytucyjnych
– art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym
oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

a) Zgłoszenie w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-523562-I/06 z 8.03.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Józefa W. połączonej ze skargą konstytucyjną spółki AD Drągowski S.A., dotyczącej kompetencji asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości (sygn. akt SK 7/06). Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego z 30.10.2006 r. (sygn. akt S 3/06).
2. **RPO-523159-IV/06 z 18.03.2006** r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki MILIMEX sp. z o.o., dotyczącej wykreślenia hipoteki (sygn. akt SK 4/06).
3. **RPO-527381-II/06 z 31.03.2006** r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Doroty J. i Tomasza Ż. dotyczącej wolności wypowiedzi i wolności prasy (art. 212 § 2 Kodeksu karnego – pomówienie) (sygn. akt SK 21/06).
4. **RPO-526298-III/06 z 4.04.2006** r. – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anny W. dotyczącej ustalania podstawy wymiaru emerytury (sygn. akt SK 15/06).
5. **RPO-526299-III/06 z 7.04.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Grażyny G. dotyczącej zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego (sygn. akt SK 16/06).
6. **RPO-525471-IV/06 z 13.04.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki TELKONET Sp. z o.o. dotyczącej prawa do sądu – brak

wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt SK 12/06).

7. **RPO-530014-IV/06 z 8.06.2006 r. –** zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Ryszarda G. dotyczącej prawa do sądu (sygn. akt SK 34/06). Odp. z 2.10.2006 r. **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z 2.10.2006 r., sygn. akt SK 34/06).

8. **RPO-456364-IX/03 z 26.06.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Waldemara K. w sprawie zwolnienia ze służby funkcjonariusza Służby Celnej (sygn. akt SK 42/06).

9. **RPO-531954-IV/06 z 7.07.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki z o.o. „Projekty Kapitałowe" dotyczącej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego ograniczających egzekucję roszczeń cywilnoprawnych (sygn. akt SK 38/06).

10. **RPO-532179-VI/06 z 11.07.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława Cz. dotyczącej określenia w ustawie obowiązków podatkowych (sygn. akt SK 39/06).

11. **RPO-535252-IV/06 z 11.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mirosława P. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt SK 48/06).

12. **RPO-534539-IV/06 z 11.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gerarda W. (sygn. akt SK 44/06) połączonej ze skargą spółki TELKONET Sp. z o.o. (sygn. akt SK 12/06) dotyczącej prawa do sądu (brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania).

13. **RPO-537065-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Altro Polska" Sp. z o.o. w zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398^9 § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 59/06).

14. **RPO-535944-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Anety M. w

zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398^9 § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 55/06).

15. **RPO-535175-IV/06 z 18.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej spółki „Loreco" Sp. z o.o. w zakresie, w jakim skarga ta obejmuje art. 398^9 § 2 zdanie 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 47/06).

16. **RPO-535401-II/06 z 21.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych Zbigniewa O. i Hanny R. w sprawie poddania oskarżonego obserwacji psychiatrycznej w toku postępowania karnego (sygn. akt SK 50/06).

17. **RPO-535388-VI/06 z 28.08.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Gabriela G. dotyczącej przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych różnicującego sytuację prawną obywatela, w zależności od tego, czy źródłem jego dochodu jest orzeczenie sądowe czy ugoda sądowa (sygn. akt SK 51/06). **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z 29.11.2006 r., sygn. akt SK 51/06).

18. **RPO-535698-V/06 z 1.09.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Stanisława K., dotyczącej możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na akt organu Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie" (sygn. akt SK 53/06).

19. **RPO-537791-XI/06 z 26.09.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Mariusza K. (sygn. akt SK 61/06).

20. **RPO-539637-VI/06 z 17.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Bydgoszczy Sp. z o.o. oraz spółki Tukaj Mapping Central Europe Sp. z o.o. dotyczącej utraty wadium – ustawa o zamówieniach publicznych (sygn. akt SK 62/06).

21. **RPO-540136-VI/06 z 18.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki „Browary Grudziądz" Sp. z o.o. w sprawie niezgodnego z Konstytucją zróżnicowania w zakresie uprawnienia do obniżenia należnego podatku akcyzowego (sygn. akt SK 67/06).

22. **RPO-539821-VI/06 z 18.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Zdzisława J. dotyczącej zaległości podatkowych (sygn. akt SK 63/06).

23. **RPO-540403-IV/06 z 31.10.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marii D. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt SK 68/06).

24. **RPO-540740-IV/06 z 3.11.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej spółki Towarzystwo Powierniczo-Konsultingowe „Protor" Sp. z o.o. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt SK 69/06).

25. **RPO-543765-IV/06 z 3.11.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Stanisława D., Krystyny D. oraz Tadeusza D. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt SK 73/06).

26. **RPO-546020-IV/06 z 12.12.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marka Z. dotyczącej prawa do sądu – brak wymogu pisemnego uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt 84/06).

27. **RPO-543928-IV/06 z 27.12.2006 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie ze skargi konstytucyjnej Marka Z. dotyczącej prawa do sądu (sygn. akt 74/06).

b) Zgłoszenie w okresie wcześniejszym

– skargi konstytucyjne rozpoznane w okresie 1.01.2006 r. - 31.12.2006 r.

1. **RPO-469579-II/04 z 28.05.2004 r. –** zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej pani Jolanty W. dotyczącej ograniczonej możliwości przyznania zwrotu wynagrodzenia obrońcy z wyboru osobom uniewinnionym w sprawach z oskarżenia publicznego (sygn. akt SK 21/04). **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 26.07. 2006 r., sygn. akt SK 21/04).

2. **RPO-473836-II/04 z 29.06.2004 r. –** zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych pana Macieja B. i pana Tomasza W. dotyczących przedłużania tymczasowego aresztowania (sygn. akt SK 58/03). **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 24.07.2006 r., sygn. akt SK 58/03).

3. **RPO-476418-V/04 z 29.07.2004 r. –** zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Tomasza W. dotyczącej premii gwarancyjnej. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 27.06.2006 r., sygn. akt SK 35/04).

4. **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). **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 16.01.2006 r., sygn. akt SK 30/05).

5. **RPO-507665-II/05 z 28.07.2005 r.** – zgłoszenie udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Jadwigi C. dotyczącej ograniczonego prawa do zwrotu wynagrodzenia obrońcy z wyboru (sygn. akt SK 21/04). **Skarga częściowo uwzględniona** (wyrok z dnia 26.07.2006 r., sygn. akt SK 21/04).

6. **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). **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 23.05.2006 r., sygn. akt SK 51/05).

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). **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 3.07.2006 r., sygn. akt SK 56/05).

8. **RPO-515612-II/05 z 16.11.2005 r.** – zgłoszenie udziału w sprawie skargi konstytucyjnej Jacka B. dotyczącej ograniczenia możliwości wznowienia postępowania karnego (sygn. akt SK 60/05). **Skarga konstytucyjna uwzględniona** (wyrok z dnia 7.09.2006 r., sygn. akt SK 60/05).

Załącznik Nr 5

Wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów

1. **RPO-525063-VI/06 z 20.06.2006 r.** – w sprawie sposobu opodatkowania usług świadczonych przez lekarzy weterynarii polegających na badaniu zwierząt rzeźnych przed ubojem i mięsa po uboju. **Odmowa** podjęcia uchwały (postanowienie z dnia 20.11.2006 r., sygn. akt II FPS 3/05).
2. **RPO-506987-IV/05 z 22.08.2006 r.** – w sprawie obciążania kosztami postępowania rozgraniczeniowego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała z dnia 11.12.2006 r., sygn. akt I OPS 5/06).

Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne

a) Złożone w okresie 01.01.2006 r. - 31.12.2006 r.

1. **RPO-520158-III/05 z 22.03.2006 r.** – w sprawie zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby korzystające z urlopów macierzyńskiego i wychowawczego w okresie pozostawania w stosunku pracy, które jednocześnie prowadzą w tych okresach działalność gospodarczą. **Wniosek uwzględniony** (uchwała SN z dnia 23.05.2006 r., sygn. akt III UZP 2/06).
2. **RPO-516775-V/05 z 28.03.2006 r.** – w sprawie możliwości dziedziczenia roszczenia o przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo własnościowe. **Wniosek uwzględniony** (uchwała SN z dnia 13.07.2006 r., sygn. akt III CZP 33/06).
3. **RPO-538178-VI/06 z 14.08.2006 r.** – w sprawie legitymacji procesowej członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do wytoczenia powództwa o stwierdzenie

nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą, w sytuacji gdy został on odwołany z zarządu.

4. **RPO-529052-IV/06 z 03.11.2006 r.** – w sprawie wykładni i stosowania przepisu art. 405 Kpc dotyczącego sądu właściwego do wznowienia postępowania na innej podstawie niż określone w art. 401 oraz art. 401^1 Kpc.
5. **RPO-513156-IV/05 z 09.11.2006 r.** – w sprawie wątpliwości dotyczących wygaśnięcia praw majątkowych osób trzecich, które obciążały wody państwowe.
6. **RPO-544926-V/06 z 23.11.2006 r.** – w sprawie dostępu do sądu w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich.

b) Złożone wcześniej – Rozpatrzone w okresie
01.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-490110-IV/04 z 25.01.2005 r.** – w sprawie terminu przedawnienia roszczeń deliktowych. **Wniosek rozpoznany** (uchwała SN z dnia 17.02.2006 r., sygn. akt III CZP 84/05).
2. **RPO-513487-XI/05 z 31.08.2005 r.** – w sprawie zakazu kontaktów z dziećmi orzeczonego wobec rodziców dysponujących władzą rodzicielską. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 8.03.2006 r., sygn. akt III CZP 98/05).
3. **RPO-508644-IV/05 z 02.09.2005 r.** – w sprawie obliczania terminu zasiedzenia nieruchomości. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 19.01.2006 r., sygn. akt III CZP 100/05).
4. **RPO-514663-V/05 z 16.09.2005 r.** – w sprawie przeniesienia własności urządzeń służących do doprowadzania i odprowadzania wody, gazu, prądu elektrycznego. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 19.01.2006 r., sygn. akt III CZP 100/05).
5. **RPO-505195-IV/05 z 19.09.2005 r.** – w sprawie legitymacji do wytoczenia powództwa o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. **Wniosek rozpoznany**

(uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 15.03.2006 r., sygn. akt III CZP 106/05).

6. **RPO-518302-III/05 z 17.11.2005 r.** – w sprawie kwestionowania przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby pobierającej rentę. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26.01.2006 r., sygn. akt III UZP 2/05).

7. **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. **Wniosek rozpoznany** (uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26.04.2006 r., sygn. akt III CZP 125/05).

Załącznik Nr 6

Kasacje

a) Złożone w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Data rozpoznania	Sygnatura akt	Wynik
1.	RPO-485017-II/04	18.01.2006	10.08.2006	III KK 31/06	uwzgl.
2.	RPO-508600-II/05	18.01.2006	20.04.2006	III KK 30/06	uwzgl.
3.	RPO-495528-II/05	20.01.2006	07.06.2006	II KK 34/06	oddal.
4.	RPO-468295-II/04	24.01.2006	08.03.2006	IV KK 27/06	uwzgl.
5.	RPO-519117-II/05	03.02.2006	28.06.2006	II KK 51/06	uwzgl.
6.	RPO-505246-II/05	07.02.2006	20.04.2006	IV KK 43/06	uwzgl.
7.	RPO-514870-II/05	08.02.2006			
8.	RPO-506566-II/05	09.02.2006			
9.	RPO-503039-II/05	10.02.2006			
10.	RPO-517996-II/05	13.02.2006	18.10.2006	V KK 69/06	uwzgl.
11.	RPO-505239-II/05	13.02.2006	06.04.2006	II KK 65/06	uwzgl.
12.	RPO-514068-II/05	14.02.2006	10.08.2006	III KK 61/06	oddal.
13.	RPO-519639-II/05	14.02.2006	06.04.2006	II KK 72/06	uwzgl.
14.	RPO-517250-II/05	17.02.2006	24.03.2006	WK 2/06	oddal.
15.	RPO-502861-II/05	17.02.2006	26.07.2006	III KK 70/06	uwzgl.
16.	RPO-523015-II/06	01.03.2006	04.05.2006	II KK 87/06	uwzgl.
17.	RPO-505241-II/05	08.03.2006	04.05.2006	II KK 97/06	uwzgl.
18.	RPO-492223-II/04	22.03.2006	09.05.2006	IV KK 104/06	uwzgl.
19.	RPO-523110-VI/06	27.03.2006	22.06.2006	IV KK 113/06	uwzgl.
20.	RPO-511626-II/05	04.04.2006	03.08.2006	III KK 140/06	uwzgl.
21.	RPO-526420-II/06	04.04.2006	12.07.2006	IV KK 120/06	oddal.
22.	RPO-512499-II/05	05.04.2006	08.06.2006	III KK 145/06	uwzgl.
23.	RPO-515188-II/05	14.04.2006	12.10.2006	III KK 167/06	uwzgl.
24.	RPO-502887-II/05	25.04.2006	19.12.2006	II KK 156/06	uwzgl.
25.	RPO-520454-II/05	25.04.2006	03.08.2006	III KK 178/06	uwzgl.
26.	RPO-491822-II/04	28.04.2006	29.06.2006	V KK 163/06	uwzgl.

27.	RPO-517879-II/05	11.05.2006	05.07.2006	IV KK 183/06	uwzgl.
28.	RPO-517906-II/05	19.05.2006			
29.	RPO-500414-II/05	23.05.2006	05.12.2006	III KK 211/06	uwzgl.
30.	RPO-528807-II706	31.05.2006	06.07.2006	WK 9/06	uwzgl.
31.	RPO-517629-II/05	31.05.2006	10.08.2006	V KK 212/06	
32.	RPO-513942-II/05	06.06.2006	02.10.2006	V KK 213/06	uwzgl.
33.	RPO-515256-II/05	12.06.2006	19.10.2006	V KK 221/06	uwzgl.
34.	RPO-516751-II/05	12.06.2006	21.09.2006	II KK 224/06	uwzgl.
35.	RPO-482820-II/04	16.06.2006	27.10.2006	IV KK 240/06	uwzgl.
36.	RPO-523323-II/06	20.06.2006	02.10.2006	V KK 243/06	uwzgl.
37.	RPO-523081-II/06	23.06.2006	27.10.2006	IV KK 257/06	uwzgl.
38.	RPO-525079-II/06	05.07.2006			
39.	RPO-487848-II/04	07.07.2006	25.10.2006	III KK 275/06	uwzgl.
40.	RPO-528472-II/06	12.07.2006			
41.	RPO-518230-II/05	13.07.2006			
42.	RPO-522109-II/06	14.07.2006	5.12.2006	III KK 283/06	oddal.
43.	RPO-519637-II/05	24.08.2006			
44.	RPO-456836-II/03	29.08.2006			
45.	RPO-533125-II/06	01.09.2006			
46.	RPO-532405-II/06	06.09.2006	05.12.2006	III KK 350/06	oddal.
47.	RPO-529934-II/06	06.09.2006	12.10.2006	III KK 349/06	uwzgl.
48.	RPO-531842-II/06	08.09.2006			
49.	RPO-533795-II/06	08.09.2006	18.10.2006	IV KK 369/06	uwzgl.
50.	RPO-518143-II/05	13.09.2006			
51.	RPO-467334-II/04	13.09.2006	22.11.2006	III KK 367/06	oddal.
52.	RPO-538265-II/06	15.09.2006			
53.	RPO-528473-II/06	20.09.2006			
54.	RPO-517438-II/05	20.09.2006	bez rozpoznania wobec cofnięcia kasacji przez RPO		
55.	RPO-491535-II/04	21.09.2006			
56.	RPO-506406-II/05	27.09.2006			
57.	RPO-533382-II/06	27.09.2006			
58.	RPO-534335-II/06	29.09.2006	16.11.2006	II KK 337/06	uwzgl.
59.	RPO-530296-II/06	03.10.2006	29.11.2006	IV KK 399/06	uwzgl.
60.	RPO-537912-II/06	04.10.2006			

61.	RPO-527090-II/06	09.10.2006			
62.	RPO-538368-II/06	13.10.2006	07.12.2006	III KK 399/06	uwzgl.
63.	RPO-532107-II/06	16.10.2006			
64.	RPO-468611-II/04	19.10.2006			
65.	RPO-540648-II/06	30.10.2006	29.11.2006	IV KK 425/06	uwzgl.
66.	RPO-523711-II/06	30.10.2006			
67.	RPO-529910-II/06	03.11.2006			
68.	RPO-532994-II/06	16.11.2006	19.12.2006	IV KK 446/06	uwzgl.
69.	RPO-541002-II/06	16.11.2006			
70.	RPO-533794-II/06	17.11.2006			
71.	RPO-500656-II/05	28.11.2006			
72.	RPO-519958-II/05	04.12.2006			
73.	RPO-542537-II/06	07.12.2006			
74.	RPO-477972-II/04	07.12.2006			
75.	RPO-539599-II/06	15.12.2006			
76.	RPO-536076-II/06	15.12.2006			
77.	RPO-541379-II/06	18.12.2006			
78.	RPO-527103-II/06	18.12.2006			

Załącznik Nr 7

Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

a) Wniesione w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-520175-XI/05 z 26.01.2006 r.** – skarga na decyzję Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej o odmowie przyznania stronie postępowania zaliczki alimentacyjnej dla dzieci.
2. **RPO-521732-X/06 z 20.04.2006 r.** – skarga na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29.12.2005 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Wrocław. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 31.10.2006 r., sygn. akt II SA/Wr 365/06).
3. **RPO-531275-XI/06 z 23.05.2006 r. –** skarga na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania Agnieszce K. zaliczki alimentacyjnej na dziecko. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 21.07.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 741/06).
4. **RPO-529907-XI/06 z 01.06.2006 r.** – skarga na decyzję Prezydenta Miasta odmawiającą przyznania Marzennie O. zaliczki alimentacyjnej na dziecko. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 17.11.2006 r., sygn. akt II SA/Łd 739/06).
5. **RPO-518561-X/05 z 01.06.2006 r.** – skarga na uchwałę Rady Miasta Szczecinek z dnia 30.06.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Szczecinka. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 28.09.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 767/06).
6. **RPO-531275-XI/06 z 18.07.2006 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie utrzymującą decyzję Prezydenta Miast Ś. o odmowie przyznania Agnieszce K. zaliczki alimentacyjnej na dziecko. **Skarga uwzględniona** (postanowienie z dnia 25.10.2006 r. sygn. akt II SA/Sz 1174/06).
7. **RPO-464129-X/04 z 20.09.2006 r.** – skarga na decyzję Rady do Spraw Uchodźców w części dotyczącej odmowy udzielenia

cudzoziemcowi, obywatelowi Armenii, zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP. **Skarga uwzględniona** (postanowienie z dnia 15.12.2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1657/06).

8. **RPO-524626-IV/06 z 07.11.2006 r.** – skarga na bezczynność Wojewody Łódzkiego.
9. **RPO-466742-V/04 z 15.11.2006 r.** – skarga na pkt 1 podrozdziału „Zasady ustalania wysokości stawek czynszu" w rozdz. IV załącznika do uchwały Rady Miasta Józefowa z dnia 29.09.2003 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Józefowa na lata 2004-2008.
10. **RPO-534395-IV/06 z 08.12.2006 r.** – skarga na bezczynność Burmistrza Gminy.
11. **RPO-539022-III/06 z 15.12.2006 r.** – skarga na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 27.06.2006 r. w przedmiocie odmowy przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2006 r. - 31.12.2006 r.

1. **RPO-468321-X/04 z 23.03.2005 r.** – skarga na uchwałę Rady Miejskiej dotyczącą opłat za parkowanie pojazdów. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 16.05.2006 r., sygn. akt IV SA/GI 354/05).
2. **RPO-416036-IV/02 z 22.06.2005 r.** – skarga na decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 24.01.2005 r. w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 25.01.2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 909/05).
3. **RPO-510153-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Ewelinie Z. – uczennicy gimnazjum stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1526/05).
4. **RPO-506792-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Magdalenie Z. – uczennicy gimnazjum stypendium szkolnego

w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1527/05).

5. **RPO-510152-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję Wójta Gminy z dnia 25.05.2005 r. odmawiającą przyznania Sebastianowi Z. – uczniowi gimnazjum stypendium szkolnego w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1528/05).

6. **RPO-510151-XI/05 z 18.07.2005 r.** – skarga na decyzję 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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 18.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1529/05).

7. **RPO-443506-V/03 z 07.11.2005 r.** – skarga na uchwałę Rady Miejskiej w J. w spawie zasad sprzedaży samodzielnych lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy miasta J. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 11.09.2006 r., sygn. akt II SA/GI 1058/05).

8. **RPO-478644-V/04 z 12.12.2005 r.** – skarga na uchwałę Rady Gminy w D.K. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 30.05. 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 23/06).

Załącznik Nr 8

Skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego

a) Wniesione w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-518669-VIII/05 z 13.02.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie oddalającego skargę Elżbiety B. na decyzję Wojewody Lubelskiego utrzymującą w mocy decyzję starosty o odmowie uznania skarżącej za osobę bezrobotną.
2. **RPO-525982-IV/06 z 08.03.2006 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie odrzucającego skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
3. **RPO-526374-IV/06 z 09.03.2006 r.** – skarga kasacyjna od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie odrzucającego skargę na uchwałę Rady Gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
4. **RPO-528661-IV/06 z 10.04.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oddalającego skargę na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej doprowadzenie do poprzedniego stanu użytkowania poddasza.
5. **RPO-529458-VI/06 z 25.04.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach odrzucającego skargę na decyzję Izby Skarbowej w przedmiocie ulgi płatniczej – rozłożenia na raty zaległości podatkowej ze względu na nieuzupełnienie braków formalnych skargi (nieuiszczenie wpisu sądowego), w zakreślonym przez sąd terminie 7 dni.
6. **RPO-530003-III/06 z 27.04.2006 r.** – skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wydanego w sprawie ze skargi Tadeusza M. na decyzję Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i

Osób Represjonowanych w przedmiocie świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 12.10.2006 r., sygn. akt II OSK 1013/06).

7. **RPO-546667-XI/06 z 15.12.2006 r. –** skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oddalającego skargę Mariana P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej odmawiającą przyznania świadczeń rodzinnych na dzieci.

b) Wniesione wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2006 r. - 31.12.2006 r.

1. **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 z dnia 9.08.2004 r. w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia uznającego przyznane środki pieniężne za środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 7.02.2006 r., sygn. akt I FSK 580/05).
2. **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. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 20.07.2006 r., sygn. akt II OSK 986/05).
3. **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 przedmiocie odmowy przyznania jednorazowego świadczenia pieniężnego na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z przyjęciem dziecka do rodziny zastępczej. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 05.04.2006 r., sygn. akt I OSK 1154/05).

Załącznik Nr 9

Przystąpienie do postępowania sądowego

a) Zgłoszone w okresie 1.01.2006 r. – 31.12.2006 r.

1. **RPO-521587-XI/05 z 13.01.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy ze skargi Anny U. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta, odmawiającą Annie U. zaliczki alimentacyjnej na dzieci. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 05.04.2006 r., sygn. akt II SA/Bd 10/06).
2. **RPO-487223-XX/04 z 19.01.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu ze skargi Michała Ł. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 30.03.2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 659/05).
3. **RPO-514445-IV/05 z 19.01.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi Janiny R. na decyzję Ministra Infrastruktury utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego odmawiającą stwierdzenia posiadania przez Janinę R. uprawnień do zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami państwa polskiego. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 12.04.2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1598/05).
4. **RPO-498916-XI/05 z 18.03.2006 r.** - przystąpienie do postępowania przed Sądem Okręgowym w sprawie odwoławczej od postanowienia Sądu Rejonowego oddalającego wniosek o rozwiązanie rodziny zastępczej dla małoletniego. **Postępowanie umorzone** (postanowienie z dnia 23.03.2006 r.).
5. **RPO-528629-IV/06 z 06.04.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Sądem Okręgowym z powództwa Adriana W. przeciwko Danucie Z. o ochronę dóbr osobistych.
6. **RPO-529673-V/06 z 07.04.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego

w Zielonej Górze od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

7. **RPO-354779-IV/00 z 18.05.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. akt I OPS 2/06, na skutek przedstawienia przez Naczelny Sąd Administracyjny składowi siedmiu sędziów NSA do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości: czy § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1.03.1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej daje podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy zespół pałacowo-parkowy wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. c) dekretu PKWN o przeprowadzeniu reformy rolnej.

8. **RPO-527918-XI/06 z 23.05.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi Reginy H. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie utrzymującą w mocy decyzję wydaną z upoważnienia Burmistrza Gminy przez Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej odmawiającej Reginie H. zaliczki alimentacyjnej na córkę. **Skarga uwzględniona** (wyrok z dnia 22.06.2006 r., sygn. akt II SA/Sz 309/06).

9. **RPO-532925-XI/06 z 13.06.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w sprawie ze skargi Agnieszki S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta z dnia 28.11.2005 r. uchylającą decyzję Prezydenta Miasta z dnia 8.09.2005 r. i odmawiającą Agnieszce S. zaliczki alimentacyjnej na dziecko.

10. **RPO-533883-I/06 z 17.07.2006 r.** - przystąpienie do postępowania przed Sądem Rejonowym – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie z powództwa Mirosława S., pozwany – Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli.

11. **RPO-487332-VI/04 z 05.09.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Sądem Rejonowym – Wydział Cywilny w sprawie dotyczącej ochrony praw konsumenta w przypadku ujawnienia się wady rzeczy sprzedanej.

12. **RPO-536242-V/06 z 03.10.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie ze skargi kasacyjnej Andrzeja G. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt I OPS 4/06).
13. **RPO-544601-III/06 z 27.11.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Sądem Apelacyjnym – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie z powództwa Andrzeja C. przeciwko Oddziałowi ZUS na skutek apelacji od wyroku Sądu Okręgowego oddalającego odwołanie Andrzeja C. od decyzji organu rentowego zobowiązującej do zwrotu nienależnie pobranej emerytury wraz z odsetkami.
14. **RPO-536636-XI/06 z 06.12.2006 r.** – przystąpienie do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach w sprawie ze skargi Ewy J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miast o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej na dziecko.
15. **RPO-534763-III/06 z 20.12.2006 r.** – apelacja od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 21.11.2006 r. oddalającego odwołanie od decyzji KRUS odmawiającej Krystynie S. prawa do zasiłku pogrzebowego.

b) Zgłoszone wcześniej

– rozpoznane w okresie 1.01.2006 r. - 31.12.2006 r.

1. **RPO-455687-X/03 z 01.08.2005 r.** – przystąpienie 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. **Skarga oddalona** (wyrok z dnia 10.01.2006 r., sygn. akt II OSK 747/05).
2. **RPO-502436-V/05 z 09.12.2005 r.** – przystąpienie do postępowania przed Sądem Rejonowym w K. z powództwa Leszka M. przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o zapłatę. **Powództwo uwzględnione** (wyrok z dnia 27.01.2006 r., sygn. akt IC 1165/05).

Załącznik Nr 10

Wystąpienia legislacyjne

1. **RPO-522319-XI/06 z 19.01.2006 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie stanowiska RPO w kwestii zgodności ar. 12 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych ze standardami ochrony praw dziecka.
2. **RPO-522320-XI/06 z 24.01.2006 r.** – wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie instytucji mediacji w sprawach o rozwód i separację.
3. **RPO-481256-IV/04 z 11.09.2006 r.** – wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez Państwo osobom fizycznym.

Załącznik Nr 11

Pozostałe wystąpienia

a) Przystąpienie do postępowania administracyjnego

1. **RPO-464129-X/04 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, do toczącego się przed Prezesem Urzędu ds. Repatriacji i cudzoziemców postępowania o nadanie statusu uchodźcy panu Armanowi K.
2. **RPO-528223-X/06 z 28.04.2006 r.** – przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, do toczącego się przed Wojewodą Mazowieckim postępowania w przedmiocie nadania obywatelstwa polskiego obywatelowi Turcji.
3. **RPO-529687-X/06 z 01.08.2006 r.** – sprzeciw wniesiony do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od decyzji Stołecznego Konserwatora Zabytków w sprawie zezwolenia na usunięcie 14 sztuk drzew.
4. **RPO-526607-VI/06 z 15.12.2006 r.** wniosek do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wszczęcie postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez TP S.A. wobec nieudzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o zarejestrowanych połączeniach i należnościach w każdej fakturze VAT wystawionej za każdy okres rozliczeniowy.
5. **RPO-537753-IV/06 z 27.12.2006 r.** – przystąpienie do postępowania administracyjnego toczącego się przed Ministrem Środowiska z odwołania od decyzji Wojewody Podlaskiego z 18.10.2006 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej Nr 8.

b) Skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (prawo pracy)

1. **RPO-516857-VIII/05 z 13.03.2006 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o nagrodę jubileuszową i odprawę pieniężną.
2. **RPO-538579-VIII/06 z 09.11.2006 r.** – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wydanego w sprawie z powództwa Haliny K. o odszkodowanie za niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę.

Załącznik Nr 12

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1.	Spotkanie ze Starostą Wrocławskim.	29.03.2006 r.
2.	Spotkanie ze Starostą Bytowskim, z Wójtem Gminy Trzebielino, z Sekretarzem Miasta Słupska oraz Wójtem Gminy Kobylnica.	25-26.04.2006 r.
3.	Spotkanie ze Starostą Jeleniogórskim oraz Burmistrzem Karpacza.	27.04.2006 r.
4.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w woj. małopolskim: - spotkanie z Wojewodą Małopolskim - spotkanie z Marszałkiem Województwa Małopolskiego - spotkanie z Prezydentem Miasta Krakowa - spotkanie z Prezydentem Miasta Tarnowa - spotkanie z Prezydentem Miasta Nowy Sącz - spotkanie z Wójtem Gminy Łącko - wizyta w szkole podstawowej i ośrodku romskim w Maszkowicach	25-26.10.2006 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne dla nieletnich, badanie przestrzegania praw wychowanków

1.	Wrocławskie Stowarzyszenie Osób Bezdomnych we Wrocławiu, Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej – Dom dla Samotnych Matek w Trzebini, Stowarzyszenie Pomocy „AKSON” – Ośrodek Wsparcia i Interwencji Kryzysowej we Wrocławiu, Ośrodek dla Bezdomnych i Maltretowanych Matek z Dziećmi „MARKOT VI” w Ścinawie.	07.02.2006 r.
2.	Ośrodek dla nieletnich w Świdnicy.	22.02.2006 r.

3.	Specjalny Ośrodek Szkolno – Wychowawczy w Ożarowie, Jałowąsach, Dębnie, Sulejowie i Niemienicach.	06-08.03.2006 r.
4.	Dom dla Samotnych Matek – Monar w Pobiednej i Lublińcu.	20-21.06.2006 r.

Szpitale – badanie i ocena przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Poradnia Psychologiczno – Pedagogiczna w Sandomierzu i Opatowie, Niepubliczny Ośrodek „Radość życia” w Sandomierzu.	06-08.03.2006 r.
2.	Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Świeciu n. Wisłą.	07.03.2006 r.
3.	Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Suchowoli oraz Oddział Psychiatryczny SP ZOZ w Łukowie.	06-07.04.2006 r.
4.	Szpital Psychiatryczny w Gdańsku.	22-24.05.2006 r.
5.	Zakład Opiekuńczo – Leczniczy w Majdanie.	07.07.2006 r.
6.	Zakład Opiekuńczo – Leczniczy w Krakowie.	18.09.2006 r.
7.	Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Neuropsychiatryczny w Opolu.	27.09.2006 r.
8.	Szpital Ginekologiczno- Położniczy im. Świętej Rodziny w Warszawie.	14.11.2006 r. 28.12.2006 r.
9.	Szpital Kliniczny im. Księżnej Anny Mazowieckiej w Warszawie.	15.11.2006 r.
10.	Zakład Opiekuńczo – Leczniczy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Warszawie.	21-23.11.2006 r.
11.	Szpital Bielański im. Ks. Jerzego Popiełuszki w Warszawie.	24.11.2006 r. 19.12.2006 r.

Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań i zakłady karne - badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1.	Areszt Śledczy w Warszawie.	16-19.01.2006 r. 24.01.2006 r.
2.	Areszt Śledczy w Chełmie, Zakład Karny oraz Policyjna Izba Zatrzymań w Braniewie.	13-14.03.2006 r.

3.	Zakład Karny i Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi oraz Komenda Powiatowa Policji w Zgierzu.	20.03.2006 r.
4.	Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Bielsku – Białej.	11.04.2006 r.
5.	Areszt Śledczy Warszawa- Służewiec, Oddział Zewnętrzny w Grodzisku Mazowieckim.	08-10.05.2006 r.
6.	Areszt Śledczy w Sosnowcu i Zakład Karny w Zabrzu.	16-17.05.2006 r.
7.	Areszt Śledczy w Jeleniej Górze.	22-24.05.2006 r.
8.	Areszt Śledczy w Lublinie.	27.06.2006 r.
9.	Areszt Śledczy w Tarnowskich Górach.	12.07.2006 r.
10.	Zakład Karny w Łowiczu.	19.07.2006 r.
11.	Sąd Rejonowy w Gnieźnie i Mogilnie – ocena wykonania środków probacyjnych.	17-18.08.2006 r.
12.	Sad Rejonowy w Siedlcach - ocena wykonania środków probacyjnych.	06.09.2006 r.
13.	Sad Rejonowy w Żyrardowie - ocena wykonania środków probacyjnych.	08.09.2006 r.
14.	Areszt Śledczy przy Komendzie Miejskiej we Wrocławiu.	29.09.2006 r.
15.	Sąd Rejonowy w Koninie – ocena wykonania środków probacyjnych.	02.10.2006 r.
16.	Sąd Rejonowy we Wrocławiu – ocena wykonania środków probacyjnych.	11-12.10.2006 r.
17.	Zakład Karny we Wrocławiu.	06-08.11.2006 r.
18.	Areszt Śledczy w Gdańsku.	14.11.2006 r.
19.	Areszt Śledczy w Wałbrzychu.	21-22.11.2006 r.
20.	Sąd Rejonowy w Wałbrzychu - ocena wykonania środków probacyjnych.	22-24.11.2006 r.
21.	Areszt Śledczy w Olsztynie.	28-29.11.2006 r.

Jednostki wojskowe, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Izby Celne

- kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.

1.	15 Giżycka Brygada Zmechanizowana WP i Komenda Powiatowa Policji w Giżycku oraz Komisariat Policji w Orzyszu.	20.01.2006 r.

2.	Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych, 2 Brygada Lotnictwa Taktycznego, Komenda Miejska Policji w Poznaniu oraz 6 i 7 Eskadra Lotnictwa Taktycznego w Powidzu.	20-22.03.2006 r.
3.	Wojskowa Komenda Uzupełnień i Komenda Miejska PSP w Radomiu oraz Komenda Powiatowa Policji w Grójcu.	20.04.2006 r.
4.	Komenda Powiatowa Policji i Oddział Straży Granicznej w Kłodzku oraz Komenda Miejska Policji Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej.	22-24.05.2006 r.
5.	3 Brygada Zmechanizowana Legionów w Lublinie.	30.05.2006 r.
6.	1 Dębliński Pułk Drogowo – Mostowy oraz Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie.	13.06.2006 r.
7.	Komisariat Policji w Ząbkach.	28.07.2006 r.
8.	Przejście graniczne w Hrebennem, Korczowej i Dorohusku.	02-04.08.2006 r.
9.	1Warszawska Brygada Pancerna.	29.08.2006 r.
10.	Komenda Powiatowa Policji w Starachowicach oraz Komenda Powiatowa Policji i Izba Wytrzeźwień w Ostrowcu Świętokrzyskim.	05-07.09.2006 r.
11.	7 Pomorska Brygada Obrony Wybrzeża w Słupsku, Ośrodek Szkolenia Poligonowego Obrony Przeciwlotniczej w Wicku Morskim.	27-28.09.2006 r.
12.	11 Dywizja Kawalerii Pancernej w Żaganiu, 10 Brygada Kawalerii Pancernej w Świętoszowie, Lubuski Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim, Urząd Celny w Zielonej Górze, Komenda Miejska Policji w Zielonej Górze.	17-19.10.2006 r.
13.	2 Brygada Zmechanizowana w Czarnem, 8 Koszaliński Pułk Przeciwlotniczy, Szkoła Policji w Słupsku, Zakład Karny w Czarnem oraz Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie.	15-17.11.2006 r.
14.	Jednostka Wojskowa 3854 w Świnoujściu.	20.11.2006 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty deportacyjne
- badanie przestrzegania praw cudzoziemców.

1.	Areszt przy Komisariacie Policji w Warszawie.	21.03.2006 r.
2.	Areszt Deportacyjny przy Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej w Warszawie.	23.03.2006 r.
3.	Oddział Straży Granicznej w Międzynarodowym Porcie Lotniczym w Warszawie.	27.03.2006 r.
4.	Ośrodek dla cudzoziemców w Łukowie.	06.04.2006 r.
5.	Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Bielsku – Białej.	11.04.2006 r.
6.	Komisariat Miejskiej Policji w Gdyni.	22-24.05.2006 r.
7.	Ośrodek dla Cudzoziemców w Warszawie.	24.05.2006 r.
8.	Ośrodki pobytowe w Białymstoku, Łomży, Podkowie Leśnej.	27-28.06.2006 r.
9.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli oraz Areszt Deportacyjny przy Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej.	27.11.2006 r.
10.	Areszt Deportacyjny przy Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej w Warszawie.	01.12.2006 r.
11.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i osiedle romskie w Maszkowicach oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i osiedle romskie w Ochotnicy Górnej.	14-15.12.2006 r.

Badania w ramach programu „Dobra administracja.”

1.	Urząd Miasta i Gminy Góra Kalwaria.	08-09.06.2006 r.
2.	Urząd Miasta i gminy Warka.	22.06.2006 r.
3.	Urząd Miasta w Będzinie i Piekarach Śląskich.	16-18.07.2006 r.
4.	Urząd Miasta w Sochaczewie oraz Starostwo Powiatu Grodziskiego.	17-18.07.2006 r.
5.	Urząd Miasta w Bytomiu oraz Starostwo Powiatu Gliwickiego.	17-19.07.2006 r.
6.	Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie oraz Starostwo Powiatu Kieleckiego.	19-20.07.2006 r.

7.	Urząd Gminy w Leśnej Podlaskiej, Urząd Miasta i Gminy w Parczewie oraz Urząd Miejski w Terespolu.	19-21.07.2006 r.
8.	Urząd Miasta i Gminy Władysławowo.	24.07.2006 r.
9.	Urząd Miasta i Gminy w Wąchocku oraz Urząd Gminy w Pacanowie.	24-25.07.2006 r.
10.	Starostwo Powiatowe w Oławie, Urząd Gminy i Miasta Węgorzewo oraz Gołdap.	27.07.2006 r.
11.	Urząd Miasta Lębork.	04.08.2006 r.
12.	Urząd Gminy Wizna, Starostwo Powiatowe Mońki oraz Urząd Gminy Puńsk.	09.08.2006 r.
13.	Urząd Gminy Kościerzyna.	11.08.2006 r.
14.	Urząd Miasta i Gminy Iłża oraz Urząd Miasta Zwoleń.	17.08.2006 r.
15.	Urząd Gminy Chocz, Urząd Miasta Śrem oraz Urząd Gminy Suchy Las.	23.08.2006 r.
16.	Urząd Miasta w Elblągu.	25.08.2006 r.
17.	Starostwo Powiatowe w Łowiczu oraz Urząd Miasta w Kutnie.	29-30.08.2006 r.
18.	Urząd Gminy w Ustce i Trzebielinie.	30-31.08.2006 r.
19.	Starostwo Powiatowe w Kozienicach.	05.09.2006 r.
20.	Starostwo Powiatowe w Garwolinie.	06.09.2006 r.
21.	Urząd Gminy Adamów.	11.09.2006 r.
22.	Starostwo Powiatowe w Legionowie.	13.09.2006 r.
23.	Urząd Gminy w Kotuniu.	14.09.2006 r.
24.	Urząd Starostwa Lęborskiego.	14.09.2006 r.
25.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku oraz Urząd Gminy w Wińsku.	14.09.2006 r.
26.	Urząd Gminy w Kłodawie.	19.09.2006 r.
27.	Starostwo Powiatowe w Grudziądzu i Urząd Miejski w Tucholi.	19-20.09.2006 r.
28.	Urząd Gminy w Lesznie.	20.09.2006 r.
29.	Starostwo Powiatowe w Janowie Lubelskim, Urząd Gminy w Aleksandrowie i Kraśniczynie.	20-22.09.2006 r.
30.	Urząd Starostwa Powiatowego w Piszu i Ełku, Urząd Gminy w Bartoszycach oraz Urząd Miasta w Giżycku.	20-22.09.2006 r.

31.	Urząd Gminy w Liwiu.	21.09.2006 r.
32.	Urząd Miasta w Opolu.	21.09.2006 r.
33.	Urząd Miasta w Jeleniej Górze.	26.09.2006 r.
34.	Urząd Gminy w Nadarzynie.	27.09.2006 r.
35.	Urząd Gminy w Brańszczyku.	28.09.2006 r.
36.	Urząd Miasta w Koszalinie, Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu.	04-06.10.2006 r.
37.	Urząd Miasta w Iłowie.	05.10.2006 r.
38.	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli.	06.10.2006 r.
39.	Urząd Miasta i Gminy Kłodawa, Urząd Gminy Suchy Las, Starostwo Powiatowe w Obornikach, Starostwo Powiatowe w Pile, Urząd Miejski w Wieleniu.	09-12.10.2006 r.
40.	Starostwo Powiatowe w Górze.	12.10.2006 r.
41.	Urząd Miejski w Oleśnie.	16.10.2006 r.
42.	Urząd Gminy w Lipnie, Urząd Gminy w Lubiczu Dolnym.	17-18.10.2006 r.
43.	Urząd Miejski w Głuchołazach.	19.10.2006 r.
44.	Urząd Gminy Rudna, Urząd Miasta Połczyn Zdrój, Urząd Miasta Gryfice, Urząd Miasta Kołbaskowo, Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim.	23-26.10.2006 r.
45.	Starostwo Powiatowe w Brzegu.	26.10.2006 r.
46.	Urząd Gminy w Kobierzycach.	30.10.2006 r.
47.	Urząd Gminy i Miasta w Lubrańcu oraz Starostwo Powiatowe w Gnieźnie.	30.11-01.12.2006 r.
48.	Starostwo Powiatowe w Kaliszu, Urząd Miasta Gostynia, Urząd Gminy i Miasta Radzynia.	05-07.12.2006 r.
49.	Urząd Miasta Rzgów oraz Starostwo Powiatu Pabianickiego.	11-12.12.2006 r.
50.	Urzędy Gminy w: Blachowni, Porąbce, Świerklanach, Psarach, Kozłowie, Laskowej, Limanowej, Trzebini oraz Starostwo Powiatu w Wieliczce.	18-20.12.2006 r.

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich
- przyjmowanie skarg obywateli w terenie.

Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w woj. małopolskim:	25-26.10.2006 r.
- przyjęcia interesantów (Kraków, Tarnów, Nowy Sącz)	
- przyjęcia interesantów (Kraków)	21-22.11.2006 r.

Ważniejsze konferencje i seminaria organizowane lub współorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

1.	Konferencja nt. „Reforma ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka: ocena perspektyw.”	12.01.2006 r.
2.	Konferencja pt. „Ruch obywatelski – Ogólnopolska Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw.”	25.01.2006 r.
3.	Seminarium nt. „Ombudsman i jego działania w dziedzinie walki z dyskryminacją.”	17.02.2006 r.
4.	Konferencja nt. „ Dzieci i rodzina w Polsce – sytuacja demograficzna i ekonomiczna.”	21.02.2006 r.
5.	Uroczysta sesja w ramach obchodów Dnia Ofiar Przestępstw..	22.02.2006 r.
6.	Konferencja nt. „Prawo a Polityka.”	24.02.2006 r.
7.	Seminarium nt. „System polityki społecznej w praktyce Biur Porad Obywatelskich.”	25.02.2006 r.
8.	Konferencja pt. „Aspekty funkcjonowania sektora obywatelskiego w Polsce – kierunki niezbędnych zmian.”	03.03.2006 r.
9.	Konferencja nt. „Zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi.”	13.03.2006 r.
10.	Konferencja nt. „Notariusz w służbie państwa i społeczeństwa.”	07-08.04.2006 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Marszałkiem Senatu RP – tematem spotkania była sprawa opieki prawnej nad Polakami podejmującymi pracę w krajach Unii Europejskiej.	20.04.2006 r.

12.	Ogólnopolska Konferencja nt. „Niepełnosprawny a edukacja – nasze działania.”	05.05.2006 r.
13.	Konferencja inaugurująca działalność Muzeum Historii Polski pt. „Odkryć historię – zrozumieć wolność.”	11.05.2006 r.
14.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa nt. „Efektywność działań resocjalizacyjnych.”	12-13.05.2006 r.
15.	XIII Ogólnopolskie Dni Prawnicze pod hasłem: „Państwo Prawa – założenia a rzeczywistość.”	18-19.05.2006 r.
16.	Konwersatorium Akademii Oświęcimskiej pt. „Jan Paweł II – papież praw człowieka.”	27.05.2006 r.
17.	Konferencja nt. „10 lat Biur Porad Obywatelskich. Od porady do działania.”	01.06.2006 r.
18.	Seminarium nt. „ O wolności ?”	02.06.2006 r.
19.	Konferencja naukowa pt. „Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja.”	06.06.2006 r.
20.	Seminarium z cyklu „ Krytyczna Teoria Organizacji.”	09.06.2006 r.
21.	Seminarium poświęcone roli i zadaniom stojącym przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich.	10.06.2006 r.
22.	Konferencja nt. „Rzeczpospolita korporacyjna czy obywatelska ? ; Czy w Polsce może istnieć szerszy dostęp do zawodów prawniczych ?”	22.06.2006 r.
23.	Seminarium nt. „ Europejski Trybunał Praw Człowieka Agenda na XXI Wiek.”	23.06.2006 r.
24.	Konferencja nt. „Prawa mniejszości narodowych i etnicznych w praktyce.”	28.06.2006 r.
25.	Panel dyskusyjny nt. „Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania.”	29.06.2006 r.
26.	Konferencja nt. „Funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości.”	03.07.2006 r.
27.	Seminarium nt. „Poradnictwo obywatelskie drogą do integracji społecznej osadzonych, byłych więźniów i ich rodzin.”	24.08.2006 r.
28.	Konwersatorium zorganizowane w ramach	15.09.2006 r.

	programu „Ruch Przeciwdziałania Bezradności Społecznej” na temat „Blokady przedsiębiorczości III sektora – ocena wspomagania rozwoju przedsiębiorczości w grupach społecznie wykluczonych.”	
29.	Konferencja nt. „Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy.”	25.09.2006 r.
30.	Konferencja nt. „Państwo prawa. Demokracja a wolny rynek.”	26.09.2006 r.
31.	Konferencja nt. „Migracja zarobkowa – przyczyny i skutki.”	04.10.2006 r.
32.	Spotkanie z przedstawicielami Fundacji „Barka” w sprawie powstania Polskiej Misji Pomocy Polakom Poszukującym Pracy w Anglii.	05.10.2006 r.
33.	Konwersatorium nt „Kultura źródłem społeczeństwa obywatelskiego.”	16.10.2006 r.
34.	Konferencja Senackiej Komisji Spraw Migracji i Łączności z Polakami za Granicą nt. „ Migracja zarobkowa z Polski do krajów Unii Europejskiej- wyzwania dla państwa.”	20.10.2006 r.
35.	Konferencja nt. „Tworzenie i stosowanie prawa.”	27-28.10.2006 r.
36.	Konferencja nt. „Jawność życia publicznego w Polsce.”	03.11.2006 r.
37.	II Ogólnopolska Konferencja nt. „Odcienie sprawiedliwości – społeczeństwo, polityka, prawo.”	21-22.11.2006 r.
38.	Konferencja nt. „Praca dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych.”	24.11.2006 r.
39.	VI Konwencja Ruchu przeciw Bezradności Społecznej nt. „Rozwój przedsiębiorczości w walce z bezradnością społeczną – nowym wyzwaniem dla organizacji pozarządowych.”	25.11.2006 r.
40.	Konferencja nt. „Wizja polskiego patriotyzmu.”	29.11.2006 r.
41.	Konferencja nt. „Język polskiej legislacji, czyli zrozumiałość przekazu a stosowanie prawa.”	07.12.2006 r.
42.	Obchody Dnia Praw Człowieka – wystawa nt.	09.12.2006 r.

	„Wolności i Prawa Obywatela w Rzeczpospolitej i na świecie”, wykład prof. F. Russella Hittingera z Uniwersytetu w Tulsa oraz wręczenie dorocznej nagrody Rzecznika im. Pawła Włodkowica Redakcji miesięcznika „Więź”.	
43.	Konferencja nt. „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wybrane aspekty.”	19.12.2006 r.

Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich
lub jego Zastępców

1.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich u Ombudsmana Unii Europejskiej i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Strasburg	28.03.2006 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w spotkaniu ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej. Brno	18-19.05.2006 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji Europejskich Ombudsmanów oraz Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów – Region Europejski. Wiedeń	11-13.06.2006 r.
4.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Londynie – ocena przestrzegania praw pracowniczych Polaków podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii.	05-07.07.2006 r.
5.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Berlinie – zwiedzanie wystawy „Wymuszone drogi. Ucieczka i wypędzenie w Europie XX wieku.”	12-13.09.2006 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w obradach Okrągłego Stołu Europejskich Krajowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka oraz Rzecznika Praw Człowieka Rady Europy. Ateny	27-28.09.2006 r.

7.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w polskiej Ambasadzie w Rzymie, w celu omówienia aktualnej sytuacji przestrzegania praw pracowniczych polskich obywateli we Włoszech.	29.09.2006 r.
8.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Londynie – rozmowy nt. sytuacji Polaków podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii. Londyn	27-31.10.2006 r.
9.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich we Włoszech – rozmowy nt. przestrzegania praw pracowniczych polskich obywateli na południu Włoch. Foggia, Bari	16-19.11.2006 r.

Wyjazdy zagraniczne przedstawicieli Biura RPO

1.	Międzynarodowe spotkanie ekspertów nt. „Doradcza rola Podkomitetów ONZ ds. zapobiegania torturom na rzecz krajowych mechanizmów prewencji.” Genewa	01-04.02.2006 r.
2.	Konferencja nt. „Walka ze zjawiskiem handlu ludźmi, w szczególności kobiet i dzieci. Prewencja – ochrona – dochodzenie sądowe.” Wiedeń	16-18.03.2006 r.
3.	Posiedzenie Rady Administracyjnej Stowarzyszenia Instytucji Praw Człowieka Sfery Frankofońskiej. Genewa	10-13.04.2006 r.
4.	Szkolenie w Europejskim Trybunale Praw Człowieka organizowane przez Biuro Informacji Rady Europy. Strasburg	29.05-10.06.2006 r.
5.	Seminarium oficerów łącznikowych biur ombudsmanów europejskich nt. „Podtrzymywanie fundamentalnych praw – dzielenie się dobrą praktyką.” Strasburg	18-20.06.2006 r.
6.	Konferencja nt. funkcji organów prokuratorskich w systemie wymiaru sprawiedliwości zorganizowana przez Wydział Kryminologii Uniwersytetu w Getyndze. Antalya (Turcja)	11-15.10.2006 r.

Wizyty gości zagranicznych
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	Wizyta w Biurze RPO dziennikarzy z krajów byłego Związku Radzieckiego.	23.01.2006 r.
2.	Wizyta w Biurze RPO delegacji Komisji Konstytucyjnej Riksdagu Królestwa Szwecji.	02.03.2006 r.
3.	Konferencja pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Międzynarodowy Instytut Arbitrażowo – Mediacyjny Ius et Lex.” Warszawa	17.03.2006 r.
4.	Wizyta w Biurze RPO grupy pracowników naukowych uczelni wyższych z Chin.	07.06.2006 r.
5.	Wizyta w Biurze RPO Charge′ d’Affaires Republiki Uzbekistanu.	08.06.2006 r.
6.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z najwyższym rangą sędzią w Wielkiej Brytanii. Warszawa	14.06.2006 r.
7.	Spotkanie w Biurze RPO z Zarządem Europejskiej Organizacji Związków Żołnierzy EUROMIL i Konwentem Dziekanów Korpusu Oficerów WP.	21.06.2006 r.
8.	Wizyta w Biurze RPO Kontrolera Państwowego i Ombudsmana z Izraela.	21.06.2006 r.
9.	Wizyta studyjna grupy Rosjan w ramach programu dla młodych analityków polityki publicznej.	10.07.2006 r.
10.	Wizyta w Biurze RPO delegacji urzędników i parlamentarzystów irackich.	14.07.2006 r.
11.	Spotkanie Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich z grupą sędziów administratywistów z Ukrainy.	20.07.2006 r.
12.	Wizyta prof. J.Q. Wilsona z Uniwersytetu Pepperdine, wykład nt. „Teoria i praktyka stosowania sankcji karnych.”	06-10.09.2006 r.
13.	Wizyta w Biurze RPO grupy dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych z krajów byłego Związku Radzieckiego.	14.09.2006 r.

14.	Międzynarodowa konferencja zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich nt. „Migracja zarobkowa – przyczyny i skutki.” Radziejowice	04.10.2006 r.
15.	Wizyta w Biurze RPO grupy pracowników naukowych z Uzbekistanu.	25.10.2006 r.
16.	Wizyta w Biurze RPO studentów i działaczy samorządowych z Rosji i Białorusi, uczestników projektu: „Społeczeństwo obywatelskie i inicjatywy lokalne w praktyce. Doświadczenia Polskie.”	27.10.2006 r. 27.11.2006 r. 04.12.2006 r. 11.12.2006 r.
17.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy. Warszawa	06.12.2006 r.
18.	Wizyta w Biurze RPO delegacji Krajowej Komisji Praw Człowieka z Korei Południowej.	18.12.2006 r.