



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
III kadencja

Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-R-070-2/2000

Druk nr 1804
Warszawa, 30 marca 2000 r.

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku!

Wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkładam Informację o mojej działalności za 1999 r., z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Z wyrazami szacunku

(-) Adam Zieliński

INFORMACJA
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Adama Zielińskiego
za 1999 rok

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 97, poz. 483), który przewiduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli.

SPIS TREŚCI

	str.
1. Wstęp.....	6
2. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa	8
3. Prawo do sądu i właściwej procedury	17
A. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych	17
B. Prawo do sądu w praktyce stosowania prawa	29
4. Bezpieczeństwo obywateli	36
5. Prawo do równego traktowania	46
6. Prawo do prywatności, ochrona danych osobowych i tajemnica korespondencji	54
7. Naruszenia prawa w stosunkach pracy.....	64
A. Wynagrodzenia i inne świadczenia pieniężne ze stosunku pracy.....	64
B. Egzekucja należności ze stosunku pracy	68
C. Ustanie stosunku pracy	69
D. Urlopy	70
E. Warunki pracy dzieci i młodocianych	72
F. Choroby zawodowe.....	73
8. Możliwości wykonywania zawodu i działalności gospodarczej	76
9. Prawo do zabezpieczenia społecznego.....	89
A. Wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.....	89
B. Zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn	93
C. Prawo do wcześniejszej emerytury	97
D. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych.....	103
E. Rekompensaty z tytułu utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent	109
F. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym.....	110
G. Otwarte fundusze emerytalne	116
H. Ubezpieczenie chorobowe	120

I. Ubezpieczenie wypadkowe.....	126
J. Zaopatrzenie społeczne służb mundurowych	128
K. Zaopatrzenie inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów.....	131
L. Stan spoczynku sędziów i prokuratorów	134
Ł. Prawo do zasiłku pielęgnacyjnego	137
10. Bezrobocie i pomoc społeczna	139
11. Prawo do ochrony zdrowia	147
A. Ochrona praw pacjentów w warunkach wprowadzenia reformy ochrony zdrowia	147
B. Dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego	158
12. Realizacja prawa do nauki	170
13. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	177
A. Książeczki mieszkaniowe i bonifikaty dla kombatantów.....	177
B. Budownictwo socjalne i społeczne	180
C. Ochrona prawa do mieszkania	183
D. Czynsze	190
E. Kaucje mieszkaniowe i kredyty mieszkaniowe	193
F. Opłaty za energię i ciepło oraz eksploatacja i budowa sieci energetycznych	195
G. Ochrona praw mieszkaniowych pracowników mundurowych	205
14. Naruszenia praw obywatelskich w prawie daninowym	213
15. Ochrona praw konsumentów	227
A. Usługi telekomunikacyjne	227
B. Usługi pocztowe	230
C. Umowy sprzedaży	233
D. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe	234
16. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną.....	240
A. Problemy wynikające z reformy administracyjnej	240
B. Naruszenia prawa w funkcjonowaniu samorządu gminnego	243
C. Problemy wynikające z niewłaściwego sposobu załatwiania spraw przez administrację lokalną	257

D.	Stosowanie prawa w wykonywaniu niektórych zadań własnych samorządu	260
E.	Ochrona przyrody	281
17.	Ochrona praw dzieci i młodzieży	283
A.	System opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną.....	283
B.	Rodzinne formy opieki nad dziećmi.....	288
C.	Przestrzeganie praw dzieci i młodzieży przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych.....	294
D.	Działania organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach rodzinnych i opiekuńczych.....	303
18.	Ochrona praw osób niepełnosprawnych	307
A.	Realizacja prawa do ochrony zdrowia.....	307
B.	Przewlekłość postępowań w sprawach o ustalenie stopnia niepełnosprawności	311
C.	Dostęp osób niepełnosprawnych do programów telewizyjnych	313
19.	Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	314
A.	Uwagi ogólne.....	314
B.	Służba wojskowa	315
C.	Realizacja praw funkcjonariuszy służb publicznych.....	325
20.	Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości.....	330
A.	Ochrona praw cudzoziemców	330
B.	Ochrona praw mniejszości.....	340
21.	Ochrona praw osób pozbawionych wolności.....	346
A.	Wpływ nowych regulacji kodeksowych na sytuację osób pozbawionych wolności.....	346
B.	Podstawowe zagrożenia praw i wolności osób przebywających w jednostkach penitencjarnych.	353
22.	Rewindykacje finansowe, waloryzacje, oprocentowanie pożyczek i depozytów	370
23.	Współpraca RPO z innymi organami państwa.....	374
24.	Współpraca międzynarodowa. Popularyzacja praw obywatelskich.....	388
25.	Wnioski.....	392

1. Wstęp

Informacja obejmuje okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 r. Jest to ostatni pełny rok kalendarzowy III kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Liczba nowych spraw, które w 1999 r. wpłynęły do Rzecznika, wyniosła 34.954 i była o 4.703 (15,5%) wyższa niż w 1998 r.¹ Ogólna liczba wszystkich listów skierowanych do Rzecznika (obejmujących m.in. korespondencję w sprawach wcześniejszych) wyniosła 50.960, tj. o 4.406 (9,5%) więcej niż w poprzednim roku. Rozpatrzono 37.468 nowych spraw (w tym 4.477 spraw z wpływu z poprzedniego roku), tj. o 3.292 (9,6%) więcej niż w 1998 r.

O 4.799 (33,8%) wzrosła liczba spraw podjętych do prowadzenia, która wyniosła 18.977. Dokonano oceny 14.941 odpowiedzi z urzędów i instytucji.

W Biurze RPO przyjęto 2.942 interesantów oraz udzielono 6.455 porad i wyjaśnień telefonicznych. W czasie zbiorowych wyjazdów terenowych Rzecznika i pracowników jego Biura oraz wizytacji w zakładach karnych i jednostkach wojskowych przeprowadzono rozmowy wyjaśniające z około 3,5 tysiącami osób, z czego podjęto do prowadzenia 395 spraw.

Rzecznik podjął z własnej inicjatywy, w tym także na podstawie informacji prasowych, radiowych i telewizyjnych, 242 sprawy (1,3% wszystkich nowych spraw podjętych do prowadzenia).

W 1999 r. zdecydowanie przeważały skargi dotyczące zabezpieczenia i pomocy społecznej (ogółem 31,7% nowych spraw). Dużą grupę spraw z tego zakresu stanowiły skargi pracowników służb mundurowych. Na drugim miejscu, podobnie jak w roku poprzednim, znalazły się sprawy

gospodarcze, tzn. obejmujące podatki, cła, ubezpieczenia osobowe i majątkowe, ochronę praw konsumentów (17,1% spraw), następnie sprawy z zakresu działania sądów karnych, prokuratury i policji (10,2%) oraz sprawy związane z gospodarką mieszkaniową (8,9%). Wskazane cztery grupy spraw stanowiły 67,9% wszystkich spraw, które w 1999 r. skierowano do Rzecznika.

W 1999 r. Rzecznik podjął 364 sprawy o charakterze generalnym².

Nieprawidłowe rozwiązania prawne i niewłaściwa praktyka stosowania prawa spowodowały skierowanie przez Rzecznika w 1999 r. 254 wystąpień generalnych do organów władzy i administracji państwowej oraz instytucji centralnych. W 115 z nich Rzecznik zwracał się o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

Rzecznik skierował też 18 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżając przepisy prawne sprzeczne z Konstytucją lub innymi aktami normatywnymi wyższego rzędu³.

W 7 sprawach Rzecznik zgłosił swoje przystąpienie do postępowań w sprawach indywidualnych skarg konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴.

Potrzeba wyjaśnienia istotnych wątpliwości w praktyce stosowania prawa lub zlikwidowania rozbieżności w orzecznictwie sądowym spowodowała złożenie przez Rzecznika 3 wniosków do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne⁵.

W 78 przypadkach Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego kasacje w sprawach karnych i rewizje nadzwyczajne w sprawach administracyjnych (61 kasacji i 17 rewizji nadzwyczajnych). Wniesienie o 24 mniej kasacji niż w poprzednim okresie informacyjnym było wynikiem m.in.

¹ por. Załącznik Nr 1 do niniejszej Informacji – zwanej dalej Informacją RPO.

² por. Załącznik Nr 2 do Informacji RPO.

³ por. Załącznik Nr 3 do Informacji RPO.

⁴ por. Załącznik Nr 4 do Informacji RPO.

⁵ por. Załącznik Nr 5 do Informacji RPO.

pozbawienia w praktyce możliwości składania przez Rzecznika od dnia 1 lipca 1998 r. kasacji w sprawach cywilnych⁶. Kasacje w sprawach karnych w poważnej części dotyczyły orzeczeń represyjnych, wydanych przez polskie sądy w latach czterdziestych, pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

W 4 przypadkach Rzecznik skorzystał z możliwości złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷.

W 1999 r. Rzecznik kontynuował i rozwijał wcześniejsze inicjatywy na rzecz popularyzacji praw człowieka i obywatela i promocji środków ich ochrony, szczególnie wobec państw WNP⁸.

W minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich brał również czynny udział w pracach nad zmianą ustawy o RPO⁹ w kierunku dostosowania jej do nowej Konstytucji oraz wprowadzenia rozwiązań zmierzających do zwiększenia zakresu ochrony praw obywatelskich. Do końca 1999 r. nowelizacja nie została jeszcze uchwalona, choć stopień zaawansowania prac legislacyjnych pozwala oczekiwać tego w pierwszych miesiącach 2000 r.

2. Nieprawidłowości w tworzeniu prawa

W dniu 17.X.1999 r. minęły 2 lata, w ciągu których Rada Ministrów miała przedstawić, zgodnie z art. 236 ust. 1 Konstytucji, projekty ustaw niezbędnych do jej stosowania. Chodziło przy tym m.in. o ustawowe sprecyzowanie zagwarantowanych w Konstytucji praw i obowiązków obywatelskich i stworzenie warunków do pełnej ich ochrony. Należą do

⁶ por. Załącznik Nr 6 do Informacji RPO oraz szersze omówienie kwestii kasacji cywilnych Rzecznika w Informacji RPO za okres od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 1998 r., w: Biuletyn RPO, s. 34, 35; dalej zwana poprzednią Informacją RPO.

⁷ por. Załącznik Nr 7 do Informacji RPO.

⁸ por. szerzej rozdział dotyczący działań RPO na rzecz popularyzacji praw człowieka.

⁹ ustawa z dnia 15.VII.1987 r. tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471.

nich zarówno prawa i wolności polityczne, jak i ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Przygotowana przez Radę Ministrów dla Parlamentu informacja Rządu z kwietnia 1999 r. w sprawie stanu realizacji obowiązków wynikających z art. 236 ust. 1 oraz art. 241 ust. 2 i 6 Konstytucji RP ogranicza się do wskazania przypadków najpilniejszych. W szczególności zmiany ustawodawcze związane z potrzebą zapewnienia właściwego stosowania Konstytucji powinny iść znacznie dalej. W ocenie Rzecznika potrzeby w zakresie zmiany systemu prawa w związku z wejściem w życie nowych przepisów konstytucyjnych lepiej odzwierciedla dokument opracowany we wrześniu 1997 r. przez Radę Legislacyjną.

Na tle skarg wpływających do Rzecznika pojawił się problem tworzenia prawa i jego ogłaszania pod rządami nowej Konstytucji RP. Uwagi związane z tym problemem Rzecznik przedstawił Marszałkowi Sejmu RP¹⁰. Rzecznik stwierdził, iż dokonana przez Konstytucję reforma źródeł prawa polega m. in. na wyczerpującym określeniu form, w jakich mogą być wydawane akty prawne powszechnie obowiązujące. W szczególności moc aktu powszechnie obowiązującego stanowionego przez władzę wykonawczą szczebla centralnego może mieć wyłącznie rozporządzenie. Rozporządzenia mogą być przy tym wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji. Te konstytucyjne zasady nie są realizowane w praktyce. W dalszym ciągu są bowiem stanowione powszechnie obowiązujące akty normatywne w różnych prawnych formach przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia. Praktyka ta wynika przede wszystkim z niedostosowania treści upoważnień ustawowych uchwalonych przed wejściem w życie Konstytucji do nowych konstytucyjnych rygorów stanowienia prawa. Jako przykłady tego typu praktyki Rzecznik wskazał zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego w sprawie form i trybu przeprowadzenia rozliczeń pieniężnych

¹⁰ pismo z dnia 24.II.1999 r. – RPO/301658/99/V.

za pośrednictwem banków¹¹, obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w I półroczu 1999 r.¹², uchwałę Komisji Nadzoru Bankowego w sprawie trybu postępowania banków w przypadkach “prania” pieniędzy oraz ustalenia wysokości kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłaty i na rzecz których wpłata została dokonana¹³. Rzecznik zwrócił uwagę, iż powołane przypadki wskazują na utrwalającą się tendencję do stanowienia aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym przez organy nie posiadające do tego konstytucyjnego upoważnienia oraz w formach nie znanych Konstytucji. Tendencja ta może stanowić zagrożenie dla praw obywatelskich. Omawiane akty będą bowiem mogły zostać następnie zakwestionowane. Oznacza to, że nawet uzasadnione z merytorycznego punktu widzenia rozwiązania będą mogły zostać skutecznie podważone z powyższych powodów. Rzecznik wskazał też, że już po wejściu w życie Konstytucji RP, nakładającej obowiązek umieszczenia w upoważnieniu ustawowym wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych, uchwalono szereg ustaw zawierających upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, które nie zawierają takich wytycznych. Ponadto, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych powinna zaś określać ustawa. Tymczasem ogłaszanie aktów normatywnych stanowionych na szczeblu centralnym reguluje wciąż ustawa o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP “Monitor Polski”¹⁴, która nie przystaje do dzisiejszej rzeczywistości prawnej i wymaga zastąpienia przez nową

¹¹ zarządzenie z dnia 29.V.1998 r. (Mon. Pol. Nr 21, poz. 320).

¹² obwieszczenie z dnia 11.XII.1998 r. (Mon. Pol. Nr 45, poz. 644).

¹³ uchwała Nr 4/98 z dnia 30.VI.1998 r. (Dz.Urz. NBP Nr 18, poz. 40).

¹⁴ ustawa z dnia 30.XII.1950 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.).

regulację. Poważnym problemem jest także nieczytelność ustaw w wyniku ich wielokrotnych nowelizacji. Brak tekstów jednolitych powoduje, że dostęp obywateli do przepisów prawa jest ograniczony, a zrozumienie obowiązujących przepisów utrudnione. W związku z tymi uwagami Marszałek Sejmu poinformował Rzecznika¹⁵, iż podziela jego poglądy na temat niedostatków w tworzeniu prawa pod rządami Konstytucji. Wskazał także, iż uwagi te zostały przekazane przewodniczącym komisji sejmowych oraz przewodniczącym klubów i kół parlamentarnych w przekonaniu, że będą one służyć stosownej refleksji prawotwórczej.

Należy podkreślić, iż ostatnio do Sejmu został skierowany rządowy projekt ustawy o dostosowaniu aktów normatywnych organów administracji rządowej do Konstytucji RP¹⁶. W dalszym ciągu nie poprawiła się natomiast sytuacja w zakresie ogłaszania jednolitych tekstów aktów prawnych. Brak też jest projektu regulacji dotyczącej ogłaszania aktów normatywnych wydawanych na szczeblu centralnym.

Sygnalizowany przez Rzecznika w poprzedniej Informacji¹⁷ problem wydawania przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast obwieszczeń w sprawie miesięcznych normatywów spłaty kredytów został rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądów Rzecznika i orzekł, że kwestionowane obwieszczenie nie jest niezgodne z art. 87 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się w obwieszczeniu elementów normatywnych i uznał, że ma ono jedynie charakter informacyjny, wobec czego nie może być zakwestionowane z punktu widzenia niezgodności z przewidzianymi w Konstytucji źródłami prawa.

¹⁵ pismo z dnia 4.III.1999 r.

¹⁶ druk sejmowy Nr 1448.

¹⁷ por. poprzednia Informacja RPO, s. 17-18.

W okresie objętym Informacją nie został rozwiązany problem przedstawiony przez Rzecznika w maju 1998 r.¹⁸ Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji dostosowania do Konstytucji przepisów ustawowych regulujących formy działania organów administracji publicznej. Chodzi o to, iż procedura określona w Kodeksie postępowania administracyjnego jest jak dotąd dostosowana do działania podmiotów sprawujących funkcje administracji publicznej wyłącznie w formie wydawania decyzji i postanowień. Załatwienie w innych formach spraw indywidualnych pozostaje poza regulacją Kpa (np. akty rejestracji i inne czynności, obowiązki i uprawnienia wynikające bezpośrednio z przepisów prawa). Z kolei od chwili wejścia w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁹ te inne akty i czynności podlegają kognicji NSA. Jednakże nieobjęcie ich regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego uniemożliwia stronom dochodzenie swych uprawnień lub obronę przed nakładaniem obowiązków, skoro sąd administracyjny jest praktycznie pozbawiony możliwości pełnej kontroli legalności procesu wydania aktu lub wykonania czynności z braku proceduralnej podstawy oceny legalności działania organu administracji. Oznacza to, że konstytucyjne prawo do sądu nie może być w tych sprawach realizowane. Mimo zapowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14.VII.1998 r., iż projekt ustawy o zmianie Kpa w najbliższym czasie będzie przedmiotem obrad Rady Ministrów, a następnie przekazany zostanie do Sejmu do końca 1999 r. zmiana Kpa w omawianym zakresie nie została dokonana.

W niektórych przypadkach już na etapie tworzenia aktu normatywnego dają się zauważyć sprzeczności projektowanych rozwiązań z aktami wyższego rzędu. Jeżeli zasygnalizowanie takiego przypadku nie odniesie skutku, kwestionowana regulacja musi być po jej uchwaleniu

¹⁸ RPO/215691/98/V z 18.V.1998 r. – por. omówienie w poprzedniej Informacji RPO, s. 15-17.

zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Wszystko to wymaga czasu, w którym funkcjonują w systemie prawnym wadliwe rozwiązania. Dużo prostsze i skuteczniejsze byłoby zapobieganie tego rodzaju sytuacjom na etapie tworzenia prawa.

Przebieg procesów legislacyjnych jest zbyt powolny. Poza omówioną wcześniej sprawą nowelizacji Kpa, od kilku lat, mimo wielu wystąpień do właściwych organów, nie nastąpiła zmiana przepisów o ewidencji ludności poprzez oderwanie obowiązku meldunkowego od potwierdzenia prawa do przebywania w lokalu. W dziedzinie ochrony zdrowia nadal brakuje ustawy o ochronie zdrowia, programach zdrowotnych, ratownictwie medycznym, sieci szpitali, prywatyzacji i komercjalizacji zakładów opieki zdrowotnej, nowej ustawy o chorobach zakaźnych, o uzdrowiskach. W dziedzinie ubezpieczeń społecznych opóźnia się proces przyjęcia ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także ustawy o zakładach emerytalnych, które powinny wypłacać emerytury dożywotnie ubezpieczonym w otwartych funduszach emerytalnych. W marcu 1998 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁰ w sprawie potrzeby ustawowego rozwiązania problemu odszkodowań za choroby zawodowe, które ujawniły się u pracowników po zlikwidowaniu ich uspołecznionych zakładów pracy. Dwa miesiące później w tej samej sprawie RPO wystąpił do Ministra Finansów²¹, od którego otrzymał informację, iż w celu rozeznania skali problemu wystąpiono do GUS o udostępnienie danych dotyczących liczby zlikwidowanych uspołecznionych zakładów pracy w latach 1990-1998. Sprawa wróciła do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej – o czym Rzecznik został poinformowany w trybie roboczym. Po kolejnych monitach kierowanych do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, a następnie do Wicepremiera –

¹⁹ tj. od 1.X.1995 r.

²⁰ RPO/264059/97/VIII z 5.III.1998 r.

²¹ pismo z dnia 14.V.1998 r.

Ministra Pracy i Polityki Społecznej²² Rzecznik został powiadomiony, iż w październiku 1999 r. został zakończony proces konsultacji przygotowywanego przez resort pracy projektu ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, która w sposób kompleksowy ma uregulować zasady realizacji świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Tak więc mimo upływu prawie 2 lat od pierwszego pisma Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej sprawa ta nie została jeszcze prawnie uregulowana.

Niezbędne zmiany stanu prawnego nie zawsze odbywały się przy dochowaniu standardów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, co stwierdzono także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak np. zmiana zasad zawieszania emerytur i rent służb mundurowych okazała się niezgodna z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości²³. Z kolei uzależnienie od urodzenia przed 1 stycznia 1949 r. stosowania – do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu 1 stycznia 1999 r. – przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15.V.1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z art. 2 Konstytucji przez to, że naruszało zasadę ochrony praw nabytych²⁴.

Podobnie jak w poprzednich okresach sprawozdawczych, tak i w 1999 r., wadami procesu tworzenia prawa były częste zmiany nawet niedawno uchwalonych aktów prawnych, opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych oraz niewydawanie testów jednolitych ustaw. Tak np. ustawy o podstawowym znaczeniu dla reformy ubezpieczeń społecznych podlegały bardzo częstym zmianom: ustawa z dnia

²² z dnia 5.V.1999 r., 9.VIII.1999 r. i 2.XI.1999 r.

²³ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.XII.1999 r., sygn. akt K. 4/99.

²⁴ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4.I.2000 r., sygn. akt K. 18/99.

13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁵ była nowelizowana sześć razy, tak samo ustawa z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁶, w tym raz w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Tak częste zmiany nie przyczyniały się do wzrostu zaufania obywateli do prawa oraz poczucia bezpieczeństwa socjalnego.

Nie zostały wydane przepisy wykonawcze przewidziane we wskazanych wyżej ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie obowiązuje regulacja, zgodnie z którą do czasu wydania nowych przepisów obowiązują dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami nowych ustaw, to jednak odmienność nowych regulacji systemu emerytalnego powoduje ograniczoną przydatność starych przepisów wykonawczych. Dotyczy to w szczególności określenia szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty oraz zasad zawieszania lub zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych.

Ujawniły się również rażące opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych dotyczących nowego systemu ochrony zdrowia. Opóźnienia te dotyczą m.in. ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (w tym jej obszernej noweli z 1997 r.), ustawy o zawodzie lekarza²⁷, ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej²⁸, a zatem przepisów o podstawowym znaczeniu dla udzielania świadczeń zdrowotnych, funkcjonowania zakładów oraz praktyk lekarskich, pielęgniarskich i położniczych. Przez ponad dwa lata obowiązywania nowej regulacji nie wydano przepisów wykonawczych do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii²⁹.

²⁵ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.

²⁷ ustawa z dnia 5.VII.1996 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 152).

²⁸ ustawa z dnia 5.VII.1996 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 410 ze zm.)

²⁹ ustawa z dnia 24.IV.1997 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 468 ze zm.).

Nadal utrzymywał się, sygnalizowany w poprzednich Informacjach RPO, stan niewykonania ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent³⁰ ze względu na brak przepisów wykonawczych.

W kwestii ogłaszania tekstów jednolitych często i zasadniczo zmienianych ustaw tytułem przykładu podać można, iż mimo dyspozycji ustawodawcy, Minister Zdrowia oraz Prezes Rady Ministrów nie ogłosili w Dzienniku Ustaw RP jednolitych tekstów ustaw, które podlegały szerokim nowelizacjom, co w istotny sposób ogranicza ich czytelność, zrozumienie nowych instytucji i regulacji oraz utrudnia posługiwanie się pracownikom ochrony zdrowia, administracji oraz pacjentom i ich organizacjom. Dotyczy to ustaw o podstawowym znaczeniu dla ochrony zdrowia: funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej³¹, wprowadzenia nowego systemu ochrony zdrowia w postaci powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego³², a także planowania rodziny, ochrony płodu ludzkiego i warunków dopuszczalności przerywania ciąży³³, wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi³⁴.

Opóźnienia występowały również w publikowaniu obowiązujących aktów prawnych w organach promulgacyjnych. Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 26.XI.1999 r. skierował do Ministra Spraw Zagranicznych wystąpienie w sprawie opóźnień w ogłaszaniu niektórych ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych (kilkanaście z nich dotyczyło m.in. prawa rodzinnego)³⁵. Rzecznik zwrócił się o

³⁰ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.

³¹ ustawa z dnia 30.VIII.1991 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.)

³² ustawa z dnia 6.II.1997 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.)

³³ ustawa z dnia 7.I.1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.)

³⁴ ustawa z dnia 26.X.1982 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.)

³⁵ RPO/328465/99/XI.

spowodowanie wyeliminowania opóźnień, które osłabiają ochronę obywateli wynikającą z umów oczekujących na opublikowanie w Dzienniku Ustaw. Konwencje te weszły w życie w stosunku do Polski na mocy zawartych w nich przepisów. Zgodnie z Konstytucją RP ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa, o ile zostały we właściwym trybie ogłoszone. Sytuacja, w której nie jest możliwe wyegzekwowanie od polskich organów działań, do których są zobowiązane na mocy tych umów naraża na szwank wiarygodność naszego kraju jako państwa prawnego. Do końca 1999 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

3. Prawo do sądu i właściwej procedury

A. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych

W dniu 19.VII.1999 r. Komitet Praw Człowieka rozpatrzył IV okresowe sprawozdanie Polski z przestrzegania postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komitet wyraził zaniepokojenie zbyt szerokim zakresem jurysdykcji sądów wojskowych w sprawach osób cywilnych (art. 14 Paktu). Zdaniem Komitetu postanowienia Kpk określające zakres jurysdykcji sądów wojskowych nad osobami cywilnymi powinny być znowelizowane albo uchylone. W związku z przedstawionymi zaleceniami Rzecznik Praw Obywatelskich, w wystąpieniu z dnia 7.X.1999 r. do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego³⁶, sugerował rozważenie celowości dalszego poddawania właściwości sądów wojskowych spraw osób cywilnych. W nowym Kodeksie postępowania karnego ograniczono

³⁶ RPO/321731/99/II.

wprawdzie zakres jurysdykcji sądów wojskowych w sprawach osób cywilnych, ale nadal istnieją liczne sytuacje, w których sądy wojskowe mogą rozpoznawać sprawy tych osób. Rzecznik poprosił o stanowisko co do potrzeby zmiany w tym zakresie obowiązującego prawa. W odpowiedzi z dnia 29.XII.1999 r. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny nie zgodził się z uwagą Komitetu o zbyt szerokiej jurysdykcji sądów wojskowych nad osobami cywilnymi oraz z zaleceniem znowelizowania w tym zakresie albo anulowania odnośnych regulacji zawartych w Kodeksie postępowania karnego. Rzecznik jest zdania, iż Polska winna dostosować swoje ustawodawstwo do wymagań wskazanych w zaleceniach Komitetu Praw Człowieka.

W dniu 3.XII.1999 r. Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji³⁷ w sprawie zasad i praktyki stosowania procesowej i operacyjnej kontroli rozmów telefonicznych. Rzecznik, powołując się na wcześniejsze badanie tej sprawy w 1996 r., wskazał, że przepisy procedury karnej dopuszczają na mocy art. 237 § 2 Kpk – w wypadkach nie cierpiących zwłoki – możliwość zastosowania podsłuchów przez prokuratora, a następnie zatwierdzenie ich w ciągu 5 dni przez sąd. Ponadto w ustawach o Policji i Urzędzie Ochrony Państwa nie przewiduje się sądowej kontroli stosowania podsłuchów operacyjnych, którą sprawuje Prokurator Generalny, a więc organ nie będący sądem. Komitet Praw Człowieka uznał za konieczne ponowne dokonanie przeglądu kwestii związanych ze stosowaniem podsłuchu w celu zapewnienia zgodności obowiązujących w tym zakresie regulacji z art. 17 ust. 1 i 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzega konieczność uzupełnienia przepisu art. 218 § 1 Kpk przepisem stwarzającym podstawę do żądania przez sąd i prokuratora od właściwych podmiotów udostępnienia wykazów

połączeń telekomunikacyjnych (tzw. biling). Rzecznik poprosił o informację, czy i w jakim zakresie toczą się prace legislacyjne nad wskazanymi unormowaniami. W odpowiedzi z dnia 30.XII.1999 r. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny wyraził pogląd, iż nie należy kwestionować przewidzianego w art. 237 § 2 Kpk wyjątku, że w wypadkach nie cierpiących zwłoki decyzję o stosowaniu podsłuchu może podjąć prokurator, który jednak obowiązany jest uzyskać w ciągu 5 dni jej zatwierdzenie przez sąd. Natomiast Minister podzielił pogląd Rzecznika, że problemem jest obowiązująca nadal regulacja prawna stanowiąca, że decyzje o zastosowaniu tzw. podsłuchu operacyjnego podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Szef Urzędu Ochrony Państwa albo Minister Finansów za zgodą Prokuratora Generalnego, a więc bez kontroli sądu. Wprawdzie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji występował kilkakrotnie z projektami zmiany tych przepisów w kierunku przekazania sądowi decyzji o stosowaniu wszystkich podsłuchów telefonicznych, w tym także operacyjnych, jednak inicjatywy te nie doprowadziły dotychczas do wdrożenia koniecznego procesu legislacyjnego w tym zakresie.

W dniu 16.XI.1999 r. Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach³⁸ w sprawie nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego. Rzecznik przedstawił trzy propozycje zmian:

- art. 191 § 1 Kk w kierunku objęcia penalizacją działań w postaci “przemocy pośredniej” (przez postępowanie z rzeczą), mających na celu zmuszenie osoby do określonego zachowania. W ocenie Rzecznika przepisowi temu należałoby przywrócić poprzednio obowiązującą postać (art. 167 § 1 d. Kk), a w konsekwencji ustanowienia drogi ochrony w postępowaniu karnym osób pokrzywdzonych tymi

³⁷ RPO/182787/95/II.

³⁸ RPO/302777/99/II.

działaniami. Obecna treść art. 191 § 1 Kk prowadzi bowiem do braku reakcji prawno-karnej w przypadku m.in. uniemożliwienia wejścia osobie do mieszkania przez zmianę zamków w drzwiach, wyłączenia wody, ogrzewania i prądu osobie zajmującej lokal. Wprawdzie droga procesu cywilnego jest wówczas możliwa, ale jednak postępowania cywilne trwają bardzo długo;

- art. 56 § 1 Kpk, który uprawnia sąd do ograniczenia liczby oskarżycieli posiłkowych występujących w sprawie. Ustawodawca nałożył nadto na sąd obowiązek orzeczenia, że oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, gdy bierze w nim już określona przez sąd liczba oskarżycieli. Zawarte w rozdziale 5 Kpk unormowania nie określają kryteriów, jakimi powinien kierować się sąd rozstrzygając, który z uprawnionych oskarżycieli posiłkowych nie może brać udziału w postępowaniu. W ocenie Rzecznika przepis ten narusza wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo pokrzywdzonego do sądu, bowiem pomimo nabycia statusu oskarżyciela posiłkowego w następstwie złożenia stosownego oświadczenia, nie może on w toku rozprawy korzystać z uprawnień procesowych, które przysługiwałyby mu, gdyby został dopuszczony do udziału w postępowaniu;
- art. 52 Kk wprowadził instytucję zwrotu przez osobę trzecią korzyści, jaką uzyskała ona w wyniku przestępstwa innej osoby. Sytuacji tego podmiotu nie odpowiada właściwy status jako uczestnika w postępowaniu karnym. Jego uprawnienia procesowe nie zostały określone w sposób jednoznaczny, a to oznacza, że skuteczna obrona jego praw w toku procesu jest ograniczona, co nie daje się pogodzić z prawem do sądu i do rzetelnego procesu. Nie są również należycie zabezpieczone interesy osób, które nie są sprawcami przestępstwa, a mimo to należące do nich przedmioty mogą ulec przypadkowi z tytułu zastosowania środka karnego przewidzianego w art. 39 pkt 4 Kk z 1997 r. albo środka zabezpieczającego. Interes tych wszystkich podmiotów

byłby należycie zabezpieczony, gdyby w nowym Kpk przewidziano instytucję interwenienta, któremu prawo karne skarbowe nadaje status strony ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź w powyższej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej³⁹ dotyczącej zgodności § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.XI.1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴⁰ z art. 133 ustawy z dnia 26.IV.1996 r. o Służbie Więziennej⁴¹ oraz z art. 77 ust. 1 i 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny orzekł w dniu 16.III.1999 r.⁴², że przepis, który uniemożliwia funkcjonariuszom Służby Więziennej odwołanie się do sądu od orzeczeń sądu dyscyplinarnego jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ uniemożliwia dochodzenie naruszonych praw na drodze sądowej. Zdaniem Trybunału specyfika stosunku służbowego nie uzasadnia wyłączenia prawa do sądu. We wcześniejszym orzeczeniu z 9.VI.1998 r. Trybunał zwrócił uwagę, że ograniczenie dostępu do sądu może przewidywać wyłącznie ustawa i tylko w szczególnych wypadkach, np. gdy jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo państwa. Nie można natomiast w ogóle wyłączyć drogi sądowej, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji – podkreślał Trybunał Konstytucyjny. Prawo do sądu powinno przejawiać się w możliwości weryfikowania orzeczeń każdego organu pozasądowego, a takim jest także sąd dyscyplinarny. Wyrok w tej sprawie jest ostateczny. Trybunał Konstytucyjny zdecydował jednak, że wyrok wejdzie w życie dopiero 1.I.2000 r. W tym czasie powinno dojść do

³⁹ RPO/291764/98/I z 26.XI.1998 r.

⁴⁰ Dz.U. Nr 135, poz. 635.

⁴¹ Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.

⁴² sygn. akt SK. 19/98 (Dz.U. z 1999 r. Nr 22, poz. 211).

nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej, która musi określić właściwą procedurę odwoławczą⁴³.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego wystąpienie z dnia 28.X.1999 r.⁴⁴ w sprawie potrzeby wprowadzenia szczególnych zasad dla czynności procesowych przeprowadzanych w postępowaniu karnym z udziałem nieletnich. Kodeks postępowania karnego w zasadzie nie przewiduje szczególnych regulacji dla takich czynności procesowych. Odmiennie natomiast reguluje to ustawa z dnia 26.X.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁴⁵, która przewiduje, że przesłuchanie nieletniego, przeciwko któremu toczy się postępowanie, powinno odbywać się w warunkach zbliżonych do naturalnych, w miarę możliwości w miejscu zamieszkania, w obecności rodziców lub opiekuna albo obrońcy. Uregulowania te mają zapewnić nieletniemu poczucie bezpieczeństwa oraz zagwarantować prawidłowy przebieg przesłuchania. Rzecznik wnosił o spowodowanie nowelizacji Kpk np. przez dodanie w art. 171 nowego paragrafu stwierdzającego, że czynności z udziałem nieletniego przeprowadza się w obecności jego przedstawiciela ustawowego. Przemawia za tym konieczność zagwarantowania nieletnim możliwości korzystania z praw, które jako świadkom przyznaje Kpk (np. do odmowy składania zeznań, gdy nieletni jest osobą najbliższą dla oskarżonego oraz odmowy składania zeznań w przypadku, gdy mogłoby to narazić nieletniego na odpowiedzialność karną). Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 9.XI.1999 r. powiadomił, że propozycja Rzecznika zostanie niezwłocznie przedstawiona utworzonemu w Ministerstwie Zespołowi do spraw nowelizacji kodyfikacji karnej celem włączenia jej do prac nad przygotowywaną nowelizacją.

⁴³ por. ustawa z dnia 15.XII.1999 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 2000 r., Nr 2, poz. 5).

⁴⁴ RPO/324371/99/II.

⁴⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 228.

W dniu 26.VII.1999 r. Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Jerzego C., dotyczący odpowiedzialności konstytucyjnej. Zdaniem RPO art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26.III.1982 r. o Trybunale Stanu jest niezgodny z art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przed Trybunałem Stanu zostały unormowane w art. 198 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą enumeratywnie wymienione osoby zajmujące określone stanowiska lub piastujące wskazane funkcje. Przepis ten określa krąg osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej w sposób odmienny niż wcześniej obowiązujący art. 33b Przepisów Konstytucyjnych. Ogólne określenie “osoby zajmujące określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe” zostało w nowej Konstytucji zastąpione wyliczeniem enumeratywnym. W wyliczeniu tym zostali pominięci kierownicy urzędów centralnych, pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych zaliczani do kategorii osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. Wobec dyspozycji art. 8 ust. 2 Konstytucji RP nakazującego bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji, określenie kategorii podmiotów, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, zostało dokonane w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy ustawy z 1982 r. o Trybunale Stanu, przewidujące odpowiedzialność podmiotów innych, niż wskazane w art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, są zatem z przepisem tym sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tym poglądem i wyrokiem z dnia 8.XII.1999 r.⁴⁶ skargę konstytucyjną Jerzego C. oddalił.

W wyniku skarg napływających do Rzecznika, a dotyczących braku pełnych możliwości ochrony praw obywatelskich naruszonych treścią aktów prawa miejscowego, Rzecznik podjął problem ograniczeń czasowych sądowej kontroli tych aktów. Dla obywatela wniesienie skargi

⁴⁶ sygn. akt SK. 19/99.

do sądu administracyjnego możliwe jest jedynie w ciągu 30 dni od dnia, w którym dowiedział się o podjęciu aktu, zaś dla Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratora – 6 miesięcy od dnia jego wejścia w życie (art. 35 ust. 2 ustawy o NSA). Jednakże po upływie roku od dnia podjęcia aktu zawierającego przepisy prawa miejscowego, wadliwego aktu nie można wzruszyć; Naczelny Sąd Administracyjny nie może orzec o jego nieważności. O ile więc wadliwe ustawy, naruszające Konstytucję lub ratyfikowaną umowę międzynarodową, jak również inne akty normatywne organów centralnych mogą być wzruszone w każdym czasie, naruszający prawo akt prawa miejscowego musi pozostać w mocy. Rzecznik sugerował rozwiązanie tego problemu w projekcie zmiany ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich poprzez derogację odpowiednich postanowień ustaw. Projekt został wniesiony do Sejmu z inicjatywy Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka⁴⁷.

Po wejściu w życie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych⁴⁸ Rzecznik podjął sprawę ograniczeń, jakie wprowadziła ta ustawa w zakresie realizacji prawa do sądu. W świetle art. 42 ust. 1 ustawy do postępowania sprawdzającego prowadzonego na podstawie jej przepisów nie mają zastosowania przepisy o zaskarżaniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. We wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁹ Rzecznik postawił tej regulacji zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji RP, a więc przepisów konstytucyjnych gwarantujących obywatelom prawo do sądu. Uzasadniając swoje stanowisko Rzecznik wskazał, że odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa jest decyzją administracyjną. Wynik postępowania sprawdzającego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych w sposób bezpośredni dotyczy

⁴⁷ druk Nr 1537

⁴⁸ ustawa z dnia 22.I.1999 r. (Dz. U. Nr 11, poz. 95).

⁴⁹ wniosek z dnia 29.VI.1999 r. – RPO/316183/99/V.

sfery konstytucyjnie chronionych praw obywatelskich. Wynik ten decyduje o dopuszczeniu danej osoby do pracy lub pełnienia służby na określonym stanowisku. Prawo wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy gwarantuje art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa w sposób bezpośredni wpływa na możliwość realizacji przez obywatela wspomnianych praw konstytucyjnych. Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁵⁰.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika dotyczący powierzenia na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dyrektorom oddziałów terenowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej uprawnień do zarządzania przekwaterowania osób, którym został wypowiedziany najem bez uprzedniego uzyskania wyroku sądowego. Trybunał orzekł⁵¹, że zaskarżony przez Rzecznika przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że wprowadza różnicowanie ochrony praw majątkowych przysługujących najemcom lokali mieszkalnych.

Poruszana już poprzednio przez Rzecznika w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości kwestia zbyt wysokich wpisów sądowych w sprawach energetycznych⁵², które ograniczały dostęp do drogi sądowej, została rozwiązana pozytywnie dla obywateli. Stosowne zmiany obniżające w tych sprawach 10-krotnie wysokość wpisów zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych⁵³.

Rzecznik w dalszym ciągu podejmował działania zapoczątkowane w 1997 r., w sprawie ponoszenia przez strony postępowania karnego opłat za wydanie im przez organ procesowy kopii akt sprawy. Zdaniem Rzecznika

⁵⁰ sygn. akt K. 21/99.

⁵¹ wyrok z dnia 2.VI.1999 r. – sygn. akt K. 34/98.

⁵² por. poprzednia Informacja RPO, s. 47.

⁵³ rozporządzenie z dnia 29.IV.1999 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 452).

obowiązująca opłata w wysokości 6 zł za każdą stronę jest za wysoka, co w praktyce może powodować ograniczenie prawa do obrony. W kwestii tej Rzecznik zwracał się do Ministerstwa Sprawiedliwości⁵⁴. Ostatnio Rzecznik Praw Obywatelskich został poinformowany pismem z dnia 21.IX.1999 r., że projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15.XI.1996 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych w sprawach cywilnych⁵⁵ został w dniu 13.IX.1999 r. przesłany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem skierowania go pod obrady Komisji Prawniczej. Projektowane rozporządzenie zakłada obniżenie opłaty kancelaryjnej pobieranej za kserokopie dokumentów z akt sprawy wydawane na wniosek z kwoty 6 zł do kwoty 1 zł za stronę.

W związku z reformą ustrojową państwa oraz wprowadzeniem nowego podziału terytorialnego kraju zmieniono przepisy regulujące funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych. Zmiany zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych⁵⁶, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. W praktyce jednak samorządowe kolegia odwoławcze nie mogły rozpocząć od tego dnia wykonywania powierzonych im funkcji na skutek braku przepisów wykonawczych określających ich właściwość miejscową. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów⁵⁷, w którym zwrócił uwagę, iż stosownie do ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, obszary właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych powinny być zostać określone do 31.XII.1998 r. przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie takie nie zostało ogłoszone. Ten stan rzeczy – w ocenie Rzecznika – uniemożliwia sprawne funkcjonowanie administracji

⁵⁴ RPO/237561/97/II.

⁵⁵ Dz.U. Nr 39, poz. 650.

⁵⁶ ustawa z dnia 18.XII.1998 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1124).

⁵⁷ pismo z dnia 12.II.1999 r. – RPO/300314/99/V.

publicznej i godzi w prawa obywateli, w tym prawo do szybkiego rozpoznania sprawy (miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym). W odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów⁵⁸ poinformowano Rzecznika o podpisaniu już przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia w sprawie określenia obszaru właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych⁵⁹.

W uchwalonej po wejściu w życie Konstytucji RP ustawie z dnia 11.XII.1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym⁶⁰ ograniczono konstytucyjne prawo do sądu. Rzecznik zaskarżył przepisy tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, twierdząc że przepisy art. 34 ust. 2 oraz art. 39 ustawy są niezgodne z zasadami ustanowionymi w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 78 oraz art. 184 Konstytucji RP.

W wydanym orzeczeniu⁶¹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 34 ust. 2 i art. 39 ustawy są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji – przez to, że zamykają drogę sądową wskazanym w tych przepisach podmiotom. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że prawo każdego do sądu jest uznawane za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w odpowiednich sformułowaniach konstytucyjnych, w szczególności zaś w art. 45 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, formułujących kategoryczny nakaz, by ustawa nie zamykała nikomu drogi sądowej. W przypadku powołanych przepisów art. 34 ust. 2 i art. 39 ustawy występuje zamknięcie drogi do sądu, co stanowi naruszenie przepisów art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 zd. pierwsze Konstytucji RP i jest zarazem ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa do sądu w ogóle (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

⁵⁸ pismo z dnia 19.II.1999 r.

⁵⁹ rozporządzenie z dnia 17.II.1999 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 115).

⁶⁰ Dz.U. Nr 157, poz. 1026.

⁶¹ sygn. akt K. 11/98.

Trybunał zgodził się w pełni ze stanowiskiem Rzecznika, że ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, nie może być interpretowany rozszerzająco i prowadzić do ograniczenia prawa do sądu.

Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA w sprawie ze skargi Zarządu Konwentu Uczelnianego Samorządu Studenckiego Politechniki W. na decyzję Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie pomocy materialnej dla studentów. NSA orzekając w sprawie uznał, że Konwent ten nie ma interesu prawnego do wniesienia skargi i skargę oddalił na mocy art. 27 ust. 1 ustawy o NSA, bez rozpatrywania przedstawionych w niej zarzutów. Rzecznik wskazał w rewizji, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22.I.1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych⁶² uprawnienie do wydania szczegółowego regulaminu przyznawania i ustalania wysokości świadczeń oraz do podziału środków przysługuje rektorowi działającemu w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Wynika z tego, że kompetencja do wydania regulaminu przysługuje nie rektorowi działającemu samodzielnie, ale rektorowi i organowi samorządu studenckiego. Dlatego skarga do sądu administracyjnego powinna przysługiwać zarówno rektorowi, jak i organowi samorządu studenckiego. Przyznawanie w tej sytuacji prawa skargi do sądu administracyjnego jedynie rektorowi i odmowa uznania legitymacji organu samorządu studenckiego do wniesienia skargi do NSA oznacza pozbawienie organów samorządu studenckiego prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięć Ministra, gwarantowanej przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Rewizja nadzwyczajna nie została rozpoznana w 1999 r.

Wyrokiem z dnia 14.IX.1999 r.⁶³ Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Rzecznika złożony w dniu 31.III.1998 r. o

⁶² Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.

⁶³ sygn. akt K. 14/98.

stwierdzenie, że art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 6.V.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁶⁴ stanowiący, że uchwały organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa w związku nie podlegają orzecznictwu sądów, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał orzekł, że art. 28 ust. 2 powołanej ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jednym z fundamentalnych praw konstytucyjnych jest prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W sytuacji, gdy ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych łączy członkostwo w związku z prawem majątkowym do uprawianej działki (przyjęcie w poczet członków i przydział działki następują jednocześnie, a pozbawienie członkostwa pozbawia prawa do działki), rozstrzygnięcie dotyczące prawa majątkowego, jako sprawa cywilna, musi podlegać kontroli sądowej.

Kwestia naruszenia prawa do sądu przez powstanie luki prawnej po wejściu w życie ustawy z dnia 10.IX.1999 r. – Kodeks karny skarbowy omówiona została w rozdziale dotyczącym naruszenia praw obywatelskich w prawie daninowym.

B. Prawo do sądu w praktyce stosowania prawa

Formułowane w otrzymanych w 1999 r. przez Rzecznika skargach zarzuty przewlekłości postępowań przygotowawczych w sprawach karnych z reguły nie znalazły potwierdzenia. Wydłużający się w badanych sprawach czas trwania postępowań przygotowawczych znajdował uzasadnienie w ich charakterze (skomplikowane stany faktyczne, wieloosobowe sprawy o podłożu aferowym itp.). Jednak jedną z poważnych przyczyn przedłużania się tych postępowań były – sygnalizowane w Informacji ubiegłorocznej – trudności w uzyskiwaniu

⁶⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.

opinii biegłych różnych specjalności⁶⁵. Wynikające ze skarg zastrzeżenia wskazywać mogą natomiast na przedwczesne umarzanie postępowań przygotowawczych⁶⁶.

Zła sytuacja istnieje natomiast ciągle w zakresie czasu trwania postępowań sądowych. Liczne skargi wskazują na aktualność zawartych w poprzedniej Informacji wniosków o złą kondycję sądownictwa. Sytuację w tym względzie dobitnie obrazuje korespondencja wymieniona między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministrem Sprawiedliwości⁶⁷. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 17.IX.1999 r. na wystąpienie Rzecznika wskazał na rozmiary istniejących w sądach zaległości, jak też na przyczyny ich powstawania i utrzymywania się informując, że radykalnej poprawy sprawności postępowań można będzie oczekiwać po zabezpieczeniu odpowiedniej do potrzeb liczby etatów sędziowskich, referendarskich i dokumentacyjnych, ustabilizowaniu się sytuacji kadrowej w pionie administracyjnym, polepszeniu wyposażenia technicznego sądów, przeprowadzeniu generalnej reformy struktury organizacyjnej sądownictwa, która m.in. pozwoli na powierzenie sądom poszczególnych szczebli spraw zgodnie z ich ciężarem gatunkowym. Informacja ta nie zawiera jednak danych co do terminów wprowadzenia wymienionych działań.

Zasadniczą przyczyną narastania zaległości w rozpoznawaniu wniosków złożonych przez osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jest – według stanowiska Ministra Sprawiedliwości – fakt, że wejście w życie ustawy z dnia 23.II.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i kolejne jej nowelizacje rozszerzające grono uprawnionych nie szły w parze z odpowiednim wzmocnieniem kadrowym sądów. Uwagi Rzecznika w tej

⁶⁵ np. w sprawie RPO/300317/99/II na opinię biegłych prokurator oczekiwał ponad 2 lata.

⁶⁶ np. RPO/312193/99/II, RPO/307074/99/II, RPO/315738/99/II.

kwestii przedstawione w Informacji za rok 1998, w szczególności dotyczące konieczności uproszczenia procedury w tej kategorii spraw poprzez łączne rozpoznawanie wniosków o unieważnienie orzeczenia i odszkodowanie, są w dalszym ciągu aktualne. Minister Sprawiedliwości negatywnie odniósł się do tej ostatniej propozycji mimo, iż z informacji zawartej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wynika, że średni czas rozpoznawania w Sądzie Okręgowym w Warszawie wniosku o unieważnienie orzeczenia wynosi 67,7 miesięcy (w kraju 16,1), a o odszkodowanie 51,7 miesięcy (w kraju 14,1).

Bulwersującym przykładem przewlekłości postępowania sądowego jest sprawa⁶⁸ przeciwko właścicielowi Biura Usług Turystycznych "Mazovia" o niewywiązanie się z obowiązków organizatora wyjazdu do Włoch grupy kombatanów na obchody 50-lecia bitwy pod Monte Cassino. Sprawa została podjęta przez Rzecznika. Pomimo upływu 5 lat i kilkunastokrotnej wymiany korespondencji z resortem sprawiedliwości, ciągle nie wiadomo, kiedy sprawa będzie zakończona. Kilka lat trwało w niej postępowanie przygotowawcze, następnie powstał problem, czy sprawa może być rozpatrywana przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, a ostatnio okazało się, że sąd ten na posiedzeniu w dniu 15.XI.1999 r. wydał postanowienie o zwrocie akt Prokuraturze Okręgowej w Warszawie w celu uzupełnienia istotnych braków postępowania przygotowawczego. Stan ten świadczy też o całkowitej bezskuteczności wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości pismem z dnia 25.VI.1999 r. W wystąpieniu tym Rzecznik powołał się na art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji i podkreślił, że 5-letni okres rozpatrywania sprawy nie mieści się w pojęciu rozsądnego terminu. W odpowiedzi z dnia 27.VII.1999 r. zapewniono, że Biuro Ministra podjęło interwencję w kierunku przyspieszenia wyznaczenia

⁶⁷ RPO/262330/97/II.

⁶⁸ RPO/174932/94/XII.

terminu rozprawy. Jednak sprawa znowu jest na etapie postępowania przygotowawczego.

Nie uległ wydatnemu skróceniu czas rozpoznawania kasacji przez Sąd Najwyższy, co może powodować dodatkowe przedłużenie czasu postępowania karnego w sytuacji, gdy Sąd Najwyższy uchyla zaskarżony kasacją wyrok i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania.

Poważny problem związany z zakresem ochrony sądowej pojawił się na tle poglądu Sądu Najwyższego zawartego w postanowieniach Izby Karnej z dnia 15.IV.1999 r.⁶⁹, według którego stwierdzenie nieważności orzeczenia z mocy prawa (art. 101 i nast. Kpk) może następować jedynie wobec orzeczeń wydanych po dniu 31.VIII.1998 r., a więc wobec orzeczeń wydanych po dniu wejścia w życie Kodeksu postępowania karnego z dnia 6.VI.1997 r. Nieco tylko inaczej kwestia ta rozstrzygnięta została w postanowieniu Sądu Najwyższego⁷⁰, w którym stwierdzono, że stosowanie instytucji nieważności orzeczenia z mocy prawa jest dopuszczalne także wobec orzeczeń wydanych w czasie obowiązywania Kodeksu postępowania karnego z 1928 r., gdyż także wówczas istniała instytucja nieważności z mocy prawa. W świetle obu tych poglądów nie można stwierdzić nieważności orzeczeń wydanych pod rządami Kodeksu postępowania karnego z 1969 r. Temu bowiem Kodeksowi nie była znana instytucja nieważności z mocy prawa. Orzeczenia wydane na podstawie Kpk z 1969 r. zatem pozostałyby poza kontrolą sądową, mimo ich oczywistej nieprawidłowości. Różnice poglądów Sądu Najwyższego na ten temat spowodowały wystąpienie RPO do Sądu Najwyższego⁷¹ z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej wyłaniające się w tym względzie wątpliwości. Pytanie nie zostało jeszcze rozstrzygnięte.

⁶⁹ w sprawach V KO 96/98 i IV KO96/98.

⁷⁰ z dnia 26.X.1999 r., sygn. akt V Kz 73/99.

⁷¹ RPO/293363/98/II.

Sąd Najwyższy rozpoznał wniosek Rzecznika⁷² o wyjaśnienie zagadnienia: czy Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą na podstawie art. 521 Kpk wnosić kasacje od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie sądowe, które uprawomocniły się przed dniem 1 września 1998 roku? Wypowiadane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i literaturze prawniczej opinie, że organy te prawa takiego nie mają, oznaczałoby bowiem istotne ograniczenie możliwości korygowania nieprawidłowych orzeczeń z przeszłości. Sąd Najwyższy wyjaśnił⁷³, iż zarówno Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą na podstawie art. 521 Kpk wnosić kasację od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe, w tym także od orzeczenia, które uprawomocniło się przed wejściem w życie Kodeksu postępowania karnego, tj. przed 1.IX.1998 r. Rozstrzygnięcie to pozwoli Rzecznikowi na wnoszenie kasacji m.in. od orzeczeń mających charakter represyjny wydanych w okresie PRL.

Z ograniczeniem prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 6 Konwencji Europejskiej) wiążą się orzeczenia dotknięte wadami wskazującymi na takie naruszenia procedury karnej, które nie gwarantują należytego merytorycznego rozpoznania sprawy. Z praktyki kasacyjnej Rzecznika można przytoczyć wiele kasacji od takich orzeczeń wniesionych w 1999 r., w tym np. kasacje: RPO/303006/99/II i RPO/290724/98/II, w których podniesiono zarzut rozpoznania środka odwoławczego przez sąd nienależycie obsadzony; RPO/289526/98/II – w której zarzucono pominięcie w postępowaniu odwoławczym rewizji wniesionej przez oskarżonego, a odniesiono się jedynie do środka odwoławczego wniesionego przez prokuratora i RPO/193127/95/II, w której postawiono zarzut utrzymania w mocy postanowienia sądu I instancji, mimo iż było

⁷² RPO/283956/98/II z dnia 28.XII.1998 r. – por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 35-36.

ono dotknięte poważną wadą polegającą na braku uzasadnienia sądu, że oskarżony jest istotnie sprawcą zarzucanych mu czynów (kasacja uwzględniona, a zaskarżone orzeczenie sądu odwoławczego zostało uchylone i sprawa przekazana do ponownego rozpoznania sądowi I instancji).

Wśród wnoszonych przez Rzecznika kasacji istotne miejsce zajmują kasacje wnoszone od prawomocnych wyroków zapadłych w okresie PRL o charakterze represyjnym. Można do nich zaliczyć 20 wniesionych w 1999 r. kasacji od orzeczeń skazujących “Świadków Jehowy”, w których Rzecznik wnosił o uniewinnienie skazanych. Rzecznik kierował również do Sądu Najwyższego kasacje w sprawach osób skazanych za “rozpowszechnianie fałszywych wiadomości mogących wyrządzić istotną szkodę interesom PRL” lub za “złośliwe uchylanie się od wykonywania obowiązkowych dostaw zboża”. Większość rozpoznanych kasacji w tego typu sprawach została – zgodnie z wnioskiem Rzecznika – uwzględniona przez Sąd Najwyższy.

Precedensowy charakter miała kasacja bezpośrednio odwołująca się do przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w której Rzecznik zarzucił sądowi odwoławczemu rażące naruszenie art. 6 ust. 1 i 3 lit. c Konwencji w związku z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, polegające na odmowie sprowadzenia na rozprawę odwoławczą przez sąd odwoławczy pozbawionego wolności oskarżonego, który nie posiadał obrońcy z wyboru, a sąd odmówił mu ustanowienia obrońcy z urzędu – co pozbawiło oskarżonego – zdaniem Rzecznika – możliwości obrony w postępowaniu odwoławczym i mogło mieć istotny wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia. Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy sądowi II instancji do ponownego rozpoznania apelacji oskarżonego.

⁷³ uchwała z dnia 16.III.1999 r., sygn. akt I KZP 39/98.

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości⁷⁴ w sprawie wydanych w 1999 r. przez sądy w kilku sprawach zarządzeń tymczasowych zakazujących publikacji konkretnego filmu lub artykułu. Celem tych zarządzeń była ochrona praw osób trzecich przed naruszeniami ich dóbr osobistych, jakie mogłyby nastąpić w razie publikacji określonych treści. W ocenie RPO pojawia się jednak wątpliwość, czy takie zarządzenia nie naruszają zakazu cenzury prewencyjnej środków masowego przekazu wyrażonego w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Sprawa ma charakter niezwykle istotny, gdyż dotyczy zakresu wolności słowa chronionej nie tylko przez przepisy Konstytucji RP, ale i przez stosowne umowy międzynarodowe. Można dostrzec, zdaniem Rzecznika, dwa sposoby uniknięcia, a przynajmniej złagodzenia zarzutów o niedopuszczalne ograniczanie swobody rozpowszechniania informacji poprzez ustanawianie tego rodzaju zakazów publikacji. Pierwszy to zapewnienie bardzo szybkiego rozpatrywania spraw, w których zostało wydane zarządzenie tymczasowe polegające na zakazaniu publikacji utworu. Drugi sposób polega na wprowadzeniu szczególnych unormowań prawnych określających kryteria ustanowienia tego rodzaju zabezpieczeń lub ograniczających czas ich trwania. Tego rodzaju propozycje pojawiły się w przedstawionych ostatnio projektach prawa prasowego przygotowanych przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich oraz przez Izbę Wydawców Prasy. Do końca 1999 r. RPO nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie.

Rzecznik otrzymał ok. 40 listów w sprawie możliwości dochodzenia odszkodowań z tytułu szkody na zdrowiu wynikającej z niewłaściwego diagnozowania, leczenia i opieki nad pacjentem⁷⁵. Obywatele skarżyli się też do Rzecznika, że z powodu braku środków finansowych dochodzi do znacznych opóźnień w regulowaniu zasądzonych lub wynikających z

⁷⁴ wystąpienie z dnia 11.X.1999 r. – RPO/321922/99/I.

⁷⁵ np. RPO/307913/99/I, RPO/309607/99/I, RPO/309483/99/I.

ugody sądowej odszkodowań z tytułu szkody na zdrowiu powstałej w czasie korzystania ze świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Z korespondencji z podmiotami, które do dnia 31.XII.1998 r. były organami tworzącymi i utrzymującymi te zakłady wynika, iż nie są uwzględniane wnioski kierowane do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu wojewodów na 1999 r. z rezerwy celowej o kwotę niezbędną do uregulowania zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu odszkodowań na rzecz osób, które poniosły szkody podczas leczenia w byłych jednostkach budżetowych ochrony zdrowia. W końcu 1999 r. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Finansów⁷⁶, podnosząc, że znaczne opóźnienie terminu wypłaty powyższych odszkodowań podważa zaufanie obywateli do organów publicznych oraz naraża budżet państwa na dodatkowe koszty związane z koniecznością uregulowania odsetek ustawowych. Opóźnienie to jest szczególnie dotkliwie dla obywateli, gdyż niejednokrotnie uniemożliwia podjęcie odpowiedniego leczenia i rehabilitacji, a w efekcie powrót do normalnego życia. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej kwestii.

4. Bezpieczeństwo obywateli

Rzecznik kontynuował w 1999 r., podjętą z własnej inicjatywy w sierpniu 1998 r., sprawę⁷⁷ braku należytej ochrony osób podróżujących kolejami w związku z nasilającymi się kradzieżami i rozbojami dokonywanymi w pociągach przez zorganizowane grupy przestępcze.

W wystąpieniu z dnia 20.VII.1999 r. do Komendanta Głównego Policji Rzecznik zwrócił się z prośbą o informację, jakie konkretne działania są podejmowane dla zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom PKP. Z wyjaśnień udzielonych w piśmie z 18.VIII.1999 r. wynikało, iż

⁷⁶ pismo z dnia 27.XII.1999 r. – RPO/325546/99/I.

⁷⁷ RPO/285444/98/II z 19.VIII.1999 r.

mimo likwidacji wielu komisariatów kolejowych, na dworcach i w pociągach prowadzone są nadal działania prewencyjne i operacyjno-rozpoznawcze, wspólnie z SOK. Utrzymywane są też kontakty z przedstawicielami policji innych państw, które mają na celu doprowadzenie do likwidacji grup przestępczych okradających podróżnych w pociągach międzynarodowych. Ponadto opracowano wykaz pociągów oraz odcinków linii kolejowych szczególnie niebezpiecznych, na których policja prowadzi wzmocnione działania prewencyjno-operacyjne.

Zdaniem Rzecznika policja winna rozważyć stworzenie większej liczby komisariatów kolejowych.

Rzecznik zwrócił się również do Komendanta Stołecznego Policji o poinformowanie o podejmowanych, względnie projektowanych działaniach zmierzających do zapobieżenia napadom dokonywanym na pasażerów miejskiej komunikacji w Warszawie⁷⁸. Komendant Stołeczny Policji poinformował, iż zwiększył liczbę patroli mundurowych, szczególnie w porze wieczorowo-nocnej, szczególnie nadzorując środki komunikacji miejskiej oraz rejony przystanków i pętli MZT i MZA. Zdaniem Rzecznika, pomimo zapewnień Komendanta Stołecznego Policji, działania prewencyjne i operacyjne są nadal niewystarczające, na co wskazują informacje dotyczące tego rodzaju przestępstw.

Rzecznik wystąpił w dniu 13.II.1998 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷⁹ w sprawie uprawnień nie umundurowanych funkcjonariuszy Policji do kontroli pojazdów. Zdaniem Rzecznika nie umundurowany funkcjonariusz powinien posiadać uprawnienia do zatrzymywania i kontrolowania pojazdów w obszarze zabudowanym tylko w ciągu dnia i to, gdy posługuje się oznakowanym pojazdem samochodowym. Natomiast uprawnienia te poza obszarem zabudowanym powinny być wykonywane wyłącznie przez

⁷⁸ RPO/268104/98/II z 6.X.1999 r. i odpowiedź z dnia 17.XI.1999 r.

⁷⁹ RPO/268103/98/II.

umundurowanych funkcjonariuszy Policji. W otrzymanej odpowiedzi z dnia 23.III.1998 r. zawarta była argumentacja na rzecz utrzymania uprawnień przysługujących nie umundurowanym funkcjonariuszom Policji do zatrzymywania pojazdów na terenie zabudowanym przez całą dobę ze względu na konieczność zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw różnego rodzaju. Rzecznik ponowił swoje wystąpienie w dniu 14.VI.1999 r. podkreślając, że dochodzące ciągle informacje o napadach rabunkowych dokonywanych przez sprawców podających się za funkcjonariuszy Policji na kierowców samochodów ciężarowych poruszających się drogami tranzytowymi, także na obszarze zabudowanym, skłaniają do powtórnego rozważenia celowości wprowadzenia proponowanych przez Rzecznika unormowań. Ponadto w mediach niejednokrotnie udzielane są kierowcom, między innymi przez funkcjonariuszy Policji, rady, aby nie zatrzymywali się na sygnał policji, jeśli kierujący pojazdem będzie miał wątpliwości, czy dający polecenie zatrzymania się jest w rzeczywistości funkcjonariuszem Policji. Rzecznik zwrócił uwagę, że tego typu pouczenia mogą powodować zachowania kierowców sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa (art. 5 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, art. 92 Kodeksu wykroczeń). W odpowiedzi z dnia 6.VII.1999 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25.V.1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego weszło w życie z dniem 1.VII.1999 r., a w § 3 ust. 2 tego rozporządzenia ograniczono uprawnienia nie umundurowanych funkcjonariuszy Policji do zatrzymywania pojazdów wyłącznie na obszarze zabudowanym.

Rzecznik z własnej inicjatywy podjął sprawę⁸⁰ braku aktu normatywnego regulującego kwestię przekazywania przez wojewódzkie bazy ewidencji skradzionych pojazdów danych o tych pojazdach organom ścigania, sądom i firmom ubezpieczeniowym. W piśmie do Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji zwrócił się o poinformowanie go o stanie prac nad projektem aktu określającego zasady przekazywania wskazanych informacji. W odpowiedzi⁸¹ Minister powiadomił, iż Prawo o ruchu drogowym, wprowadzające centralny system rejestracji pojazdów i kierowców, zostało uchwalone w wersji nie uwzględniającej zapisów Konstytucji i ustawy o ochronie danych osobowych, dotyczących m.in. ustawowego określenia zakresu gromadzonych danych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotowało odpowiednią nowelizację Prawa o ruchu drogowym i w dniu 29.VII.1999 r. przekazało ją do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Projekt ma m.in. na celu przedłużenie – do czasu pełnego utworzenia centralnego systemu rejestracji pojazdów i kierowców – funkcjonowania wojewódzkich ewidencji pojazdów.

Rzecznik podjął działania w celu wyjaśnienia sprawy użycia środków przymusu bezpośredniego wobec demonstrujących pracowników Zakładów Metalowych “Łuczniczka”, kierując pismo do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸². Mając na uwadze fakt, iż w wyniku interwencji Policji kilka osób zostało hospitalizowanych, Rzecznik zwrócił się o przedstawienie oceny legalności i zasadności użycia gazu łzawiącego, wody i pocisków gumowych wobec demonstrujących oraz wyników postępowania wyjaśniającego w tej sprawie. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 22.VII.1999 r. szczegółowo przedstawił ustalenia dokonane przez specjalnie powołany zespół, którego zadaniem było zbadanie okoliczności wydarzeń w Warszawie, a także przyczyn i przebiegu zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zbadano również zasadność działań Policji. Ze szczegółowych informacji przekazanych Rzecznikowi wynika, że spełnione zostały wszystkie warunki zastosowania przewidzianych w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia

⁸⁰ 317334/99/II z 21.VII.1999 r.

⁸¹ z dnia 18.VIII.1999 r.

6.IV.1990 r. o Policji środków przymusu bezpośredniego. Rzecznik nie miał podstaw do kwestionowania tych ustaleń.

Również z własnej inicjatywy Rzecznik zwrócił się pismem z dnia 18.VIII.1999 r.⁸³ do Prokuratora Okręgowego w Olsztynie o poinformowanie o stanie postępowania przygotowawczego prowadzonego w związku z interwencją funkcjonariuszy Policji w dniu 12.VIII.1999 r. w Olsztynie podjętą wobec rolników zajmujących budynek Urzędu Wojewódzkiego – ze szczególnym uwzględnieniem ustaleń w sprawie ewentualnego przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy policji poprzez użycie pocisków niepenetracyjnych (kul gumowych) w stosunku do protestujących. W odpowiedzi⁸⁴ Prokurator Okręgowy poinformował, iż w przedmiotowej sprawie prowadzone jest postępowanie przygotowawcze pod nadzorem Prokuratury Okręgowej, które nie zostało jeszcze zakończone.

Na podstawie informacji dotyczących niewłaściwego traktowania dzieci przez rodziców Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w dniu 14.V.1999 r. o podjęcie działań mających na celu zmianę trybu ścigania przestępstw groźby karalnej z wnioskowego na publiczno-skargowy⁸⁵. Zdaniem Rzecznika, w sytuacji gdy sprawcami przestępstw na szkodę małoletniego są osoby powołane do wykonywania jego praw (np. rodzice), a złożenie skutecznego wniosku o ściganie musi być poprzedzone procedurą mającą na celu pozbawienie ich prawa do reprezentowania interesów małoletniego i ustanowienie w drodze sądowej opiekuna, który mógłby taki wniosek złożyć, znacznie przedłuża postępowanie. Odpowiadając Rzecznikowi Prokurator Generalny w piśmie z dnia 30.VI.1999 r. nie podzielił sugestii Rzecznika, stwierdzając, iż wskazane przypadki nie stanowią znaczącej liczby. Jego zdaniem nie

⁸² RPO/316659/99/II z 29.VI.1999 r.

⁸³ RPO/320688/99/II.

⁸⁴ z dnia 2.IX.1999 r.

⁸⁵ RPO/312281/99/II.

wyduje się właściwe przyjęcie w ustawie generalnego założenia, że w stosunkach między rodzicami a dziećmi każde zachowanie noszące postać groźby wymaga ścigania z urzędu. Tym bardziej, iż ochronę prawno-karną w przedstawionym zakresie zapewniają przepisy o psychicznym znęcaniu się, tj. czynu ściganego z urzędu. Niezależnie od powyższego Minister Sprawiedliwości polecił właściwym komórkom resortu wystąpienie do wszystkich prezesów sądów apelacyjnych oraz prokuratorów apelacyjnych, by sprawy rodzinne, w których doszło do dokonania przestępstwa na szkodę małoletniego, były traktowane priorytetowo w zakresie szybkości i wnikliwości postępowania.

Rzecznik pismem z dnia 6.XI.1998 r. adresowanym do Prokuratury Krajowej⁸⁶ podniósł problem przesyłania podejrzanym odpisów postanowień o umorzeniu postępowania przygotowawczego, w których są ujawniane adresy osób pokrzywdzonych. W odpowiedzi z 15.II.1999 r. Prokurator Krajowy wyraził stanowisko, że w tej kwestii może mieć zastosowanie art. 191 § 3 Kpk, według którego w sytuacji uzasadnionej obawy użycia przemocy lub groźby bezprawnej wobec świadka lub osoby najbliższej w związku z jego czynnościami, może on zastrzec swoje dane dotyczące miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu. Pisma procesowe doręcza się wówczas na wskazany przez świadka adres. Jakkolwiek przepis ten nie nakłada wprost na organ procesowy obowiązku pouczenia świadka o tym uprawnieniu, to przy opracowywaniu nowych druków protokołów przesłuchania świadka, które wprowadzono wraz z wejściem w życie nowego Kpk, uwzględniono ten obowiązek. Rzecznika poinformowano też, że w ramach szkoleń zawodowych prokuratorów związanych z wprowadzeniem nowych regulacji karnych, zalecane jest, by pokrzywdzonym umożliwić w jak najszerszym stopniu korzystanie z ich uprawnień, m.in. do zastrzeżenia swoich danych. W ocenie Rzecznika rozważenia wymaga konieczność dokonania przez resort

sprawiedliwości oceny prawidłowości stosowania nowych rozwiązań kodeksowych w tym zakresie.

Analizy wymaga też potrzeba zinstytucjonalizowania pomocy, jaka może być udzielana pokrzywdzonym. Istniejący obecnie w Polsce stan rzeczy jest niezadowalający. Fundacje, komitety i stowarzyszenia, które zajmują się udzielaniem pomocy materialnej ofiarom przestępstw, nie dysponują dostatecznymi funduszami, co w konsekwencji nie pozwala na zaspokojenie potrzeb osób zwracających się o pomoc. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć podjęcie działań zmierzających do udzielenia pomocy organizacjom działającym na rzecz tych osób oraz utworzenie państwowego funduszu kompensacyjnego, gwarantującego pokrzywdzonym możliwość uzyskania stosownego zadośćuczynienia. W odpowiedzi z dnia 3.XII.1999 r. Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika, iż sytuacja pokrzywdzonych wymaga poprawy, podkreślając jednocześnie, że uprawnienia pokrzywdzonych w toku procesu ulegają rozszerzeniu, a w podobnym kierunku zmierza ministerialny projekt zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z instytucjami i organizacjami rządowymi oraz pozarządowymi przygotowało Kartę Praw Ofiary, która stanowi zestawienie obowiązujących praw przysługujących ofiarom przestępstw wraz z instrukcją, czego konkretnie i od kogo ofiary przestępstw mogą się domagać. W Ministerstwie Sprawiedliwości trwają też prace związane z utworzeniem funduszu kompensacyjnego dla pokrzywdzonych. Wymaga to ustawowych zmian poszerzających dotychczasowe uprawnienia pokrzywdzonych, a także zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie państwa.

W związku z nadsyłanymi do Rzecznika informacjami o przypadkach niewłaściwego traktowania przez organy ścigania osób uczestniczących w

postępowaniach karnych w charakterze świadków oraz ich zastraszania przez sprawców czynów przestępczych, Rzecznik zwrócił się w dniu 15.VI.1999 r. do Ministra Sprawiedliwości-Prokuratora Generalnego⁸⁷ oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z pytaniem, jakie zamierzają podjąć działania prowadzące do rozbudowania prawnych i instytucjonalnych gwarancji bezpieczeństwa świadków i osób im bliskich, wynikających m.in. z Rekomendacji Rady Europy z 1995 r. W odpowiedziach z dnia 16.VII.1999 r. i 30.VII.1999 r. Zastępca Prokuratora Generalnego oraz Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzili, iż nie wydaje się konieczne rozbudowywanie prawnych i instytucjonalnych gwarancji bezpieczeństwa świadków i osób im bliskich. Aktualny stan prawny pozwala na ich praktyczną realizację. Natomiast planowane jest włączenie wskazanej problematyki do szkoleń prokuratorów, sędziów oraz funkcjonariuszy Policji, a także rozszerzenie współpracy pomiędzy wskazanymi organami i wymiarem sprawiedliwości.

Rzecznik zwrócił się też w dniu 14.X.1999 r. do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ochrony praw osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapewnienia im niezbędnej pomocy⁸⁸. Rzecznik, powołując się na akty prawa międzynarodowego w sprawie pomocy ofiarom przestępstw, zauważył, że chociaż w nowej kodyfikacji prawa karnego rozszerzone zostały uprawnienia, z których mogą korzystać pokrzywdzeni, to z wpływających do niego listów nie wynika, aby sytuacja w zakresie ochrony ofiar przestępstw uległa poprawie i odpowiadała standardom międzynarodowym.

Rzecznik otrzymał ponad 50 listów w sprawach niewłaściwego diagnozowania i leczenia oraz stosunku do pacjentów⁸⁹, a także nieprawidłowości postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej

⁸⁷ RPO/310277/99/II.

⁸⁸ RPO/248049/97/II.

⁸⁹ np. RPO/296243/99/I, RPO/277581/99/I, RPO/302824/99/I.

pracowników medycznych⁹⁰. Rzecznik otrzymał również listy obywateli oraz organizacji zajmujących się ochroną praw pacjentów, w których krytykowana jest zbyt słaba pozycja pokrzywdzonego jako uczestnika postępowania w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz jako strony postępowania sądowego w tzw. procesach lekarskich. Główne zarzuty pokrzywdzonych sprowadzają się do braku obiektywizmu postępowania organów samorządu zawodowego i biegłych lekarzy, nieinformowania pacjentów o ich prawach, niedotrzymywania ustalonych terminów, przewlekłości postępowań oraz wymierzania zbyt łagodnych kar za przewinienia zawodowe. Analiza przepisów rozporządzenia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy⁹¹ nie tylko potwierdza zarzut zbyt słabej pozycji pokrzywdzonego, jako strony postępowań określonych w ustawie, ale budzi poważną wątpliwość co do zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, według którego wszystkie gwarancje procesowe powinny być regulowane wyłącznie w drodze ustawowej. Analiza przepisów powołanego rozporządzenia prowadzi również do wniosku, że jest ono sprzeczne z ustawą. Wykracza bowiem poza zakres upoważnienia ustawowego, nie tylko “doprecyzowując” przepisy ustawowe, ale zmieniając ich istotę. Rozporządzenie pozbawia pokrzywdzonego wielu praw, które przysługiwałyby mu na podstawie Kodeksu postępowania karnego, mającego w takich sprawach odpowiednie zastosowanie. I tak np. rozporządzenie pozbawia pokrzywdzonego możliwości występowania w roli oskarżyciela posiłkowego, prawa do wniesienia aktu oskarżenia do sądu w razie powtórnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania oraz prawa do skierowania zażalenia do sądu w razie, gdy Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej nie przychylił się do zażalenia. Ogranicza nadto prawo pokrzywdzonego do odwołania się od orzeczeń kończących

⁹⁰ np. RO/303156/99/I, RPO/320864/99/I, RPO/323117/99/I.

⁹¹ rozporządzenie z dnia 26.IX.1990 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 406).

postępowanie w I instancji tylko do części dotyczącej winy. Przepis § 5 rozporządzenia, który uprawnia do obecności pokrzywdzonego na rozprawie przed sądem lekarskim, gdy pokrzywdzonym jest inny lekarz – członek samorządu lekarskiego, może nasuwać istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości. Ponieważ istniała poważna przesłanka dla uznania, że sprawa kwalifikuje się do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z ustawą, przed podjęciem decyzji co do celowości złożenia tego wniosku, Rzecznik zwrócił się o stanowisko w tej sprawie do Ministra Zdrowia⁹². W wystąpieniu tym Rzecznik podniósł również problem wynagrodzenia szkód oraz zapewnienia właściwej opieki medycznej i rehabilitacji obywatelom, którzy w wyniku działań lub zaniechań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej doznali uszczerbku na zdrowiu. Nie można bowiem, przynajmniej w ewidentnych przypadkach niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków albo czynu niedozwolonego lekarzy i innych pracowników zakładów opieki zdrowotnej, pozostawiać pokrzywdzonego pacjenta bez zapewnienia koniecznych świadczeń zdrowotnych, leczniczych środków technicznych i innych materiałów medycznych. Oczekiwania pacjentów w tym zakresie obejmują stworzenie uprawnionym tytułu do przyznania bezpłatnych świadczeń zdrowotnych oraz leków i innych środków medycznych, przynajmniej w zakresie niezbędnym. Minister Zdrowia podzielił wątpliwości i zastrzeżenia Rzecznika odnośnie treści kwestionowanego rozporządzenia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy⁹³ oraz identycznych rozwiązań obowiązujących w stosunku do pielęgniarek, położnych oraz aptekarzy i zapowiedział podjęcie prac nad zmianą tych przepisów. Zdaniem Ministra Zdrowia, kwestia tytułu prawnego do przyznania bezpłatnych świadczeń zdrowotnych oraz leków i innych

⁹² pismo z dnia 14.VI.1999 r. – RPO/306646/99/I.

⁹³ pismo z dnia 15.XI.1999 r.

środków medycznych osobom, które doznały szkody na zdrowiu w wyniku działań lub zaniedbań pracowników medycznych oraz zakładów opieki zdrowotnej, jest niezwykle złożona i trudna do rozstrzygnięcia. Konstytucyjna zasada równości nie pozwala bowiem na różnicowanie dostępności do świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego ze względu na jakieś szczególne kryteria lub inne okoliczności. Jediną drogą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez poszkodowanego pacjenta jest, zdaniem Ministra Zdrowia, droga procesu cywilnego. Rzecznik, który ma wątpliwości co do trafności tego stanowiska, rozważa ponowne wystąpienie w tej sprawie.

5. Prawo do równego traktowania

Na tle nowych przepisów o ubezpieczeniach społecznych i ochronie zdrowia ujawniły się liczne przypadki, które prowadziły do naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

Emeryci i renciści w dalszym ciągu kwestionują uzależnienie wysokości świadczeń od daty ich przyznania. Tzw. kwota bazowa, będąca podstawą do wyliczenia wysokości świadczenia, w 1996 r. wynosiła 667 zł, zaś od 1.I.1999 r. wynosi 1.221 zł. Uzależnienie wysokości świadczenia od daty jego przyznania nie ma, zdaniem skarżących, racjonalnego uzasadnienia i jest sprzeczne z zasadą równości. Wejście w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych nie zmieniło – wbrew oczekiwaniom zainteresowanych – sytuacji w tym względzie. Również działania Rzecznika na rzecz zmiany tej sytuacji nie odniosły skutku⁹⁴.

W dalszym ciągu obowiązywały przepisy szczególne uzależniające możliwość rozwiązania stosunku pracy od osiągnięcia wieku emerytalnego. Przy zróżnicowanym wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet,

⁹⁴ por. szerzej rozdział o zabezpieczeniu społecznym.

65 lat dla mężczyzn) oznacza to możliwość rozwiązania z kobietą stosunku pracy o 5 lat wcześniej, niż z mężczyzną. Uznając ten stan za dyskryminację ze względu na płeć Rzecznik złożył trzy wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – dotyczący zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn – kierowników aptek, nauczycieli oraz pracowników urzędów państwowych i samorządowych⁹⁵.

Zasadę równości narusza również, w ocenie Rzecznika, regulacja ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁹⁶, z której wynika, że prawo do wcześniejszej emerytury (poza spełnieniem innych warunków) przysługuje tylko tym ubezpieczonym, którzy bezpośrednio przed złożeniem wniosku byli objęci ubezpieczeniem z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy. Rzecznik kwestionując tę regulację złożył w dniu 30.XII.1999 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁹⁷.

Zasadę równości narusza także, zdaniem RPO, regulacja art. 9 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która uzależnia obowiązek kontynuowania ubezpieczenia przez pracujących emerytów i rencistów od rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej. I tak obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegają tylko świadczeniobiorcy będący pracownikami i członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych, żołnierze i funkcjonariusze służb mundurowych, natomiast inne osoby prowadzące działalność gospodarczą lub wykonujące pracę zarobkową, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają jedynie ubezpieczeniom dobrowolnym.

Sprzeczna z zasadą równości jest, w ocenie Rzecznika, generalna zasada systemu ubezpieczeń chorobowych wprowadzająca jednakową stopę składki na ubezpieczenie chorobowe przy niejednakowym zakresie

⁹⁵ por. szerzej w rozdziale o zabezpieczeniu społecznym.

⁹⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.; dalej jako ustawa o emeryturach i rentach z FUS.

świadczeń przysługujących niektórym grupom ubezpieczonych. Tak np. nauczycielom akademickim i pracownikom jednostek badawczych za cały okres choroby przysługuje wynagrodzenie, a więc nie korzystają w ogóle z zasiłku chorobowego, a mimo to z ich wynagrodzenia pracodawca potrąca i odprowadza składkę na ubezpieczenie chorobowe. Z kolei osoby prowadzące działalność gospodarczą mają prawo do zasiłku chorobowego po upływie sześciomiesięcznego okresu wyczekiwania na nabycie prawa do tego zasiłku. Wystąpienia Rzecznika wskazujące na powyższe nierówności spotykały się z argumentacją Pełnomocnika Rządu do Spraw Zabezpieczenia Społecznego, iż celowo wprowadzono jedną, uśrednioną stopę procentową składki, gdyż niemożliwe byłoby takie jej zróżnicowanie, aby odpowiadała ona zakresowi świadczeń dla poszczególnych grup ubezpieczonych⁹⁸. Wskazane przykłady nie wyczerpują sytuacji dyskryminujących pewne grupy w zakresie ubezpieczeń społecznych – inne przedstawione zostały w rozdziale dotyczącym zabezpieczenia społecznego.

Wprowadzona w 1999 r. reforma ochrony zdrowia pogłębiła, zdaniem osób zwracających się do Rzecznika, istniejące już wcześniej nierówności w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych. Pierwszy rok funkcjonowania reformy nie uprawnia wprawdzie do formułowania ocen generalnych, tym bardziej, że wiele nowych rozwiązań powodowało początkowo zarówno dla pacjentów, jak i personelu medycznego niejasności. Tym niemniej listy napływające do Rzecznika w 1999 r. wskazywały na pojawienie się nierówności ze względu na limitowanie świadczeń zdrowotnych, administracyjne ograniczenia dostępu do nich oraz zróżnicowanie zakresów i stawek kontraktów na świadczenia zdrowotne w poszczególnych regionach kraju. Dotyczy to także uprawnień

⁹⁷ RPO/321393/99/III – por. szersze omówienie w rozdziale o zabezpieczeniu społecznym.

⁹⁸ por. szerzej w rozdziale o zabezpieczeniu społecznym.

osób niepełnosprawnych i najbiedniejszych do korzystania z leków, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych oraz leczniczych środków technicznych.

Zasady ustalania kolejności dostępu do wysokospecjalistycznych badań i otrzymania drogiego sprzętu medycznego (endoprotezy, wózki inwalidzkie) nie są jasno określone. W wielu przypadkach są to terminy tak odległe, że jedynym wyjściem, ze względów zdrowotnych, jest ich wykonanie w prywatnych gabinetach i zakup ze środków własnych. Nie mogą sobie na to pozwolić osoby o niskich i średnich dochodach. Rzecznik otrzymał około 100 skarg od emerytów, rencistów, osób niepełnosprawnych i przewlekle chorych na rosnące ceny leków, nieuwzględnienie niektórych chorób przewlekłych w wykazie chorób, na które leki mogą być przepisywane bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, jak również na ograniczony asortyment leków refundowanych⁹⁹.

W obowiązującym systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego zróżnicowany jest system płacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne: część osób płaci wysoką składkę od wszystkich przychodów, część symboliczną, a za niektóre grupy opłaca ją budżet państwa. Rozwiązanie to było przyczyną licznych skarg do Rzecznika. Kilkaset skarg dotyczyło obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przy uzyskiwaniu dochodów z więcej niż jednego źródła. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to jest sprzeczne z zasadą równego traktowania, szczególnie iż obowiązek płacenia składki istnieje także wówczas, gdy osoby prowadzące dodatkową działalność nie osiągają z niej w danym okresie dochodu¹⁰⁰.

Niemal do końca sierpnia 1999 r. w systemie obowiązującego prawa funkcjonowały w zakresie korzystania z Kolejowej Służby Zdrowia

⁹⁹ rozporządzenie MZiOS z dnia 9.XII.1998 r. w sprawie wykazu chorób... (Dz.U. Nr 156, poz. 1028 ze zm.).

przepisy prawne, które różnicowały prawo małżonków do świadczeń zdrowotnych zależnie od płci¹⁰¹. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej kilkakrotnie zapowiadał zmianę tego stanu rzeczy, ale dopiero w sierpniu 1999 r. wydał przepis, w którym określił kategorie osób uprawnionych do świadczeń zdrowotnych kolejowych zakładów opieki zdrowotnej¹⁰². Przepis ten znosi dotychczasowe zróżnicowania dyskryminacyjne.

Także w sferze prawa i ochrony prawa do mieszkania Rzecznik odnotował w okresie objętym Informacją liczne skargi zarzucające nierówne traktowanie. Niektóre gminy ze względu na bardzo małe zasoby mieszkań komunalnych i brak środków na budownictwo socjalne wprowadzały dodatkowe warunki przyznania lokalu z zasobów komunalnych. Najpowszechniejszym z nich był wymóg stałego zameldowania przez określony czas na terenie gminy. W jednej z takich spraw¹⁰³ Rzecznik złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę rady gminy ustalającą, jako kryterium ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu gminy, konieczność posiadania stałego zameldowania na terenie gminy co najmniej od 5 lat. Rzecznik zarzucił kwestionowanej uchwale m.in. naruszenie konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Istnieje bowiem w Polsce pewna grupa osób, które bez własnej winy nie mogą uzyskać zameldowania na pobyt stały ze względu na niespełnienie warunku potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Stąd wprowadzone zaskarżonym przepisem zróżnicowanie ze względu na kryterium zameldowania narusza zasadę równości. Naruszenie to nie

¹⁰⁰ por. szersze omówienie problemu w rozdziale o ochronie zdrowia.

¹⁰¹ zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 2.III.1968 r. (Mon. Pol. Nr 13, poz. 82).

¹⁰² rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2.VIII.1999 r. (Dz.U. Nr 66, poz. 749).

¹⁰³ RPO/301137/99/V z 5.X.1999 r.

znajduje uzasadnienia w innych chronionych konstytucyjnie wartościach. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego¹⁰⁴ Rzecznik zakwestionował prawo pierwszeństwa przy zakupie od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lokali mieszkalnych przez najemców, którzy wstąpili w stosunek najmu przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej. Pozostali najemcy zostali wyłączeni z ustawowego prawa pierwszeństwa. Trybunał podzielił argumenty Rzecznika, iż kryterium daty i podstawy nabycia lokalu jest niezgodne z zasadą równości¹⁰⁵.

W dalszym ciągu oczywistym naruszeniem zasady równości jest brak w Prawie spółdzielczym i ustawie o własności lokali rozwiązań zawartych w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, które uniemożliwiają wykonywanie eksmisji w okresie zimowym, jeżeli eksmitowanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zasad ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb wypłaty dodatków mieszkaniowych¹⁰⁶. Osoba prowadząca taką działalność nie może zadeklarować dla potrzeb przyznania dodatku kwoty niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nawet jeżeli jej rzeczywisty dochód był niższy. W ocenie Rzecznika jest to sprzeczne z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej. Wniosek czeka na rozpoznanie.

Naruszenia zasady równości występują również w przypadku prawa do mieszkania lub ekwiwalentu za rezygnację z niego żołnierzy. Rzecznik kwestionuje kolejność, w jakiej przyznawane są kwatery oraz

¹⁰⁴ wniosek z dnia 21.IX.1998 r. – RPO/264781/98/V.

¹⁰⁵ wyrok z dnia 21.IX.1999 r., sygn. akt K. 6/98.

¹⁰⁶ wniosek z dnia 31.V.1999 r. – RPO/298364/99/V.

powierzchnie przyznawanego mieszkania, co w obu przypadkach uzależnione jest m.in. od stopnia wojskowego.

Naruszenia zasady równości występują również w innych sferach, będących przedmiotem zainteresowania Rzecznika i tematem kierowanych do niego skarg. Przykładem ze sfery gospodarczej była regulacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9.II.1999 r.¹⁰⁷ różnicująca wysokość kredytów na cele rolnicze objętych dopłatami w zależności od powierzchni gospodarstwa, co było sprzeczne z ustawą z dnia 5.I.1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych¹⁰⁸. Postępowanie w tej sprawie zostało umorzone przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ Rada Ministrów podzielając zarzuty Rzecznika zawarte we wniosku w dniu 8.VI.1999 r. wydała rozporządzenie zmieniające¹⁰⁹.

Za naruszenie zasady równości można też uznać wyłączenie możliwości zasądzenia odszkodowań dla osób represjonowanych przez władze b. ZSRR w okresie od 17.IX.1939 r. do 22.VI.1941 r. za prowadzoną w tym okresie działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Zagadnienie to wyłoniło się na tle zmian ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych¹¹⁰, które zezwoliły na zasądzenie takich odszkodowań dla osób, prowadzących działalność niepodległościową w czasie od 17.IX.1939 r. do 22.VI.1941 r. i represjonowanych w okresie od 1.I.1944 r. do 31.XII.1956 r. Nie mogą natomiast z takiej możliwości skorzystać osoby, których działalność niepodległościowa i stosowane wobec nich represje miały miejsce w okresie od 17.IX.1939 r. do 22.VI.1941 r. Rzecznik wskazał, iż prowadzi to do nierówności wobec prawa represjonowanych w tym

¹⁰⁷ Dz.U. Nr 12, poz. 97.

¹⁰⁸ Dz.U. Nr 13, poz. 60 ze zm.

¹⁰⁹ wniosek RPO z 24.III.1999 r. – RPO/320671/99/VI, postanowienie TK z dnia 14.IX.1999 r. – sygn. akt K 3/99.

¹¹⁰ ustawa zmieniająca z dnia 16.VII.1998 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 604).

okresie. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Przewodniczący Senackiej Komisji Praworządności i Praw Człowieka wskazał na brak możliwości zmiany ustawowej w tym zakresie, motywując to głównie uwarunkowaniami historycznymi (różna rola, jaką odgrywał b. ZSRR wobec Państwa Polskiego w poszczególnych okresach), a także względami finansowymi.

Generalnie rzecz biorąc sformułować można tezę, iż zarzut naruszenia zasady równości jest jednym z najczęściej występujących w skargach do Rzecznika i w jego wystąpieniach i wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego. O ile jednak jeszcze kilka lat temu nierówność ta występowała na tle wszystkich kryteriów określonych w art. 32 Konstytucji, o tyle obecnie ma ona bardziej podłoże społeczno-gospodarcze. Dwa przykłady dyskryminacji dotyczyły kryterium narodowościowego. W pierwszym z nich po sygnale prasowym Rzecznik z własnej inicjatywy podjął sprawę hotelu "P." w mieście P.T. Na reklamie hotelu umieszczony był anons, iż nie przyjmuje on obywateli rumuńskich. Rzecznik skierował wystąpienie do prezydenta miasta wskazując na dyskryminacyjny charakter działań właściciela hotelu, co natychmiast doprowadziło do zaniechania tej praktyki. W drugim przypadku Biuro Sprzedaży Ratalnej "A." w R. skierowało do wszystkich placówek handlowych pracujących w jego sieci dyspozycję zaprzestania udzielania kredytów ratalnych osobom pochodzenia romskiego "w związku z bardzo dużą szkodliwością kredytów udzielanych dla kredytobiorców narodowości cygańskiej (Romów)". Po wystąpieniu Rzecznika w dniu 30.X.1999 r.¹¹¹ dyrektor spółki poinformował, że zobowiązał podległych sobie pracowników do kierowania się przy zawieraniu umów wyłącznie przesłankami ekonomicznymi.

¹¹¹ RPO/325362/99/I z 30.X.1999 r.

6. Prawo do prywatności, ochrona danych osobowych i tajemnica korespondencji

Nie została rozstrzygnięta sprawa ochrony tajemnicy bankowej rachunków, a także ochrony tajemnicy obrotu na tych rachunkach. W sprawie tajemnicy bankowej, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz Konstytucji RP, Rzecznik dnia 20.IV.1998 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski¹¹² o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów tej ustawy z art. art. 47, 49, 31 ust. 3, 51 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiającymi zasady ochrony prywatności oraz ochrony tajemnicy komunikowania się¹¹³. Do chwili obecnej wnioski nie zostały jeszcze rozpatrzone. Od tego rozstrzygnięcia Rzecznik uzależnia zaskarżenie analogicznych przepisów naruszających tajemnicę bankową i prawo do prywatności zawartych w ustawie o kontroli skarbowej, a także art. 105 ustawy – Prawo bankowe.

Podjęto sprawę gromadzenia przez operatorów sieci telefonii komórkowych, przy zawieraniu umów z abonentami, danych osobowych o abonentach, znacznie wykraczających poza potrzeby zabezpieczenia interesów operatorów¹¹⁴. Po raz pierwszy problem został przez Rzecznika zasygnalizowany Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych osobowych w maju 1998 r. W wyniku m.in. tego wystąpienia Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał decyzję zakazującą PTK “Centertel” gromadzenia części dotychczas zbieranych danych, a także stosowania praktyki zbierania ich w formie kserokopii dowodów tożsamości i innych oryginalnych dokumentów pozwalających ustalić tożsamość osoby abonenta. We wniosku o ponowne rozpoznanie tej sprawy, kwestionując decyzję Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Spółka “Centertel”

¹¹² RPO/275847/98/VI.

¹¹³ por. szerzej rozdział dotyczący prawa daninowego.

¹¹⁴ RPO/278968/98/VI.

przedstawiła, jako argument uzasadniający, konieczność kserowania dowodów tożsamości obywateli zawarty w wydanej jej koncesji “obowiązek wykonywania zadań i świadczenia usług specjalnych oraz udzielania pomocy na rzecz obronności i bezpieczeństwa Państwa i organów wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach”. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹¹⁵ o informację, czy Ministerstwo lub podległe mu organy zobowiązały “Centertel” do prowadzenia zbiorów kserokopii dokumentów osobistych, jakimi posługują się abonenci telefonii komórkowej. W odpowiedzi z 26.XI.1999 r. Minister poinformował, iż w MSWiA nie ma żadnych dokumentów, zobowiązujących “Centertel” do prowadzenia zbiorów kserokopii dokumentów obywateli. W grudniu 1999 r. RPO przekazał Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych materiały potwierdzające, iż taką samą praktykę, jak zakwestionowana w stosunku do PTK “Centertel”, stosują i inni operatorzy sieci, tj. “ERA GSM” oraz “Polkomtel” S.A. PLUS GSM. Sprawa ta jest w toku.

Rzecznik zasygnalizował Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych¹¹⁶, że w “ankietach osobowych”, których wypełnienie stanowi warunek zawarcia umowy ubezpieczenia, PZU na Życie S.A. domaga się przekazania upoważnienia do uzyskiwania od wszystkich lekarzy i placówek służby zdrowia informacji o stanie zdrowia, chorobach czy ułomnościach aktualnych i z przeszłości, niezależnie od tajemnicy lekarskiej chroniącej te informacje. Wystąpienie Rzecznika doprowadziło do wycofania się PZU na Życie S.A. z tej praktyki. Wystąpienie to zahamowało też inicjatywę Polskiej Izby Ubezpieczeń, która wniosła o ustawowe uprawnienie dla wszystkich zakładów ubezpieczeń żądania od sądów, prokuratur, policji i innych organów lub instytucji przekazywania

¹¹⁵ RPO/278968/98/VI z 22.X.1999 r.

¹¹⁶ RPO/304127/99/VI z 16.III.1999 r. i RPO/314602/99/VI z 26.V.1999 r.

im informacji i materiałów “niezbędnych do prowadzenia działalności ubezpieczeniowej”.

Rzecznik podjął sprawy zbierania informacji osobowych przez różne firmy dla celów ich sprzedaży na rynku marketingowym. M.in. kontynuowana była sprawa ankiety rozsyłanej przez firmę “Claritas”, rozpoczęta w 1998 r.¹¹⁷ Po pierwszym wystąpieniu RPO do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (z 31.XII.1998 r.) w wyniku działań podjętych przez Generalnego Inspektora firma “Claritas” częściowo zmieniła treść informacji przesyłanej wraz z kwestionariuszem, o celach przeprowadzania tej ankiety. W ocenie RPO nadal informacja ta nie była na tyle jasna i dokładna, aby osoby otrzymujące kwestionariusz mogły zorientować się, w jakich celach firma stara się zebrać dane, oraz na czym faktycznie miałyby polegać ich przetwarzanie. Informacje w witrynie internetowej firmy “Claritas” potwierdziły obawy, wyrażane w pierwszym wystąpieniu RPO, iż chodzi tu o zgromadzenie danych do świadczenia przez tę firmę usług w zakresie marketingu precyzyjnego, tj. możliwie dokładnej selekcji, identyfikacji i lokalizacji potencjalnych klientów na potrzeby konkretnych firm na podstawie danych z jej bazy. W ponownym zatem wystąpieniu do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych¹¹⁸ Rzecznik przedstawił swoje zastrzeżenia, w szczególności dotyczące zbyt ogólnikowej treści “oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych” przedstawianego przez firmę osobom zainteresowanym. Zdaniem RPO zgoda taka nie może mieć charakteru blankietowego, lecz powinna zawierać także określenie sposobu przetwarzania danych. W odpowiedzi z 21.X.1999 r. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych poinformował, iż przedstawił Spółce te zastrzeżenia i Spółka zobowiązała się wprowadzić odpowiednie zmiany w kolejnej wersji ankiety.

¹¹⁷ RPO/295469/98/VI.

¹¹⁸ RPO/295469/98/VI z 8.IX.1999 r.

Pismem z dnia 11.III.1999 r.¹¹⁹ Rzecznik wystąpił do Ministra Łączności o wydanie odpowiednich zaleceń w sprawie wrzucania do skrzynek pocztowych druków bezadresowych, w tym druków reklamowych. Rzecznik zaznaczył, że wnoszący skargi uważają, iż przy wyjeździe na dłuższy pobyt “pełna skrzynka pocztowa” jest znakiem, że lokator przebywa poza miejscem zamieszkania, co może być wykorzystane przez okradających mieszkania. W odpowiedzi z dnia 26.IV.1999 r. Minister Łączności poinformował, że druki bezadresowe należą do kategorii przesyłek listowych, a działalność gospodarcza polegająca na ich przyjmowaniu, przewozie i doręczaniu, zgodnie z ustawą z dnia 23.XI.1990 r. o łączności¹²⁰, należy do usług pocztowych o charakterze powszechnym. Poczta Polska jako operator publiczny, zobowiązany ustawowo do świadczenia takich usług, nie może nikomu, kto spełnił warunki ustalone przez Ministra Łączności, odmówić ich wykonania. Niemniej, uwzględniając skargi użytkowników skrzynek pocztowych, wprowadzono możliwość zgłoszenia sprzeciwu doręczania tego typu przesyłek pod wskazany adres. Sprzeciw ten powinien być zgłoszony indywidualnie przez użytkownika we właściwej dla jego miejsca zamieszkania oddawczej placówce pocztowej. RPO nie godzi się z takim stanowiskiem uważając, iż jest to odwrócenie obowiązków w zakresie poszanowania prawa do prywatności.

Do Rzecznika wpłynęło kilka skarg dotyczących podawania na kopertach wysyłanych przez sądy i komorników adnotacji, które wskazują, że przeciwko danej osobie było prowadzone postępowanie egzekucyjne. W odczuciu tych osób narusza to ich prawo do prywatności oraz wpływa na opinię środowiska, w którym żyją. Prezes sądu, w którego okręgu komornik stosował taką praktykę wyjaśnił, iż jej przyczyną jest pismo

¹¹⁹ RPO/289491/98/VI.

¹²⁰ Dz.U. z 1995 r., Nr 117, poz. 564 ze zm.

Ministerstwa Sprawiedliwości¹²¹ w sprawie wzorów druków “potwierdzenia odbioru” pism sądowych w sprawach cywilnych i karnych. Pismo to nakazuje podawać na kopercie, obok daty i sygnatury pisma, także nazwę przesyłanego dokumentu. Wyrażając przekonanie, że taka praktyka może budzić wątpliwości odnośnie prawa obywateli do ochrony ich danych osobowych, Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości¹²² z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Minister Sprawiedliwości odpowiedział, iż zgodnie z powołanym pismem należy jedynie ogólnie wskazywać, dla ułatwienia pracy sądu, czy pismo jest wezwaniem, czy zawiadomieniem. Taka adnotacja zaś nie godzi w niczyje prawa. Wyjaśnienia takie Ministerstwo Sprawiedliwości przesłało do prezesów wszystkich sądów apelacyjnych z prośbą o ewentualne skorygowanie błędnej praktyki. Rzecznik uznał, że odpowiedź ta wyjaśnia sprawę.

Do Rzecznika zwrócili się rzeczoznawcy majątkowi wskazując, iż § 36 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.VII.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego¹²³ narusza zaufanie do osób wykonujących zawód rzeczoznawcy majątkowego. Przepis ten zobowiązuje bowiem rzeczoznawców do ujawniania w sporządzanych przez nich wyciągach z operatów zbyt wielu informacji o osobach, którym przysługuje prawo do wycenianej nieruchomości. Ustawa zobowiązuje rzeczoznawców do przekazywania organom prowadzącym kataster nieruchomości wyciągów z operatu szacunkowego, zawierających jedynie opis nieruchomości oraz ich wartości. Przepis rozporządzenia nakazuje zaś wskazywać także osoby, którym przysługują prawa do wycenianej nieruchomości oraz cel wyceny. Ponadto rozporządzenie używa w stosunku do treści wyciągu z operatu innych pojęć niż ustawa (np. określenie nieruchomości i jej rodzaju zamiast ustawowego opisu

¹²¹ z dnia 21.VII.1997 r.

¹²² pismo z dnia 1.IV.1999 r. – RPO/299478/99/IV.

nieruchomości). W ocenie Rzecznika przepis rozporządzenia został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz wkracza w materię uregulowaną ustawowo w sposób odmienny. Wnioski takie Rzecznik przekazał Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast¹²⁴. W odpowiedzi Prezes Urzędu podzielił pogląd Rzecznika, że ujawnianie danych o osobach posiadających prawa do szacowanej nieruchomości jest wymogiem zbyt daleko idącym. Poinformował także, iż na skutek prowadzonych w Sejmie prac nad zmianą ustawy o gospodarce nieruchomościami w najbliższym czasie zajdzie potrzeba dostosowania aktów wykonawczych do zmienionej ustawy. Będzie to więc stosowny moment, aby podjąć inicjatywę legislacyjną również w odniesieniu do omawianego przepisu rozporządzenia. Rzecznik będzie się interesował tokiem prac nad zmianą rozporządzenia.

Rzecznik z własnej inicjatywy podjął działania dotyczące obowiązku udostępniania na tablicy informacyjnej budowy (lub rozbiórki) danych o charakterze osobistym (imię, nazwisko, adres, numer telefonu) podmiotów bezpośrednio związanych z procesem inwestycyjnym. Obowiązek udostępnienia wskazanych danych wynika z przepisu rangi podustawowej (zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15.XII.1994 r.)¹²⁵, co pozostaje w kolizji z normą art. 51 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucja stanowi bowiem, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Regulacja ta jest ściśle związana z prawem obywatela do prywatności, wyrażonym w art. 47 Konstytucji. Uwagi tej treści Rzecznik przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji¹²⁶, dodając, iż nie kwestionuje samego obowiązku ujawniania określonego rodzaju danych na tablicy budowy, lecz podstawę prawną tego obowiązku, jako

¹²³ Dz.U. Nr 98, poz. 612.

¹²⁴ w piśmie z dnia 5.VII.1999 r. – RPO/288842/98/IV.

¹²⁵ Mon. Pol. z 1995 r., Nr 2, poz. 29.

¹²⁶ RPO/315955/99/IV z 16.XII.1999 r.

sprzeczną z ustawą zasadniczą. Rzecznik prosił o rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która polegałaby na określeniu w ustawie rodzaju danych podlegających wyeksponowaniu na tablicy informacyjnej budowy. Do końca 1999 r. Rzecznik nie uzyskał stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w tej sprawie.

W skargach kierowanych do Rzecznika zwrócono uwagę, iż wystawiane przez ZUS legitymacje – książki inwalidy wojennego (wojskowego) zawierają wyciąg z orzeczenia lekarskiego, opisujący schorzenie, które jest podstawą do orzeczenia stopnia inwalidztwa. Inwalida okazując swą legitymację w celu wykazania posiadania stosownych uprawnień jest zatem zmuszony do ujawniania informacji o stanie swego zdrowia. Umieszczanie w legitymacji inwalidzkiej opisu schorzeń posługującej się nią osoby nie jest konieczne dla korzystania z uprawnień inwalidy – w ocenie RPO wystarczająca powinna być informacja o przysługiwaniu uprawnień. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹²⁷ wskazując na celowość podjęcia prac nad nową regulacją dotyczącą legitymacji inwalidów wojennych i wojskowych. Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o ochronie danych osobowych¹²⁸, zmodyfikowano wzór książki inwalidy wojennego (wojskowego) uprawniającej do świadczeń zdrowotnych oraz do zniżek i ulg przewidzianych dla tej grupy osób. Informacje o przyczynach powodujących niezdolność do pracy są obecnie umieszczane na oddzielnej wkładce, zaś w książce – ogólna informacja o stopniu niezdolności do pracy oraz o okresie, na jaki ją orzeczono. ZUS nie przeprowadził z urzędu wymiany wydanych uprzednio książek inwalidzkich, jednakże w razie zgłoszenia przez inwalidę takiego wniosku, oddział ZUS powinien wymienić starą książkę na nową.

¹²⁷ wystąpienie z 24.VI.1999 r. – RPO/315986/99/I.

¹²⁸ Dz.U. Nr 133, poz. 883.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Zdrowia stanowisko¹²⁹ w sprawie umieszczenia na wzorze formularza skierowania na leczenie uzdrowiskowe, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30.XII.1998 r. w sprawie sposobu i warunków wystawiania skierowania na leczenie uzdrowiskowe przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego oraz potwierdzania tego skierowania przez kasę chorych¹³⁰, oświadczenia pacjenta o wyrażeniu zgody na przetwarzanie jego danych osobowych, polegających w szczególności na zbieraniu, utrwalaniu, przechowywaniu i udostępnianiu danych, ujawnionych w skierowaniu. Przepisy ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹³¹ oraz wydane do nich przepisy wykonawcze określają w sposób wyczerpujący zasady przetwarzania danych osobowych pacjentów. Przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o ochronie danych osobowych¹³². W ocenie Rzecznika bezprzedmiotowe jest domaganie się od pacjenta ubiegającego się o skierowanie do sanatorium wyrażenia zgody na przetwarzanie jego danych osobowych: ani zgoda pacjenta nie upoważni zakładu opieki zdrowotnej do przetwarzania danych w sposób nie przewidziany w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, ani brak tej zgody nie będzie stanowić przeszkody dla przetwarzania tych danych w sposób dopuszczony w ustawie. U pacjentów może natomiast pojawić się przekonanie, że niewyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych stanowi podstawę do odmowy wydania skierowania. Rzecznik zwrócił się zatem z postulatem zmiany wzoru formularza skierowania na leczenie uzdrowiskowe. Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego udzielając odpowiedzi na wystąpienie podzielił pogląd Rzecznika o potrzebie zmiany wzoru

¹²⁹ wystąpienie z 3.III.1999 r. – RPO/299200/98/I.

¹³⁰ Dz.U. Nr 166, poz. 1262.

¹³¹ Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

¹³² Dz.U. Nr 133, poz. 883.

skierowania¹³³. Zmiana taka nie została jednak dokonana, pomimo tego, że jak wynika z prasy, również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych zakwestionował zgodność wzoru formularza z ustawą o ochronie danych osobowych¹³⁴.

Skargi napływające do RPO w kwietniu 1999 r. wskazywały na to, że policja w związku z wizytą Jana Pawła II w Polsce zbiera w zbyt szerokim zakresie informacje o obywatelach. Z ustaleń dokonanych przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z Komendantem Stołecznym Policji w dniu 23.IV.1999 r. wynikało, że żądane dane obejmują imię i nazwisko oraz adres zamieszkania, przy czym szczególną uwagę zwraca się na osoby mogące z różnych powodów stwarzać szczególne zagrożenie (posiadanie broni, określone wyznanie). Treść skarg kierowanych do RPO wskazywała na to, że żądane są dane znacznie wykraczające poza te ustalenia. Pozwalało to wątpić, czy zbierane informacje są rzeczywiście niezbędne dla realizacji deklarowanego celu, to jest zapewnienia bezpieczeństwa Ojca Świętego, czy też wizyta Jana Pawła II nie jest wykorzystywana jako pretekst do zbierania przez policję danych o obywatelach. RPO wystąpił zatem do Komendanta Głównego Policji¹³⁵ przedstawiając powyższe wątpliwości. Komendant Główny Policji w odpowiedzi stwierdził, że zakres gromadzonych danych wynika z taktyki działań operacyjno-rozpoznawczych, różni się znacznie w poszczególnych miejscowościach, jest bowiem funkcją prognozowanych, potencjalnych zagrożeń, te zaś nie są jednakowe. Ponadto zebrane dane nigdy nie będą stanowiły oddzielnego zbioru, nie będą też przetwarzane jako samoistna baza¹³⁶.

¹³³ pismo z 25.V.1999 r.

¹³⁴ por. Rzeczpospolita z 6.VII.1999 r.

¹³⁵ wystąpienie z 18.V.1999 r. – RPO/313119/99/I.

¹³⁶ pismo z dnia 27.V.1999 r.

Rzecznik kontynuował sprawę zbierania danych od pracowników Generalnego Inspektoratu Celnego pragnących uzyskać status funkcjonariusza¹³⁷, przedstawiając sprawę Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych¹³⁸ i zwracając się z prośbą o zajęcie stanowiska co do zgodności przetwarzania danych, zawartych w kwestionariuszu badania poligraficznego i ankiecie osobowej kandydata, z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych¹³⁹. Mimo dwukrotnych monitów¹⁴⁰ Rzecznik nie otrzymał w tej sprawie odpowiedzi.

RPO wystąpił także ponownie do Generalnego Inspektoratu Celnego¹⁴¹ o poinformowanie, czy nadal w procesie doboru kandydatów na funkcjonariuszy Inspekcji Celnej stosuje się badanie poligraficzne pomimo określenia szczegółowych kryteriów i zasad doboru kandydatów na funkcjonariuszy Inspekcji Celnej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20.V.1999 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania praktyki oraz sposobu organizowania kursów specjalistycznych i przeprowadzenie egzaminów kwalifikacyjnych na funkcjonariuszy Inspekcji Celnej¹⁴². Odpowiedź wskazywała, że badania nadal są prowadzone według zasad, które kwestionowali w skardze do Rzecznika kandydaci na funkcjonariuszy¹⁴³.

¹³⁷ por. poprzednia Informacja RPO, s. 61.

¹³⁸ RPO/287689/VIII z 5.I.1999 r.

¹³⁹ ustawa z 29.VIII.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883).

¹⁴⁰ RPO/287689/98/VIII z 6.V.1999 r. i z 28.VII.1999 r.

¹⁴¹ RPO/287689/98/VIII z 5.XI.1999 r.

¹⁴² Dz.U. Nr 50, poz. 509.

¹⁴³ pismo Generalnego Inspektoratu Celnego z dnia 23.XI.1999 r.

7. Naruszenia prawa w stosunkach pracy

A. Wynagrodzenia i inne świadczenia pieniężne ze stosunku pracy

Rzecznik kontynuował działania w sprawie nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych, którzy w okresie od 1.IV.1993 r. do 31.III.1997 r. pozbawieni zostali dodatku do wynagrodzenia za pracę w trudnych warunkach¹⁴⁴. Nauczyciele ci bezskutecznie dochodzili prawa do dodatku na drodze sądowej lub uzyskawszy prawomocne wyroki sądowe zaopatrzone w klauzulę wykonalności nie mogli wyegzekwować zasądzonych na ich rzecz należności. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej¹⁴⁵ zwracając się także o informację o zamierzeniach Ministerstwa w odniesieniu do nauczycieli, którzy do tej pory nie wystąpili na drogę sądową i tych, których roszczenia w tym przedmiocie zostały przez sąd oddalone. Osoby te nie mają możliwości wystąpienia z wnioskami o wznowienie postępowania. W odpowiedzi¹⁴⁶ Minister Edukacji Narodowej poinformował, iż zgodnie z dyspozycją Ministra Finansów z dnia 5.XI.1999 r. zwiększony został budżet wojewodów i rozpoczęto proces spłaty zobowiązań, w tym, z tytułu zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi, dodatków za pracę w trudnych warunkach. Ponieważ odpowiedź nie zawierała informacji, czy i jakie działania ma zamiar podjąć Ministerstwo w celu rozwiązania problemu dodatków w odniesieniu do nauczycieli w sprawach, w których zapadły orzeczenia oddalające powództwo, jak również w sprawach nauczycieli,

¹⁴⁴ por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 90.

¹⁴⁵ pismo z dnia 26.VI.1999 r. – RPO/294853/99/VIII.

¹⁴⁶ pismo z dnia 17.XI.1999 r.

którzy do tej pory na drogę sądową nie wystąpili, Rzecznik ponownie wystąpił¹⁴⁷ do Ministra Edukacji Narodowej o informacje w tym zakresie.

Do Rzecznika zwróciła się Komisja Zakładowa NSZZ "Solidarność", działająca w jednej z jednostek badawczo-rozwojowych, w sprawie wypłacenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownikom służby zdrowia zatrudnionym w instytutach podległych Ministerstwu Zdrowia, które świadczą usługi na rzecz publicznego systemu ochrony zdrowia. Istota sprawy sprowadzała się do ustalenia, czy pracownicy ci w 1998 r. byli pracownikami jednostek sfery budżetowej i czy w związku z tym miały do nich zastosowanie przepisy ustawy z dnia 12.XII.1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej¹⁴⁸. Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Zdrowia¹⁴⁹, które poinformowało jedynie¹⁵⁰, że pracownicy kliniczni jednostki badawczo-rozwojowej nie byli pracownikami sfery budżetowej, lecz stosowane były do nich zasady wynagradzania zawarte w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1992 r. w sprawie wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej¹⁵¹. Jednocześnie Ministerstwo przytoczyło stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, że ustawa z dnia 12.XII.1997 r. nie obejmuje pracowników jednostek prowadzących samodzielną gospodarkę finansową. Rzecznik, uznając odpowiedź za niewyczerpującą, wystąpił do Ministra Zdrowia¹⁵² wskazując, iż finansowanie wynagrodzeń tej grupy pracowników z budżetu państwa i określanie zasad ich wynagradzania rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej świadczy, zdaniem Rzecznika, iż w tym zakresie jednostki badawczo-rozwojowe nie są jednostkami samodzielnymi. Budzi zatem wątpliwości wyłączenie pracowników tych

¹⁴⁷ pismo z dnia 13.XII.1999 r.

¹⁴⁸ Dz.U. Nr 160, poz. 1080.

¹⁴⁹ pismo z dnia 19.VII.1999 r. – RPO/311587/99/VIII.

¹⁵⁰ pismo z dnia 6.VIII.1999 r.

¹⁵¹ Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.

¹⁵² pismo z dnia 11.X.1999 r.

jednostek, wynagradzanych tak jak pracownicy publicznej służby zdrowia, spod działania ustawy z 12.XII.1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra.

W 1999 r., podobnie jak w latach poprzednich, wpłynęło kilkadziesiąt skarg pracowników sfery budżetowej związanych z brakiem rekompensaty za okresowe niepodwyższanie ich płac. Nowelizacja ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent¹⁵³ dokonana ustawą z dnia 23.VII.1999 r.¹⁵⁴, wprowadzając realizację wypłaty rekompensat w formie pieniężnej oraz określając okres ich wypłat na lata 2000-2004 według kryterium wieku uprawnionych spowodowała, że od września 1999 r. zmieniła się problematyka skarg z tego zakresu. W poprzednich okresach sprawozdawczych¹⁵⁵ skargi dotyczyły głównie braku perspektywy wypłat rekompensaty i jej realizacji w niekorzystnej formie świadczeń rekompensacyjnych. Po nowelizacji skargi prawie w całości sprowadzały się do próśb o przyspieszenie wypłat ze względu na pozostawanie w ciężkich warunkach materialnych.

W dalszym ciągu wpływają do Rzecznika skargi dotyczące świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (20 spraw w tym 2 zbiorowe¹⁵⁶). Wystąpienia te w części pochodzą od emerytów i rencistów, którzy czują się pokrzywdzeni pomijaniem ich w rozdziale tych świadczeń przez byłych pracodawców lub przyznaniem niższych świadczeń, niż pracownikom. Rzecznik podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia spraw, w wielu sytuacjach także za pośrednictwem Państwowej Inspekcji Pracy lub wskazując zainteresowanym PIP jako organ, który posiada określone ustawowe kompetencje w tym zakresie. Do Rzecznika wpływają też skargi od emerytów i rencistów, byłych pracowników zlikwidowanych

¹⁵³ Dz.U. Nr 30, poz. 164, ze zm.

¹⁵⁴ Dz.U. Nr 72, poz. 801.

¹⁵⁵ por. poprzednia Informacja RPO, s. 81.

¹⁵⁶ np. RPO/322709/99/VIII.

zakładów pracy, którzy zostali pozbawieni opieki socjalnej, bowiem ich pracodawca nie istnieje i mimo, iż mogliby być objęci opieką socjalną przez innego pracodawcę, jako że ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych przewiduje taką możliwość, brak jest pracodawców chętnych do podjęcia się tego obowiązku.

Wystąpił również problem opóźnienia w naliczaniu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli – emerytów i rencistów¹⁵⁷. W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministerstwa Edukacji Narodowej¹⁵⁸ o jej zbadanie i podjęcie stosownych działań. Ministerstwo Edukacji Narodowej powiadomiło Rzecznika¹⁵⁹, iż opóźnienie spowodowane było zmianą w podziale administracyjnym kraju. Podjęte przez MEN działania pozwoliły na skompletowanie odpowiednich informacji o liczbie emerytów i rencistów w podziale na 16 województw i uruchomienie środków przeznaczonych na sfinansowanie odpisów na fundusz socjalny.

Rzecznik otrzymywał też skargi emerytów i rencistów na byłych pracodawców, którzy nie wypłacają im należnej odprawy z chwilą rozwiązania stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę¹⁶⁰. Zdarzało się, że pokrzywdzeni dopiero po kilku latach od rozwiązania umowy o pracę uzyskują informację o należnej odprawie, zaś z uwagi na upływ 3-letniego okresu przedawnienia nie mają możliwości wyegzekwowania roszczenia. Pracodawcy zwykle zasłaniają się upływem okresu, w którym roszczenie mogło być dochodzone.

Około 20 skarg wpłynęło do RPO od emerytów i rencistów, którzy w wyniku zmian postanowień układów zbiorowych pracy pozbawieni zostali uprawnień do ulgowej taryfy za energię elektryczną. Zakłady energetyczne w wyniku zmian dotychczasowego statusu, a także z powodów

¹⁵⁷ pismo Przewodniczącej Okręgowej Sekcji Emerytów i Rencistów z 8.XI.1999 r.

¹⁵⁸ RPO/322709/99/VIII.

¹⁵⁹ pismo z dnia 19.X.1999 r.

¹⁶⁰ np. RPO/329820/99/VIII, RPO/329605/99/VIII.

finansowych, wprowadzając protokołami dodatkowymi zmiany postanowień Układów Zbiorowych Pracy dla Pracowników Przemysłu Energetycznego, pozbawiając emerytów uprawnień, z których dotychczas na podstawie różnych tytułów korzystali¹⁶¹. Możliwości działania Rzecznika w tym zakresie są ograniczone, ponieważ dotyczy to treści układów zbiorowych pracy.

B. Egzekucja należności ze stosunku pracy

W okresie objętym Informacją do Rzecznika wpłynęło około 40 skarg dotyczących trudności w uzyskaniu należności ze stosunku pracy zasądzonych prawomocnymi wyrokami. Problem ten występuje nadal mimo wprowadzenia przepisów o komornikach sądowych i egzekucji¹⁶². Przyczyną niezaspokojenia wierzytelności był nieraz brak majątku dłużnika, z którego egzekucja mogłaby być prowadzona lub działań wierzyciela zmierzających do uwzględnienia jego wierzytelności w planie podziału masy upadłości. Były jednak także skargi dotyczące czynności komorników sądowych, ich opieszałości, nieskuteczności i beczynności. Skargi te świadczą o nieskuteczności egzekucji sądowej. Możliwości wpływania na działalność komorników sądowych są niewielkie. W rezultacie skuteczność egzekucji zależy bardzo często od dobrej woli komorników. Komornicy zainteresowani są głównie sprawami, w których można uzyskać szybki efekt. Wystąpienia Rzecznika do prezesów sądów przyspieszały niejednokrotnie zaspokojenie roszczeń wierzycieli¹⁶³.

W okresie objętym Informacją do Rzecznika zwróciło się ponad 30 pracowników upadłych zakładów pracy, skarżąc się na działalność syndyków masy upadłości, w tym przede wszystkim na przewlekłość

¹⁶¹ np. RPO/324255/99/VIII, RPO/325499/99/VIII.

¹⁶² ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 884).

¹⁶³ np. RPO/323212/99/VIII, RPO/321668/99/VIII.

działania i nieskuteczność¹⁶⁴. Jeśli skargi wywołane były nieznaną procedurą związaną z postępowaniem upadłościowym, a dotyczącej przede wszystkim właściwości organów do załatwienia skarg i kolejności zaspokajania wierzytelności przez syndyka¹⁶⁵, Rzecznik przekazywał piszącym stosowne wyjaśnienia.

C. Ustanie stosunku pracy

Rzecznik kontynuował sprawę wygaszania stosunków pracy pracowników urzędów państwowych w wyniku reformy administracji publicznej. Głównym problemem były konsekwencje przepisu art. 58 ust. 1 ustawy¹⁶⁶, przewidującego, że dla wygaśnięcia z dniem 30.VI.1999 r. stosunku pracy pracowników dotychczasowych urzędów administracji publicznej wystarczy, iż pracownikom tym nie zostaną zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy przed dniem 31.V.1999 r., co oznaczało w praktyce, iż okres między terminem zaproponowania nowych warunków pracy lub płacy a zakończeniem stosunku pracy może wynieść 1 miesiąc¹⁶⁷, choć dla znacznej grupy pracowników administracji publicznej okres wypowiedzenia wynosi trzy miesiące. Wątpliwości Rzecznika wzbudził także przepis stanowiący, iż pracownicy, których stosunki pracy nie będą kontynuowane w wyniku wcześniejszego wypowiedzenia, zachowują dotychczasowe uprawnienia pracownicze jedynie do dnia tego wypowiedzenia. Tymczasem między dniem wypowiedzenia a jego skutkiem, którym jest rozwiązanie stosunku pracy, trwa okres wypowiedzenia, w czasie którego określona osoba jest w dalszym ciągu pracownikiem i zachowuje wszystkie uprawnienia pracownicze. W powyższych sprawach Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw

¹⁶⁴ np. RPO/321197/99/VIII, RPO/312962/99/VIII.

¹⁶⁵ np. RPO/320860/99/VIII, RPO/313988/99/VIII.

¹⁶⁶ z dnia 13.X.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872).

¹⁶⁷ por. poprzednia Informacja RPO, s. 92.

Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań na rzecz jednolitej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów. Minister w odpowiedzi¹⁶⁸ podzielił obawy Rzecznika w zakresie należytego zabezpieczenia praw pracowniczych w okresie do 30.VI.1999 r. i wystąpił do wojewodów, a za ich pośrednictwem – do podmiotów wykonujących od 1.I.1999 r. funkcję nowych pracodawców wobec osób, których dotyczy dyspozycja art. 58 ustawy – o zapoznanie się i wykorzystanie sugestii Rzecznika zawartych w piśmie. W listach do Rzecznika korespondenci podnosili, że reforma administracji pozwala pracodawcom na pozbywanie się “niewygodnych” pracowników oraz pozbawianie ich ustawowo zagwarantowanej ochrony. Do argumentacji tej przyłączyła się również Ogólnopolska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Administracji zarzucając jednocześnie, że przyjęcie możliwości wygasania stosunków pracy zamyka zakładowym organizacjom związkowym drogę do obrony zwalnianych pracowników. Ze względu na to, że wygaśnięcie stosunku pracy nie pozbawiało pracowników drogi sądowej, Rzecznik ograniczył swoje działania do przedstawionego wyżej wystąpienia do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

D. Urlopy

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy sprawę warunków realizacji prawa do urlopów przez polskie przedsiębiorstwa usług budowlanych na terenie Niemiec¹⁶⁹ na podstawie zawartej umowy międzyrządowej. W ostatnich latach znacznie się one pogorszyły z uwagi na systematycznie wprowadzane przez administrację niemiecką ograniczenia, polegające m.in. na wprowadzeniu obowiązku

¹⁶⁸ z dnia 16.III.1999 r.

¹⁶⁹ umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o oddelegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło sporządzona w Bonn w dniu 31.I.1990 r. (Dz.U. z 1994r. Nr 98, poz. 474 ze zm.).

przynależności do niemieckiej kasy urlopowej, co powodowało konieczność odprowadzania składek przez pracodawcę do tejże kasy w wysokości 14,5% wynagrodzenia pracownika, a wszystkie ewentualne roszczenia o wynagrodzenie urlopowe lub ekwiwalent za niewykorzystany urlop musiałyby być dochodzone przed sądami niemieckimi. Nadto urlop i roszczenia związane z urlopem przepadały pracownikowi z upływem 31 grudnia następnego roku a w razie ich niezaspokojenia pracownik mógł dochodzić odszkodowania jedynie przez rok. Poddanie się tej procedurze powodowało dla wielu firm konieczność zakończenia działalności gospodarczej na terenie RFN, co z kolei pociągnęłoby za sobą utratę przez zatrudnionych przez nie pracowników stosunkowo dobrze płatnej pracy. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Gospodarki Rzecznik podniósł, iż biorąc pod uwagę, że polskie firmy prowadzą działalność na terenie RFN na podstawie umowy rządowej, której postanowienia nie uległy zmianie, powstaje pytanie, czy niemieckie zasady udzielania urlopu wypoczynkowego i opłacania okresu urlopu pracowników zatrudnionych w budownictwie nie prowadzą do podważenia tej umowy. Zmiana stanowiska strony niemieckiej podyktowana była ochroną niemieckiego rynku pracy poprzez ograniczenie zatrudnienia cudzoziemców. Taki wniosek sformułował także Prezes NIK¹⁷⁰. W ocenie Rzecznika interesy niemieckich bezrobotnych nie mogą być zaspokajane z naruszeniem praw obywateli polskich, legalnie zatrudnionych w RFN na podstawie umowy rządowej. Minister Gospodarki podzielił pogląd Rzecznika i poinformował, iż sprawa realizacji umowy międzyrządowej została przez niego poruszona w trakcie rozmów, jakie przeprowadził z Sekretarzem Stanu w Federalnym Ministerstwie Gospodarczym. Problem ten został

¹⁷⁰ Informacja o wynikach kontroli działalności administracji rządowej w zakresie zatrudniania obywateli polskich za granicą oraz cudzoziemców w Polsce, opracowana w grudniu 1998 r.

także poruszony przez Prezesa Rady Ministrów RP w trakcie rozmowy z Kanclerzem RFN.

E. Warunki pracy dzieci i młodocianych

Rzecznika zaniepokoiły informacje przekazywane przez środki masowego przekazu o wypadkach, jakim ulegają dzieci wykonujące prace pomocnicze w indywidualnych gospodarstwach rolnych, których nie powinni wykonywać nawet pracownicy młodociani (samodzielna obsługa maszyn, ciągników, przenoszenie i załadunek ciężarów przekraczających dopuszczalne normy), przy czym najczęściej bez należytego nadzoru dorosłych. Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o rozważenie możliwości rozszerzenia uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli powyższego zagadnienia¹⁷¹. W odpowiedzi Główny Inspektor Pracy zadeklarował doskonalenie dotychczasowych działań profilaktycznych inspekcji pracy, podkreślił jednak niemożność objęcia działaniami kontrolnymi zatrudnienia dzieci w gospodarstwach rolnych z uwagi na brak kompetencji. Rzecznik zwrócił się także do Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny wskazując na konieczność podjęcia działań zmierzających do prawnej regulacji zatrudniania dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych¹⁷².

Sprawa dotycząca legalności zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych była też przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁷³. W związku ze wznowieniem prac Komisji Reformy Prawa Pracy Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem dotyczącym objęcia założeniami reformy prawa pracy także zagadnienia zatrudniania młodocianych¹⁷⁴. Z udzielonej

¹⁷¹ RPO/321873/99/VIII z dnia 2.VII.1999 r.

¹⁷² RPO/321873/99/VIII z dnia 17.XI.1999 r.

¹⁷³ poprzednia Informacja RPO, s. 263-246.

¹⁷⁴ RPO/228177/96/VIII z dnia 17.XI.1999 r.

odpowiedzi wynika, że działania dotyczące zmiany zasad zatrudniania młodocianych będą uwzględnione w dalszych pracach nad reformą prawa pracy oraz że nowelizacja przepisów działu dziewiątego Kodeksu pracy nastąpi równocześnie z ich dostosowaniem do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty oraz do prawa Unii Europejskiej, co zgodnie z rządowym harmonogramem prac dotyczących dostosowania przepisów prawa pracy do prawa unijnego ma nastąpić najpóźniej do końca 2002 r.¹⁷⁵ Sprawa pozostaje nadal w kręgu zainteresowania Rzecznika.

F. Choroby zawodowe

Rzecznik kontynuował sprawę realizacji prawa do odszkodowania za chorobę zawodową ujawnioną po zlikwidowaniu uspołecznionego zakładu pracy¹⁷⁶. Rzecznik kilkakrotnie występował do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁷⁷ z prośbą o poinformowanie o stadium procesu legislacyjnego, którego celem jest stworzenie podstawy prawnej do wypłacania tego jednorazowego odszkodowania. Biorąc pod uwagę społeczny aspekt sprawy, Rzecznik wskazywał na konieczność bezzwłocznego jej załatwienia a także na objęcie działaniem projektowanej ustawy osób, u których choroba zawodowa ujawniła lub ujawni się przed jej wejściem w życie. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, iż w październiku 1999 r. został zakończony proces konsultacji przygotowanego przez resort pracy projektu ustawy o ubezpieczeniu z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, która w sposób kompleksowy ma uregulować zasady realizowania świadczeń. Proponowane przez resort rozwiązania obejmują również te osoby, u których choroba zawodowa ujawniła się lub ujawni przed wejściem w życie ustawy. Ostateczny projekt ustawy o

¹⁷⁵ pismo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10.XI.1999 r.

¹⁷⁶ por. poprzednia Informacja RPO, s. 85-86.

¹⁷⁷ pisma z dnia 5.V.1999 r., 9.VIII.1999 r., 2.XI.1999 r.

ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych zostanie w grudniu 1999 r. skierowany pod obrady Rządu¹⁷⁸.

Problem związany z ustaleniem podmiotu zobowiązanego do wypłaty jednorazowego odszkodowania z tytułu choroby zawodowej, a także uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy, dotyczy też pracowników zakładów pracy, które z uspołecznionych przekształcają się w zakłady nieuspołecznione. Kwestia ta powstała w związku z brakiem spójności przepisów ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁷⁹ z przepisami ustawy z dnia 12.VI.1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych¹⁸⁰. Od 1.I.1999 r. – na mocy przepisów ustawy z 13.X.1998 r. – w systemie ubezpieczenia społecznego wydzielono podsystem ubezpieczenia wypadkowego. Jednocześnie pracodawcy zostali zobowiązani do opłacania składki na ubezpieczenie wypadkowe bez względu na formę własności. Mimo obowiązku opłacania przez wszystkich pracodawców składki na ubezpieczenie wypadkowe i zakładanego celu tego ubezpieczenia, wypłata odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu w dalszym ciągu obciąża wyłącznie pracodawców będących uspołecznionymi zakładami pracy, nie zmieniono bowiem brzmienia art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 12.VI.1975 r. Przepis ten nadal utrzymuje podział na zakłady uspołecznione, zobowiązane do wypłaty jednorazowego odszkodowania w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej i nieuspołecznione, których ten obowiązek nie dotyczy, zaś odszkodowanie wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika¹⁸¹ o uregulowanie tej kwestii, Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił¹⁸², że także i ta sprawa uregulowana zostanie w projektowanej w resorcie pracy i polityki

¹⁷⁸ pismo z dnia 8.XII.1999 r.

¹⁷⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 887.

¹⁸⁰ tekst jedn. Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.

¹⁸¹ pismo z dnia 7.V.1999 r. – RPO/306116/99/VIII.

¹⁸² pismo z dnia 31.V.1999 r.

socjalnej ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Przepisy ustawy z dnia 19.VI.1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest¹⁸³ przewidują system wzmocnionych osłon socjalnych dla pracowników, którzy stracili pracę z powodu stopniowego wycofywania z produkcji artykułów zawierających azbest. Uprawnienia określone w ustawie przysługują wyłącznie pracownikom zakładów wymienionych w załącznikach 2 i 3 do ustawy. Do Rzecznika wpływają natomiast listy od osób zatrudnionych w przeszłości w innych zakładach, niż wymienione w załącznikach. Podnoszą one, że aczkolwiek chorują na chorobę zawodową – azbestozę – nie zostali objęci systemem wzmocnionych osłon socjalnych, a także szczególną opieką zdrowotną zagwarantowaną pracownikom i byłym pracownikom zakładów produkujących azbest i wyroby azbestowe. Jest to spowodowane tym, że ich zakłady zostały zlikwidowane przed wejściem w życie przepisów powołanej ustawy, w związku z czym nie zostały wymienione we wskazanych załącznikach do ustawy. Art. 7 ustawy nie wyłącza uprawnień żadnej z grup pracowników do szczególnej opieki zdrowotnej. Tymczasem Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w rozporządzeniu z dnia 3.XI.1999 r. w sprawie wzoru książeczki badań profilaktycznych¹⁸⁴ (...) ograniczył krąg osób uprawnionych do otrzymania książeczki badań profilaktycznych wyłącznie do pracowników zakładów określonych w załącznikach 2 i 3 do ustawy. Zdaniem Rzecznika prowadzi to do nierównego traktowania pracowników zatrudnionych w takich samych warunkach narażenia zawodowego w zakresie dostępu do szczególnych świadczeń zdrowotnych. Pogląd taki Rzecznik wyraził w wystąpieniu¹⁸⁵ do Ministra Zdrowia, w którym zwrócił się także o poinformowanie, jakie powody legły u podstaw tego ograniczenia podmiotowego.

¹⁸³ Dz.U. Nr 101, poz. 628 ze zm.

¹⁸⁴ Dz.U. Nr 92, poz. 1061.

8. Możliwości wykonywania zawodu i działalności gospodarczej

Brak przepisów wykonawczych do ustawy o zawodzie lekarza¹⁸⁶ był przedmiotem dwukrotnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia w 1998 r.¹⁸⁷ W związku z wydaniem tylko części oczekiwanych przepisów oraz nowelizacją ustawy w zakresie wykonywania praktyki lekarskiej, dokonaną w 1998 r., pojawił się nowy problem związany z utratą mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych określających m.in. wymagania, jakim powinny odpowiadać urządzenia i pomieszczenia, w których można wykonywać praktykę lekarską, szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawach wydawania zezwoleń i wpisu do rejestru tych praktyk, a także dokumentów potwierdzających wpis do rejestru. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do praktyk pielęgniarek i położnych, do których odnoszą się przepisy o zawodach pielęgniarki i położnej¹⁸⁸. Brak wskazanych przepisów uniemożliwia legalne podejmowanie indywidualnych praktyk lekarskich oraz pielęgniarek i położnych, a także legalizację praktyk grupowych, wprowadzonych przez ustawodawcę w 1998 r. W konsekwencji lekarze, pielęgniarki i położne nie mogą¹⁸⁹ przystąpić do konkursu ofert w celu zawarcia z kasą chorych umowy na udzielanie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych. W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia¹⁹⁰ z wnioskiem o pilne wydanie wspomnianych wyżej przepisów. Minister Zdrowia zapewnił Rzecznika¹⁹¹, że stosowne projekty zostały przygotowane i są przedmiotem końcowych prac legislacyjnych, a opóźnienia w ich wydaniu wynikają z długotrwałych konsultacji merytorycznych oraz obciążenia resortu zdrowia

¹⁸⁵ pismo z dnia 28.XII.1999 r. – RPO/319286/99/VIII.

¹⁸⁶ ustawa z dnia 5.XII.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152 ze zm.).

¹⁸⁷ pisma z dnia 13.III. i 30.IX.1998 r. – RPO/271538/98/I.

¹⁸⁸ por. art. 26 ustawy z dnia 5.VII.1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. Nr 91, poz. 410 ze zm.).

¹⁸⁹ art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153 ze zm.).

¹⁹⁰ pismo z dnia 11.X.1999 r. – RPO/2714538/98/99/I.

pracami legislacyjnymi. Do końca okresu sprawozdawczego nie zostały opublikowane zapowiadane przez Ministra przepisy wykonawcze.

Dla działalności lekarzy istotne znaczenie miało również wprowadzanie nowych zasad specjalizacji oraz orzekania o czasowej niezdolności do pracy. W sprawie specjalizacji Rzecznik otrzymał ok. 20 listów indywidualnych i zbiorowych lekarzy z I stopniem specjalizacji¹⁹². Po zbadaniu sprawy nie można było podzielić zastrzeżeń skarżących w zakresie naruszenia praw nabytych. Nowy, jednostopniowy system specjalizacji stwarza lekarzom z I stopniem specjalizacji możliwość uzyskania pełnego tytułu specjalisty w określonych dziedzinach medycyny – w ramach odrębnego, skróconego programu, który uwzględnia zakres wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych lekarza oraz okres odbytej specjalizacji, a także stwarza gwarancję równych szans do podjęcia szkolenia specjalizacyjnego. Wyjątkowe traktowanie w postępowaniu konkursowym lekarzy z I stopniem specjalizacji godziłoby w zasadę równych szans, jak również mogłoby spotkać się z zarzutem dyskryminacji części lekarzy.

Naruszenie prawa oraz uprawnień zainteresowanych obywateli i lekarzy miało miejsce w przypadku rażącego opóźnienia w wydaniu przepisów w zakresie sprawdzania stanu zdrowia i predyspozycji psychicznych do kierowania pojazdami¹⁹³. O wydanie stosownego przepisu Biuro RPO występowało do Ministerstwa Zdrowia¹⁹⁴. Przepis ten wydano dopiero w październiku 1999 r.

W wyniku nowelizacji ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z dnia 18.VII.1998 r.¹⁹⁵ zlikwidowano uprawnienia felczerów

¹⁹¹ pismo z dnia 26.XI.1999 r.

¹⁹² np. RPO/316379/99/I, RPO/321193/99/I, RPO/321271/99/I.

¹⁹³ na podstawie ustawy z dnia 20.VI.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.).

¹⁹⁴ RPO/306026/99/I.

¹⁹⁵ ustawa z dnia 18.VII.1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym... (Dz.U. Nr 117, poz. 756).

do wystawiania recept ubezpieczonym. Uprawnień felczerów w tym zakresie nie ustalono w kolejnych nowelizacjach ustawy. Rzecznik otrzymał w tej sprawie ok. 30 listów indywidualnych i zbiorowych, w tym zainteresowanego związku zawodowego¹⁹⁶. W opinii autorów listów – felczer pozbawiony prawa wystawiania ulgowych recept nie jest pełnoprawnym pracownikiem publicznego zakładu opieki zdrowotnej czy punktu felczerskiego, co w efekcie pozbawia go prawa wykonywania zawodu i możliwości pracy. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia¹⁹⁷ o wyjaśnienie sprawy. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego poinformował o przygotowaniu zmian przepisów pozwalających felczerom na wykonywanie zawodu zgodnie z zakresem uprawnień zawodowych¹⁹⁸. Problem rozwiązany został w kwietniu 1999 r.¹⁹⁹

Pomimo upływu kilku lat od utraty mocy obowiązującej szczątkowych przepisów ustawy z 1951 r. o aptekach, stanowiących podstawę do określenia przez Ministra Zdrowia zasad odbywania specjalizacji zawodowej przez magistrów farmacji, dotychczas nie stworzono podstawy prawnej do uregulowania zasad odbywania specjalizacji zawodowej aptekarzy. Brak stosownego przepisu prawnego oraz obowiązująca w 1999 r. wykładnia w tej sprawie Ministerstwa Zdrowia uniemożliwiały podejmowanie specjalizacji przez magistrów farmacji. Powstała sytuacja, w której z jednej strony aptekarze nie mogli podnosić swoich kwalifikacji zawodowych, a z drugiej – sprostać wymogom obowiązujących przepisów²⁰⁰. Sytuacja ta była powodem

¹⁹⁶ np. RPO/297244/99/I, RPO/298326/99/I, RPO/298765/99/I.

¹⁹⁷ pismo z dnia 8.II.1999 r. – RPO/293846/99/I.

¹⁹⁸ pismo z dnia 8.II. i z dnia 31.III.1999 r.

¹⁹⁹ por. ustawa z dnia 10.IV.1999 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 45, poz. 439).

²⁰⁰ rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 16.X.1997 r. w sprawie dodatkowych kwalifikacji zawodowych kierownika apteki i hurtowni farmaceutycznej (Dz.U. Nr 130, poz. 873).

uzasadnionych skarg aptekarzy²⁰¹. Na wystąpienie w tej materii do Ministra Zdrowia²⁰², Rzecznik otrzymał wyjaśnienie²⁰³, z którego wynika, że w zakresie specjalizacji magistrów farmacji w dalszym ciągu obowiązuje dotychczasowe zarządzenie (które, zdaniem Ministerstwa, stało się nieaktualne tylko w odniesieniu do lekarzy i lekarzy stomatologów). Dnia 16.XII.1999 r. Ministerstwo Zdrowia skierowało do Lekarzy Wojewódzkich pismo wyjaśniające w tej sprawie, z prośbą o ponowne rozpoczęcie naboru na specjalizacje farmaceutyczne. Jednocześnie w Ministerstwie trwają prace nad przygotowaniem nowych przepisów w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu wniosków Krajowej Rady Sądownictwa i Rzecznika Praw Obywatelskich²⁰⁴ oraz pytania prawnego Sądu Rejonowego w C. dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów zakazujących łączenia w jednej rodzinie zawodu adwokata lub radcy prawnego z zawodem sędziego orzekł²⁰⁵, że przepisy takie są niezgodne z Konstytucją, bo ograniczają prawo do ochrony życia prywatnego, decydowania o swoim życiu osobistym, dostępu do służby publicznej, a także wolności wyboru i wykonywania zawodu w stopniu, który nie jest konieczny do ochrony bezstronności sędziego. Niezgodne z Konstytucją są też przepisy, które przewidują rozwiązanie stosunku służbowego sędziego z mocy prawa i bez możliwości odwołania się do sądu. Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził m.in., że bezstronność sędziego jest jego niezbywalną cechą, która musi znaleźć odbicie w jego postawie i wykluczyć wątpliwości opinii społecznej. Dopuszczalne jest wzmocnienie gwarancji niezawisłości i niezależności sędziego przez ustawodawcę, ale tylko w sposób nie wywołujący podejrzenia o brak bezstronności sędziego.

²⁰¹ np. RPO/298748/99/I, RPO/323310/99/I, RPO/326866/99/I.

²⁰² pismo z dnia 25.XI.1999 r. – RPO/326866/99/I.

²⁰³ pismo z dnia 21.XII.1999 r.

²⁰⁴ wniosek z dnia 9.II.1998 r.

²⁰⁵ wyrok z dnia 27.I.1999 r., sygn. akt K. 1/98.

Zakwestionowane przepisy natomiast arbitralnie zdecydowały, że związek sędziego z adwokatem musi szkodzić tej bezstronności, a to jest niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że nieusuwalność sędziów wynika wprost z Konstytucji i kwestionowanie tego kanonu narusza trójpodział władzy. Przepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją utraciły moc obowiązującą z dniem 17.IX.1999 r. – w związku z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6.IX.1999 r.²⁰⁶

Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów w kwestii nowelizacji art. 292 § 1 ustawy z dnia 9.I.1997 r. – Kodeks celny²⁰⁷ ustanawiającego obowiązek zdawania tzw. egzaminów uzupełniających przez osoby, które uzyskały uprzednio uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego. Zgłoszone przez Rzecznika zastrzeżenia zostały uznane: w uchwalonej nowelizacji Kodeksu celnego wykreślono art. 292, określający obowiązek zdawania egzaminu uzupełniającego przez osoby, które uzyskały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego pod rządami uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 28.XII.1989 r.²⁰⁸ – Prawo celne. Wprowadzenie nowych uregulowań umożliwi osobom, które posiadały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego, wystąpienie o wpis na listę agentów celnych bez konieczności zdawania egzaminu uzupełniającego. W przyjętej noweli zostało również potwierdzone, iż posiadanie średniego wykształcenia nie może być warunkiem dalszego wykonywania zawodu przez osoby, które nabyły uprawnienia agenta celnego pod rządami uprzednio obowiązującego Prawa celnego.

Podobna sytuacja wystąpiła w uprawnieniach instruktorów i wykładowców nauki jazdy w ośrodkach szkolenia i szkołach jazdy, na

²⁰⁶ Dz.U. Nr 75, poz. 853.

²⁰⁷ Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.

²⁰⁸ tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312.

których ustawodawca nałożył obowiązek poddania się w terminie do 31.XII.1999 r. ponownemu egzaminowi sprawdzającemu kwalifikacje do wykonywania zawodu, a także pozbawił prawa wykonywania zawodu instruktora nauki jazdy osoby, które do 1.VII.1999 r. nie posiadały średniego wykształcenia, choć dotychczas zawód ten wykonywały. W dniu 3.VIII.1999 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego²⁰⁹ o stwierdzenie, że art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 20.VI.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²¹⁰ w zakresie, w jakim uzależnia wykonywanie zawodu dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy w ośrodkach szkolenia lub szkołach jazdy, wykonujących te czynności w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27.VII.1991 r. o zmianie ustawy z dnia 1.II.1983 r. – Prawo o ruchu drogowym²¹¹ od posiadania średniego wykształcenia oraz od zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych. Trybunał Konstytucyjny w części uznał wniosek Rzecznika za zasadny i orzekł²¹², iż art. 145 ust. 2 – Prawa o ruchu drogowym w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 tej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia wykonywanie zawodu od posiadania minimum średniego wykształcenia jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek Rzecznika o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 15 pkt 1 i 2 lit. a) ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3

²⁰⁹ RPO/313202/99/VI.

²¹⁰ Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

²¹¹ Dz.U. Nr 73, poz. 312.

²¹² w wyroku z dnia 21.XII.1999 r., sygn. akt K. 22/99.

Konstytucji RP²¹³. Zaskarżone przepisy wprowadzały – dla prowadzenia działalności gospodarczej – warunek niekaralności przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie działalności zarobkowej w formie krajowego drogowego przewozu osób oraz zatrudnionych w takim przedsiębiorstwie kierowców, za przestępstwa wymienione w tych przepisach. Ponadto ustawodawca wprowadził warunek niepozostawiania przedsiębiorców i kierowców osobiście wykonujących krajowy drogowy przewóz osób w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin. Wyrokiem z dnia 26.IV.1999 r.²¹⁴ Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zaskarżone przepisy jako naruszające zasady wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu są niezgodne z Konstytucją RP.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, iż wszelkie ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny oraz nie może naruszać zasady proporcjonalności i istoty ograniczanych praw i wolności. Ewentualny dopuszczalny ustawowy zakaz wykonywania zawodu ze względu na uprzednią karalność powinien być każdorazowo rozpatrywany indywidualnie. Taka indywidualna decyzja administracyjna powinna dopuszczać możliwość jej zaskarżenia. Za niezgodne z konstytucyjną wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy uznał Trybunał uzależnienie udzielenia zezwolenia na prowadzenie zarobkowego przewozu osób taksówkami od niepozostawiania w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin pracy. Wprowadzone ograniczenie zatrudnienia nie wynika, zdaniem Trybunału z potrzeby wprowadzenia odpowiednich norm dopuszczalnego czasu pracy kierującego pojazdem, a więc zasad zapewnienia bezpieczeństwa przewożonym. Sejm na posiedzeniu w dniu 8.VII.1999 r. nie odrzucił wyroku Trybunału.

²¹³ RPO/273622/ z dnia 16.XII.1999 r.

²¹⁴ sygn. akt K. 33/98.

Rzecznik kontynuował sprawę utraty uprawnień zawodowych przez projektantów – specjalistów do spraw opiniowania projektów obiektów budowlanych pod względem bhp i ergonomii, jaka wystąpiła po wejściu w życie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29.V.1996 r. w sprawie uprawnień rzeczoznawców do spraw bhp, zasad opiniowania projektów obiektów budowlanych, pomieszczeń pracy oraz trybu powoływania członków Komisji Kwalifikacyjnej do Oceny Kandydatów na Rzeczoznawców²¹⁵. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²¹⁶ Rzecznik podzielił pogląd, iż przepisy rozporządzenia nie odbierają projektantom – specjalistom do spraw bhp i ergonomii praw zawodowych nabytych zgodnie z przepisami prawa budowlanego, wprowadzają natomiast rozszerzony merytorycznie rodzaj uprawnień – tzw. rzeczoznawców opiniujących projekty budowlane i stawiają wyższe niż poprzednio wymagania kwalifikacyjne osobom opiniującym te projekty. Rzecznik podkreślił, że zrozumiałe jest uzależnienie nadania tych uprawnień do ukończenia stosownego kursu i zdania egzaminu przez osoby, które dotychczas uprawnień w ogóle nie posiadały. Natomiast stawianie takich samych wymagań projektantom specjalistom opiniującym do czerwca 1998 r. projekty budowlane pod względem bhp na podstawie uchwały 139 Rady Ministrów jest dyskusyjne. Nie bez znaczenia jest także wysoki koszt szkolenia kursowego dla kandydatów na rzeczoznawców. Z przedstawionych względów Rzecznik zwrócił się do Ministra o rozważenie możliwości odstąpienia w stosunku do grupy dotychczasowych projektantów – specjalistów od wymogu uczestniczenia w kursie i umożliwienie im zdawania egzaminu w systemie eksternistycznym. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej podkreślił, że jego zdaniem, nie jest celowe odstąpienie od wymogów wynikających z rozporządzenia, m.in. ze względu na duży postęp techniczny w

²¹⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 290.

²¹⁶ RPO/256860/97/VIII z 4.II.1998 r.

dziedzinach, których opiniowane projekty dotyczą, a także z powodu istotnych zmian w przepisach prawa pracy, prawa budowlanego, a także innych aktach prawnych i polskich normach. Minister poinformował, że zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy o spowodowanie zweryfikowania programów tak, aby umożliwić organizowanie dla projektantów specjalistów kursów o mniejszej liczbie godzin niż dla pozostałych uczestników i obniżenia w ten sposób kosztów szkolenia dla kandydatów na rzeczoznawców²¹⁷. Minister Pracy i Polityki Socjalnej²¹⁸ przesłał też kopię pisma nadesłanego przez Głównego Inspektora Pracy, z którego wynika, że kursy dla byłych projektantów – specjalistów są już realizowane według skróconego programu szkolenia, co pozwoliło na skrócenie do połowy czasu trwania kursu i obniżenie jego kosztu²¹⁹.

Do Rzecznika zwróciła się jedna z organizacji związkowych zrzeszających pracowników energetyki w sprawie obowiązywania art. 70 ust. 2 Prawa energetycznego, który wygaszał niewadliwie nabyte przez nich uprawnienia do zajmowania się eksploatacją sieci oraz urządzeń i instalacji energetycznych. Rzecznik podzielił zarzuty skarżących i wystąpił w tej sprawie do Ministra Gospodarki²²⁰ zwracając uwagę, iż obowiązująca przed wejściem w życie Prawa energetycznego ustawa o gospodarce energetycznej²²¹ przewidywała dodatkowe wymagania kwalifikacyjne dla osób zajmujących się eksploatacją urządzeń i instalacji energetycznych. Były one stwierdzane na podstawie egzaminu, zaś sprawdzenie spełnienia owych wymagań podlegało następnie co do zasady powtórzeniu okresowo co 5 lat. Obecnie obowiązujące Prawo energetyczne w stosunku do osób, które świadectwa kwalifikacyjne uzyskały na podstawie przepisów dotychczasowych stanowi, iż zachowują one swoją moc przez okres ich

²¹⁷ pismo z dnia 18.II.1999 r.

²¹⁸ pismo z dnia 22.III.1999 r.

²¹⁹ pismo z marca 1999 r.

²²⁰ pismo z dnia 16.II.1999 r. – RPO/299615/99/V.

²²¹ ustawa z dnia 6.IV.1984 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 96 ze zm.).

ważności, nie dłużej jednak niż do dnia 31.XII.1999 r. (art. 70 ust. 2 Prawa energetycznego). Tak więc w stosunku do pewnej grupy osób działanie tego przepisu polega na pozbawieniu ich z mocy prawa nabytych uprzednio uprawnień przed upływem okresu ich ważności. W ocenie Rzecznika taka regulacja narusza zasadę ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP). Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki o wskazanie powodów wygaszenia tych uprawnień. W udzielonej w tej sprawie Rzecznikowi odpowiedzi Minister Gospodarki stwierdził²²², iż nie znajduje wystarczających argumentów uzasadniających celowość utrzymania krytykowanego przez Rzecznika przepisu. W związku z tym zostały podjęte działania mające na celu wykreślenie tego przepisu z Prawa energetycznego. Zapowiedź Ministra Gospodarki została zrealizowana ustawą o zmianie ustawy – Prawo energetyczne²²³.

Do Rzecznika zwrócili się też biegli z zakresu ochrony środowiska stwierdzając, że stan prawny uniemożliwia im wykonywanie zawodu po dniu 31.XII.1999 r. Art. 4 ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw²²⁴ stanowi, że biegli wpisani na listę rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska zachowują swoje uprawnienia tylko do końca 1999 r., a jednocześnie brak jest prawnej możliwości wyłonienia tych biegłych według nowych zasad. W związku z reformą ustrojową państwa dotychczasowe kompetencje Ministra Ochrony Środowiska w zakresie: stwierdzania uprawnień biegłego, powoływania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień biegłych, prowadzenia listy biegłych itd. przeszły na wojewodów. Ci zaś nie mogą wywiązać się z tego obowiązku z uwagi na brak nowego rozporządzenia do ustawy, które określiłoby tryb, w jakim mają wykonywać ustawowe kompetencje. Rzecznik zwrócił się więc do

²²² pismo z dnia 31.V.1999 r.

²²³ ustawa z dnia 10.IX.1999 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 980).

²²⁴ Dz.U. Nr 133, poz. 885.

Ministra²²⁵ o nowelizację dotychczasowego rozporządzenia, która określiłaby sposób działania wojewodów stosownie do przyznanych im w ustawie kompetencji. Minister odpowiedział, że prace nad takim rozporządzeniem toczyły się, ale zostały wstrzymane z uwagi na znajdujący się w Sejmie projekt ustawy przywracający ponownie kompetencje do prowadzenia list biegłych Ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Po odrzuceniu tego projektu ustawy prace nad zmianą rozporządzenia zostały wznowione i w ocenie Ministra rozporządzenie to w najbliższym czasie wejdzie w życie.

Kilka osób zwróciło się do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uprawnień zawodowych²²⁶. Twierdzą one, że po wejściu w życie Prawa budowlanego z 1994 r. nie ma możliwości potwierdzenia uprawnień zawodowych specjalistom z zakresu np. budowy dróg i mostów, melioracji wodnych. Rzecznik zwrócił się więc do właściwych departamentów w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej oraz w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z pytaniem, czy przewidują rozszerzenie, w drodze rozporządzenia, wydawania uprawnień zawodowych również w tych specjalnościach, do czego upoważnia art. 16 ust. 2 Prawa budowlanego. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tych sprawach.

Do Rzecznika wystąpili ze skargami pracownicy straży jednego z banków, podnosząc kwestię skrócenia okresu przewidzianego na uzyskanie licencji przez dotychczasowych pracowników straży bankowej oraz obciążenie tych pracowników kosztami badań lekarskich. Skarżący wskazują na blisko roczne opóźnienia w wydaniu aktu wykonawczego do ustawy z dnia 22.VIII.1997 r. o ochronie osób i mienia²²⁷, jakim jest rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23.III.1999 r. w sprawie badań

²²⁵ RPO/326404/99/IV z 28.XII.1999 r.

²²⁶ m.in. RPO/306698/99/IV, RPO/304252/99/IV.

²²⁷ Dz.U. Nr 114, poz. 740 ze zm.

lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie licencji oraz posiadających licencję pracowników ochrony fizycznej²²⁸. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do dyrektora Gabinetu Ministra Zdrowia²²⁹, a wobec braku odpowiedzi - do Podsekretarza Stanu w tym Ministerstwie o informację w sprawie, jak również wyjaśnienie przyczyn nieudzielenia odpowiedzi na wcześniejsze pisma²³⁰.

W wystąpieniu skierowanym do Przewodniczącego Komisji Gospodarki Sejmu RP²³¹ Rzecznik poinformował o skargach obywateli wskazujących na dyskryminacyjny charakter postanowienia zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10.VI.1994 r. o zamówieniach publicznych²³² przez ustanowienie możliwości wykluczenia osoby zainteresowanej z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego z powodu wszczęcia postępowania o popełnienie określonych przestępstw. Stosownie do postanowień art. 19 ust. 2 ustawy już samo wszczęcie postępowania o popełnienie przestępstw pozostających w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego albo innych przestępstw popełnionych w celu osiągnięcia korzyści majątkowych może stanowić podstawę wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. O ile motywy takiego ograniczenia są jasne, to w ocenie skarżących się – przy tak sformułowanym przepisie już zwykłe pomówienie może spowodować wszczęcie postępowania, co staje się przesłanką dla wyeliminowania zainteresowanego z postępowania przetargowego. Zwracając się do Przewodniczącego Komisji Sejmowej Rzecznik postulował rozważenie tej sprawy i ewentualne wyeliminowanie z obrotu kontrowersyjnej normy prawnej podnosząc jednocześnie, iż prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące zamówień publicznych nie przewiduje uregulowań

²²⁸ Dz.U. Nr 30, poz. 299.

²²⁹ pismo z dnia 12.VII.1999 r. – RPO/312730/99/VIII.

²³⁰ pismo z dnia 30.XI.1999 r.

²³¹ z dnia 24.V.1999 r. – RPO/228469/99/VI.

²³² tekst jedn. Dz.U. Nr 119 z 1998 r., poz. 773.

odpowiadających treści art. 19 ust. 2 polskiej ustawy. W odpowiedzi z dnia 16.XI.1999 r. Przewodniczący Komisji poinformował Rzecznika, iż wobec faktu, iż Prezes Urzędu Zamówień Publicznych nie podziela zastrzeżeń Rzecznika – zlecono opracowanie opinii prawnych dotyczących oceny przedmiotowej normy i po zapoznaniu się z nimi Prezydium Komisji podejmie decyzję o ewentualnym podjęciu dalszych działań.

Ustawa z dnia 5.VII.1996 r. o doradztwie podatkowym²³³ w art. 90 postanowiła, że “Minister Finansów zwołuje pierwszy Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”. Ustawa, zgodnie z art. 94 weszła w życie z dniem 1.I.1997 r. Termin wskazany w art. 90 ustawy upłynął w lipcu 1997 r. Obowiązek nałożony przez ustawę na Ministra Finansów nie został wykonany, co spowodowało napływ listów od doradców podatkowych i ich stowarzyszeń do Rzecznika. Wystąpieniem z dnia 28.VII.1999 r.²³⁴ Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w tej sprawie. W piśmie z dnia 30.IX.1999 r. Minister Finansów wskazał, że ustawa o doradztwie podatkowym zbyt głęboko ingeruje w wykonywanie tego zawodu i nie przystaje do konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Dlatego w Ministerstwie Finansów zostały podjęte prace zmierzające do zmiany koncepcji wykonywania zawodu doradcy podatkowego i wyeliminowania szeregu ograniczeń administracyjnych. W tych warunkach Minister Finansów uznał za niecelowe powoływanie obligatoryjnego samorządu, a co za tym idzie zjazdu.

Wątpliwości – w opinii społecznej – budzi rozwiązanie ustawowe, które nie przewiduje możliwości wycofania pojazdu z ruchu, powodującego ustanie obowiązku opłacania składki za ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do

²³³ Dz.U. Nr 88 z 1997 r., poz. 554.

²³⁴ RPO/318681/99/VI.

Trybunału Konstytucyjnego²³⁵ z wnioskiem o stwierdzenie, że wskazane rozwiązanie Prawa o ruchu drogowym uzależniające wyrejestrowanie pojazdu na wniosek jego właściciela od zniszczenia (kasacji) pojazdu w wyniku przekazania go do składnicy złomu wyznaczonej przez wojewodę – narusza art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³⁶. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny orzekł²³⁷, iż art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest zgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pod warunkiem odpowiedniego rozumienia pojęcia “pojazd”. Zdaniem Trybunału zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją o ile przez użyte w nim słowo “pojazd” – rozumie się zespoły części niezbędne do identyfikacji kasowanego pojazdu. Pojazd przedstawiany do kasacji nie musi być kompletny.

9. Prawo do zabezpieczenia społecznego

A. Wysokość świadczeń emerytalno-rentowych

Poczynając od 1996 r. kwota bazowa, niezbędna do ustalenia wysokości przyznawanego świadczenia emerytalnego lub rentowego, podwyższana była o jeden punkt procentowy przy każdej waloryzacji emerytur i rent, tj. od 94 do 98% (w końcu 1998 r.) przeciętnego wynagrodzenia z kwartału poprzedzającego termin waloryzacji. Natomiast dla świadczeń emerytalno-rentowych, przyznanych do 31.VIII.1996 r. podstawą ustalenia ich wysokości była kwota bazowa, odpowiadająca 93% przeciętnego wynagrodzenia w III kwartale 1995 r. Ten mechanizm doprowadził do znacznego zróżnicowania wysokości świadczeń,

²³⁵ RPO/268621/98/VI z 30.III.1998 r.

²³⁶ por. szersze omówienie wniosku w poprzedniej Informacji RPO, s. 99.

²³⁷ wyrokiem z dnia 11.V.1999 r., sygn. akt K. 13/98.

obliczanych od jednakowego poziomu stażu ubezpieczeniowego oraz wskaźnika podstawy wymiaru. Zdaniem skarżących się do Rzecznika emerytów i rencistów istniejące uzależnienie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych od daty ich przyznania nie ma racjonalnego uzasadnienia na gruncie ubezpieczeń społecznych i jest sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Ponadto podnoszono kwestie: niekonstytucyjności obniżenia kwoty bazowej do 91% przeciętnego wynagrodzenia przepisami ustawy budżetowej na 1993 r., co zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny²³⁸, podwyższenia kwoty bazowej dotyczącego wszystkich emerytów i rencistów tylko raz w 1994 r. o dwa punkty procentowe, wprowadzenia od 1.IX.1996 r. sukcesywnego podwyższania kwoty bazowej powodującego, że im wcześniej przyznane świadczenie, tym poziom jego jest niższy. Wejście w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych nie zmieniło sytuacji w tym względzie i nie spełniło oczekiwanego przez emerytów i rencistów rozwiązania problemu zróżnicowanego poziomu świadczeń w zależności od terminu przejścia na emeryturę lub rentę.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²³⁹ z wnioskiem o rozważenie możliwości przeliczenia wszystkich świadczeń przy uwzględnieniu jednolitego poziomu kwoty bazowej. Odpowiadałoby to obowiązującej w ubezpieczeniach społecznych zasadzie, że korzystniejszy sposób obliczania świadczenia ma zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych. W związku z wysokimi skutkami finansowymi dla budżetu państwa przeprowadzenie tej operacji, Rzecznik zasugerował rozłożenie na etapy. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, że przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby w istocie waloryzację świadczeń w pełni proporcjonalną do wzrostu płac. Na

²³⁸ w orzeczeniu z 10.I.1995 r., sygn. akt K. 16/93.

²³⁹ RPO/296103/99/III z dnia 17.VI.1999 r.

takie rozwiązanie, nawet przy założeniu sukcesywnego jego wdrażania, budżetu państwa nie stać.

Dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31.XII.1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy płacili składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek, ustala się kapitał początkowy (na dzień 1.I.1999 r.). Podstawę wymiaru tego kapitału ustala się z kolejnych 10 lat kalendarzowych podlegania ubezpieczeniu, wybranych z okresu 1980-1998. Mają to być lata następujące bezpośrednio po sobie, chociażby ubezpieczony w niektórych z tych lat przez okres roku lub w okresie krótszym, niż rok nie pozostawał w ubezpieczeniu. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS dopuszcza możliwość ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego z faktycznego okresu podlegania ubezpieczeniu krótszemu niż 10 lat tylko dla ubezpieczonych, którzy nie ukończyli 30 lat życia (na dzień 1.I.1999 r.) oraz tych, którzy ukończyli 30 lat życia lecz nie przebyli 10 lat w ubezpieczeniu z powodu pełnienia zastępczej służby wojskowej, odbywania czynnej służby wojskowej albo korzystania z urlopu wychowawczego. Ustawa nie przewiduje zaś takiej możliwości dla osób, które ukończyły 30 lat życia według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, lecz nie przebyły w ubezpieczeniu 10 lat z powodu odbywania nauki w szkole wyższej. Dotyczy to ubezpieczonych urodzonych w latach 1964-1968, którzy – choć bezpośrednio po ukończeniu nauki w szkole wyższej podjęli zatrudnienie – mogli pozostawać w stosunku ubezpieczenia maksymalnie od 5 do 9 lat. Ustalanie tym osobom podstawy wymiaru kapitału początkowego z kolejnych 10 lat, gdzie za brakujące lata byłaby przyjmowana zerowa podstawa wymiaru składek, jest wysoce krzywdzące tym bardziej, że w ich przypadku przy ustalaniu okresu ubezpieczenia dla wyliczenia kapitału początkowego, traktowany jako nieskładkowy okres nauki w szkole wyższej zostanie uwzględniony tylko w części, tj. w jednej trzeciej przyjętych okresów składkowych (od 1,5 do 3 lat). Rzecznik wystąpił w tej

sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁴⁰ z wnioskiem o dokonanie odpowiedniej zmiany przepisów ustawy. Pełnomocnik nie zgodził się z wnioskiem, stwierdzając, że ustawodawca do minimum ograniczył przypadki, w których do ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego przyjmuje się podstawą wymiaru składek z faktycznego okresu podlegania temu ubezpieczeniu, krótszego niż 10 lat.

Polska, ratyfikując Europejską Kartę Społeczną²⁴¹, związała się m.in. postanowieniami art. 12 ust. 2. Przepis ten zobowiązuje Państwa – Strony do utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie. Minimum to zostało wyznaczone przez wskazanie Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o normach minimalnych zabezpieczenia społecznego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁴² z wnioskiem o pilne zakończenie procedury ratyfikacji Konwencji Nr 102. Zdaniem Rzecznika, można wprawdzie uznać, że w związku z ratyfikowaniem art. 12 Karty, Polska jest już związana normą o charakterze międzynarodowym do utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego pozwalającego na ratyfikację minimum wymaganego przez Konwencję Nr 102, to jednak powyższe stanowisko nie usuwa wątpliwości co do zakresu tego zobowiązania. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości przez ratyfikację Konwencji Nr 102 byłoby pożądane nie tylko ze względu na wymogi systemu kontroli stosowania Karty, ale także z uwagi na potrzeby konfrontowania zmienianego w ramach reformy ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z obowiązującymi standardami, określonymi w tej Konwencji.

²⁴⁰ RPO/324040/99/III z dnia 20.X.1999 r.

²⁴¹ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

²⁴² RPO/327670/99/III z dnia 20.XI.1999 r.

B. Zróznicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn

W nowym systemie emerytalnym powszechnie obowiązujący wiek emerytalny wynosi co najmniej 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpiły osoby oraz wspierające ich stanowisko organizacje i instytucje z prośbą o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem kwestionującym zgodność tak ustalonego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

Podjmując sprawę Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁴³. Obowiązująca w poprzednim systemie pracowniczego ubezpieczenia społecznego formuła ustalania prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości sprawiała, że pomimo wcześniejszego o 5 lat wieku emerytalnego, świadczenie przysługujące kobiecie było porównywalne do emerytury otrzymywanej przez mężczyznę, przy jednolitych pozostałych przesłankach. Zróznicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn mogło więc być w tym systemie traktowane jako uprzywilejowanie, mające na celu zmniejszenie faktycznie występujących nierówności w życiu społecznym pomiędzy kobietami i mężczyznami. W nowym systemie emerytalnym, obowiązującym od 1.I.1999 r., istnieje jednak inna formuła wyliczania świadczenia, preferująca przede wszystkim długi staż ubezpieczeniowy i odpowiednio wysoki wkład do systemu w postaci składki na ubezpieczenie społeczne. Zdaniem Rzecznika unormowanie związane z wcześniejszym wiekiem emerytalnym kobiet utraciło rolę eliminowania faktycznie występujących nierówności między kobietami a mężczyznami w życiu społecznym i w związku z tym nie zapewnia już obecnie równego prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 33 ust. 2 Konstytucji RP. Wątpliwa jest także zgodność takiego

²⁴³ RPO/300212/99/III z dnia 24.III.1999 r.

unormowania z zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji RP.

Utrzymywanie zasady zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn wywoływać może również niepożądane skutki w innych dziedzinach. Już dzisiaj wątpliwości budzą na tym tle unormowania zawarte w ustawie z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²⁴⁴ odnoszące się do definicji osoby bezrobotnej. W art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b) tej ustawy przewiduje się, że za osobę bezrobotną nie może być uznana kobieta, która ukończyła 60 lat, a mężczyzna 65 lat. Osobno przy tym wyklucza się na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c) możliwość traktowania danej osoby jako bezrobotnej, jeżeli nabyła ona prawo do emerytury. Wynika z tego, że kobieta, która ukończyła 60 lat, nie może uzyskać statusu osoby bezrobotnej, przy czym wyłączenie tej możliwości jest następstwem automatycznego działania przepisu o wieku emerytalnym.

Zasada równouprawnienia bez względu na płeć wynika nie tylko z polskiego prawa wewnętrznego. Sformułowana ona została w art. 55 pkt c) Karty Narodów Zjednoczonych, natomiast zakaz dyskryminacji kobiet wynika z zasady równości, o której mowa w art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19.XII.1966 r.²⁴⁵ oraz w art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4.XI.1950 r.²⁴⁶, a także w niedawno ratyfikowanej Europejskiej Karcie Społecznej. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że wiek jako przesłanka do rozwiązania z pracownikami stosunku pracy musi być dla mężczyzn i kobiet jednakowy²⁴⁷. Coraz częściej, także w Polsce, osiągnięcie wieku emerytalnego nie oznacza utraty możliwości

²⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.

²⁴⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 169.

²⁴⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 61, poz. 284.

²⁴⁷ sprawy Joan Roberts i Vera Mia Beets z 1984 r.

kontynuowania pracy zawodowej. Sprzyja temu zresztą przyjęte w ustawie o emeryturach i rentach z FUS rozwiązanie, znoszące ograniczenia zarobkowe dla emerytów, którzy osiągnęli wiek 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. W swym wystąpieniu Rzecznik podkreślił też, że w różnych sytuacjach życiowych interesy poszczególnych osób mogą różnić się między sobą. Część kobiet opowiada się za niższym wiekiem emerytalnym nawet za cenę znacznie obniżonego z tej przyczyny świadczenia emerytalnego. Duża grupa kobiet aktywnych zawodowo dąży natomiast do zrównania swojej pozycji z mężczyznami. Przed oceną celowości skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik poprosił o przedstawienie argumentów, które legły u podstaw przyjętego rozwiązania.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego podzielił opinię, że utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest rozwiązaniem niekorzystnym dla kobiet. Za najlepsze Pełnomocnik Rządu uważa rozwiązanie, proponowane w toku prac parlamentarnych, aby wiekiem emerytalnym dla wszystkich było 65 lat. Jednak kobiety powyżej 60 roku życia mogłyby, na swój wniosek, przejść na emeryturę wcześniej. Ponieważ prowadzona korespondencja nie rozwiązała istniejących problemów, a skargi w tym zakresie nadal napływają do Biura RPO, Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej a następnie do Ministra Edukacji Narodowej²⁴⁸ o rozważenie celowości dalszego utrzymania przepisów naruszających równość kobiet i mężczyzn zatrudnionych jako nauczyciele i nauczyciele akademicy. W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej nie uznał słuszności przedstawionych argumentów, informując, że w zakresie projektowanej nowelizacji Karty Nauczyciela oraz zmiany ustawy o szkolnictwie wyższym nie przewiduje się wprowadzenia odrębnych regulacji w tej sprawie, a szczególnie pominięcia przepisów o rozwiązywaniu stosunku

pracy z mocy prawa ze względu na wiek. Dokonane zostało natomiast zrównanie wieku kobiet i mężczyzn – nauczycieli akademickich mianowanych, którego osiągnięcie spowoduje rozwiązanie stosunku pracy z mocy prawa²⁴⁹.

Wobec powyższego stanowiska Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26.I.1982 r. – Karta Nauczyciela, prowadzący do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn jest niezgodny z art. 32 i 33 Konstytucji²⁵⁰. W uzasadnieniu Rzecznik podniósł, że rozwiązanie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego skraca długość kariery zawodowej kobiety-nauczyciela w porównaniu do nauczyciela-mężczyzny i tym samym prowadzi do niedopuszczalnego w świetle Konstytucji różnicowania ich szans zawodowych. Rzecznik podkreślił, iż także w świetle art. 1 i 11 Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 18.XII.1979 r. w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet i regulacji prawa Unii Europejskiej interpretacja zasady równości kobiet i mężczyzn uzasadnia wnioski RPO.

Z tych samych powodów Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego²⁵¹ o stwierdzenie, że przepisy umożliwiające rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym mianowanym i pracownikiem samorządowym mianowanym w drodze wypowiedzenia w razie nabycia praw do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników²⁵², prowadzące do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn, są niezgodne z art. 32 i 33 Konstytucji RP. W obu przypadkach Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika.

²⁴⁸ RPO/306972/99/VIII z dnia 25.VI.1999 r.,

²⁴⁹ pismo z dnia 23.VII.1999 r.

²⁵⁰ RPO/306972/99/VIII z dnia 20.IX.1999 r.

²⁵¹ RPO/327888/99/VIII z dnia 20.XI.1999 r.

²⁵² art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16.IX.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 22.III.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.).

Także ustawa o jednostkach badawczo-rozwojowych stanowi, że stosunek pracy z mianowanym pracownikiem naukowym ulega rozwiązaniu z zachowaniem 3 miesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadku uzyskania prawa do emerytury²⁵³. Wskazując, iż takie rozwiązanie prawne powoduje, iż stosunek pracy z kobietą – mianowanym pracownikiem naukowym ulega rozwiązaniu o 5 lat wcześniej niż z mężczyzną zatrudnionym na takim samym stanowisku pracy – co stanowi dyskryminację kobiet, a nadto obniża wysokość ich świadczeń emerytalnych, Rzecznik wystąpił do Komitetu Badań Naukowych pytając, czy w omawianym zakresie przewidziana jest nowelizacja ustawy. Potwierdzając słuszność argumentacji zawartej w piśmie Rzecznika, Komitet Badań Naukowych w wysłanym do uzgodnień międzyresortowych projekcie ustawy o zmianie omawianej ustawy zaproponował skreślenie przepisu sankcjonującego tę sytuację (tzn. pkt 2 w art. 37 ust. 1)²⁵⁴.

C. Prawo do wcześniejszej emerytury

Z użytego w art. 29 ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS sformułowania “ubezpieczeni, urodzeni przed dniem 1.I.1949 r., będący pracownikami” wynika, że prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje tylko takim ubezpieczonym, którzy przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia byli objęci ubezpieczeniem z tytułu pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy. Prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie tego przepisu nie przysługuje zatem ubezpieczonym, którzy przed zgłoszeniem wniosku o wcześniejszą emeryturę wykonywali działalność zarobkową na innej podstawie niż stosunek pracy (na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub innych przepisów szczególnych,

²⁵³ art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25.VII.1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 44, poz. 194 ze zm.).

wykonujące wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych). Oceniając powyższą regulację Rzecznik uznał, że w części, w jakiej nie przewiduje prawa do wcześniejszej emerytury dla ubezpieczonych, którzy przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę objęci byli ubezpieczeniem społecznym z innego tytułu niż stosunek pracy, pozostaje ona w sprzeczności z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kierując odpowiedni wniosek do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich²⁵⁵ wskazał, że prawo do wcześniejszej emerytury jest szczególnym prawem ubezpieczonego, uwarunkowanym istnieniem dodatkowych okoliczności życiowych. Istnienie tych okoliczności sprawia, że odstępuje się od warunku osiągnięcia powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego.

Prawo do przejścia na emeryturę w wieku niższym, niż powszechnie obowiązujący adresowane jest do ubezpieczonych znajdujących się w szczególnych okolicznościach życiowych. Z konstrukcji prawa do wcześniejszej emerytury wynika, że cechami relewantnymi są: odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, składający się z okresów składkowych i nieskładkowych, płeć oraz całkowita niezdolność do pracy. Okresami składkowymi są w szczególności okresy wykonywania pracy oraz innej działalności zarobkowej, objętej obowiązkiem ubezpieczenia. Cechami takimi charakteryzują się zatem zarówno ubezpieczeni z tytułu wykonywania zatrudnienia, jak też z tytułu wykonywania działalności zarobkowej na innej podstawie niż stosunek pracy. Tymczasem art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w różny sposób traktuje ubezpieczonych, posiadających wskazane cechy istotne, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności zarobkowej, stanowiącej tytuł do ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie wcześniejszej

²⁵⁴ pismo z dnia 3.IX.1999 r.

²⁵⁵ RPO/321939/99/III z dnia 30.XII.1999 r.

emerytury. W tej sytuacji nieprzyznanie prawa do wcześniejszej emerytury ubezpieczonym, dla których ostatnim okresem ubezpieczenia przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia nie było ubezpieczenie pracownicze, ale spełniającym pozostałe kryteria uprawniające do tego świadczenia, stanowi – zdaniem Rzecznika – odstępstwo od zasady równego traktowania. Zastosowanie kryterium ubezpieczenia pracowniczego i to tylko w powiązaniu z okresem ubezpieczenia poprzedzającym złożenie wniosku o emeryturę może prowadzić w skrajnych przypadkach do pozbawienia prawa do tego świadczenia osób o długoletnim stażu ubezpieczenia, które z powodu utraty zatrudnienia podjęły inną działalność zarobkową. Zróżnicowanie według takiego kryterium nie może być także uznane za zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Ustawa z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS znosząc wcześniejszą emeryturę dla pracowników opiekujących się dziećmi specjalnej troski, przewidziała w art. 186 ust. 3, że prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski zachowują jedynie osoby urodzone przed dniem 1.I.1949 r., które warunki do nabycia praw do świadczenia spełniły do 31.XII.1998 r. Prawa do tego świadczenia pozbawione zostały osoby, które w dniu jej wejścia w życie spełniły wszystkie wymagane warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury, lecz nie ukończyły 50 lat. Rzecznik otrzymał ponad 60 skarg od osób, które z dniem 1.I.1999 r. zostały pozbawione prawa do wcześniejszej emerytury, choć spełniły warunki do jej uzyskania. W związku z powyższym wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁵⁶ z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku zapewnienia tym osobom prawa do wcześniejszej emerytury. W odpowiedzi Minister nie podzielił stanowiska Rzecznika co do potrzeby zmiany obowiązujących przepisów. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału

Konstytucyjnego²⁵⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS – w części, w jakiej pozbawia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki, osoby urodzone po dniu 31.XII.1948 r., które warunki do nabycia prawa do tego świadczenia spełniły do 31.XII.1998 r. – z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wniosek Rzecznika mógł dotyczyć jedynie osób, które spełniły wymagane prawem warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury do końca 1998 r. z uwagi na ukształtowaną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, który uznał w swym orzecznictwie, że zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji przyznającej świadczenie, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wniosek czeka na rozpoznanie.

Stosownie do art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ubezpieczonym urodzonym przed dniem 1.I.1949 r., będącymi pracownikami zatrudnionymi w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przysługuje emerytura w wieku niższym, niż podstawowy. Wiek emerytalny, rodzaje prac lub stanowisk oraz warunki, określające prawo do niższego wieku emerytalnego, ustala się na podstawie przepisów dotychczasowych, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.II.1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze²⁵⁸. Stosowanie przepisów rozporządzenia rodziło wiele wątpliwości interpretacyjnych, które znalazły wyraz m.in. w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁵⁹. Chodziło przede wszystkim o to, iż wykazy stanowisk, o których mowa w rozporządzeniu stosuje się w przedsiębiorstwach podległych właściwym ministrom

²⁵⁶ RPO/301752/99/III z dnia 26.III.1999 r.

²⁵⁷ RPO/301752/99/III z dnia 22.VI.1999 r.

²⁵⁸ Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.

²⁵⁹ pismo z dnia 13.II.1997 r. – RPO/234483/97/III.

ustalającym te wykazy oraz w jednostkach organizacyjnych, które powstały w drodze przekształceń przedsiębiorstwa państwowego w inne przedsiębiorstwo lub spółkę. Przepisy te mają zastosowanie także do podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego, o ile powstały na bazie przedsiębiorstwa państwowego. W odniesieniu natomiast do pracowników prywatnych zakładów pracy Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej nie znalazło formalnych podstaw do stosowania tego rozporządzenia. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zapowiedział zmianę obecnego stanu prawnego w najbliższym czasie w ramach procesu reformy ubezpieczeń społecznych. Wbrew zapowiedziom przepisy reformujące system emerytalny nie wprowadziły żadnych zmian w tym zakresie w odniesieniu do ubezpieczonych, urodzonych przed dniem 1.I.1949 r., w konsekwencji czego organy rentowe nie znajdują formalnych podstaw do stosowania przepisów rozporządzenia w odniesieniu do pracowników prywatnych zakładów pracy. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego wskazując, że integralną częścią rozporządzenia są wykazy prac, których wykonywanie uprawnia do wcześniejszego wieku emerytalnego. Wykazy te nie zawierają warunku, że dotyczą jedynie miejsc pracy w państwowych zakładach pracy, warunek ten nie wynika również z innych przepisów rozporządzenia. W konkluzji stanowiska Rzecznik stwierdził, że zróżnicowanie prawa do wcześniejszej emerytury w omawianym zakresie, gdyby było zamiarem ustawodawcy, musiałoby wynikać z wyraźnej normy ustawowej. Przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie wprowadzają warunku uzależnienia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu uciążliwych warunków pracy od statusu prawnego pracodawcy. Nie sposób zatem przyjąć, że zróżnicowanie prawa do wcześniejszej emerytury może być spowodowane wykładnią przepisów rozporządzenia Rady Ministrów. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej podtrzymał stanowisko, że zasady przechodzenia na

wcześniejszą emeryturę na zasadach określonych rozporządzeniem nie mają zastosowania do pracowników sektora prywatnego. Dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszych emerytur będą zatem przysługiwały tylko przez okres przejściowy i będą z nich mogli korzystać wyłącznie pracownicy, których dotyczy to rozporządzenie. W sytuacji przedstawionych rozbieżności na tle wykładni przepisów rozstrzygające znaczenie należy przypisać kształtującej się linii orzecznictwa sądowego w powyższej sprawie.

Rzecznik z urzędu podjął problem dotyczący wcześniejszej emerytury dziennikarzy. Zasady przechodzenia dziennikarzy na wcześniejszą emeryturę określone zostały w § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.II.1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Przepis ten uzależniał przyznanie dziennikarzowi emerytury od spełnienia warunku objęcia układem zbiorowym pracy dziennikarzy. Unormowanie zawarte w § 13 rozporządzenia zostało również zamieszczone w przepisach art. 32 ust. 3 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Jednakże 26.XI.1995 r., tj. po upływie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29.IX.1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶⁰, straciły moc układy zbiorowe pracy i porozumienia o przystąpieniu do tych układów. Przestał także istnieć z tym dniem Układ Zbiorowy Pracy Dziennikarzy, jako jeden z niezbędnych warunków do przyznania wcześniejszej emerytury. Informując o powyższym Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁶¹ Rzecznik przytoczył wyroki sądowe wskazujące, że brak stosownego układu zbiorowego pracy w całym kraju zwalnia osoby spełniające pozostałe warunki do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury od obowiązku podlegania zbiorowemu układowi pracy, ponieważ z przyczyn

²⁶⁰ Dz.U. Nr 113, poz. 547.

²⁶¹ RPO/313774/99/III z dnia 15.VI.1999 r.

od tych osób niezależnych nie są w stanie go spełnić. W konkluzji Rzecznik wnioskował o dokonanie odpowiednich zmian w zasadach uprawniających do wcześniejszej emerytury dziennikarzy. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego uznał taką zmianę przepisów za niemożliwą, ponieważ prowadziłyby to do złamania reguły nietworzenia nowych preferencyjnych uprawnień emerytalnych, nie znajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne. Ponadto nastąpiłby gwałtowny wzrost liczby uprawnionych do tego świadczenia, który w ciągu kilku lat doprowadziłby do załamania systemu finansowego ubezpieczeń społecznych.

D. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych

W obowiązujących od 1.I.1999 r. nowych regulacjach wprowadzona została zasada uzależniania prawa do świadczenia i zmniejszania jego wysokości od kwoty uzyskiwanego przez emeryta lub rencistę dodatkowego przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie precyzują znaczenia normatywnego przychodu, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą dostatecznej określoności regulacji kształtujących sferę praw i obowiązków obywatelskich. O kwestii tej Rzecznik poinformował w swoim wystąpieniu²⁶² Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego.

Wprowadzenie przychodu w miejsce dotychczas używanego pojęcia dochodu doprowadziło do znacznego pogorszenia warunków wypłaty świadczenia tym emerytom i rencistom, którzy uzyskują dodatkowe dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy zlecenia lub z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiana uprawnień do łączenia pobierania świadczenia emerytalnego lub rentowego z działalnością zarobkową, wykonywaną w szczególności w ramach umowy zlecenia lub

działalności gospodarczej została zaś przeprowadzona bez odpowiedniej *vacatio legis*. Zakładane przez projektodawców złagodzenie zasad ustawowych ograniczeń zarobkowych, dotyczących emerytów i rencistów pobierających świadczenia w połączeniu z działalnością zarobkową, nie dotyczy emerytów i rencistów łączących pobierane świadczenia z wykonywaniem pracy na podstawie umowy zlecenia oraz z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wiele kontrowersji wywołuje przepis art. 103 ust. 2 ustawy, wyłączający stosowanie zasady ograniczeń zarobkowych tylko wobec emerytów i rencistów, którzy ukończyli 60 lat (kobieta) i 65 lat (mężczyzna). Skarżący, którzy w szczególności uzyskali prawo do emerytury bez względu na wiek, z tytułu samej “wysługi lat” na podstawie przepisu ustawy z dnia 10.XII.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin²⁶³ oraz ustawy z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²⁶⁴ wskazują, że zastosowanie wobec nich zasady odwołującej się do wieku określonego w systemie powszechnym nie uwzględnia specyfiki nabywania uprawnień emerytalnych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych i stanowi naruszenie zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Dotyczy to także innych grup ubezpieczonych, uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do wcześniejszego przejścia na emeryturę (np. kombatanci, górnicy). W odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych problem został pozytywnie rozwiązany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego²⁶⁵. Wątpliwości budzi również unormowanie przewidziane w art. 104 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W świetle tego przepisu również przychód z tytułu działalności wykonywanej za granicą ma wpływ na

²⁶² RPO/301391/99/III z dnia 3.III.1999 r.

²⁶³ Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

²⁶⁴ Dz.U. Nr 153, poz. 214 ze zm.

²⁶⁵ z dnia 20.XII.1999 r. – wniosek złożony przez grupę posłów.

prawo do emerytury i renty lub na zmniejszenie świadczenia. Brak jest w tym przepisie uściślenia, że chodzi o przychód z działalności objętej obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Wydaje się, że tylko takie unormowanie pozostaje w zgodzie z charakterem ubezpieczeń społecznych, a także z ratyfikowanymi Konwencjami Nr 35-40 Międzynarodowej Organizacji Pracy. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego poinformował Rzecznika, że efekty nowych rozwiązań dotyczących zasad zawieszania prawa do świadczenia emerytalno-rentowego oraz ich prawidłowość poddawane są wnikliwej ocenie. W jej wyniku zmieniono w dniu 8.VII.1999 r.²⁶⁶ z mocą obowiązującą od 1.I.1999 r. obowiązujące regulacje w kierunku uściślenia pojęcia przychodu, który ma wpływ na zawieszenie prawa lub zmniejszenie wypłaty świadczenia.

Kilkanaście spraw, które wpłynęły do Rzecznika, dotyczyło wskazania podmiotu, który mógłby przejąć zobowiązania likwidowanych bądź już zlikwidowanych zakładów pracy w zakresie zasądzonych od nich rent wyrównawczych (cywilnych) na podstawie orzeczeń sądowych opartych na art. 444 § 2 lub art. 446 § 2 Kc. Ani Skarb Państwa, ani pracodawca, który przejął część zakładu pracy w wyniku postępowania upadłościowego, nie odpowiadają za zobowiązania poprzednika w omawianym zakresie. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁶⁷ o rozważenie, czy świadczenia z tytułu renty wyrównawczej w opisanej sytuacji nie mogłyby być zaspokajane przez fundusz gwarantowanych świadczeń pracowniczych. Według bowiem art. 6 b ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w uzgodnieniu z Radą Funduszu, może rozszerzyć, w drodze rozporządzenia, zakres świadczeń pracowniczych podlegających zaspokojeniu ze środków Funduszu.

²⁶⁶ Dz.U. Nr 70, poz. 774.

²⁶⁷ RPO/308964/99/IV z 16.VI.1999 r.

Dotychczas, mimo ponaglenia, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

Zmienne z dniem 1.I.1999 r. zasady potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej stały się przyczyną skarg otrzymywanych przez Rzecznika od pensjonariuszy tych domów oraz pracowników socjalnych. Zasadę odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej określono w art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej²⁶⁸. Do 1.I.1999 r. potrącenie odpłatności nie mogło przekraczać trzech czwartych świadczenia, a więc możliwe było potrącenie pełnej opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, która nie może być wyższa niż 70% dochodu pensjonariusza. Obowiązujące od 1.I.1999 r. przepisy dotyczące potrąceń dopuszczają taką możliwość do wysokości 50% świadczenia. Pozostałą część (najczęściej dalsze 20% emerytury lub renty) pensjonariusz musi uregulować we własnym zakresie. Unormowanie to budzi wiele nieporozumień i niepotrzebnych konfliktów. Z analizy napływających skarg wynika, że zainteresowani nie mieli faktycznych możliwości zapoznania się z nową regulacją, ponieważ termin wejścia w życie ustawy (1.I.1999 r.) nie był oddzielony stosownym okresem od daty jej ogłoszenia (30.XII.1998 r.). Niezależnie od powyższego należałoby – zdaniem Rzecznika – rozważyć możliwość doprowadzenia do sytuacji, w której ubiegający się o miejsce w domu pomocy społecznej może – wedle własnego wyboru – wносить opłatę samodzielnie lub wyrazić zgodę na jej potrącenie przez organ rentowy ze świadczenia emerytalno-rentowego. Z wnioskiem takim Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁶⁹. W odpowiedzi Minister zapowiedział podjęcie w trybie pilnym prac zmierzających do nowelizacji

²⁶⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

²⁶⁹ RPO/297280/99/III z dnia 19.IV.1999 r.

obowiązujących przepisów dotyczących potrąceń ze świadczeń emerytalno-rentowych.

Działając m.in. na podstawie informacji uzyskanych z mediów Rzecznik podjął problem opóźnień w otrzymywaniu przez emerytów i rencistów należnych im świadczeń i wystosował odpowiednie wystąpienie do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁷⁰, w którym prosił o podanie przyczyn opóźnień oraz o informacje, jakie działania zostały podjęte przez ZUS w celu wyeliminowania takich przypadków. Z nadesłanej odpowiedzi Prezesa ZUS wynikało m.in., że “ZUS nie dopuścił się opóźnień w wypłacie emerytur i rent, ponieważ należności były przekazywane na pocztę lub do banku nie później, niż w dniach ustalanych jako terminy płatności świadczeń”. Podstawę do takiego stanowiska stanowić miały – zdaniem Prezesa ZUS – przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1.II.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienia w ustalaniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych²⁷¹. Zgodnie z § 2 ust. 6 tego rozporządzenia, jeżeli świadczenie jest wypłacane osobie uprawnionej za pośrednictwem poczty lub na rachunek bankowy, za dzień wypłaty uważa się dzień przekazania należności na pocztę lub do banku. Tymczasem zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, emeryturę i rentę wypłaca się za miesiące kalendarzowe w dniu ustalonym w decyzji organu rentowego jako termin płatności świadczeń. Nie ulega zatem wątpliwości, że dochowanie przez organ rentowy terminu wypłaty świadczenia ma miejsce tylko w sytuacji, w której świadczeniobiorca otrzymujący świadczenie w gotówce (za pośrednictwem poczty lub banku) dostanie kwotę świadczenia w tym dniu, a świadczeniobiorca otrzymujący świadczenie w formie bezgotówkowej (za pośrednictwem banku) – otrzyma je w tym dniu na konto. W związku z

²⁷⁰ RPO/322082/99/III z dnia 8.IX.1999 r.

²⁷¹ Dz.U. Nr 12, poz. 104.

powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁷² z wnioskiem o rozważenie możliwości wyeliminowania rozbieżności pomiędzy przepisami ustawy a przepisami cytowanego wyżej rozporządzenia, określającymi termin i miejsce wypłaty świadczenia podkreślając, że ma to szczególne znaczenie wobec ukształtowanej ostatnio praktyki przekazywania przez ZUS należności do banków i Poczty Polskiej dopiero na dzień przed terminem wypłaty. W odpowiedzi Minister poinformował, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dokonuje samodzielnie wypłaty świadczeń. Jak wynika to z art. 139 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, mogą to być osoby prawne prowadzące działalność w zakresie doręczania świadczeń lub instytucje finansowe. W zależności od organizacji pracy tych instytucji przekazanie środków stanowiących pokrycie wypłat, jakie mają być dokonane, może wymagać zróżnicowanych terminów. W momencie kiedy obowiązek faktycznego spełnienia świadczenia spoczywa na osobach trzecich, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie może odpowiadać za opóźnienia wynikłe z ich pracy. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zapewnił, że ZUS dokłada wszelkich starań, by świadczenia były faktycznie wypłacane w dniu wskazanym w decyzji organu rentowego. Jeżeli pozwala na to stan środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środki finansowe, zabezpieczające pokrycie wypłat, są przekazywane na konta instytucji obsługujących wypłaty na tyle wcześnie, że faktyczne wypłaty mogą nastąpić nawet przed terminem płatności świadczenia. Należy przy tym pamiętać, że zbyt wczesne przekazanie środków powoduje straty po stronie FUS. Przyjęcie proponowanego przez Rzecznika rozwiązania mogłoby prowadzić do ich wzrostu.

²⁷² RPO/322082/99/III z dnia 26.X.1999 r.

E. Rekompensaty z tytułu utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent

Rzecznik Praw Obywatelskich był adresatem skarg emerytów i rencistów uprawnionych do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 6.III.1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższenia płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent²⁷³. Nadmiernie wydłużający się proces oczekiwania na zaspokojenie roszczeń wynikających z przyjętego przez Sejm na początku 1992 r. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, spowodował wystąpienie Rzecznika w dniu 27.I.1999 r.²⁷⁴ do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o przystąpienie do realizacji przepisów ustawy o zrekomensowaniu. Rzecznik podkreślił, że wykonanie przepisów ustawy o zrekomensowaniu należy w świetle art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji do obowiązków Rady Ministrów. Brak realizacji przepisów tej ustawy narusza więc zasady konstytucyjne. W odpowiedzi Minister Skarbu Państwa poinformował, że w czerwcu 1998 r. opracowano projekt nowelizacji ustawy o zrekomensowaniu zakładający uregulowanie zobowiązań w formie gotówkowej. Z uwagi na groźbę wywołania wysokiej inflacji i spowodowanie kryzysu ekonomicznego projekt został odrzucony. Ponieważ niedługo po tej odpowiedzi środki masowego przekazu poinformowały o wypłacie rekompensat dla emerytów, rencistów i pracowników sfery budżetowej w formie gotówkowej – Rzecznik zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa o szczegółowe informacje w tej sprawie²⁷⁵. Minister Skarbu Państwa poinformował w odpowiedzi, że rząd ponownie rozpatrzył możliwość wypłaty należności w formie gotówki i opracował

²⁷³ Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm. – dalej jako ustawa o zrekomensowaniu.

²⁷⁴ RPO/272093/99/III.

²⁷⁵ RPO/272093/99/III z dnia 7.IV.1999 r.

stosowną nowelizację ustawy. Przewiduje się, iż wypłaty rekompensaty pieniężnej rozpoczną się z początkiem 2000 r.²⁷⁶

Przepisy ustawy o zrekomensowaniu określiły bardzo krótki termin (początkowo 5 miesięcy, a po nowelizacji 8 miesięcy od daty wejścia w życie przepisów ustawy), w czasie którego osoby uprawnione mogły wnieść żądanie zamieszczenia w spisie osób uprawnionych. Do Rzecznika docierały skargi, głównie od emerytów i rencistów, którzy z różnych powodów (długotrwała choroba, dłuższy pobyt u rodziny poza miejscem zamieszkania) nie złożyli w terminie wniosku o zamieszczenie w spisie uprawnionych do świadectw rekompensacyjnych. Błąd lub przeoczenie organu sporządzającego spisy osób uprawnionych, nie skorygowany w odpowiednim terminie w 1997 r. stosownym wnioskiem osoby uprawnionej, eliminuje taką osobę z kręgu uprawnionych do wypłaty rekompensaty, która nastąpi w latach 2000-2004. Rzecznik uważa za celowe i uzasadnione stworzenie możliwości uzupełnienia spisu osób uprawnionych do rekompensaty i dlatego wystąpił ze stosownym wnioskiem do Ministra Skarbu Państwa²⁷⁷. W odpowiedzi Minister Skarbu Państwa potwierdził, że dla rozwiązania tej kwestii niezbędna jest odrębna inicjatywa ustawodawcza.

F. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym

Z ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁷⁸ wynika, że osoby pobierające stypendium sportowe podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym oraz ubezpieczeniu wypadkowemu. Osoby te nie mają natomiast prawa, nawet na zasadzie dobrowolności, do ubezpieczenia chorobowego. Oznacza to

²⁷⁶ ustawa z dnia 23.VII.1999 r. o zmianie ustawy o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 72, poz. 801).

²⁷⁷ RPO/323805/99/III z dnia 4.X.1999 r.

²⁷⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

ograniczenie poprzednio obowiązującego zakresu ochrony ubezpieczeniowej takich osób, które podlegały ubezpieczeniu społecznemu w pełnym zakresie. Niejednokrotnie osobami pobierającymi stypendia sportowe są kobiety. W przypadku ciąży i macierzyństwa nie mają z tego tytułu należnych świadczeń z ubezpieczenia społecznego w świetle nowych regulacji, obowiązujących od 1.I.1999 r. Brak możliwości choćby dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego (a także z tytułu macierzyństwa) Rzecznik uznał za istotny mankament regulacji ubezpieczenia społecznego stypendystów sportowych. Stanowisko Rzecznika w tym przedmiocie podzielił Kierownik Urzędu Kultury i Turystyki, poproszony o ustosunkowanie się do tego problemu. W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego o przedstawienie stanowiska w tej sprawie²⁷⁹.

Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych utrzymały zasadę obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych i rentowych emerytów i rencistów, kontynuujących pracę zarobkową w charakterze pracowników. Rozwiązanie to stało się przyczyną skarg kierowanych do Rzecznika. Skarżący podnoszą, że jest to w rzeczywistości obciążenie podatkowe, gdyż jako emeryci i renciści nabyli już prawo do ubezpieczenia społecznego i płacona składka nie ma żadnego wpływu na to prawo. Szczególnie krytycznie oceniają zatrudnieni emeryci obowiązek płacenia składek na ubezpieczenie rentowe, gdyż – jak twierdzą – emeryt nie stanie się rencistą, a wobec tego jego składka na ubezpieczenie rentowe finansuje renty innych świadczeniobiorców i w niczym nie przyczynia się do wysokości emerytury. Wątpliwości co do zgodności powyższych unormowań z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej ulegają pogłębieniu przy porównaniu zasad obowiązku kontynuowania ubezpieczenia przez zarobkujących emerytów i rencistów w zależności od

²⁷⁹ RPO/324922/99/III z dnia 26.X.1999 r.

charakteru prowadzonej działalności zarobkowej. W świetle art. 9 ust. 4 wymienionej ustawy tylko emeryci i renciści będący pracownikami, członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych i żołnierzami lub funkcjonariuszami podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, natomiast inne osoby wykonujące pracę zarobkową lub prowadzące działalność gospodarczą, mające ustalone prawo do emerytury lub renty, podlegają dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu lub rentowym z tej pracy lub działalności. Kontynuacja ubezpieczenia przez uzyskującego dochody emeryta lub rencistę skutkuje niewielkim wpływem wniesionej składki na wymiar świadczenia. Pojawia się zatem postulat, aby obowiązek zastąpić dobrowolnością ubezpieczenia wobec wszystkich zarobkujących emerytów i rencistów, niezależnie od charakteru prowadzonej działalności zarobkowej. Z powyższym problemem Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁸⁰. Zdaniem Rzecznika obowiązek ubezpieczenia pracujących emerytów i rencistów powinien być ograniczony do ryzyka chorobowego i wypadku przy pracy, natomiast zabezpieczenie rynku pracy przed zatrudnieniem przez pracodawców “tańszych” (gdy idzie o koszty pracy) emerytów i rencistów powinno być dokonane przy pomocy innych rozwiązań, powiązanych z Funduszem Pracy. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego nie podzielił poglądu Rzecznika. Przypomniwał, że wszystkim ubezpieczonym, w tym także osobom mającym ustalone prawo do emerytury lub renty przeliczano przychód, dzięki czemu otrzymali pieniądze na składki przez nich współfinansowane. Dobrowolność ubezpieczenia emerytalno-rentowego osób prowadzących działalność gospodarczą i mających ustalone prawo do emerytury lub renty wynika z odmiennego podejścia do pracy świadczonej w ramach stosunku pracy, niż do pracy wykonywanej w ramach innych form prawnych. Osoba taka opłaca całość składki emerytalnej i rentowej z

²⁸⁰ RPO/299231/99/III z dnia 14.V.1999 r.

własnych środków. Ponadto najważniejszym argumentem za utrzymaniem obecnych rozwiązań prawnych jest sytuacja na rynku pracy. Pamiętać należy, że dobrowolność ubezpieczeń oznacza, że gdy ubezpieczony nie występuje o to ubezpieczenie, składki nie musi płacić również druga strona stosunku pracy czyli pracodawca. W sytuacji wysokiego bezrobocia wprowadzanie takich "tańszych" pracowników, znacznie pogorszyłoby możliwości znajdowania pracy dla osób nie mających ustalonego prawa do emerytury lub renty.

Status adwokatów w zakresie ubezpieczenia społecznego regulują przepisy ustawy z dnia 26.V.1982 r. Prawo o adwokaturze²⁸¹. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy adwokaci (członkowie zespołów) i ich rodziny mają na równi z pracownikami prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia na wypadek choroby, macierzyństwa i ubezpieczenia rodzinnego oraz z tytułu powszechnego zaopatrzenia pracowników i ich rodzin, zaś przy ustalaniu prawa do świadczeń i ich wysokości, pracę w zespołach traktuje się jako zatrudnienie, a otrzymywane wynagrodzenie – jako wynagrodzenie z tytułu zatrudnienia. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej adwokat wykonuje zawód, ma na równi z pracownikami prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, a wykonywanie zawodu adwokata nie jest uważane za prowadzenie działalności gospodarczej. Obowiązujące od 1.I.1999 r. nowe zasady ubezpieczeń społecznych wprowadziły zasadę, w myśl której na równi z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą traktowane są osoby wykonujące wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym²⁸², w tym m.in. prawnicy. Ustalenia te mogą prowadzić do wniosku, że od daty wejścia w życie powołanej wyżej ustawy z dnia 13.X.1998 r. adwokaci i radcy prawni podlegają ubezpieczeniom społecznym, jak osoby prowadzące działalność

²⁸¹ Dz.U. Nr 16, poz. 124 ze zm.

²⁸² Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

gospodarczą. Zmiany stanu prawnego w zakresie ubezpieczeń społecznych nie doprowadziły do uchylecia przepisów art. 24 i 37 ustawy – Prawo o adwokaturze, co daje podstawę do wątpliwości, czy po 1.I.1999 r. status ubezpieczeniowy adwokatów uległ zmianie, a ponadto, czy status ten uległ zmianie tylko gdy chodzi o obowiązek ubezpieczenia społecznego (podlegają ubezpieczeniu na zasadach przewidzianych dla osób prowadzących działalność gospodarczą) a nie uległ zmianie, gdy chodzi o zasady przyznawania oraz zakres świadczeń z ubezpieczenia, (czy nabywają prawa do wszystkich świadczeń tak jak pracownicy). Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra²⁸³ z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej stwierdził, że intencją projektodawców było identyczne potraktowanie w zakresie ubezpieczeń społecznych osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, twórców i artystów oraz osoby wykonujące wolny zawód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym m.in. adwokatów i radców prawnych. Mając na względzie zgłoszone przez Rzecznika wątpliwości Minister Pracy i Polityki Socjalnej zapowiedział bezzwłoczne wystąpienie z inicjatywą uchylecia art. 24 ust. 1 i art. 37 Prawa o adwokaturze.

Podstawę wymiaru składek pracowników placówek dyplomatycznych i konsularnych stanowi kwota odpowiadająca kwocie ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, przysługująca na podstawie odrębnych przepisów. Stanowi to odstępstwo od obowiązujących w nowym systemie ubezpieczeń społecznych zasady, że podstawę wymiaru składek stanowi przychód z tytułu zatrudnienia w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Rzecznik uzyskał z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych uzasadnienie przyjętych od 1.I.1999 r. rozwiązań. Wynika z niego, że główną przyczyną odstępstwa od ogólnej zasady ustalania

²⁸³ RPO/286050/98/III z dnia 14.V.1999 r.

podstawy wymiaru składek są zasady wynagradzania i przepisy podatkowe, odnoszące się do pracowników polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych. Kwota ekwiwalentu urlopowego jest w każdym przypadku wyższa od przychodu pracowników w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i jakkolwiek nie pozostaje w związku z wysokością faktycznie osiągniętych zarobków, to – zdaniem zarówno MSZ jak i MPiPS – zabezpiecza w pełni przyszłe prawa emerytalne pracowników. Wynagrodzenia walutowe pracowników placówek nie podlegało ubruttowieniu, a całość składek na ubezpieczenie społeczne pokrywa MSZ z własnego budżetu. Uzyskane informacje i wyjaśnienia nie usunęły wcześniejszych wątpliwości, a ostatnia informacja o braku przeliczenia przychodów z tytułu zatrudnienia pracowników placówek dyplomatycznych i konsularnych stała się bezpośrednią przyczyną wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Zagranicznych²⁸⁴. Rzecznik wskazał na zasadnicze wątpliwości dotyczące nie przeprowadzenia ubruttowienia wynagrodzeń pracowników dyplomatycznych i konsularnych podkreślając, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie przewidują w stosunku do pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych odstępstwa od zasady, że składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe pracowników finansują z własnych środków w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek. Rzecznik uznał za niezbędne i pilne kompleksowe uregulowanie zasad ubezpieczenia społecznego pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, łącznie z ubezpieczeniem zdrowotnym tych pracowników, których wynagrodzenie nie jest objęte podatkiem dochodowym lub których zaliczka na poczet tego podatku nie pokrywa w pełnej wysokości składki na to ubezpieczenie. W odpowiedzi Minister Spraw Zagranicznych poinformował, że opracowany został projekt zmian przepisów w sprawie

²⁸⁴ RPO/320801/99/III z dnia 23.VIII.1999 r.

wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Wprowadzenie w życie tych zmian przewidywane było w najbliższym czasie.

G. Otwarte fundusze emerytalne

Do Rzecznika napłynęło około 30 skarg od osób, które po przystąpieniu na zasadzie dobrowolności do otwartego funduszu emerytalnego stwierdziły, że chciałyby z tego funduszu wystąpić. Przyczyną nietrafnej decyzji w tej sprawie był, ich zdaniem, brak informacji ze strony akwizytorów funduszy m.in. o tym, że przystąpienie do otwartego funduszu powoduje utratę uprawnień do wcześniejszej emerytury lub jest mniej korzystne od pozostania w dotychczasowym systemie emerytalnym. Analiza przepisów ustawy z dnia 28.VIII.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych²⁸⁵ prowadzi do wniosku, że osoby te rzeczywiście mogły nie otrzymać wyczerpujących informacji o skutkach przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego z punktu widzenia ich uprawnień do emerytury z FUS. Przepis art. 84a wymienionej ustawy stanowi bowiem, że osoba wykonująca czynności akwizycyjne na rzecz otwartego funduszu ma obowiązek udzielić informacji, o której mowa wyżej, tylko w odniesieniu do osób urodzonych w latach 1949-1953. Ustawa nie określa, jaki powinien być przyjęty tryb postępowania w sytuacji, gdy złożone oświadczenie woli dotknięte jest wadami wynikającymi w szczególności z art. 82 i 84 Kc. Z otrzymanej w tej sprawie korespondencji wynika, że otwarte fundusze w odpowiedzi na otrzymane pisma ograniczają się do zawiadomienia zainteresowanych o treści art. 111 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. że złożone przez nich oświadczenie w formie zawarcia umowy o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego jest nieodwołalne. Taki

stan wskazuje, że dotychczasowe regulacje zawarte w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych są niewystarczające, a powołany art. 111 ust. 5 może być nawet mylnie odbierany jako szczególna regulacja wykluczająca możliwość stosowania powołanych wyżej przepisów Kodeksu cywilnego. Konsultowany w tej sprawie Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi zgodził się z wnioskiem Rzecznika co do potrzeby kompleksowego uregulowania w jednym akcie prawnym problematyki rozwiązywania umów członkowskich z otwartymi funduszami emerytalnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił ze stosownym wnioskiem do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁸⁶. W odpowiedzi Pełnomocnik nie podzielił stanowiska o konieczności zmiany dotychczasowych uregulowań, ponieważ umowa z otwartym funduszem emerytalnym jest umową cywilnoprawną i stosuje się do niej przepisy Kodeksu cywilnego. Jednocześnie zawarta została informacja, że trwają prace nad kompleksową wykładnią przepisów dotyczących tego problemu.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przekazanie składki do otwartego funduszu emerytalnego w 1999 r. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinno następować niezwłocznie, nie później niż w ciągu 5 dni roboczych. Przepis art. 47 ust. 10 ustawy stanowi zarazem, że jeżeli ZUS nie jest w stanie przekazać składki do otwartego funduszu emerytalnego z uwagi na błędy w przekazywanych mu informacjach, zawartych w dokumentach rozliczeniowych i płatniczych, to kwoty składek powinny być gromadzone na odrębnym rachunku bankowym do czasu ich identyfikacji. Dodatkowo art. 47 ust. 7 ustawy przewiduje, że brak możliwości identyfikacji wpłaty nie obciąża ZUS. Ustawa nie dopuszcza więc możliwości korygowania dokumentów

²⁸⁵ Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.

²⁸⁶ RPO/316158/99/III z dnia 23.VIII.1999 r.

rozliczeniowych przez ZUS. Odpowiedni obowiązek spoczywa w świetle powołanych przepisów ustawy wyłącznie na płatnikach składek. Odmienne regulacje w tym zakresie wprowadziły przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15.VI.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek, wypłacanych zasiłków ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych oraz kolejności zaliczania wpłat składek na poszczególne fundusze²⁸⁷. Rozporządzenie to dopuszcza taką możliwość w sytuacji, gdy ZUS sam może poprawić złożone dokumenty rozliczeniowe. Z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie wynika, kiedy odsetki za zwłokę z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek do otwartych funduszy emerytalnych należą się od ZUS. Ponieważ nie określono także zasad ich ustalania i wysokości, mają w tym zakresie zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, ale z uwzględnieniem regulacji zawartych w § 4 ust. 14 i 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30.XII.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach rozliczania składek²⁸⁸, które określają, kiedy ZUS nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienia w przekazywaniu składek m.in. do otwartych funduszy emerytalnych. Z analizy przepisów wynika, że ZUS powinien płacić odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowo przekazanych wpłat do otwartych funduszy emerytalnych tylko w sytuacji, gdy mimo możliwości (tj. posiadania prawidłowo sporządzonych dokumentów rozliczeniowych lub dokumentów rozliczeniowych, które sam był w stanie poprawić oraz dokumentów płatniczych), nie przekazał należnych składek w terminie, określonym w art. 118 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 481 § 1 Kc). Pozostaje jednak kwestia oprocentowania składek zgromadzonych na odrębnym rachunku bankowym do czasu ich

²⁸⁷ Dz.U. Nr 55, poz. 574.

²⁸⁸ Dz.U. Nr 165, poz. 1197 ze zm.

identyfikacji. Zwłaszcza w warunkach długotrwałego postępowania wyjaśniającego, spowodowanego m.in. kłopotami ZUS z realizacją reformy systemu ubezpieczeń społecznych, przechowywanie środków pieniężnych na nieoprocentowanym rachunku bankowym prowadziło do naruszenia praw osób ubezpieczonych w otwartych funduszach emerytalnych. Problem ten podniosła w swoim wystąpieniu do Rzecznika Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem²⁸⁹ o wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które stworzyłyby możliwości wykorzystania oprocentowania składek przechowywanych na odrębnym rachunku bankowym w interesie ubezpieczonych. Odpowiadałoby to – zdaniem Rzecznika – społecznej potrzebie zagwarantowania uczestnikom otwartych funduszy emerytalnych rekompensaty za brak możliwości pełnego wykorzystania części ich składki, pochodzącej z wynagrodzenia i mającej – poprzez kapitalizację – wpływać na wysokość emerytury. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej podkreślił, że błędy, które uniemożliwiają przekazanie składek do otwartych funduszy emerytalnych, a w przyszłości także do kas chorych, powodują, że nie można ustalić kwoty składek jakie powinny być przypisane konkretnemu ubezpieczonemu (lub konkretnym ubezpieczonym). Dokładnie te same przyczyny powodują, że nie można ustalić kwoty, którą należałoby przelać na rachunek, o którym mowa w art. 47 ust. 10. W związku z tym pieniądze, które wpływają na rachunek bankowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są przeznaczane na bieżącą obsługę wypłaty świadczeń, lub jeżeli są zidentyfikowane, przelewa się je na rachunki otwartych funduszy emerytalnych. W momencie kiedy ZUS, w wyniku postępowania wyjaśniającego, zidentyfikuje zapłaconą przez płatnika składkę i udaje mu się związać ją z konkretnym ubezpieczonym, transfer środków do otwartego funduszu emerytalnego następuje

²⁸⁹ RPO/321747/99/III z dnia 11.X.1999 r.

bezwłocznie. Środki na ten cel pochodzą z bieżących wpływów na rachunek bankowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, należności lub dotacji. W dalszej części odpowiedzi została zawarta informacja, że kwestia odsetek była przedmiotem prac prowadzonych przez resort pracy i dyskusji komisji rządowej. W wyniku podjętych działań przygotowano projekt zmian przepisów ustawowych, regulujących zaistniałą sytuację. Stosowne zmiany przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zostały uchwalone²⁹⁰.

H. Ubezpieczenie chorobowe

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza jednakową stopę składki na ubezpieczenie chorobowe (2,45% podstawy wymiaru), której jednak nie odpowiada jednakowy zakres świadczeń z ubezpieczenia chorobowego, przysługujących niektórym ubezpieczonym. Dotyczy to przede wszystkim nauczycieli akademickich oraz pracowników naukowych jednostek badawczych. W świetle przepisów ustawy z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym²⁹¹ oraz ustawy z dnia 25.VII.1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych²⁹² osoby te za cały okres choroby zachowują prawo do wynagrodzenia, nie korzystając zatem w ogóle w okresie choroby z prawa do zasiłku chorobowego. Mimo to z ich wynagrodzenia pracodawcy potrącają i odprowadzają składki na ubezpieczenie chorobowe w wysokości 2,45%. W wystąpieniu Rzecznika w tej sprawie²⁹³, skierowanym do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego wskazano także, że nie występuje zróżnicowanie stopy składki na ubezpieczenie chorobowe za zatrudnionych pracowników i za innych ubezpieczonych. Do 1.IX.1999 r. zakres prawa do świadczeń z

²⁹⁰ Dz.U. z 1999 r. Nr 110, poz. 1256.

²⁹¹ Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

²⁹² Dz.U. z 1991 r. Nr 44, poz. 194 ze zm.

²⁹³ RPO/303782/99/III z dnia 4.VIII.1999 r.

ubezpieczenia w razie choroby pracowników określały przepisy ustawy z dnia 17.XII.1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁹⁴, natomiast w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących przepisy ustawy z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin²⁹⁵. Z przepisów tych wynika, że pracownicy mają np. prawo do zasiłku chorobowego bez względu na okres choroby, natomiast osoby prowadzące działalność gospodarczą mają prawo do zasiłku wówczas, gdy choroba trwa co najmniej 30 dni. Osoby prowadzące działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące nie mają też prawa do zasiłków wyrównawczego i opiekuńczego. Zróżnicowany zakres prawa do świadczeń chorobowych pracowników i osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących utrzymała również ustawa z dnia 25.VI.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁹⁶, która weszła w życie od 1.IX.1999 r. W szczególności osoby prowadzące działalność gospodarczą nabywać będą prawo do zasiłku chorobowego wprawdzie za krótsze okresy choroby niż dotychczas, ale obowiązywać będzie sześciomiesięczny okres wyczekiwania na nabycie prawa do tego zasiłku. Ograniczony zakres prawa do świadczenia z ubezpieczenia chorobowego przy składce na to ubezpieczenie wynoszącej wobec wszystkich ubezpieczonych 2.45% podstawy wymiaru przeczy zasadzie równego traktowania w ubezpieczeniach społecznych. W przytoczonym wystąpieniu Rzecznik opowiedział się za takimi zmianami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które dostosują wysokość składki na ubezpieczenie chorobowe do zakresu świadczeń chorobowych, przysługujących poszczególnym grupom ubezpieczeniowym. W odpowiedzi Pełnomocnik

²⁹⁴ Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143 ze zm.

²⁹⁵ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego nie podzielił stanowiska Rzecznika. Wskazał, że niemożliwe jest takie zróżnicowanie składki, aby różne stopy procentowe ściśle odpowiadały zakresowi świadczeń dla poszczególnych grup ubezpieczonych – przyjęto więc jedną, uśrednioną, stopę procentową, która w zamierzeniu miałaby pozwolić na sfinansowanie pełnego pakietu świadczeń przewidzianych ustawą z dnia 25.VI.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Wpływ na ustalenie właśnie takiej stopy procentowej składki na ubezpieczenie chorobowe miało również przyjęcie założenia, że nie wszyscy ubezpieczeni będą mogli skorzystać ze wszystkich świadczeń przewidzianych tą ustawą.

Osoby prowadzące pozarolniczą działalność (np. działalność gospodarczą) mają prawo do ubezpieczenia chorobowego na zasadach dobrowolności. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁹⁷ dobrowolne ubezpieczenia chorobowe ustają z powodu nieopłacenia składek na te ubezpieczenia należnych za jeden pełny miesiąc. Do Rzecznika wpływały skargi osób prowadzących działalność gospodarczą, które z powodu nieznacznego przekroczenia (1-2 dni) terminu opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe zostają pozbawione prawa do zasiłku chorobowego i w konsekwencji wyłączone z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego, na który składkę należało opłacić. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁹⁸ wskazując, że termin ustania dobrowolnego ubezpieczenia społecznego, pozbawiający prawa do zasiłku z mocą wsteczną nie jest określony bezpośrednio w ustawie, a wynika z przyjętej wykładni. Wykładnia ta niesie ze sobą dalsze skutki w zasadach nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia

²⁹⁶ Dz.U. Nr 60, poz. 636.

²⁹⁷ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

społecznego w razie choroby i macierzyństwa, określonych przepisami ustawy z dnia 25.VI.1999 r. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, ubezpieczony nabywa prawo do zasiłku chorobowego po upływie 180 dni nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego, jeżeli jest ubezpieczony dobrowolnie. I chociaż z art. 4 ust. 2 tej ustawy wynika, że do okresów ubezpieczenia chorobowego wlicza się poprzednie okresy ubezpieczenia chorobowego, jeżeli przerwa między nimi nie przekroczyła 30 dni, to jednak z tego przepisu osoby prowadzące działalność gospodarczą nie będą mogły skorzystać. Opłacają bowiem składkę za dany miesiąc do 12 dnia następnego miesiąca i w przypadku opłacenia składki nawet z jednodniowym opóźnieniem, pozbawione są ubezpieczenia chorobowego od pierwszego dnia poprzedniego miesiąca, za który powinna być opłacona składka. Jakkolwiek z przepisów ustawy wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może przywrócić termin do opłacania składki, to jednak, jak podają skarżący, pozytywne dla ubezpieczonych decyzje zdarzają się sporadycznie. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest wprowadzenie do ustawy unormowania, określającego termin ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego z powodu nieopłacenia w terminie należnej składki. Konieczne jest także uregulowanie kwestii zwrotu składek, wniesionych po ustaniu ubezpieczenia z tej przyczyny. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego zapowiedział przy okazji najbliższej nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzenie konkretnego terminu ustania dobrowolnego ubezpieczenia z powodu nieopłacania składki w terminie. Zdaniem Pełnomocnika w terenowych organach ZUS, powinny być też dostępne ulotki, zawierające informacje o zasadach wyłączenia z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego.

Obowiązujące od 1.IX.1999 r. nowe zasady nabywania prawa do zasiłku chorobowego pozbawiły emerytów i rencistów podejmujących

²⁹⁸ RPO/314902/99/III z dnia 27.VII.1999 r.

zatrudnienie na podstawie umowy o pracę prawa do zasiłku chorobowego z tytułu choroby, która powstała w czasie zatrudnienia i trwa po jego ustaniu. W oparciu o napływające w tej sprawie skargi Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego²⁹⁹ o stanowisko w tej sprawie. Rozwiązaniu temu, w ocenie RPO, można zarzucić naruszenie zasady równego traktowania. Składka na ubezpieczenie chorobowe jest ustalona w jednakowej wysokości dla wszystkich pracowników, również tych, którzy mają ustalone prawo do emerytury lub renty. Nie ma zatem uzasadnienia, aby jedni pobierali zasiłki za cały okres niezdolności do pracy, a inni tylko za okres do czasu rozwiązania stosunku pracy. Wątpliwości pogłębia fakt, że ograniczeniu w wypłacie zasiłku chorobowego nie podlegają osoby, które pobierają renty rodzinne. Zdaniem Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego wobec niemożliwości takiego zróżnicowania składki, aby różne stopy procentowe ściśle odpowiadały zakresowi świadczeń dla poszczególnych ubezpieczonych, przyjęto jednolitą stopę procentową, która pozwoliłaby na sfinansowanie pełnego pakietu świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Ponadto ustawodawca przyznał prawo do zasiłku chorobowego (dającego środki utrzymania) za okres po ustaniu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej uznając, że w wielu sytuacjach choroba może przejściowo uniemożliwić podjęcie nowej pracy i uzyskanie źródła utrzymania; zasiłek chorobowy ma więc w tym czasie na celu zapewnienie środków do życia. Sytuacja taka nie występuje w przypadkach, gdy pomimo ustania zatrudnienia lub innego zajęcia zarobkowego dana osoba ma zapewnione źródło utrzymania. Dotyczy to emerytów i rencistów, którzy mają zapewnione środki utrzymania z tytułu emerytury lub renty.

²⁹⁹ RPO/322578/99/III z dnia 26.VIII.1999 r.

Do Rzecznika napływały skargi od członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, dotyczące pozbawienia ich z dniem 1.IX.1999 r. prawa do zasiłku opiekuńczego. Przepisy ustawy z dnia 25.VI.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa wyłączyły możliwość korzystania przez tę grupę ubezpieczonych z zasiłku opiekuńczego. Prawo do tego świadczenia przysługuje wyłącznie pracownikom. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w jednolity sposób określają obowiązek ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego, wypadkowego pracowników i członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W szczególności członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, podobnie jak pracownicy, mają obowiązek opłacać składkę w wysokości 2,45% podstawy wymiaru na ubezpieczenie chorobowe (art. 11 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 pkt 3). Powyższe rozwiązanie pozostaje zatem w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości oraz przyjętą w nowym systemie ubezpieczeń zasadą, że jednakowej składce odpowiada jednakowy zakres świadczeń pieniężnych. Przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS uchylony został również art. 3 ust. 1 pkt 3 dekretu z 1976 r., przyznający członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych prawo do zasiłku wychowawczego. Zasadność omówionych rozwiązań wzbudziła wątpliwości Rzecznika, które zostały przedstawione w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰⁰. Przedstawiając uzasadnienie przyjętych regulacji w zakresie prawa do zasiłku opiekuńczego Pełnomocnik stwierdził, że ustalenie jednakowego wymiaru procentowego składki na ubezpieczenie chorobowe nie może oznaczać bezwzględnego prawa do jednakowego zakresu świadczeń pieniężnych dla wszystkich ubezpieczonych – niezależnie od okoliczności i specyfiki form wykonywania pracy zarobkowej. Zasiłek opiekuńczy ma na celu

³⁰⁰ RPO/324922/99/III z dnia 26.X.1999 r.

zastąpienie wynagrodzenia utraconego wskutek zwolnienia od pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem lub innym chorym członkiem rodziny. Jest więc świadczeniem związanym z wykonywaniem pracy w rygorach stosunku pracy, w ustalonym od godziny do godziny czasie pracy. Stąd w ustawie z dnia 25.VI.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa ograniczono to prawo do pracowników. Członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych nie świadczą na rzecz spółdzielni pracy w oparciu o umowę o pracę, lecz zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 16.IX.1982 r. prawo spółdzielcze – zdolny do pracy członek spółdzielni ma prawo i obowiązek pracować w spółdzielni w wymiarze ustalonym corocznie przez zarząd, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni. Jak wynika z powyższego przepisu – członek spółdzielni, który musi zapewnić osobistą opiekę choremu dziecku lub innemu choremu członkowi rodziny nie powinien być w tym czasie uznawany za osobę zdolną do pracy, a praca może mu być ewentualnie przydzielana w innym terminie. Z wymienionych powodów członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych nie zachowali również prawa do urlopów wychowawczych, przewidzianych przepisami Kodeksu pracy wyłącznie dla pracowników. Tym samym brak w ich przypadku podstaw do ubiegania się o zasiłki wychowawcze – ponieważ, zgodnie z art. 15a ustawy z dnia 1.XII.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych – zasiłek wychowawczy przysługuje uprawnionemu do urlopu wychowawczego.

I. Ubezpieczenie wypadkowe

W obowiązującym do końca 1998 r. stanie prawnym osoby prowadzące działalność gospodarczą pozbawione były m.in. jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy prowadzeniu działalności. Niepełny

zakres świadczeń dla tej grupy zawodowej uzasadniała niższa stopa procentowa składki na ubezpieczenie społeczne. Mimo wprowadzenia z dniem 1.I.1999 r. obowiązku ubezpieczenia wypadkowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą (art. 12 ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych) oraz jednakowej stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe dla każdego płatnika składek (art. 22 ust. 2 ustawy) – osoby prowadzące działalność gospodarczą w dalszym ciągu pozbawione są prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności. Nadal bowiem obowiązuje nie zmieniony art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, który przewiduje z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności oraz w razie choroby zawodowej jedynie świadczenia rentowe. Skarżący się do Rzecznika w tej sprawie podkreślają, że rozwiązanie to narusza zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰¹ z wnioskiem o uregulowanie tego problemu. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego poinformował, że resort pracy przygotował projekt ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Projekt określa rodzaje świadczeń wypadkowych oraz warunki ich nabywania. Zgodnie z projektem wszystkim grupom osób objętych ubezpieczeniem wypadkowym będzie przysługiwał ten sam katalog świadczeń. Również osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą będą uprawnione m.in. do jednorazowych odszkodowań. Resort będzie proponował, aby nowa ustawa w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą miała zastosowanie do wypadków, które miały miejsce po dniu 31.XII.1998 r.

³⁰¹ RPO/299199/99/III z dnia 21.IV.1999 r.

Do Rzecznika napłynęły skargi od osób wykonujących pracę nakładczą, dotyczące pozbawienia ich od 1.I.1999 r. prawa do ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Skarżący podkreślali, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym korzystali z ochrony ubezpieczenia społecznego na zasadach analogicznych, jak pracownicy. Dotyczyło to również stosowania wobec nakładców przepisów ustawy z dnia 12.VI.1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych³⁰². Nowe regulacje, zawarte w przepisach ustawy z dnia 13.X.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych nie dopuszczają możliwości objęcia ubezpieczeniem wypadkowym osób wykonujących pracę nakładczą (art. 12). Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰³ z prośbą o ustosunkowanie się do tej kwestii. Zdaniem Pełnomocnika pomiędzy osobą wykonującą pracę nakładczą, a pracownikiem występuje zasadnicza różnica – wykonawca pracę nakładczą wykonuje zazwyczaj we własnym mieszkaniu. Ta różnica leży u podłoża decyzji nie objęcia wykonawców ubezpieczeniem wypadkowym. Zgodnie z przepisem § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31.XII.1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą³⁰⁴ – praca nakładcza powinna być wykonywana z zachowaniem przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Nakładca, który nie ma żadnego wpływu na warunki pracy wykonawcy, byłby obciążony składką na ubezpieczenie wypadkowe. Z uwagi na powyższe brak jest uzasadnienia do objęcia nakładców ubezpieczeniem wypadkowym.

J. Zaopatrzenie społeczne służb mundurowych

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ok. 4 tys. skarg od przedstawicieli służb mundurowych, dotyczących pozbawienia ich

³⁰² Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.

³⁰³ RPO/318780/99/III z dnia 7.X.1999 r.

odrębnych i preferencyjnych regulacji emerytalno-rentowych. Z analizy napływających skarg wynika, że niedostosowanie systemu emerytalnego do uwarunkowań, wynikających z pełnienia służby przez funkcjonariuszy służb mundurowych, stanowi podstawową przyczynę ich formułowania. Problem ten został podjęty w wystąpieniu Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów³⁰⁵. Z posiadanych przez RPO informacji wynika, że toczące się prace nad dostosowaniem nowego systemu emerytalnego do specyficznych warunków zatrudnienia, uprawniających dotychczas do wcześniejszej emerytury ze względu na uciążliwe warunki pracy lub szczególnie charakter pracy nie obejmują problematyki systemu emerytalnego służb mundurowych. Tymczasem, jak wskazał Rzecznik w wystąpieniu, odrębne systemy emerytalne dla służb mundurowych występują w wielu krajach i dotyczą niższego wieku emerytalnego, korzystniejszych zasad nabywania prawa i obliczania wymiaru świadczenia, prawa do emerytury częściowej (niepełnej), nabywanej z reguły po 15 latach służby wojskowej. W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że uzasadnione jest utrzymywanie preferencyjnego systemu emerytalnego z uwagi na szczególne warunki pełnionej służby. Także potrzeby oddziaływania na przebieg służby, uzasadnione wymogami polityki kadrowej, uzasadniały utrzymanie odrębnych rozwiązań. W związku z powyższym Rzecznik uznał za celowe przeprowadzenie analizy i oceny skali odrębnych uprawnień, jakie w powszechnie obowiązującym systemie emerytalnym powinny być zachowane z uwagi na szczególny tytuł, jakim jest służba. W odpowiedzi udzielonej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej podkreślono, że koncepcja systemu ubezpieczeniowego ma zdecydowanie więcej zalet niż system zaopatrzeniowy. Z badań opinii społecznej wynika, że system zaopatrzenia emerytalno-rentowego dla służb mundurowych odbierany jest przez większość społeczeństwa jako

³⁰⁴ Dz.U. z 1976 r. Nr 3, poz. 19 ze zm.

³⁰⁵ RPO/298879/99/III z dnia 14.V.1999 r.

nieuzasadniony przywilej, relikw minionej epoki. W konkluzji Minister Pracy i Polityki Społecznej uznał, że obecnie, zaledwie kilka miesięcy po wprowadzeniu w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych, podejmowanie ponownej dyskusji na temat odrębności systemu emerytalnego dla służb mundurowych nie jest uzasadnione.

W wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰⁶ dotyczącym wadliwości niektórych regulacji w zakresie powszechnie obowiązujących zasad zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych Rzecznik wskazał, że unormowania odwołujące się do kryterium wieku emerytalnego nie przystają do systemu zaopatrzenia społecznego służb mundurowych, dla którego właściwym kryterium byłby wymóg odpowiedniej wysługi lat przy określaniu warunków łączenia pobierania emerytury z uzyskiwaniem dochodów z pracy zarobkowej. Regulacja zasad zawieszania i ograniczania wysokości świadczenia pobieranego łącznie z pracą zarobkową, zmiana zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych oraz tryb ich wprowadzania w życie stała się przedmiotem wniosku grupy posłów o zbadanie ich konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku³⁰⁷ stwierdził zgodność nowych zasad waloryzacji z art. 2 Konstytucji RP oraz niezgodność przepisów zmieniających zasady zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości.

Z dniem 1.I.1999 r. przestały obowiązywać przepisy, które wyłączały obowiązek opłacania składek z tytułu prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej przez osoby objęte odrębnymi przepisami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego lub ubezpieczenia społecznego (np. funkcjonariusze służb mundurowych). W tej sytuacji żołnierze zawodowi i

³⁰⁶ RPO/301391/99/III z dnia 3.III.1999 r

³⁰⁷ z dnia 20.XII.1999 r., sygn. akt K. 4/99.

inni funkcjonariusze służb mundurowych, którzy podjęli służbę przed 1.I.1999 r., jako osoby nie podlegające ubezpieczeniom społecznym, muszą, prowadząc pozarolniczą działalność, obowiązkowo opłacać składki na ubezpieczenie społeczne. Taka sytuacja rodzi nierówność ich sytuacji prawnej wobec innych ubezpieczonych, którzy z tytułu dodatkowej działalności gospodarczej mogą się ubezpieczyć dobrowolnie. Problem ten Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego³⁰⁸. W odpowiedzi zapowiedziano zmianę przepisów polegającą na tym, aby osobom, które rozpoczęły służbę przed dniem 1.I.1999 r. i spełniają warunki do podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym m.in. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, stworzyć warunki do podlegania tym ubezpieczeniom dobrowolnie na swój wniosek. Zmiana przepisów została przeprowadzona³⁰⁹.

K. Zaopatrzenie inwalidów wojennych i wojskowych oraz kombatantów

W 1999 r. nie przyjęto zmian w obowiązujących od 1996 r. zasadach ustalania podstawy wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych. Obowiązujące odmienne zasady ustalania podstawy wymiaru świadczeń nowo przyznawanych (kwota bazowa, służąca do obliczania podstawy wymiaru emerytury i renty) oraz podwyższania – w ramach waloryzacji – podstawy wymiaru świadczeń już pobieranych doprowadziły do rozwarstwienia podstawy wymiaru rent inwalidzkich wojennych i wojskowych³¹⁰. Jak wynika z otrzymywanych skarg indywidualnych oraz stanowiska Zarządu Głównego Związku Inwalidów Wojennych RP

³⁰⁸ RPO/321477/99/III z dnia 15.IX.1999 r.

³⁰⁹ ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 110, poz. 1256).

³¹⁰ por. szersze wyjaśnienie problemu w poprzedniej Informacji, s. 124-125.

inwalidzi wojenni *sensu stricto*, uznani za takich z powodu zranień i kontuzji w czasie wojny, a przede wszystkim walki zbrojnej w latach 1939-1945, o najwyższym stopniu niepełnosprawności mają obecnie najniższą podstawę wymiaru rent. Grupa ta liczy ok. 28 tys. osób spośród ok. 110 tys. uprawnionych do świadczeń z tej ustawy. Uzależnienie podstawy wymiaru renty inwalidy wojennego i wojskowego od daty przyznania świadczenia zostało zakwestionowane przez Rzecznika we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego³¹¹. Zdaniem Rzecznika kompensacyjny charakter renty inwalidy wojennego i wojskowego uzasadnia powiązanie wysokości tych świadczeń wyłącznie ze stopniem niezdolności do pracy (uszczerbku na zdrowiu żołnierza), powstałego w związku z działaniami wojennymi (mającymi charakter wojenny) lub ze służbą wojskową. Uzależnienie podstawy wymiaru renty inwalidzkiej i wojskowej od wysokości kwoty bazowej (przeciętnego wynagrodzenia), prowadzące do różnicowania wysokości świadczeń w zależności od daty ich przyznania, pozostaje zatem w sprzeczności z *ratio legis* i prowadzi do nierówności w prawie. Wynikające z tego przepisu różnicowanie jest – zdaniem Rzecznika – naruszeniem zasady równości, wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej różnicowanie poziomu renty inwalidy wojennego i wojskowego w zależności od daty przyznania tego świadczenia powoduje, że art. 11 ust. 1 ustawy jest również niezgodny z art. 19 Konstytucji RP. Wniosek oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy.

Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych stosował praktykę, zgodnie z którą decyzję pozbawiającą uprawnień kombatanckich, wydaną w pierwszej instancji przez Kierownika Urzędu jako naczelny organ administracji, traktował jako ostateczną i podlegającą wykonaniu

³¹¹ RPO/290040/98/III, RPO/279796/98/III z dnia 31.XII.1998 r.

przed rozpoznaniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, złożonego w trybie określonym w art. 127 § 3 Kpa. W rezultacie instytucje realizujące świadczenie z ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego³¹², były zawiadamiane o pozbawieniu uprawnień przed ponownym rozpatrzeniem sprawy. Opisana praktyka stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych³¹³.

Rzecznik podkreślił, że zgodnie z przepisami ustawy o kombatantach utrata uprawnień kombatanckich następuje z chwilą wydania prawomocnej decyzji pozbawiającej tych uprawnień. Prawomocna zaś decyzja to taka, od której nie przysługują żadne zwyczajne środki odwoławcze. W tym znaczeniu jest ona ostateczna w rozumieniu art. 16 Kpa. Wprawdzie w omawianego rodzaju sprawach odwołanie nie przysługuje, jednakże ze względu na konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności (art. 78 Konstytucji), decyzje wydane w pierwszej instancji przez Kierownika Urzędu podlegają także ponownemu rozpoznaniu sprawy przez organ drugiej instancji, w tym przypadku ten, który wydał zaskarżoną decyzję. Do chwili upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy obowiązuje zakaz wykonania decyzji oraz nakaz wstrzymania wykonania decyzji z chwilą złożenia takiego wniosku w terminie. Omawiany wniosek jest zatem środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³¹⁴, bez wyczerpania którego skarga wniesiona do NSA na decyzję wydaną w pierwszej instancji – jako niedopuszczalna – podlega odrzuceniu. Stanowisko przeciwne, prowadzi do naruszenia zasady dwuinstancyjności, a w konsekwencji do podważania zaufania obywateli do Państwa. Rzecznik wnioskował o skorygowanie niewłaściwej praktyki działania Urzędu w takich sprawach. W odpowiedzi Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych podzielił

³¹² Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm., zwana dalej ustawą o kombatantach.

³¹³ RPO/308631/99/III z dnia 23.VI.1999 r.

pogląd Rzecznika, że z przepisu art. 127 § 3 Kpa wynika, że przed rozpoznaniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – złożonego w tym trybie – decyzja, o której mowa, nie może podlegać wykonaniu oraz poinformował, że wydał w tym zakresie pracownikom odpowiednie instrukcje.

Na podstawie otrzymywanych skarg Rzecznik stwierdził, że niektóre decyzje w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich podejmowane są – z upoważnienia Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – przez pracowników tego Urzędu. Upoważnienie pracowników do załatwiania tych spraw wzbudziło wątpliwości Rzecznika, które zostały przedstawione w wystąpieniu do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych³¹⁵. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o kombatantach decyzje w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich podejmuje Kierownik Urzędu. W przepisie tym brak jest klauzuli o umocowaniu Kierownika Urzędu do upoważnienia innych osób do podejmowania decyzji w jego imieniu w sprawie pozbawienia uprawnień kombatanckich. W odpowiedzi na wystąpienie Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych zajął stanowisko, że wieloletnie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podważyło trwającej od dawna w Urzędzie praktyki w zakresie podpisywania decyzji administracyjnych.

L. Stan spoczynku sędziów i prokuratorów

W związku z wprowadzeniem instytucji stanu spoczynku przepisami ustawy z dnia 28.VIII.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych ustaw³¹⁶, sędziowie i prokuratorzy od 1.I.1998 r. zostali pozbawieni prawa do dodatków kombatanckich i innych świadczeń z ustawy o kombatantach, choć posiadają status kombatantów w

³¹⁴ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

³¹⁵ RPO/317687/99/III z dnia 18.VIII.1999 r.

rozumieniu tej ustawy. Rzecznik Praw Obywatelskich już w dniu 8.IX.1998 r. skierował do Prezesa Rady Ministrów wnioski³¹⁷ o podjęcie inicjatywy odpowiedniej zmiany ustawy z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach, umożliwiającej odniesienie przewidzianych w tej ustawie uprawnień do przeniesionych w stan spoczynku sędziów i prokuratorów i naprawiającej ewidentne przeoczenie ustawodawcy. Z odpowiedzi Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych wynikało, że sprawa uprawnień kombatanckich sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku uregulowana zostanie przez Ministra Sprawiedliwości w nowej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości³¹⁸ z prośbą o podanie terminu skierowania do Sejmu rządowego projektu nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że projekt nowej ustawy został już opracowany w resorcie i do końca sierpnia 1999 r. zostanie rozpatrzony przez Radę Ministrów i przekazany Sejmowi. W dniu 9.XI.1999 r. Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjął uchwałę³¹⁹: “Sędzia w stanie spoczynku, pobierający od dnia 1.I.1998 r. w miejsce renty inwalidzkiej z ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, uposażenie według art. 71 § 2 ustawy z dnia 20.VI.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zachowuje prawo do dodatku kombatanckiego oraz ryczałtu energetycznego, przysługujących na podstawie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

³¹⁶ Dz.U. Nr 124, poz. 782.

³¹⁷ RPO/286145/99/III.

³¹⁸ RPO/286145/98/III z dnia 5.V.1999 r.

³¹⁹ sygn. akt III ZP 16/99.

Z dniem 1.I.1999 r. dokonano zmiany zasad obliczania uposażenia rodzinnego. W rezultacie tej zmiany uposażenia rodzinne nie są ustalane w procentach uposażenia, jakie przysługiwało zmarłemu sędziemu (prokuratorowi), lecz od znacznie niższej kwoty, tj. hipotetycznej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, ustalanej według reguł wyrażonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na tle powyższych zmian w stanie prawnym powstało zagadnienie prawne, rozstrzygnięte na wniosek Ministra Sprawiedliwości uchwałą Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej Pracy i Ubezpieczeń Społecznych³²⁰, w której stwierdził on że nowe zasady ustalania wysokości uposażenia rodzinnego nie mają zastosowania do osób, które uzyskały prawo do uposażenia rodzinnego przed dniem 1.I.1999 r. W rezultacie nastąpił zatem podział świadczeniobiorców pobierających uposażenie rodzinne w kwocie wyższej i niższej, w zależności od daty zgłoszenia wniosku o jego wypłatę. Taki podział narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Podejmując sprawę Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa³²¹ z prośbą o stanowisko w tej sprawie. W odpowiedzi Przewodniczący poinformował, że na posiedzeniu w dniu 27.I.1999 r. Rada podjęła uchwałę o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności zmiany zasad obliczania uposażenia rodzinnego z Konstytucją. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich zrezygnował z odrębnego podjęcia tej sprawy. Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa przekazano w dniu 14.IX.1999 r. do Trybunału Konstytucyjnego.

³²⁰ z dnia 21.IV.1999 r., sygn. akt III ZP 6/99.

³²¹ RPO/312797/99/III z dnia 15.VI.1999 r.

Ł. Prawo do zasiłku pielęgnacyjnego

Ustawa z dnia 1.XII.1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych³²² przewiduje zasiłki pielęgnacyjne dla osób, które ukończyły 75 lat lub są niepełnosprawne w stopniu znacznym. Są to świadczenia przysługujące wszystkim obywatelom bez względu na status zawodowy i sytuację materialną, których koszty ponosi w całości budżet państwa. Podstawą do ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego jest dokument stwierdzający wiek oraz orzeczenie o niepełnosprawności, wydane na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych. W świetle przepisów ustawy z dnia 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³²³ do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę niezdolną do podjęcia zatrudnienia, zdolną do wykonywania zatrudnienia w zakładzie pracy chronionej albo w zakładzie aktywizacji zawodowej. Do orzekania o stopniu niepełnosprawności ustawa ta powołała powiatowe zespoły funkcjonujące przy powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz – jako drugą instancję – zespoły wojewódzkie. Z kolei w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS przewidziany jest dodatek pielęgnacyjny do emerytur i rent dla osoby, która ukończyła 75 lat życia albo została uznana za całkowicie niezdolną do pracy i samodzielnej egzystencji. O niezdolności do pracy osób ubiegających się o świadczenia przysługujące na podstawie przepisów o emeryturach i rentach orzeka lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak z powyższego wynika, istnieją zróżnicowane ustawowe kryteria oceny stanu zdrowia w zależności od tego, czy osoba zainteresowana ubiega się o dodatek czy o zasiłek pielęgnacyjny. Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez art. 5 sankcjonuje orzeczenia lekarza

³²² Dz.U. 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

orzecznika ZUS stanowiąc, że orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji jest traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Analogicznej zasady nie przewidują natomiast przepisy nowej ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W związku z tym osoby pobierające emerytury lub renty i mające już stwierdzoną niepełnosprawność w stopniu znacznym, występując o przyznanie dodatku pielęgnacyjnego są kierowane na badanie przez lekarza orzecznika ZUS celem ustalenia istnienia całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji. Problem powstaje gdy emeryt lub rencista ma stwierdzoną niesprawność w stopniu znacznym, a lekarz orzecznik nie stwierdzi całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji. Organ rentowy odmawia takiej osobie przyznania dodatku pielęgnacyjnego. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej³²⁴ Rzecznik zauważył, że istniejące różnice między ustawą zasiłkową a ustawą o emeryturach i rentach w zakresie kryteriów nabywania prawa do zasiłków i dodatków pielęgnacyjnych powinny być jak najszybciej ujednoczone. Zanim jednak to nastąpi nie wydaje się, aby istniały przeszkody prawne w wypłacaniu zasiłków pielęgnacyjnych emerytom i rencistom ze stwierdzoną niepełnosprawnością w stopniu znacznym, nawet gdy nie stwierdzono u nich całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji. Pozbawienie tych osób zasiłku pielęgnacyjnego jest bowiem – zdaniem Rzecznika – naruszeniem art. 14 ust. 3 pkt 4 ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych mówiącego, iż zasiłek pielęgnacyjny przysługuje osobie, która jest niepełnosprawna w stopniu znacznym. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił opinię RPO, że ustawa o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych nie daje podstawy prawnej do odmowy przyznania zasiłku pielęgnacyjnego emerytowi (renciście) legitymującemu się

³²³ Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

³²⁴ RPO/317754/99/III z dnia 5.VIII.1999 r.

prawomocnym orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności tylko dlatego, że lekarz orzecznik ZUS nie uznał go za osobę niezdolną do samodzielnej egzystencji. Powyższe stanowisko znane jest Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Zdaniem Ministra w praktyce działania organów ZUS nie powinny występować przypadki, w których emeryt lub rencista ze stwierdzoną niesprawnością w stopniu znacznym nie uzyskałby zasiłku pielęgnacyjnego tylko dlatego, że nie spełnia warunków do uzyskania dodatku pielęgnacyjnego.

10. Bezrobocie i pomoc społeczna

Rzecznik z własnej inicjatywy podjął sprawę sprzeczności niektórych przepisów ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³²⁵ z wyrażonymi w Konstytucji RP zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2), równości i niedyskryminacji (art. 32 i 33) oraz zabezpieczenia społecznego obywateli pozostających bez pracy nie z własnej woli i nie mających innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2). W celu jej wyeliminowania Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³²⁶ wskazując, że ustawa ta uzależnia skorzystanie z podwyższonego zasiłku przedemerytalnego od rozwiązania stosunku pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy³²⁷ oraz stwarza możliwość skorzystania ze świadczenia przedemerytalnego według złagodzonych kryteriów przez osoby, z którymi stosunek pracy lub stosunek służbowy uległ rozwiązaniu także z przyczyn leżących po stronie pracodawcy³²⁸. Te regulacje nie odnoszą się zatem do osób, których stosunki pracy ustają w wyniku wygaśnięcia stosunku pracy, a więc także na skutek śmierci pracodawcy lub niezaproponowania nowych warunków pracy

³²⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.

³²⁶ RPO/310154/99/VIII z dnia 28.IV.1999 r.

³²⁷ art. 37j ust. 3 i 5.

pracownikom administracji publicznej, którzy tracą dotychczasową pracę w związku z reformą tej administracji³²⁹. W ocenie Rzecznika rozwiązanie takie narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne. Rzecznik wskazał także, że ustawa uzależnia prawo bezrobotnego do zasiłku dla bezrobotnych m.in. od tego, czy w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania prowadził działalność zarobkową, z której osiągał określone ustawą wynagrodzenie lub dochód, albo wystąpiły inne okresy uwzględniane w 365 dniach uprawniających do zasiłku. Ustawa stanowi jednocześnie, że okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych rozpoczyna swój bieg po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania. Zdarza się jednak, że osoby zarejestrowane muszą dochodzić na drodze sądowej wydania świadectwa pracy i uzyskują wprawdzie pozytywne orzeczenie sądowe, lecz po czasie, w którym zasiłek mógłby być przyznany. Zdaniem Rzecznika konieczne jest wprowadzenie przepisu, iż w takich przypadkach okres uprawniający do zasiłku dla bezrobotnych rozpoczyna swój bieg od dnia uprawomocnienia się pozytywnych dla nich orzeczeń sądowych. W udzielonej odpowiedzi³³⁰ Minister Pracy i Polityki Społecznej podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, że zostanie ono przedstawione Sejmowej Komisji Polityki Społecznej. Z informacji uzyskanych w trybie roboczym wynika, iż prace legislacyjne nad omawianą ustawą toczą się już w Sejmie.

Rzecznik Praw Obywatelskich był adresatem skarg na decyzje ośrodków pomocy społecznej odmawiające wypłaty świadczeń pieniężnych określonych przepisami ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej³³¹. Prowadziło to do naruszenia prawa do pomocy społecznej,

³²⁸ art. 37k ust. 1 pkt 2 i 3.

³²⁹ art. 64² Kp i ustawa z dnia 13.X.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872).

³³⁰ pismo z dnia 17.V.1999 r.

³³¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.

ponieważ osoby ubiegające się o pomoc spełniały warunki do jej otrzymania, a decyzje odmowne uzasadnione były wyłącznie brakiem środków finansowych. Kwestie takich naruszeń prawa do pomocy społecznej Rzecznik przedstawił w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³³² podnosząc, że brak odpowiednich środków spowodował ograniczenie wypłaty zasiłków okresowych, które należą do fakultatywnych form pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej podkreślały w uzasadnieniach swych decyzji, że przyznane na 1999 r. środki finansowe wystarczają zaledwie na wypłatę świadczeń obligacyjnych. Rzecznik podkreślił, że decyzje odmowne dotyczą najczęściej bezrobotnych, którzy utracili prawo do pobierania zasiłku. Bezrobocie bowiem jest nadal podstawowym powodem przyznania pomocy społecznej, szczególnie w formie świadczenia pieniężnego. Po utracie zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu czasu jego pobierania bezrobotny, który spełnia kryterium ubóstwa, może ubiegać się o świadczenia z ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej. Z danych o bezrobociu wynika, że z roku na rok maleje udział osób pobierających zasiłki w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Skutkiem ograniczenia prawa do zasiłków z tytułu bezrobocia jest zwiększone zapotrzebowanie na ochronę socjalną bezrobotnych opartą na pomocy społecznej. Zarazem środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczone na roboty publiczne były w 1998 r. w ujęciu realnym o 45% niższe od zaplanowanych w roku ubiegłym. Wobec tak znacznego ograniczenia środków na roboty publiczne, gminy utraciły możliwość prowadzenia działań uzupełniających pomoc społeczną, czyli kierowania ubiegających się o pomoc do wykonywania robót publicznych.

Ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje dla bezrobotnego, który utracił prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia – poza osobami samotnie wychowującymi co najmniej jedno dziecko uprawnionymi do

³³² RPO/312946/99/III z dnia 25.VIII.1999 r.

gwarantowanego zasiłku okresowego – prawa do stałego świadczenia pieniężnego. Na problem ten zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny³³³ stwierdzając, że “kwestia zabezpieczenia bezrobotnych w stałe świadczenia, zapewniające im zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, nie znalazła gwarancji w ustawie o pomocy społecznej”. Na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy można odmówić przyznania zasiłku z uwagi na ograniczone możliwości pomocy społecznej. Również wysokość zasiłku okresowego uzależniona jest od możliwości pomocy społecznej. Decyzje o odmowie przyznania zasiłku podlegają kontroli sądu administracyjnego. Wiele osób biednych i niezaradnych nie jest jednak w stanie dochodzić swych praw przed NSA. Nie jest rzeczą Rzecznika Praw Obywatelskich wypowiedanie się na temat polityki państwa w omawianej dziedzinie. Wydaje się w każdym razie, że ścisły związek między potrzebami w zakresie pomocy społecznej, a sytuacją na rynku pracy powinien doprowadzić do ustanowienia także formalnych relacji między zatrudnieniem a pomocą społeczną. Pożądane byłoby w szczególności określenie obowiązku i zasad współpracy ośrodków pomocy społecznej z urzędami pracy w zakresie zwiększania szans zatrudnienia osób, zwłaszcza zagrożonych trwałym bezrobociem, a także rozważenie możliwości wprowadzenia do pomocy społecznej świadczenia dla osób, które utraciły prawo do zasiłku z tytułu bezrobocia oraz znajdują się w ubóstwie. Z prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny w ciągu ostatnich lat analiz wynika, że ubóstwo lat 90-tych w Polsce częściej dotyczy ludzi młodych, w tym przede wszystkim dzieci. Już w 1998 r. bez mała co druga osoba żyjąca w skrajnym ubóstwie nie miała ukończonych 19 lat, a co trzecia – 14 roku życia. Ograniczenie pomocy społecznej może zatem doprowadzić do naruszenia praw osób należących do grup społecznych, pozostających pod szczególną ochroną zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji i z ratyfikowanym przez Polskę art. 14 ust. 1 Europejskiej Karty

³³³ w orzeczeniu z dnia 13.VII.1993 r., sygn. akt P. 7/92.

Społecznej. Zmiana zakresu świadczeń w ramach nowych rozwiązań prawnych opieranych coraz szerzej na systemach składkowych, jak również ograniczających krąg osób uprawnionych, powoduje rozszerzenie tytułów do korzystania z pomocy społecznej. Z docierających do Rzecznika sygnałów wynika, że istnieją trudności w uzyskaniu przewidzianych w tych przepisach świadczeń. W rezultacie zapowiedź udzielania pomocy społecznej okazuje się w wielu przypadkach zapowiedzią bez pokrycia.

W powołanym wcześniej wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³³⁴ Rzecznika skoncentrowano się na kwestiach dotyczących m.in.:

- braku odpowiedniego zabezpieczenia zadań dotyczących prowadzenia placówek opiekuńczo-wychowawczych, wsparcia dla rodzin zastępczych oraz świadczeń dla usamodzielniających się wychowanków,
- braku realizacji nałożonego na Radę Ministrów obowiązku określenia kryteriów i wysokości świadczenia z wykorzystaniem wyników badań kosztów utrzymania i minimum socjalnego,
- poszerzenia udziału usług opiekuńczych oraz powiększenia bazy placówek pomocy instytucjonalnej,
- naruszania praw nabytych do gwarantowanego zasiłku okresowego,
- regulacji przeniesienia do innego domu pomocy społecznej w uzasadnionych wypadkach bez zgody zainteresowanej osoby,
- zasad potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych należności z tytułu opłat za pobyt w domu pomocy społecznej.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej odnosząc się do kwestii odmów przyznania zasiłków okresowych stwierdził, że ma to miejsce w sytuacjach, gdy bezrobotny odmawia współdziałania przy

³³⁴ RPO/312946/99/III z dnia 25.VIII.1999 r.

realizacji planu uzyskania samodzielności finansowej lub gdy występuje rażąca dysproporcja między udokumentowanym dochodem a rzeczywistą sytuacją rodziny. Minister podkreślił, że w praktyce każda osoba zainteresowana, również najbardziej niezaradna przy pomocy pracownika socjalnego ma możliwość dochodzenia swoich praw przed organem II instancji, a w dalszej kolejności przed NSA. Minister zapowiedział także pilne zakończenie prac nad przyznaniem prawa do gwarantowanego zasiłku okresowego przez okres do ukończenia przez dziecko 15 roku życia³³⁵ oraz zasadami potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych należności za pobyt w domu pomocy społecznej. Odnosząc się do zarzutu, że środki przeznaczone na roboty publiczne w 1999 r. uległy drastycznemu obniżeniu Minister podkreślił, że w 1999 r. stosunek udziału wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu do ogółu wydatków z Funduszu Pracy jest wyższy niż w roku 1998: wyższe środki przewidziano na te formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, które są bardziej skuteczne i efektywne. Z uwagi jednak na ograniczone środki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, mogą one jedynie w ograniczonym zakresie przyczynić się do poprawy sytuacji bezrobotnych i ich rodzin będących w szczególnie trudnej sytuacji materialnej.

Wobec sygnałów o nie wypłacaniu świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej o charakterze obligatoryjnym, w tym w szczególności rent socjalnych, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej³³⁶ z wnioskiem o możliwie pilne podjęcie działań eliminujących przypadki naruszania prawa do pomocy społecznej. Rzecznik podkreślił, że brak środków finansowych nie może stanowić uzasadnienia dla ograniczenia prawa do świadczeń obligatoryjnych z pomocy społecznej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że zostanie uruchomiona ostatnia część środków rezerwowych zaplanowanych w

³³⁵ ustawa z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 79, poz. 885).

³³⁶ RPO/322473/99/III z dnia 12.X.1999 r.

budżecie państwa na 1999 r., z przeznaczeniem na uzupełnienie budżetów wojewodów na zadania rządowe realizowane przez gminy, do których zalicza się m.in. renty socjalne.

Wobec pojawiających się w skargach do RPO argumentów, że problem braku środków na świadczenia z pomocy społecznej może być spotęgowany niewłaściwymi zasadami podziału i gospodarki finansami publicznymi, przeznaczonymi na cele pomocy społecznej Rzecznik wystąpił³³⁷ do Marszałka Sejmu RP z wnioskiem o zlecenie Najwyższej Izbie przeprowadzenia kontroli dla zbadania tego problemu. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik stwierdził m.in., że z bezpośrednich spotkań i rozmów z pracownikami socjalnymi wynika, że najwięcej kontrowersji wywołuje sposób przekazywania dotacji z budżetu państwa do gmin. Dotacje na realizację zadań z pomocy społecznej ustalane są w drugiej połowie roku. Powoduje to trudności w prawidłowym planowaniu pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Zastrzeżenia budziły także zasady przekazywania przez wojewodów środków na zadania zlecone (opóźnienia i niejasne zasady obliczania miesięcznych transz), co powodowało w wielu wypadkach nieterminowe udzielanie świadczeń obligatoryjnych (np. rent socjalnych). Niedoszacowanie budżetu w pierwszej połowie roku wymusza z kolei "kredytowanie" realizacji obligatoryjnych zadań zleconych przez budżety samorządowe. Zagrożenie dotyczy przede wszystkim praw osób bezrobotnych. Zwiększone zapotrzebowanie na pomoc społeczną występuje w regionach północnej części Polski oraz wzdłuż wschodniej granicy Polski. Być może zasady podziału środków budżetu państwa na zadania zlecone nie uwzględniają w dostatecznym stopniu regionalnego zróżnicowania zapotrzebowania na pomoc społeczną. Dotyczy to zarówno podziału na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim. Problemem pozostaje także kwestia prawidłowości adresowania pomocy społecznej do konkretnych osób i rodzin rzeczywiście jej potrzebujących. Skarżący się

do Rzecznika obywatele zwracają uwagę, że pomoc otrzymują także osoby, którym pomoc się nie należy. W odpowiedzi przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej poinformował, iż w dniu 14.X.1999 r. zgłosił do Marszałka Sejmu RP propozycję przeprowadzenia kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na realizację wypłat świadczeń obligatoryjnych pomocy społecznej w 1999 r.

13.I.1999 r. Rzecznik skierował do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wystąpienie w sprawie naruszania praw kobiet oraz dzieci w niektórych schroniskach prowadzonych przez organizacje społeczne, Kościół Katolicki i inne kościoły, związki wyznaniowe, fundacje i stowarzyszenia, które zawarły z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej w tym względzie porozumienie³³⁷. Naruszenia polegały m.in. na zmuszeniu do nieodpłatnej pracy w wymiarze 12 godzin na dobę, zakazie opuszczania schroniska bez zezwolenia, stosowaniu się do instrukcji kierowniczkii schroniska i opiekunki przy sprawowaniu opieki nad własnym dzieckiem. RPO poinformował, że otrzymał w tej sprawie "list otwarty", sygnalizowany przez Centrum Praw Kobiet, trzynastcie innych stowarzyszeń, fundacji i federacji oraz osoby fizyczne działające na rzecz obrony praw kobiet. Rzecznik prosił o informacje o trybie i wynikach kontroli prowadzonych przez właściwą komórkę Ministerstwa w tych domach, a także o koncepcji przewidywanych zmian w organizacji i funkcjonowaniu placówek pomocy społecznej, które świadczą – poza wymaganymi dla domów pomocy społecznej standardami – usługi osobom wymagającym całodobowej opieki. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi z 9.II.1999 r. stwierdził, że udzielanie pomocy osobom bezdomnym jest zadaniem własnym wykonywanym przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które wypełniając zapisy ustawowe m.in.

³³⁷ RPO/312946/99/III z dnia 15.IX.1999 r.

³³⁸ RPO/295395/98/XI.

zlecają prowadzenie placówek działających na rzecz osób bezdomnych przeważnie organizacjom pozarządowym według własnego wyboru. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie zawieranych umów, których przedmiotem są dotacje celowe, wspiera w niewielkim stopniu finansowo funkcjonującą sieć placówek, w ramach posiadanych środków finansowych. Organizacje pozarządowe są samodzielnymi podmiotami, prowadzącymi integralne placówki o określonych przez ich władze statutowe zasadach funkcjonowania i regulaminach określających zasady przebywania w nich osób bezdomnych. Ministerstwo podejmować może wobec nich jedynie działania kontrolne, których celem jest uzyskanie wiedzy o sposobie wykorzystywania przekazanych środków finansowych i określanie zasadności ewentualnego kierowania dalszego wsparcia finansowego do kontrolowanej placówki. Minister zakwestionował część zarzutów zawartych w przekazanym "liście otwartym", wskazując przy tym, że "zamierzone uchwalenie ustawy o współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi (ustawa ta jest obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych), przyczyni się do precyzyjnej selekcji podmiotów ubiegających się o otrzymanie zlecenia na wykonywanie zadań państwowych, z punktu widzenia ich wiarygodności oraz spowoduje bardziej efektywne i roztropne dysponowanie środkami publicznymi".

11. Prawo do ochrony zdrowia

A. Ochrona praw pacjentów w warunkach wprowadzenia reformy ochrony zdrowia

Reforma ochrony zdrowia, wprowadzona w 1999 r., już od pierwszych dni ujawniała niedostateczne przygotowanie zarówno świadczeniodawców, jak i organizatorów ochrony zdrowia, co

powodowało liczne naruszenia praw obywatelskich w ciągu całego roku 1999. Sytuacja, jaka powstała w wyniku protestu lekarzy anestezjologów domagających się poprawy warunków pracy i płacy, któremu towarzyszyły trudności związane z ograniczeniem dostępu pacjentów do świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego, budziła niepokój wielu obywateli. Z docierających do Rzecznika sygnałów wynikało, że nasiliły się sytuacje, w których zagrożone były podstawowe prawa pacjentów.

W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałków Sejmu i Senatu o spowodowanie podjęcia działań, które doprowadziłyby do szybkiego usunięcia powstałych trudności³³⁹. Rzecznik powołał się na to, że zapewnienie obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych jest konstytucyjnym obowiązkiem władz państwowych. W odpowiedzi Prezydent RP wskazał, iż wdrażanie reformy ubezpieczeń zdrowotnych pozostaje w sferze bieżącego zainteresowania jego urzędu i że ma świadomość, iż powstały chaos wywołuje niepokój o bezpieczeństwo zdrowotne obywateli³⁴⁰. Zapewnił Rzecznika, że w przypadku pogłębiania się niekorzystnej sytuacji, podejmie przewidziane w Konstytucji działania. Dyrektor Generalny Gabinetu Marszałka Sejmu powiadomił Rzecznika o zainteresowaniu problemem Sejmowej Komisji Zdrowia³⁴¹. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi Premiera i Marszałka Senatu.

Protest podjęło również środowisko pielęgniarek i położnych niezadowolone ze swojej sytuacji w zakresie wynagradzania i warunków pracy. W tym czasie doszło do usunięcia przez funkcjonariuszy Policji z gmachu Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej protestujących pielęgniarek i położnych. Na prośbę Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych, Rzecznik wystąpił o zbadanie sprawy do Komendanta

³³⁹ pismo z dnia 8.I.1999 r. – RPO/296079/99/I.

³⁴⁰ pismo z dnia 18.I.1999 r.

Głównego Policji³⁴², a do Prokuratora Krajowego³⁴³ o informację, czy organy prokuratury wszczęły postępowanie w tej kwestii, a w przypadku jego niepodjęcia – o rozważenie wszczęcia stosownego postępowania. Komendant Główny Policji³⁴⁴ nie podzielił opinii Naczelnej Rady o “zastosowaniu brutalnej siły”, uznając że działania były prowadzone bez użycia środków przymusu bezpośredniego. Również postępowanie prokuratury nie potwierdziło, aby w przedmiotowej sprawie naruszone zostały przepisy prawa karnego³⁴⁵. W tej sytuacji brak było podstaw do podejmowania dalszych działań przez Rzecznika.

Wprowadzona reforma ochrony zdrowia nie uzyskała wsparcia środowiska medycznego. Chaos pogłębiał niemal powszechny brak znajomości nowych uregulowań prawnych, zbyt późne opublikowanie części aktów wykonawczych, egzekwowanie uzasadnionych wymogów administracyjnych (np. nr Pesel w dokumentacji medycznej) oraz brak przepisów przejściowych (regulujących np. zasady wykupienia leków, zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz lecznicze środki techniczne na podstawie zleceń z 1998 r.). Z listów obywateli oraz doniesień środków masowego przekazu wynikało, że umowy na udzielanie świadczeń między kasami chorych a publicznymi zakładami opieki zdrowotnej zawierane były pod presją czasu i bez zachowania trybu rokowań. Proponowane przez kasy chorych środki finansowe na działalność zakładów oraz limity świadczeń zdrowotnych stwarzały poważne zagrożenie dla realizacji podstawowych zadań statutowych zakładów oraz kompleksowości i jakości świadczeń zdrowotnych. Zaniepokojenie istniejącymi nieprawidłowościami Rzecznik

³⁴¹ pismo z dnia 14.I.1999 r.

³⁴² pismo z dnia 14.VI.1999 r. – RPO/315239/99/I.

³⁴³ pismo z dnia 29.VI.1999 r. – RPO/315239/99/I.

³⁴⁴ pismo z dnia 18.VI.1999 r.

³⁴⁵ postanowienie z dnia 26.VIII.1999 r. Prokuratury Rejonowej w Warszawie o odmowie wszczęcia postępowania.

wyraził w wystąpieniu do Ministra Zdrowia³⁴⁶. W odpowiedzi otrzymał wyjaśnienie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego³⁴⁷ opisujące jedynie przebieg negocjacji w konkretnej sprawie podanej przykładowo w wystąpieniu Rzecznika.

Arbitralność decyzji kas chorych, niskie stawki i brak rozeznania rynku usług medycznych oraz potrzeb zdrowotnych obywateli podnoszona była również w przypadku zawierania umów o świadczenia uzdrowisk. Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego o zbadanie powyższej kwestii oraz podjęcie działań w kierunku umożliwienia dostępu obywateli do lecznictwa uzdrowiskowego³⁴⁸. Otrzymał w tej sprawie obszerne wyjaśnienie Pełnomocnika Rządu³⁴⁹.

Kasy chorych w zasadzie finansują jedynie świadczenia zdrowotne, nie uwzględniając konieczności pobytu w szpitalu z hospitalizowanym noworodkiem lub niemowlęciem matki dziecka. Obciążanie matek kosztami ich pobytu w szpitalu stwarza dla wielu z nich barierę finansową w opiekowaniu się dzieckiem i karmieniu piersią. O rozważenie możliwości pogodzenia interesów publicznych szpitali i kas chorych oraz praw dziecka, Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia³⁵⁰. Otrzymał w tej sprawie wyjaśnienie, w którym Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego³⁵¹ podnosił, że koszty realizacji prawa pacjenta do opieki sprawowanej przez osobę bliską nie mogą obciążać publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a kasy chorych nie dysponują obecnie środkami na pokrycie tych należności.

³⁴⁶ pismo z dnia 29.I.1999 r. – RPO/296805/99/I.

³⁴⁷ pismo z dnia 23.II.1999 r.

³⁴⁸ pismo z dnia 12.III.1999 r. – RPO/302729/99/I.

³⁴⁹ pismo z dnia 8.IV.1999 r.

³⁵⁰ pismo z dnia 1.VII.1999 r. – RPO/315564/99/I.

³⁵¹ pismo z dnia 20.I.2000 r.

Lekarze oraz Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy zwracali się do Rzecznika w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy, podnosząc, że obowiązujące przepisy³⁵² nakładają na lekarzy nadmierne obowiązki o charakterze administracyjnym i finansowym³⁵³. Zastrzeżenia dotyczyły również nadmiernego rozbudowania treści zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy oraz powtarzalności niektórych informacji, a także braku dostatecznej gwarancji ubezpieczonemu prawa do otrzymania zaświadczenia lekarskiego. Wątpliwości te Rzecznik podniósł w wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia³⁵⁴.

W związku ze skargą dyrektorów kilku zakładów leczniczo-opiekuńczych Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia wskazując na potrzebę wprowadzenia odmiennego od obecnego systemu finansowania zakładów leczniczo-opiekuńczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych³⁵⁵. Obecnie kasy chorych nie finansują kosztów wyżywienia i zakwaterowania ubezpieczonego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym i zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym. Koszty te ponoszą pacjenci i są one ustalane w nawiązaniu do dochodów takiej osoby. Opłaty pobierane od pacjentów wynoszą średnio około 7 zł na dzień pobytu, co nie pokrywa rzeczywistych kosztów pobytu w zakładzie. Nie wiadomo, z jakiego źródła powinna być pokrywana różnica.

Kwestia sposobu finansowania przez Skarb Państwa świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom nieubezpieczonym (osoby uzależnione od narkotyków lub od alkoholu oraz osoby psychicznie chore i upośledzone umysłowo) stanowiła przedmiot odrębnego wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia³⁵⁶. Zasady i tryb udzielania tych

³⁵² ustawa z dnia 25.VI.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. Nr 60, poz. 636).

³⁵³ np. RPO/326053/99/I, RPO/325749/99/I, RPO/325917/99/I.

³⁵⁴ pismo z dnia 30.XI.1999 r. – RPO/325749/99/I.

³⁵⁵ wystąpienie z 7.XII.1999 r. – RPO/322382/99/I.

³⁵⁶ wystąpienie z 25.VI.1999 r. – RPO/308734/99/I.

świadczeń nie zostały określone przez Ministra, co utrudniało w znacznym stopniu korzystanie z bezpłatnych świadczeń zdrowotnych przez osoby uprawnione do tego na podstawie odrębnych przepisów. Zakłady opieki zdrowotnej żądały od pacjentów pokrycia kosztów leczenia, bądź, działając na podstawie wewnętrznych zarządzeń dyrektorów, odmawiały świadczeń osobom nieubezpieczonym. Tryb dochodzenia przez zakład opieki zdrowotnej należności za udzielone nieodpłatnie świadczenia zdrowotne został unormowany dopiero przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27.X.1999 r. w sprawie zasad i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń zdrowotnych udzielanych bezpłatnie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej³⁵⁷.

Rzecznik otrzymał skargi od kilkudziesięciu pacjentów przebywających na leczeniu sanatoryjnym na przełomie grudnia 1998 r. i stycznia 1999 r., od których w trakcie leczenia sanatoryjnego domagano się uiszczenia opłaty za koszty wyżywienia i zakwaterowania w nowej, podwyższonej wysokości. Podstawę takich żądań stanowił przepis rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30.XII.1998 r. w sprawie wysokości częściowej odpłatności ubezpieczonego za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatorium uzdrowskim³⁵⁸ przewidujący w sytuacjach, gdy pobyt ubezpieczonego w sanatorium uzdrowskim przypada w okresie obowiązywania różnych stawek odpłatności, przeliczenie wysokości odpłatności w odniesieniu do liczby dni pobytu przypadających na daną stawkę odpłatności. Skarżący twierdzili, że domaganie się od nich podwyższonej opłaty w trakcie leczenia sanatoryjnego jest sprzeczne między innymi z konstytucyjną zasadą niedziałania prawa wstecz, ponieważ wysokość opłaty została ustalona przed przyjazdem do sanatorium, a ponadto sama należność uiszczona najpóźniej pierwszego dnia pobytu. Rzecznik podzielił

³⁵⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 1040.

³⁵⁸ Dz.U. Nr 166, poz. 1263.

powyższe zastrzeżenia. Stanowisko w tej kwestii zostało przedstawione w wystąpieniu do Ministra Zdrowia³⁵⁹. W wystąpieniu powołano się m.in. na zakaz naruszania “interesów w toku”. Wskazano również, że ze względu na opóźnienia w dystrybucji Dziennika Ustaw w wielu przypadkach pacjenci zostali powiadomieni o nowej wysokości opłat w trakcie leczenia sanatoryjnego. Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego podzielił pogląd RPO o niedopuszczalności pobierania opłat według nowych stawek od osób, które rozpoczęły turnus przed 1 stycznia 1999 r. Uznał, że osobom takim przysługuje prawo dochodzenia zwrotu niesłusznie pobranych opłat. Pełnomocnik Rządu nie dopatrywał się natomiast podstaw do kwestionowania dopuszczalności pobierania wyższych opłat od osób, które rozpoczęły turnus po dniu 1 stycznia 1999 r.

W obowiązującym systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego część obywateli płaci bardzo wysoką składkę (od wszystkich przychodów), inni tylko symboliczną, a za licznych składkę opłaca budżet państwa z ogólnych dochodów podatkowych. Istoty tego systemu nie zmienia możliwość rekompensaty składki przez redukcję obciążeń podatkowych. Problem ten był przedmiotem licznych skarg obywateli do Rzecznika. Ponad 280 listów dotyczyło obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne przez osoby uzyskujące przychody z więcej niż jednego źródła³⁶⁰, co zdaniem obywateli uderza w osoby, które często dla poprawy sytuacji materialnej rodziny podejmują legalnie dodatkową działalność gospodarczą. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do ówczesnego Koordynatora Reform Społecznych³⁶¹, podnosząc wątpliwości co do zgodności przepisów ustawy z normami konstytucyjnymi dotyczącymi równego traktowania przez władze publiczne, niedyskryminacji oraz

³⁵⁹ wystąpienie z 3.III.1999 r. – RPO/299200/98/I.

³⁶⁰ np. RPO/297004/99/I, RPO/299558/99/I, RPO/299559/99/I.

³⁶¹ pismo z dnia 17.II.1999 r. – RPO/300438/99/I.

wolności działalności gospodarczej. Rzecznik wskazał na fiskalne intencje przyjętych rozwiązań prawnych oraz ocenił tę dodatkową składkę nie jako składkę ubezpieczeniową, ale jako dodatkowe obciążenie podatkowe, powodujące nierówne traktowanie ubezpieczonych. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego³⁶², które nie usunęło zastrzeżeń i wątpliwości przytoczonych w powołanym wystąpieniu. Rzecznik zwrócił się zatem ponownie, tym razem do Ministra Zdrowia³⁶³. Powołana ustawa nakłada bowiem na osoby, które podejmują dodatkowy wysiłek, obowiązek uiszczania składek na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości odnoszącej się do przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale nawet wówczas, gdy okresowo nie osiągają one dochodu lub też wtedy, gdy rzeczywisty dochód z dodatkowej działalności (a czasami i z podstawowego świadczenia) nie osiąga przewidzianej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne. Prowadzi to do naruszenia konstytucyjnej zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej. Odpowiedź Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej³⁶⁴ ograniczyła się w głównej mierze do powtórzenia stanowiska Pełnomocnika Rządu, nie usuwając podnoszonych wątpliwości naruszenia norm konstytucyjnych. Zastrzeżeń nie usuwa również rządowy projekt noweli ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym przedstawiony Sejmowi dnia 19.X.1999 r.³⁶⁵ W tej sytuacji, Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia³⁶⁶ o udostępnienie dotychczasowej korespondencji w sprawie parlamentarzystom pracującym nad projektem zmiany ustawy oraz rozpatrzenie zastrzeżeń Rzecznika w przedmiotowym zakresie. Lepiej byłoby bowiem uwzględnić te sprawy w

³⁶² pismo z dnia 16.III.1999 r.

³⁶³ pismo z dnia 7.IV.1999 r. – RPO/300438/99/I.

³⁶⁴ pismo z dnia 28.X.1999 r.

³⁶⁵ druk Nr 1456

³⁶⁶ pismo z dnia 19.XI.1999 r. – RPO/300438/99/I.

toku bieżących prac legislacyjnych, niż zwracać się następnie z odpowiednim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Zarzut nierównego obciążania w stosunku do faktycznie osiągniętych dochodów przy ponoszeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne dotyczy również niektórych obywateli zmuszonych przez ustawodawcę do korzystania z dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego, w którym podstawę wymiaru składki stanowi kwota deklarowanego miesięcznego dochodu, nie niższa jednak od kwoty odpowiadającej przeciętnemu wynagrodzeniu³⁶⁷. Ustawodawca nie uwzględnia zatem sytuacji osób, które osiągają szczególnie niskie dochody nakładając na nie obowiązek finansowy niewspółmierny do osiągniętych przychodów. Dodatkowym utrudnieniem dla tych osób jest konieczność osobistego dokonania czynności ubezpieczenia zdrowotnego. W tej sprawie Rzecznik otrzymał listy osób utrzymujących się ze świadczeń przyznawanych przez instytucje zagraniczne (np. z byłych krajów socjalistycznych)³⁶⁸, oraz od osób, których jedynym źródłem dochodu są alimenty³⁶⁹, kilka od kobiet przebywających na urloпах wychowawczych, które podejmują niewielkich rozmiarów działalność gospodarczą³⁷⁰.

Rzecznik zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego w sprawie warunków ubezpieczenia zdrowotnego osób utrzymujących się ze świadczeń przyznawanych przez instytucje zagraniczne³⁷¹, gdyż na wcześniejsze dwa wystąpienia Biuro RPO nie otrzymało satysfakcjonującego wyjaśnienia sprawy. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał pismo dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu³⁷², które nadal nie wyjaśniało wątpliwości podnoszonych w wystąpieniu Rzecznika, odsyłając

³⁶⁷ por. art. 9 ustawy o puz.

³⁶⁸ np. RPO/296047/99/I, RPO/299618/99/I, RPO/304343/99/I.

³⁶⁹ np. RPO/301025/99/I, RPO/303604/99/I, RPO/312369/99/I.

³⁷⁰ np. RPO/301365/99/I, RPO/304231/99/I.

³⁷¹ pismo z dnia 22.X.1999 r. – RPO/305467/99/I.

³⁷² pismo z dnia 17.XI.1999 r.

do rządowej noweli ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Na wystąpienie Biura RPO w sprawie ubezpieczenia zdrowotnego osób, których jedynym źródłem dochodu są alimenty³⁷³, odpowiedzi udzielił dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu³⁷⁴, zapowiadając objęcie wspomnianej grupy osób obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego.

Wątpliwości budzi również opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne przez funkcjonariuszy służb mundurowych, pobierających świadczenia pieniężne³⁷⁵. Rozwiązanie dotyczące tej grupy osób odbiega od trybu przyjętego dla innych obywateli i może być postrzegane jako naruszające konstytucyjną zasadę równości. Zdaniem zainteresowanych, pozbawienie ich możliwości odliczania składki od zryczałtowanego podatku dochodowego powoduje znaczne obniżenie pobieranych świadczeń pieniężnych i pozostaje w sprzeczności z deklaracją o rekompensowaniu składki poprzez zmniejszenie podatku dochodowego. Rzecznik występował w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego³⁷⁶, uzyskując zapewnienie Pełnomocnika o podjęciu nowelizacji stosownych przepisów prawa³⁷⁷. RPO zwrócił się również do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych³⁷⁸.

Powodem niezadowolenia obywateli był system ubezpieczenia zdrowotnego twórców, co znalazło wyraz w listach artystów plastyków i autorów filmowych³⁷⁹. Ze względu jednak na to, że nie chodziło tu o naruszenie prawa, Rzecznik nie mógł w tej sprawie podjąć skutecznej

³⁷³ pismo z dnia 15.III.1999 r. – RPO/301025/99/I, RPO/303604/99/I.

³⁷⁴ pismo z dnia 24.VIII.1999 r.

³⁷⁵ np. na podstawie art. 117 ustawy z dnia 6.IV.1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

³⁷⁶ pismo z dnia 13.IV.1999 r. – RPO/305469/99/I.

³⁷⁷ pismo z dnia 26.IV.1999 r.

³⁷⁸ pismo z dnia 25.V.1999 r. – RPO/309732/99/IX.

³⁷⁹ RPO/303681/99/I, RPO/311294/99/I.

interwencji, ograniczając się jedynie do uzyskania stanowiska Ministra Zdrowia³⁸⁰.

Niezadowolenie z obowiązującego systemu opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne wyrażali również pracownicy polskich placówek zagranicznych. Biuro RPO otrzymało w tej sprawie kilka listów indywidualnych i zbiorowych obywateli, które w większości skierowano według kompetencji do Ministerstwa Zdrowia³⁸¹.

Pomimo zapowiadanego uregulowania sprawy ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacania składki przez niektórych obywateli, do końca 1999 r. nie dokonano zmiany ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, chociaż w tym czasie podejmowano jej nowelizację.

Uregulowania wymaga problem korzystania ze świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego przez cudzoziemców. Ograniczenie możliwości ubezpieczenia zdrowotnego cudzoziemców wyłącznie do osób przebywających na terytorium RP na podstawie karty stałego pobytu lub karty czasowego pobytu wydanej im w związku z udzieleniem statusu uchodźcy ma charakter dyskryminacyjny w odniesieniu do pozostałych legalnie przebywających w Polsce cudzoziemców. Problem ten był podnoszony w kilkunastu listach obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich³⁸² i stał się przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Zdrowia³⁸³. Rzecznik otrzymał zapewnienie Ministra³⁸⁴ o poszerzeniu przy najbliższej nowelizacji zakresu podmiotowego ustawy m.in. o cudzoziemców.

Doprecyzowania wymaga przepis w sprawie zwrotu nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne³⁸⁵, gdyż zdarzają się

³⁸⁰ pismo z dnia 29.III.1999 r. – RPO/303681/99/I oraz odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 25.VIII.1999 r.

³⁸¹ np. RPO/301247/99/I, RPO/303127/99/I, RPO/304918/99/I.

³⁸² np. RPO/304730/99/I, RPO/308080/99/I, RPO/312906/99/I, RPO/327097/99/I.

³⁸³ pismo z dnia 15.VII.1999 r. – RPO/317521/99/I.

³⁸⁴ pismo z dnia 13.VIII.1999 r.

³⁸⁵ art. 29 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

sytuacje odmowy zwrotu przez ZUS błędnie dokonanych wpłat. Skutkami wadliwej interpretacji przepisów ustawy oraz braku reakcji Ministra Zdrowia i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla wyjaśnienia treści tych przepisów obarcza się ubezpieczonych, odmawiając im zwrotu nienależnie opłaconych składek. Rzecznik podjął interwencję w sprawie umożliwienia obywatelom realizacji ich ustawowego prawa do zwrotu nienależnie opłaconych składek bez potrzeby występowania na drogę sądową³⁸⁶.

B. Dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego

Liczne listy obywateli (ok. 70) do Rzecznika wskazują, że dostęp ubezpieczonych do opieki zdrowotnej jest ograniczony. Ograniczenie to wynika z rozbudowanego systemu skierowań wymaganych od lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (lekarza pierwszego kontaktu), niewydolności podstawowej opieki zdrowotnej oraz zmiany zasad działania pogotowia ratunkowego. W efekcie utrudniony jest dostęp ubezpieczonych do lekarzy (kolejki, wyznaczanie odległych terminów wizyt oraz ustalenia diagnozy i podjęcia leczenia), a następnie do leczenia specjalistycznego, jak również zaopatrzenia w niezbędne materiały i sprzęt medyczny³⁸⁷. Sytuację pacjentów pogarsza istniejący nadal system rejestracji na badania lekarskie, diagnostyczne oraz zabiegi, który wyklucza niejednokrotnie możliwość telefonicznego ustalenia wizyty. Zmusza to pacjentów do wielogodzinnego oczekiwania w kolejce. W listach obywateli podnoszony jest również problem braku uzasadnienia merytorycznego dla uzyskiwania skierowania lekarza opieki podstawowej w sytuacjach wymagających oczywistej porady lekarza specjalisty, problem niewystarczającego przygotowania merytorycznego lekarzy rodzinnych do kompleksowego leczenia ubezpieczonych, ograniczenia

³⁸⁶ pismo z dnia 15.XII.1999 r. – RPO/327034/99/I.

³⁸⁷ np. RPO/302087/99/I, RPO/302924/99/I, RPO/303242/99/I.

fachowej opieki medycznej sprawowanej dotychczas przez lekarzy specjalistów oraz koordynacji opieki zdrowotnej nad pacjentem, a także wyposażenia lekarzy rodzinnych w ośrodki budżetowe, z których zakupują oni badania diagnostyczne i świadczenia specjalistyczne. Dostęp do opieki zdrowotnej ograniczają niejasne zasady korzystania ze świadczeń lekarzy specjalistów i specjalistycznych badań diagnostycznych, brak zakresu udzielanych świadczeń (procedur medycznych) przez poszczególnych świadczeniodawców, uchylanie się kas chorych od refundowania kosztów leczenia pacjentów u wszystkich świadczeniodawców ubezpieczenia zdrowotnego, problemy z rozliczaniem kosztów świadczeń między poszczególnymi kasami chorych, ograniczenia w swobodnym dostępie do lekarzy w godzinach popołudniowych, nocnych, w niedziele, święta i dni wolne od pracy, a także ograniczenia w korzystaniu przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego. Zdarza się także, że lekarze oraz kierownicy zakładów opieki zdrowotnej powołując się na zbyt niskie stawki przeznaczone przez kasy chorych na leczenie, zalecają anonimowo wykonanie badań poza placówką zlecającą, uzależniają wykonanie świadczenia (głównie badań diagnostycznych, niektórych zabiegów) od opłaty wniesionej przez pacjenta lub wniesienia dodatkowych opłat na rzecz publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a podczas hospitalizacji oraz wykonywania badań z użyciem środków farmaceutycznych wystawiają recepty na leki i środki do realizacji w aptekach otwartych.

Przedmiotem uzasadnionej krytyki skarżących jest ograniczony dostęp do świadczeń stomatologicznych³⁸⁸. Ubezpieczeni skarżą się głównie na trudności związane z dostaniem się do lekarza stomatologa (oczekiwanie w kolejkach trwa kilka tygodni a nawet miesiące), odległe terminy (nawet kilkuletnie) realizacji zaopatrzenia protetycznego i zbyt ograniczony zakres świadczeń lekarza stomatologa oraz podstawowych materiałów stomatologicznych przysługujących bezpłatnie. Ze szczególną

krytyką spotyka się ograniczenie leczenia endodontycznego do zębów przednich, wprowadzenie odpłatności za świadczenia realizowane na rzecz dzieci i młodzieży, ograniczenie funkcjonowania gabinetów stomatologicznych w szkołach, nieuwzględnienie urazów i wad rozwojowych w obrębie twarzoczaszki, stałych aparatów ortodontycznych oraz zabiegów w znieczuleniu, a także ograniczenia jakościowe i asortymentowe w wykazie podstawowych materiałów stomatologicznych. Zdaniem skarżących, na świadczenia stomatologiczne przeznaczono zbyt małe środki finansowe, a stosowany system finansowania i rozliczania świadczeń (limity punktowe i cenowe) uniemożliwia realizację ustalonego przepisami zakresu świadczeń. Stomatolodzy wskazują, że wykaz podstawowych świadczeń lekarza stomatologa oraz podstawowych materiałów stomatologicznych nie przystaje do współczesnej wiedzy i praktyki w tym zakresie.

Zastrzeżenia obywateli oraz pracowników medycznych dotyczą również dostępu do świadczeń wysokospecjalistycznych³⁸⁹. Limitowanie świadczeń, leków oraz leczniczych środków technicznych, a także ograniczanie zakresu świadczeń pogłębia dotychczasowe trudności w dostępie ubezpieczonych, wydłuża kolejki świadczeń oraz stwarza zagrożenie dla zdrowia pacjentów. Ograniczenia w dostępie do wysokospecjalistycznych świadczeń zdrowotnych oraz brak jasnych kryteriów podziału zadań między Ministerstwem Zdrowia a kasami chorych w zakresie finansowania znacznej części specjalistycznych procedur medycznych (np. endoprotezoplastyki stawów, zabiegów endoskopii, operacji bypassów, wad wrodzonych serca, wszczepiania rozruszników, czy niektórych świadczeń związanych z dializami) powodują ponadto przerzucanie na ubezpieczonych kosztów świadczeń

³⁸⁸ np. RPO/299863/99/I, RPO/301414/99/I, RPO/301719/99/I.

³⁸⁹ np. RPO/301639/99/I, RPO/302893/99/I, RPO/305426/99/I.

zdrowotnych, drogich leków oraz leczniczych środków technicznych stosowanych w związku z tymi procedurami.

Z reformą systemu ochrony zdrowia wiąże się również zagrożenie w zakresie opieki zdrowotnej nad dziećmi. Niedostateczna jest opieka pielęgniarska nad uczniami³⁹⁰, co wiąże się z ograniczaniem zatrudnienia pielęgniarek w szkołach. Zastrzeżenia budzą również ograniczenia w zakresie zapewnienia ciągłej opieki nad kobietami ciężarnymi, opieki i nadzoru pediatrycznego oraz kompleksowej rehabilitacji dzieci i młodzieży, a także zrównanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego dzieci i młodzieży oraz dorosłych.

Powyższe problemy były przedmiotem obszernego wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej³⁹¹. Zdaniem Rzecznika, ograniczenia i nierówność w dostępie do świadczeń zdrowotnych powodują zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Wielu ubezpieczonych, w pierwszej kolejności słabych i biednych, ma utrudniony dostęp do przyzwoitej – na miarę postępu medycyny – opieki zdrowotnej. Sytuację pacjentów pogarsza brak powszechnej wiedzy na temat zakresu bezpłatnych świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego, brak standardów postępowania diagnostycznego i terapeutycznego, brak właściwego nadzoru nad kolejkami do świadczeń zdrowotnych, a także niejasność obowiązujących przepisów oraz różna ich interpretacja przez poszczególne kasy chorych i świadczeniodawców. Wszystko to upoważnia do stwierdzenia, że konstytucyjne prawo obywateli do ochrony zdrowia oraz do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych niezależnie od sytuacji materialnej obywateli³⁹² jest naruszane.

³⁹⁰ np. RPO/303579/99/I.

³⁹¹ pismo z dnia 15.VII.1999 r. – RPO/317521/99/I.

³⁹² art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wątpliwości i zastrzeżeń podnoszonych przez Rzecznika nie usunęła odpowiedź w tej sprawie Ministra Zdrowia³⁹³. Pomimo zapewnień Ministra dotyczących uwzględnienia w przygotowywanej noweli przedmiotowej ustawy wielu uwag Rzecznika, do końca 1999 r. nie przeprowadzono zapowiadanej zmiany ustawy.

Problem dostępu do leczenia podniesiony został w wystąpieniu Rzecznika do Ministra Zdrowia na podstawie listu Członków Klubu Kardiochirurgów Polskich w sprawie zabezpieczenia leczenia chorych z chorobą wieńcową³⁹⁴. Wprowadzane w związku z reformą limitowanie świadczeń, leków oraz leczniczych środków technicznych, a także brak jasnych kryteriów podziału zadań w omawianym zakresie między Ministerstwem a kasami chorych, pogłębił dotychczasowe ograniczenia w dostępie doświadczeń kardiologicznych i kardiochirurgicznych, co prowadzić może do zagrożenia zdrowia i życia pacjentów. Minister Zdrowia w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi³⁹⁵ wskazał na działania podejmowane w kierunku zwiększenia możliwości specjalistycznego leczenia chorób układu krążenia.

Rzecznik zwracał się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie korzystania przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego. Listy obywateli³⁹⁶ oraz doniesienia środków masowego przekazu wskazywały bowiem, że ubezpieczeni oraz ich opiekunowie domowi (głównie rodzice dzieci), opiekunowie w placówkach pobytu ubezpieczonych, a także osoby będące świadkami wypadków, w obawie przed obciążeniem ich kosztami wzbraniają się lub zwlekają z wezwaniem lekarza pogotowia ratunkowego. Ograniczenia w korzystaniu przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego związane są w

³⁹³ pismo z dnia 13.VIII.1999 r.

³⁹⁴ pismo z dnia 8.III.1999 r. – RPO/303206/99/I.

³⁹⁵ pismo z dnia 28.IV.1999 r.

³⁹⁶ np. RPO/305563/99/I, RPO/313082/99/I, RPO/327711/99/I.

dużej mierze z nieprecyzyjnymi przepisami w tym zakresie³⁹⁷. Rzecznik oczekiwał w tej sytuacji podjęcia działań mających na celu uregulowanie powyższej materii w sposób umożliwiający normalne korzystanie przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego. Pomimo podzielenia przez Ministra Zdrowia zastrzeżeń Rzecznika³⁹⁸ oraz potrzeby doprecyzowania stosownych przepisów, dotychczas nie wydano niezbędnych unormowań.

Przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej były wprowadzone przez niektóre kasy chorych limity skierowań na badania diagnostyczne, konsultacje specjalistyczne i leczenie stacjonarne oraz limitu, w ramach którego kasy ponosić będą koszty refundacji ceny leków i materiałów medycznych wydawanych ubezpieczonym³⁹⁹. Nie kwestionując prawa kas chorych do podejmowania działań mających na celu zrównoważenie wydatków z przychodami kasy, Rzecznik podniósł, że gdyby praktyka kas chorych oznaczała administracyjne ograniczanie dostępu obywateli do świadczeń oraz leków, nie znajdowałyby ona oparcia w przepisach obowiązującego prawa. Godziłaby także w prawo pacjenta do uzyskania świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej⁴⁰⁰. W tej sytuacji Rzecznik domagał się szczegółowego zbadania sprawy oraz spowodowania respektowania ustawowych praw obywateli oraz lekarzy ubezpieczenia zdrowotnego. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował Rzecznika⁴⁰¹, że wprowadzony przez jedną z kas chorych sposób ograniczania wydatków na świadczenia zdrowotne nie był w pełni zgodny

³⁹⁷ ustawy o puz oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.XI.1998 r. w sprawie wykazu świadczeń ponadstandardowych (Dz.U. Nr 140, poz. 98).

³⁹⁸ pismo z dnia 7.VII.1999 r.

³⁹⁹ pismo z dnia 24.II.1999 r. – RPO/299781/99/I.

⁴⁰⁰ art. 4 ust. 3 ustawy o puz i art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).

⁴⁰¹ pismo z dnia 1.IV.1999 r.

z zaleceniami resortu zdrowia, co spowodowało wycofanie się kasy z narzucania świadczeniodawcom kwestionowanych limitów.

Ograniczony jest dostęp do opieki zdrowotnej osób przebywających w placówkach opieki całodobowej, głównie w domach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych. Wynika to głównie z ograniczenia zakresu świadczeń zdrowotnych wykonywanych w siedzibach tych placówek, trudności związanych z transportem nieletnich lub niepełnosprawnych pacjentów do zakładów opieki zdrowotnej oraz dostępem do poszczególnych lekarzy⁴⁰². Minister Zdrowia na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie⁴⁰³ wskazał jedynie na obowiązujące uregulowania w tym zakresie oraz tryb zapewnienia świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego. O zainteresowanie się problemem dostępu mieszkańców domów pomocy społecznej do świadczeń zdrowotnych, leków oraz przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych Rzecznik zwracał się również do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej⁴⁰⁴. W odpowiedzi otrzymał pismo, w którym Minister⁴⁰⁵ stwierdził iż mieszkańcy domów pomocy społecznej bez przeszkód korzystają z przysługujących im uprawnień.

Rzecznik zwracał się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o wsparcie działań samorządu Warszawy w sprawie utworzenia odpowiedniego systemu organizacyjnego i finansowego opieki medycznej nad osobami bezdomnymi⁴⁰⁶. W tej sprawie otrzymał jedynie pismo wyjaśniające zasady organizacyjne oraz tryb postępowania wobec osób bezdomnych⁴⁰⁷.

⁴⁰² np. RPO/299850/99/I, RPO/301071/99/I, RPO/319113/99/I.

⁴⁰³ pismo z dnia 15.VII.1999 r. – RPO/317521/99/I oraz odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 13.VIII.1999 r.

⁴⁰⁴ pismo z dnia 15.IX.1999 r. – RPO/320123/99/I.

⁴⁰⁵ pismo z dnia 5.X.1999 r.

⁴⁰⁶ pismo z dnia 1.VII.1999 r. – RPO/316845/99/I.

⁴⁰⁷ pismo z dnia 15.VII.1999 r.

Administracyjne ograniczenie dostępu doświadczeń zdrowotnych miało również miejsce w przypadku odmowy zwrotu kosztów przejazdu do odległego zakładu opieki zdrowotnej⁴⁰⁸ oraz leczenia metodą ozonoterapii. Niektóre kasy chorych, powołując się na opinię Specjalisty Krajowego odmawiają finansowania leczenia metodami nierutynowymi (np. ozonoterapią)⁴⁰⁹.

Naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa oraz pozaprawne ograniczanie uprawnień ubezpieczonych wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów Rzecznik podniósł w wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia w sprawie uzależnienia leczenia protetycznego od terminu wykonania protezy w zależności od tego, czy następowało to przed otrzymaniem interpretacji Ministerstwa Zdrowia, czy po⁴¹⁰. Stanowisko w tej materii prezentowane przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego⁴¹¹, za świadczenia udzielone przed ogłoszeniem wspomnianego stanowiska, trudne jest do podzielenia. Wadliwą interpretacją przepisów przez kasy chorych w pierwszych tygodniach wdrażania reformy ochrony zdrowia i brakiem odpowiednim czasie reakcji Ministra Zdrowia dla wyjaśnienia treści własnego rozporządzenia, obarcza się bowiem ubezpieczonych.

Listy ubezpieczonych, świadczeniodawców oraz doniesienia środków masowego przekazu wskazują na znaczne zróżnicowanie warunków kontraktów na świadczenia ubezpieczenia zdrowotnego zawieranych przez poszczególne kasy chorych oraz zmniejszenie kwot (nawet o 30%) przeznaczanych na umowy dotyczące świadczeń oferowanych ubezpieczonym w 2000 r.⁴¹² Sytuacja ta prowadzi do nierówności w zakresie dostępu do świadczeń. Stwarza również zagrożenie

⁴⁰⁸ np. RPO/318495/99/I.

⁴⁰⁹ np. RPO/296562/99/I, RPO/325502/99/I.

⁴¹⁰ pismo z dnia 10.XI.1999 r. – RPO/320490/99/I.

⁴¹¹ pismo z dnia 21.XII.1999 r.

⁴¹² np. RPO/309030/99/I, RPO/326327/99/I, RPO/328349/I.

bezpieczeństwa obywateli. Zastrzeżenia te Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych⁴¹³, zwracając się o podjęcie działań w kierunku obrony praw osób ubezpieczonych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

Rzecznik otrzymał ok. 70 listów obywateli, głównie emerytów i rencistów oraz osób przewlekle chorych i niepełnosprawnych, a także stowarzyszeń osób chorych na niektóre choroby, wskazujących na istotne ograniczenia w dostępie ubezpieczonych do leków⁴¹⁴. Zdaniem obywateli ze względu na rosnące ceny leków niskie limity cen stwarzają tylko złudzenie możliwości nabywania leków na uprzywilejowanych zasadach, a obowiązujące przepisy⁴¹⁵ nie obejmują niektórych chorób przewlekłych i nadmiernie ograniczają asortyment leków refundowanych w przypadku chorób w nim wymienionych, nie uwzględniając skutecznych leków nowej generacji bądź przewidując zbyt duży udział ubezpieczonego w cenie ich nabycia. Zdaniem lekarzy i farmaceutów, nie stosuje się klarownych zasad przy konstruowaniu wykazu leków podstawowych i uzupełniających oraz wykazu chorób i leków stosowanych w przypadku niektórych schorzeń. Rozwiązania wymaga również problem dostępu ubezpieczonych do drogich leków, które nie zostały objęte zakresem leczenia wysokospecjalistycznego⁴¹⁶, a dostęp do leczenia ogranicza cena leku, możliwości finansowe kas chorych oraz niejasne kryteria kwalifikowania pacjentów do leczenia⁴¹⁷. Ograniczenia powyższe oraz likwidacja tzw. zielonych recept negatywnie wpływają na możliwość nabywania przez

⁴¹³ pismo z dnia 17.XII.1999 r. – RPO/328271/99/I.

⁴¹⁴ np. RPO/296505/99/I, RPO/298359/99/I, RPO/301981/99/I.

⁴¹⁵ rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 9.XII.1998 r. w sprawie wykazu chorób oraz wykazu leków, preparatów diagnostycznych i sprzętu jednorazowego użytku, które ze względu na te choroby mogą być przepisywane bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub częściową odpłatnością (Dz.U. Nr 156, poz. 1028 ze zm.).

⁴¹⁶ na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.XI.1998 r. w sprawie wysokospecjalistycznych procedur medycznych finansowanych z budżetu państwa oraz zasad i trybu udzielania tych świadczeń (Dz.U. Nr 140, poz. 910).

⁴¹⁷ np. RPO/312019/99/I, RPO/322206/99/I, RPO/323552/99/I.

ubezpieczonych leków z aptek otwartych⁴¹⁸. W efekcie część pacjentów zmuszona jest nawet do zaprzestania stosowania niektórych ordynowanych im leków. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Zdrowia⁴¹⁹. W odpowiedzi otrzymał obszerne wyjaśnienie wskazujące na politykę resortu w omawianym zakresie oraz bariery ekonomiczne uniemożliwiające zwiększenie dostępu ubezpieczonych do leków. Przedmiotem wskazanego wystąpienia było również zaopatrzenie w leki zasłużonych honorowych dawców krwi oraz inwalidów wojskowych. Wątpliwości Rzecznika w tym zakresie nie usunęła bowiem interpretacja przepisów przekazana przez Ministerstwo na wcześniejsze wystąpienie w tej sprawie⁴²⁰. Zdaniem Rzecznika, przepisy w tym zakresie wymagają dokładnej analizy i dopracowania w kierunku jasnego określenia uprawnień obywateli do leków. Stanowisko to podzielił Minister Zdrowia zapowiadając sprecyzowanie przepisów przy ich najbliższej nowelizacji.

Rzecznik zwracał się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie możliwości leczenia dziewcząt hormonem wzrostu⁴²¹. Otrzymał w tej kwestii zapewnienie Głównego Inspektora Farmaceutycznego o rozwiązaniu problemu poprzez zaliczenie Zespołu Turnera do procedur wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa⁴²², co nastąpi z dniem 1.I.2000 r.

Ustawowe ograniczenie dotychczasowych uprawnień obywateli do bezpłatnych leków było przedmiotem ok. 50 listów inwalidów wojennych i wojskowych⁴²³. Ograniczenie uprawnień wspomnianej grupy obywateli nastąpiło w drodze ustawy, której Rzecznik nie mógł kwestionować.

⁴¹⁸ np. RPO/290385/99/I, RPO/297681/99/I, RPO/294205/99/I.

⁴¹⁹ pismo z dnia 10.V.1999 r. – RPO/311730/99/I.

⁴²⁰ pismo z dnia 8.III.1999 r. – RPO/299620/99/I.

⁴²¹ pismo z dnia 6.V.1999 r. – RPO/307101/99/I.

⁴²² pismo z dnia 29.VII.1999 r.

⁴²³ np. RPO/297090/99/I, RPO/300887/99/I, RPO/303503/99/I.

Listy obywateli do Rzecznika wskazują, że upowszechnia się praktyka obciążania ubezpieczonych kosztami zastosowania leczniczego środka technicznego (w szczególności endoprotez stawów, implantów kręgosłupowych, soczewek, stentów) oraz praktyka uzależniania wykonania zabiegu od poniesienia przez ubezpieczonego kosztów tego środka⁴²⁴. Część ubezpieczonych nie jest w stanie ponieść takich kosztów (kilka tysięcy złotych) lub – pomimo zakwalifikowania do zabiegu – nie ma określonego rozsądnego terminu jego wykonania w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Działania takie stosowane są przez publiczne zakłady przy akceptacji Ministerstwa Zdrowia oraz kas chorych. O usunięciu powyższych nieprawidłowości oraz zapewnienie ubezpieczonym dostępu do leczniczych środków technicznych Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia⁴²⁵, ale przez ponad 6 miesięcy nie otrzymał odpowiedzi.

Wybór lekarza rodzinnego możliwy jest w zasadzie tylko w większych miejscowościach i miastach, gdzie funkcjonuje znaczna liczba lekarzy oraz przychodzi rejonowych. Także tam podlega ograniczeniom z wynikającym z braku lekarzy rodzinnych i lekarzy cieszącym się zaufaniem pacjentów. Ograniczenie prawa wyboru do lekarzy współpracujących z kasą chorych, do której należy ubezpieczony, nie uwzględnia sytuacji osób przebywających przez znaczną część roku w innym województwie. Ubezpieczony ma prawo wyboru lekarza specjalisty, ale tylko spośród lekarzy współpracujących z kasą chorych, do której należy. Zasada ta stosowana jest w praktyce również w odniesieniu do prawa wyboru szpitala i to pomimo tego, iż ustawodawca nie zawarł takiego warunku w przepisach ustawy. Problem ten był podnoszony w kilkudziesięciu listach obywateli skierowanych do Rzecznika⁴²⁶. Skarżący kwestionują ponadto uznaniowy charakter zgody kasy chorych, brak

⁴²⁴ np. RPO/301792/99/I, RPO/318355/99/I, RPO319272/99/I.

⁴²⁵ pismo z dnia 9. VIII.1999 r. – RPO/319918/99/I.

⁴²⁶ np. RPO/303934/99/I, RPO/304973/99/I, RPO/305639/99/I.

jasnych kryteriów odmowy, jak też stosowany przez kasy uciążliwy system monitoringu skierowań na leczenie w innych województwach.

Stosowana powszechnie praktyka obciążania kosztami świadczeń zdrowotnych ubezpieczonych korzystających z usług szpitali nie związanych z kasą chorych, do której należy ubezpieczony, bez zgody tej kasy, nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Wątpliwości wzbudzają również uzasadnienia ograniczania prawa wyboru lekarza i zakładu do świadczeniodawców powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wątpliwość ta dotyczy głównie skierowań do szpitala oraz do lekarzy specjalistów, zleceń na badania diagnostyczne oraz recept na leki i materiały medyczne wysławiane przez lekarzy i zakłady opieki zdrowotnej, które nie zawarły umowy z kasą chorych na udzielanie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych oraz ordynowanie leków. Zastrzeżenia w powyższych sprawach Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁴²⁷, ale nie otrzymał w tej kwestii odpowiedzi⁴²⁸, która pozwalałaby przyjąć, że sytuacja ulegnie poprawie.

Ograniczanie ustawowych praw ubezpieczonego do wyboru świadczeniodawcy wynika z działania części kas chorych, które odmawiają zawierania kontraktów z pielęgniarkami i położnymi, powołując się np. na wdrażanie systemu kompleksowej i zespołowej opieki lekarsko-pielęgniarskiej. Rzecznik podniósł ten problem w wystąpieniu do Ministra Zdrowia⁴²⁹ podkreślając, że ustawodawca określając prawo ubezpieczonego do wyboru lekarza specjalisty oraz wyboru pielęgniarki, położnej i innych świadczeniodawców nie uzależnił tego prawa od uprzedniego wyboru lekarza rodzinnego oraz pośrednictwa tego lekarza czy też przyjętego w danej kasie chorych systemu zapewnienia świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej. Powyższe działania kas chorych stanowią zatem administracyjne ograniczenie ustawowych praw

⁴²⁷ pismo z dnia 15.VII.1999 r. – RPO/317521/99/I.

⁴²⁸ pismo z dnia 13.VIII.1999 r.

ubezpieczonego do wyboru świadczeniodawcy. Z odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi⁴³⁰, wynika, iż nadzór nad legalnością działania kas chorych sprawuje Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, który jest władny do podjęcia stosownych działań w tej kwestii.

Szczególna sytuacja realizacji prawa do ochrony zdrowia osób niepełnosprawnych omówiona jest w rozdziale poświęconym ochronie praw tych osób.

12. Realizacja prawa do nauki

Tak jak w latach poprzednich wiele zgłaszanych w listach do Rzecznika problemów dotyczyło zadania gmin polegającego na prowadzeniu szkół podstawowych na podstawie ustawy z dnia 7.IX.1991 r. o systemie oświaty⁴³¹. Dotyczyły one zwłaszcza tworzenia, przekształcania likwidacji i reorganizacji szkół publicznych, powoływania i odwoływania dyrektorów szkół⁴³², a w szczególności regulaminów konkursu na dyrektora szkoły oraz powołania komisji konkursowej⁴³³, dowozu dzieci do szkół i kosztów dojazdu dzieci do szkół środkami komunikacji publicznej⁴³⁴ oraz łączenia mandatu radnego lub członka zarządu ze stanowiskiem dyrektora szkoły. W związku z reformą szkolnictwa rozszerzył się katalog spraw z którymi zwracano się do Rzecznika.

Ustawa o systemie oświaty zobowiązała rady gmin do ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów oraz granic ich obwodów. Ponadto na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8.I.1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego⁴³⁵ oraz rozporządzenia

⁴²⁹ pismo z dnia 31.VIII.1999 r. – RPO/321202/99/I.

⁴³⁰ pismo z dnia 23.XI.1999 r.

⁴³¹ tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329.

⁴³² RPO/322936/99/X.

⁴³³ RPO/304291/99/X.

⁴³⁴ RPO/323748/99/X, RPO/312689/99/X.

⁴³⁵ Dz.U. Nr 12, poz. 96.

wykonawczego do tej ustawy z dnia 15.II.1999 r. w sprawie sposobu i terminów dostosowania działalności dotychczasowych szkół podstawowych do wymogów nowego systemu szkolnego oraz tworzenia gimnazjów⁴³⁶ rady gmin zostały zobowiązane do ustalenia do dnia 15.III.1999 r. sieci gimnazjów publicznych prowadzonych przez gminy oraz do określenia ich granic i obwodów. Ustalenie sieci gimnazjów publicznych wymaga zatem dokonania zmian w sieci szkół podstawowych prowadzonych przez gminy, co musi być poprzedzone analizą demograficzną i ekonomiczną.

Kilkanaście spraw, które wpłynęły do Rzecznika, dotyczyło pracowników likwidowanych placówek oświatowych i wiązało się z koniecznością ustalania przez gminy nowej organizacji sieci szkół. Reforma oświaty spowodowała m. in. konieczność uregulowania stosunków pracowniczych z nauczycielami zatrudnionymi w likwidowanych placówkach. Skargi które wpłynęły do Rzecznika wskazywały, iż zwalniani nauczyciele byli w sposób niewystarczający informowani o przysługujących im uprawnieniach oraz możliwościach dalszego zatrudnienia⁴³⁷.

Szczególnie duża liczba listów, zazwyczaj od kilkudziesięcioosobowej grupy wnioskodawców dotyczyła likwidacji placówek oświatowych⁴³⁸. Problemy związane były zarówno z placówkami położonymi w gminach miejskich jak gminach wiejskich. Wnioskodawcy zwracali się do Rzecznika z apelami i żądaniami wpłynięcia na decyzje rady gminy w sprawie utworzenia⁴³⁹ lub likwidacji danej placówki i o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie prawidłowości uchwał podjętych przez rady oraz wyjaśnienie przesłanek, które stały się podstawą tych uchwał⁴⁴⁰. Wnioskodawcy wskazywali na niedogodności

⁴³⁶ Dz.U. z 1999 r. Nr 14, poz. 124.

⁴³⁷ RPO/318543/99/X.

⁴³⁸ RPO/300842/99/X, RPO/305269/99/X, RPO/306001/99/X, RPO/306295/99/X, RPO/306749/99/X i in.

⁴³⁹ RPO/310082/99/X.

⁴⁴⁰ RPO/310055/99/X, RO/323209/99/X.

polegające na przenoszeniu dzieci do innych szkół i likwidację placówek, które najczęściej funkcjonowały przez lata jako małe szkoły gminne, stanowiące jednocześnie nieformalne, lokalne ośrodki kultury⁴⁴¹.

Zgodnie z art. 59 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę jest zobowiązany co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji szkoły zawiadomić rodziców, właściwego kuratora oraz właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego o zamiarze likwidacji. Organem prowadzącym szkołę w rozumieniu ustawy o systemie oświaty jest w tym przypadku gmina, nie zaś wyraźnie wskazany jeden z jej organów (rada gminy lub zarząd). Biorąc pod uwagę, iż rada gminy jest organem stanowiącym w gminie, natomiast zarząd organem wykonawczym, należy uznać, iż rozstrzygnięcie w sprawie likwidacji szkoły powinno być podjęte w formie uchwały przez radę gminy, zawiadomienie natomiast - czyli uchwała o zamiarze likwidacji szkoły - nie musi być podjęta przez radę gminy, powinna jednak poprzedzać uchwałę o likwidacji szkoły. Z reguły rodzice dzieci otrzymywali tę informację dopiero z chwilą podjęcia przez radę gminy wskazanej uchwały o zamiarze likwidacji szkoły. W jednym przypadku, podjętym przez RPO do wyjaśnienia, wymóg zawiadomienia o likwidacji szkoły na 6 miesięcy przed jej likwidacją w ogóle nie został dopełniony⁴⁴². Zawiadomienie o likwidacji następowało w terminie zgodnym z obowiązującymi przepisami, ale de facto w ostatniej chwili, gdy wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do uchwały nie było już możliwe. Uchwała o likwidacji szkoły, tak jak każda inna uchwała organu gminy może być zaskarżona do NSA, o czym RPO informował wnioskodawców⁴⁴³. Jednak nie jest znany Rzecznikowi przypadek uchylenia takiej uchwały.

Jeżeli informacja o przewidywanej likwidacji jednej ze szkół, była przekazywana rodzicom na początku 1999 r. wówczas przeważnie mówiono o

⁴⁴¹ RPO/310055/99/X.

⁴⁴² RPO/323209/99/X.

⁴⁴³ RPO/305168/99/X, RPO/307484/99/X.

niej jedynie jako o rozwiązaniu mało prawdopodobnym, a w niektórych przypadkach ostatecznie likwidacja dotyczyła innej placówki oświatowej niż ta, którą konsultowano z zainteresowanymi⁴⁴⁴. Brak konieczności znacznie wcześniejszego przeprowadzenia konsultacji ze społecznością lokalną oraz faktyczny brak trybu odwoławczego od uchwały rady o likwidacji danej placówki, powodował powstawanie sytuacji konfliktowych⁴⁴⁵, które przeradzały się w strajki rodziców i okupacje placówek szkolnych⁴⁴⁶. Obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku przedstawiania szczegółowych wyjaśnień i motywacji, jakimi kierowała się rada podejmując decyzje o organizacji szkół a z uwagi na skutki społeczne tych decyzji wydaje się, że tak skomplikowane i trudne problemy jak rozmieszczenie i liczba szkół, powinny być rozstrzygane na podstawie obiektywnych kryteriów, co pozwoliłoby na uniknięcie wielu napięć społecznych.

Wnioskodawcy zwracali także uwagę na aspekt społeczny przenoszenia dzieci do innych szkół⁴⁴⁷. Przykładowo w jednej z badanych wsi, liczącej ok. 300 osób, pracujących zawodowo jest zaledwie ok. 20%, a większość stanowią rodziny ubogie, wielodzietne dla których wydłużenie drogi dziecka do szkół spowoduje powstanie nowego, trudnego do zrealizowania rodzaju wydatków – na ubranie, odpowiednie obuwie, wyżywienie w szkolnej stołówce.

Zgodnie z art. 59 ustawy o systemie oświaty, podjęcie uchwały o likwidacji szkoły oraz uchwały o nowej organizacji sieci szkół wiązało się z koniecznością zaopiniowania zamiaru likwidacji przez kuratora oświaty. Wątpliwość Rzecznika budził charakter opinii kuratora. W jednej ze spraw, pomimo negatywnej opinii dotyczącej projektu uchwały o likwidacji szkoły, wydanej przez wizytatora, pełnomocnika kuratorium ds. reformy oświaty,

⁴⁴⁴ RPO/308787/99/X, RPO/307484/99/X.

⁴⁴⁵ RPO/306924/99/X, RPO/323209/99/X.

⁴⁴⁶ RPO/323748/99/X.

⁴⁴⁷ RPO/310055/99/X, RPO/323748/99/X.

dyrektor Delegatury Nadzoru Pedagogicznego wydał opinię pozytywną, tym samym wyrażając zgodę na częściową likwidację szkoły⁴⁴⁸. W innej sprawie⁴⁴⁹ dyrektor Delegatury Nadzoru Pedagogicznego Kuratora Oświaty zauważył, iż warunki lokalowe likwidowanej placówki szkolnej są znacznie lepsze niż szkoły, co do której nie podjęto decyzji o likwidacji, a jej przystosowanie do zwiększonej liczby uczniów wymagało przeprowadzenia prac adaptacyjnych. Zdaniem wnioskodawców bezpośredni wpływ na decyzję rady gminy miały nieformalne powiązania personalne nauczycieli z podejmującymi decyzję radnymi. Sprawa ta została przez Rzecznika podjęta do wyjaśnienia.

Z problematyką zmian w sieci publicznych szkół podstawowych wiąże się kwestia organizacji i finansowania dowozu dzieci do szkół. W myśl art. 17 ustawy o systemie oświaty sieć publicznych szkół podstawowych powinna być tak zorganizowana, by droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała dla dzieci z klas I-IV – 3 km, a dla dzieci z klas V-VIII – 4 km. Jeżeli gmina tak zorganizuje sieć szkół, że droga dziecka z domu do szkoły tę odległość przekracza, na gminie ciąży obowiązek zapewnienia transportu i opieki w drodze z domu do szkoły lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Problem nadal stanowią zasady organizowania dowozu dzieci do szkół oraz sposób dokonywania zwrotu kosztów tych dojazdów. Część gmin podejmuje uchwały wprowadzające ulgi w opłatach za przejazdy, a następnie koszty te refinansuje przewoźnikom, inne wykupują dzieciom bilety. Nadal spory między obywatelami a władzami lokalnymi powoduje fakultatywny charakter zadania wynikającego z art. 17 ust. 3, gdyż w gminach, w których funkcjonuje transport publiczny, nie organizuje się specjalnego transportu w celu dowozu do szkół.

W jednej ze spraw⁴⁵⁰ mieszkańcy gminy zwrócili się do RPO o interwencję w związku ze zróżnicowaniem faktycznych kosztów dowozu

⁴⁴⁸ RPO/323748/99/X.

⁴⁴⁹ RPO/308787/99/X.

⁴⁵⁰ RPO/312689/99/X.

dzieci do szkół. Gmina będąca właścicielem spółki realizującej dowóz dzieci wprowadziła dla dzieci bilety ulgowe na przejazdy środkami komunikacji miejskiej, jednocześnie dotując działalność spółki, nie zawarła natomiast w tym zakresie odpowiedniego porozumienia z gminami sąsiednimi. Sprawa ta została przez Rzecznika podjęta do wyjaśnienia. Do wyjaśnienia została także podjęta została sprawa bezpieczeństwa dowozu dzieci do szkół na drodze o złym stanie technicznym i o bardzo ograniczonej widoczności⁴⁵¹.

Powiadomiono również Rzecznika o problemie związanym z koniecznością dofinansowania dowozu do szkoły podstawowej dzieci niepełnosprawnych na terenie dużego powiatu miejskiego⁴⁵². Szukające oszczędności organy samorządowe mogą ustalić zbyt niskie limity na dowóz specjalnym transportem, co może w praktyce uniemożliwić dzieciom nie mogącym korzystać z sieci komunikacji miejskiej, w związku ze stopniem i rodzajem niepełnosprawności, uczęszczanie do szkoły.

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej⁴⁵³ przedstawiając niektóre problemy dotyczące stypendium socjalnego dla studentów. Obowiązujące przepisy⁴⁵⁴ wskazują na możliwość zróżnicowania treści uczelnianych i wydziałowych regulaminów przyznawania pomocy materialnej, a co z tym się wiąże – zróżnicowania zakresu pomocy materialnej dla studentów poszczególnych uczelni lub wydziałów. Dopuszczalność takiego zróżnicowania musi budzić wątpliwości w związku z konstytucyjną zasadą równości. Minister Edukacji Narodowej napisał⁴⁵⁵, że ze względu na różnice w kosztach utrzymania studentów w dużych i mniejszych miastach Rada Ministrów pozostawiła rektorom i samorządom studenckim swobodę ustalania szczegółowych zasad

⁴⁵¹ RPO/323748/99/X.

⁴⁵² RPO/324430/99/X.

⁴⁵³ wystąpienie z 18.I.1999 r. – RPO/293134/98/I.

⁴⁵⁴ § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22.I.1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.).

⁴⁵⁵ pismo z dnia 3.III.1999 r.

przyznawania świadczeń pomocy materialnej. Obowiązujące uprzednio przepisy nie stwarzały takich możliwości i były wskutek tego powszechnie krytykowane. Przy opracowywaniu nowych przepisów brano pod uwagę zwiększenie roli samorządów studenckich w zakresie stanowienia zasad przyznawania pomocy materialnej i podejmowania decyzji o jej przyznaniu. Kierowano się przy tym przeświadczeniem, że wyeliminuje to nadużycia ze strony ubiegających się o tę pomoc, ponieważ ich sytuacja materialna będzie znana kolegom. Minister poinformował też, że przy pracach nad projektem ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym ma zamiar (co sugerował RPO) ujednoczyć obliczanie i dokumentowanie dochodów rodziny studenta.

Rzecznik w rewizji nadzwyczajnej⁴⁵⁶ od wyroku NSA⁴⁵⁷ w przedmiocie nieprzyjęcia na I rok studiów w Akademii Medycznej w W. zarzucił organom uczelni wydającym decyzje w sprawie uchybienia przepisom Kpa, dotyczącym postępowania dowodowego. Skarżąca nie została przyjęta na studia ze względu na brak jednego punktu do uzyskania minimum kwalifikacyjnego. W odwołaniu od negatywnej decyzji Komisji Rekrutacyjnej podniosła, iż jedno z pytań, na które odpowiedź uznano za nieprawidłową, było sformułowane niejednoznacznie. Rektor Akademii Medycznej utrzymał w mocy decyzję Komisji Rekrutacyjnej, wobec czego Małgorzata R. wniosła skargę do NSA ponawiając zarzut niejednoznaczności pytania egzaminacyjnego. Jest poza sporem, że sprawowana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego kontrola decyzji administracyjnych o odmowie przyjęcia na studia nie obejmuje poprawności pytań egzaminacyjnych. Judykatura przyjmuje, iż przy powstaniu tego rodzaju zastrzeżeń niezbędne jest przeprowadzenie dowodu z biegłego. Sposób przeprowadzenia dowodu z biegłego jest czynnością, której legalność może być przedmiotem oceny Naczelnego

⁴⁵⁶ z dnia 2.VII.1999 r. – RPO/313110/99/I.

⁴⁵⁷ z dnia 10.III.1999 r., sygn. akt II SA/Wr 2103/98.

Sądu Administracyjnego. W przedmiotowej sprawie wypowiedzieli się recenzenci, jednakże nie wiadomo, czy występowali oni w charakterze biegłego oraz czy zachowali oni wymogi obiektywności nie uczestnicząc w czynnościach opracowania lub zatwierdzania zestawów testowych pytań. Dokonana przez właściwe organy Akademii Medycznej ocena prawidłowości pytania kwestionowanego przez skarżącą, powołująca się na brak zastrzeżeń ze strony tychże recenzentów, nie może być zatem oceniona jako działanie zgodne z zasadą prawdy obiektywnej sformułowanej w art. 7 Kpa. W ocenie Rzecznika NSA nie ustosunkowując się do kwestii sposobu powołania recenzentów i wiarygodności ich oceny poprawności pytania egzaminacyjnego naruszył art. 51 ustawy o NSA, nakazujący dokonanie przez sąd administracyjny z urzędu kontroli legalności zaskarżonego aktu administracyjnego oraz postępowania, w ramach którego został wydany ten akt. Sąd Najwyższy w dniu 2.XII.1999 r. – podzielając wywody rewizji nadzwyczajnej – uchylił zaskarżony wyrok NSA i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania⁴⁵⁸.

13. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Książeczki mieszkaniowe i bonifikaty dla kombatantów

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływają skargi od posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

W związku z zarzutem, iż osoby przebywające poza granicami Polski nie mogą dokonać na rzecz swoich osób bliskich cesji wkładów zgromadzonych na tych książeczkach Rzecznik wystąpił do Prezesa Zarządu PKO BP⁴⁵⁹. W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁰, że bank wprowadził

⁴⁵⁸ sygn. akt III RN 108/99.

⁴⁵⁹ pismo z dnia 4.I.1999 r. – RPO/239546/99/V.

już możliwość przepisywania książeczek mieszkaniowych będących własnością osób krajowych przebywających czasowo za granicą na rzecz najbliższych członków rodziny.

W sygnalizowanej poprzednio sprawie⁴⁶¹ wypowiedzenia przez PKO BP posiadaczom książeczek mieszkaniowych umów rachunku bankowego w części dotyczącej wysokości oprocentowania wkładów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów po jej zbadaniu poinformował Rzecznika⁴⁶², iż wydał decyzję nakazującą PKO BP zaniechanie praktyki monopolistycznej polegającej na narzucaniu warunków umowy uzależniających zmianę wysokości oprocentowania wkładów od sytuacji gospodarczej i zmian na rynku pieniężnym. Warunki te - w ocenie Prezesa UOKiK – uniemożliwią bowiem w przyszłości ocenę, czy rzeczywiście wystąpiły okoliczności, od zaistnienia których uzależniono zmianę wysokości oprocentowania i czy w związku z tym zmiana oprocentowania jest obiektywnie usprawiedliwiona, a także czy skala zmian oprocentowania odpowiada w sposób proporcjonalny okolicznościom, które warunkują wysokość oprocentowania.

W związku ze skargami dotyczącymi wysokości nakładów, które – zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii⁴⁶³ – uprawniają właścicieli książeczek mieszkaniowych do żądania wypłaty premii Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Finansów⁴⁶⁴ zwracając uwagę, że zgodnie z przepisami rozporządzenia niektóre osoby mogą żądać wypłaty premii, po poniesieniu nakładów w wysokości 20% kosztów inwestycji mieszkaniowej, inne osoby muszą natomiast ponieść

⁴⁶⁰ pismo z dnia 5.II.1999 r.

⁴⁶¹ por. poprzednia Informacja RPO, s. 164-165.

⁴⁶² pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11.VIII.1999 r.

⁴⁶³ rozporządzenie z dnia 7.V.1996 r. (Dz.U. Nr 57, poz. 259, z 1997 r. Nr 144, poz. 963).

⁴⁶⁴ pismo z dnia 11.I.1999 r. – RPO/191433/99/V.

nakłady w wysokości co najmniej 60% kosztów inwestycji. Taki stan prawny jest odbierany przez tę ostatnią grupę obywateli jako niesprawiedliwy, stąd niezbędne jest wyjaśnienie powodów, którymi kierował się normodawca wprowadzając wskazane zróżnicowanie. Odpowiadając na wystąpienie Minister Finansów wskazał⁴⁶⁵, że w przypadku budowy domu jednorodzinnego 20% próg zaawansowania budowy uprawniający do premii wynika z warunków umowy łączącej właścicieli książeczek mieszkaniowych z bankami. O ile zaś odstąpienie od budowy własnego domu jednorodzinnego jest zjawiskiem bardzo rzadkim, to odstąpienie od umowy o wybudowanie lokalu (gdzie trzeba udokumentować poniesienie 60% kosztów budowy) jest zjawiskiem częstym. Wycofanie się zaś z umowy powoduje obowiązek zwrócenia pobranej premii gwarancyjnej. Z kolei brak jest możliwości odtworzenia raz zlikwidowanego rachunku bankowego książeczki mieszkaniowej. W konsekwencji właściciel książeczki, który wycofa się z umowy o wybudowanie lokalu bezpowrotnie traci prawo do premii gwarancyjnej. Dlatego też ustanowiony w tym przypadku na poziomie 60% próg zaangażowania finansowego stwarza – w ocenie Ministra Finansów – znacznie większe prawdopodobieństwo, iż właściciel książeczki nie wycofa się z zawartej umowy, a tym samym nie utraci prawa do premii gwarancyjnej.

Do Rzecznika zwracają się kombatanci, którym władze gmin odmawiają uwzględnienia przy zakupie od gminy lokalu mieszkalnego bonifikaty przysługującej na podstawie przepisów ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴⁶⁶. Prowadzone przez Rzecznika w indywidualnych sprawach interwencje ujawniły, iż przyczyną odmowy uwzględnienia bonifikat jest brak możliwości ich zrefundowania gminom. Wskazana ustawa

⁴⁶⁵ pismo z dnia 12.II.1999 r.

⁴⁶⁶ ustawa z dnia 24.I.1991 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.).

przewiduje, iż bonifikaty powinny być refundowane ze środków budżetu państwa. Tymczasem w budżecie państwa na rok 1999 nie zaplanowano żadnych środków finansowych na ten cel. Z wyjaśnień uzyskanych z Ministerstwa Finansów wynikało, że w ustawie budżetowej na rok 1999, jak też w projekcie tej ustawy na rok 2000, środki na wskazany cel nie zostały zabezpieczone na skutek braku wniosku Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Dlatego też Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Finansów⁴⁶⁷ zwracając uwagę, iż taki stan rzeczy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa prawa. Dlatego – zdaniem Rzecznika – należy znaleźć rozwiązanie, które z jednej strony zapewniłoby kombatantom faktyczną możliwość realizacji uprawnień przyznanych im w przepisach prawa, zaś gminom – możliwość refundacji udzielonych kombatantom bonifikat. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi Minister Finansów stwierdził⁴⁶⁸, iż w projekcie budżetu na rok 2000 nie ujęto kwoty na realizację refundacji ulg z uwagi na brak przepisów wykonawczych. Jednak w przypadku udzielenia przez gminy w 2000 r. przy zakupie lokalu niżek dla kombatantów Minister podejmie działania umożliwiające zwrot gminom kwot stanowiących równowartość bonifikaty. Niezależnie od tych doraźnych działań Minister zadeklarował, że wystąpi z inicjatywą dokonania stosownej nowelizacji ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego.

B. Budownictwo socjalne i społeczne

Do Rzecznika wpływają od lat skargi od osób, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swych elementarnych potrzeb mieszkaniowych. Problematyka ta była już przedmiotem kilkakrotnych

⁴⁶⁷ pismo z dnia 1.X.1999 r. – RPO/315957/99/V.

⁴⁶⁸ pismo z dnia 28.X.1999 r.

wystąpienie Rzecznika⁴⁶⁹, jednakże jak dotąd stan prawny w tym zakresie nie uległ żadnym zasadniczym zmianom. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik po raz kolejny wskazał⁴⁷⁰, że w obowiązującym systemie prawa zobowiązania do zapewnienia zaspokojenia elementarnych potrzeb mieszkaniowych osób biednych spoczywają na organach władzy publicznej. W myśl bowiem przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁴⁷¹ zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. W celu realizacji tego zadania ustawa o najmie lokali wyodrębniła tzw. “mieszkaniowy zasób gminy”. Obowiązkiem gminy jest tworzenie tego zasobu w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych i utrzymywanie go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach. Obowiązek ten bardzo często nie jest realizowany. Gminy nie posiadają bowiem odpowiednich zasobów mieszkaniowych, ani dostatecznych środków na ich stworzenie. Brak też jest rozwiązań prawnych sprzyjających rozwojowi budownictwa socjalnego, w tym poprzez stworzenie zadowalających zasad jego finansowania. Z jednej strony istnieją więc regulacje prawne przyznające obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej prawo do korzystania z pomocy władzy publicznej w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, z drugiej zaś – brak jest regulacji prawnych, które umożliwiłyby zrealizowanie tych uprawnień. W związku z tym – w ocenie Rzecznika – można mieć wątpliwości, czy stan ten daje się pogodzić z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, nakładającym na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i czy w wystarczającym stopniu realizowana jest funkcja państwa polegająca na udzielaniu szczególnej pomocy rodzinom

⁴⁶⁹ por. Sprawozdanie RPO za okres od 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r., s. 140-142.

⁴⁷⁰ pismo z dnia 11.I.1999 r. – RPO/293860/98/V.

znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o podjęcie działań, które zapewniłyby realizację wskazanych dyrektyw konstytucyjnych. W przekazanym Rzecznikowi stanowisku Prezes UMiRM stwierdził⁴⁷², że kontynuowane jest wdrażanie programu społecznego budownictwa czynszowego. Możliwość realizacji tego budownictwa stworzyła ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁴⁷³ określająca ramy prawne i warunki wspomagania przez państwo budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Mieszkania na wynajem zrealizowane przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe pozwolą – zdaniem Prezesa tego Urzędu – na poprawę standardu zamieszkania rodzin, które przeprowadzając się do nich zwolnią zajmowane dotychczas mieszkania komunalne o niższym standardzie. Odzyskane w ten sposób mieszkania powinny być zaś przekwalifikowane na mieszkania socjalne. Nie jest natomiast celowe – w ocenie Prezesa UMiRM – podjęcie inicjatywy stworzenia dla gmin preferencyjnych kredytów i udogodnień w celu budowy mieszkań socjalnych. Byłoby bowiem niecelowe przeznaczanie środków z budżetu państwa na powiększenie zasobów socjalnych o obniżonej wartości użytkowej. Prezes UMiRM proponuje dla osób najuboższych i rodzin chwilowo pozbawionych mieszkania socjalny program mieszkaniowy obejmujący budowę pensjonatów socjalnych, schronisk i noclegowni.

W związku z informacjami prasowymi oraz wpływającymi skargami Rzecznik podjął sprawę funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego. W piśmie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzecznik zwrócił uwagę⁴⁷⁴, iż występują przypadki, gdy

⁴⁷¹ ustawa z dnia 2.VII.1994 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.)

⁴⁷² pismo z dnia 4.II.1999 r.

⁴⁷³ ustawa z dnia 26.X.1995 r. (Dz.U. Nr 133, poz. 654 ze zm.).

⁴⁷⁴ pismo z dnia 17.II.1999 r. – RPO/294781/99/V.

towarzystwa budownictwa społecznego pobierają od swoich przyszłych najemców kaucje mające na celu pokrycie należności wynajmującego z tytułu najmu, których wysokość może sięgać 10% wartości odtworzeniowej lokalu, jeszcze przed rozpoczęciem budowy budynku mieszkalnego. W istocie pobieranie kaucji w takim przypadku jest ukrytą formą współfinansowania przez najemców inwestycji budowlanej. Potencjalni najemcy są również zobowiązani przez niektóre towarzystwa do wpłacania na ich rzecz wpisowego, a więc świadczenia finansowego w ogóle nie przewidzianego przepisami prawa. Ponadto skarżący sygnalizują, że niektóre towarzystwa budują lokale mieszkalne przede wszystkim w celu ich odsprzedaży i nie realizują podstawowego celu, jakim jest budowa domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił pogląd Rzecznika⁴⁷⁵, wyjaśnił jednak, iż jego kompetencje sprowadzają się do zatwierdzenia umów oraz statutów towarzystw pod względem zgodności z prawem i nie dają mu możliwości szerszej ingerencji w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w działaniu towarzystw, stąd też rozważana jest możliwość ustawowego uregulowania mechanizmów przeciwdziałania sytuacjom patologicznym, jakie mogą pojawić się w niektórych towarzystwach budownictwa społecznego. Zmiany takie nie zostały jednak wprowadzone przy okazji nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁴⁷⁶.

C. Ochrona prawa do mieszkania

Problematyka braku spójnego systemu prawnego w zakresie sprzedaży mieszkań zakładowych była wielokrotnie podejmowana przez

⁴⁷⁵ pismo z dnia 15.III.1999 r.

⁴⁷⁶ ustawa z dnia 4.XI.1999 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 108, poz. 1226).

Rzecznika⁴⁷⁷ jednak nie spowodowało to zmiany przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. Dlatego Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP⁴⁷⁸ wskazując na brak systemowych rozwiązań prawnych w zakresie sprzedaży mieszkań w prywatyzowanych zakładach pracy. Istniejące przepisy w sposób przypadkowy wprowadzają ulgi i preferencje przy zakupie mieszkań przez pracowników. Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika także, iż coraz częściej zdarzają się sytuacje, w których spółki z udziałem Skarbu Państwa nie wyrażają zgody na sprzedaż mieszkań swoim pracownikom pomimo ofert składanych przez tych pracowników, a następnie sprzedają całe kompleksy budynków mieszkalnych osobom z zewnątrz. Osoby te w bardzo krótkim czasie po zawarciu transakcji oferują sprzedaż lokali w tych budynkach ich najemcom po cenach o wiele wyższych, niż cena zakupu od spółki z udziałem Skarbu Państwa. Skarżący wskazują, iż jedynie wybrane grupy obywateli mogą korzystać z ulg i przywilejów w postaci prawa pierwszeństwa, inne zaś grupy albo są pozbawione w ogóle możliwości nabycia mieszkań albo muszą ponosić pełne koszty ich nabycia. W swym wystąpieniu Rzecznik zwrócił się o przeanalizowanie tych zarzutów, zwłaszcza w zakresie potrzeby zapewnienia najemcom prywatyzowanych zakładowych zasobów mieszkaniowych prawa pierwszeństwa przy zakupie zajmowanych mieszkań. W sprawie tej do Rzecznika wpłynęło również stanowisko Ministra Skarbu Państwa⁴⁷⁹, który stwierdził, że jednym z powodów zgłaszanych przez lokatorów protestów są różne zasady gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, a zwłaszcza stosowania przy sprzedaży mieszkań różnych preferencji i bonifikat. W związku z tym Ministerstwo udziela pomocy prawnej w pracach nad poselskim projektem w sprawie wydzielenia dla potrzeb uwłaszczenia zasobów mieszkaniowych

⁴⁷⁷ por. poprzednia Informacja RPO, s. 168-169.

⁴⁷⁸ pismo z dnia 11.X.1999 r. – RPO/323944/99/V.

w przedsiębiorstwach państwowych i spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa. Niezależnie od tego Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przygotowuje rządowy projekt ustawy, która ma w sposób kompleksowy i jednolity określić zasady gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, najmu lokali w tych zasobach oraz sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych, w tym stosowania preferencji i bonifikat.

Część skarg dotyczyła sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe". Skargi te dotyczyły braku możliwości skorzystania przez zainteresowanych wykupem lokali mieszkalnych z bonifikat. Chodziło zwłaszcza o osoby, które pozostały w kolejowych lokalach mieszkalnych po śmierci najemców. Zgodnie z przepisami ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe"⁴⁸⁰ prawo nabycia lokalu mieszkalnego przysługuje m.in. osobom, które zajmują lokal mieszkalny na podstawie umowy najmu lub które są uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu lokalu w razie śmierci najemcy. Sprzedaż lokali następuje zaś po cenie ustalonej na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, pomniejszonej o 6% - za każdy rok pracy najemcy w PKP albo o 3% - za każdy rok najmu mieszkania od PKP. Ponadto na wniosek osoby uprawnionej do wstąpienia w stosunek najmu, która pozostała w lokalu po śmierci najemcy, uwzględnia się, zamiast zaliczonego jej okresu pracy lub najmu, okres pracy najemcy w PKP. W wystąpieniu do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej Rzecznik zwrócił jednak uwagę⁴⁸¹, iż w stosunku do osób bliskich najemcy, które pozostały w lokalu mieszkalnym po jego śmierci przepisy dotyczące ulgowych zasad nabycia będą miały zastosowanie w niezwykle ograniczonym zakresie. Pod rządami ustawy Prawo lokalowe⁴⁸² mieszkania

⁴⁷⁹ pismo z dnia 25.X.1999 r.

⁴⁸⁰ ustawa z dnia 6.VII.1995 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.).

⁴⁸¹ pismo z dnia 31.III.1999 r. – RPO/303053/99/V.

⁴⁸² ustawa z dnia 10.IV.1974 r. (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.).

kolejowe były bowiem mieszkaniami funkcyjnymi, a następnie mieszkaniami zakładowymi. W związku z tym nie miały do nich zastosowania przepisy o wstąpieniu w stosunek najmu po śmierci najemcy. Osoby zainteresowane, które nie wstąpiły w stosunek najmu po śmierci najemcy, nie mogą korzystać z uprawnienia do zaliczenia okresu pracy najemcy w PKP. Stan prawny, w którym normodawca ustanawia określone uprawnienia obywateli, uzależniając ich uzyskanie od spełnienia warunków, które w świetle obowiązującego prawa nie mogą być spełnione, narusza w ocenie Rzecznika konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa (art. 2 Konstytucji RP). Dlatego też Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań mających na celu rzeczywiste zapewnienie osobom bliskim, które pozostały w lokalach kolejowych po śmierci najemców prawa do korzystania ze zniżek przy zakupie tych lokali. W odpowiedzi Minister Transportu i Gospodarki Morskiej podzielił argumentację Rzecznika i poinformował, że w przygotowywanym projekcie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP zrezygnowano w stosunku do osób bliskich najemcy z warunku wstąpienia w stosunek najmu. Ustawa ta nie została jednak dotychczas uchwalona.

Rzecznik zakwestionował również kryterium, którym posłużył się ustawodawca określając ustawowe prawo pierwszeństwa przy zakupie lokali mieszkalnych od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁴⁸³ prawo pierwszeństwa zostało przyznane tylko tym najemcom lokali mieszkalnych, którzy wstąpili w stosunek najmu przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej. Najemcy, których stosunek najmu został nawiązany na podstawie umowy cywilnoprawnej lub po dniu 12.XI.1994 r. zostali wyłączeni z ustawowego

⁴⁸³ ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.).

prawa pierwszeństwa. Rzecznik takie rozwiązanie uznał za niezgodne z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i wniósł w tej sprawie stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸⁴. Trybunał Konstytucyjny podzielił argumenty Rzecznika i uznał, iż zakwestionowany przez Rzecznika przepis art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przez najemców, których stosunek najmu nie został nawiązany przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale jest niezgodny z zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej⁴⁸⁵.

W dalszym ciągu wiele skarg kierowanych do Rzecznika dotyczyło orzekanej przez sądy eksmisji z lokali mieszkalnych bez prawa do lokalu socjalnego. Problem ten poruszył Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁴⁸⁶ wskazując, że jest to okoliczność, która może prowadzić do bezdomności osób biednych. Ponadto stosownie do postanowień ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyroków eksmisyjnych nie wykonuje się w okresie od dnia 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeśli zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Jednak zakazem nie są objęte eksmisje prowadzone w celu opróżnienia lokali mieszkalnych, które są zajmowane na podstawie innych tytułów prawnych (np. spółdzielczego prawa do lokalu). Rozwiązanie takie poważnie godzi w podstawowe prawa człowieka, tj. prawo do życia i zdrowia, a także narusza, ze względu na zapewnienie ochrony jedynie wybranej grupie obywateli (tj. osobom usuwanym z lokalu, który był przedmiotem najmu), konstytucyjną zasadą równości (art.

⁴⁸⁴ wniosek z dnia 21.IX.1998 r. – RPO/264781/98/V.

⁴⁸⁵ wyrok z dnia 21.IX.1999 r., sygn. akt K. 6/98.

32 Konstytucji RP). Udzielając odpowiedzi Rzecznikowi Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast poinformował⁴⁸⁷, że uznanie potrzeby zapewnienia ochrony osobom zajmującym lokale na podstawie innych tytułów prawnych, zarówno w zakresie możliwości przyznania prawa do lokalu socjalnego jak i okresu ochronnego, znalazło swój wyraz w przygotowanym projekcie ustawy o najmie lokali i ochronie lokatorów. Zapowiadane przez Prezesa UMiRM rozwiązania prawne istotnie znalazły się w skierowanym do Sejmu rządowym projekcie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk sejmowy Nr 1431).

W dalszym ciągu nie została rozwiązana sygnalizowana przez Rzecznika⁴⁸⁸ sprawa braku spójnych rozwiązań prawnych w zakresie egzekucji orzeczeń eksmisyjnych.

Sprawa procedury ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb wypłaty dodatków mieszkaniowych sygnalizowana w poprzedniej informacji⁴⁸⁹ była kontynuowana. Podejmowane w tej sprawie przez Rzecznika działania zakończyły się niepowodzeniem. Ustawa o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000⁴⁹⁰ utrzymała dotychczasową niekorzystną procedurę ustalania takiego dochodu. Według tej procedury osoba prowadząca działalność gospodarczą nie mogła zadeklarować dla potrzeb przyznania dodatku mieszkaniowego kwoty niższej, niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nawet jeśli w rzeczywistości jej dochód był oczywiście niższy. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 39a ust. 2

⁴⁸⁶ pismo z dnia 11.I.1999 r. – RPO/293860/99/V.

⁴⁸⁷ pismo z dnia 4.II.1999 r.

⁴⁸⁸ por. poprzednia Informacja RPO, s. 165-166.

⁴⁸⁹ s. 160-161.

⁴⁹⁰ ustawa z dnia 17.XII.1998 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1119).

ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (wprowadzającego wskazaną procedurę ustalania dochodu) z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej⁴⁹¹. Rzecznik zwrócił uwagę, że taka procedura ma charakter dyskryminacyjny. Prowadzi bowiem do tego, iż nawet wówczas, gdy wnioskodawca potrafi udokumentować (np. stosownym zaświadczeniem urzędu skarbowego), że jego dochód jest niższy, niż dochód określony zaskarżonym przepisem, rzeczywisty dochód nie jest brany pod uwagę przy rozpatrywaniu przez organ administracji publicznej sprawy o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Wniosek czeka na rozpoznanie.

Rzecznik podejmował działania w zakresie dodatków mieszkaniowych także w związku z niewłaściwą praktyką stosowania przepisów obowiązujących w tym zakresie. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazał⁴⁹², iż otrzymuje skargi świadczące o tym, że przy przyznawaniu dodatków mieszkaniowych do dochodu stanowiącego podstawę przyznania i obliczenia takiego dodatku zalicza się także wysokość dodatku mieszkaniowego, jeżeli był on już uprzednio przyznany i wypłacany w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia kolejnego wniosku o przyznanie dodatku. Literalne brzmienie przepisów obowiązujących w omawianym zakresie mogłoby wprawdzie uzasadniać tezę, że do dochodu należy również doliczyć przyznany już uprzednio dodatek mieszkaniowy. Teza taka – zdaniem Rzecznika – prowadziłaby jednak do wniosków nie dających się pogodzić z regułami wykładni celowościowej. Dodatek ma na celu zrekompensowanie osobom uzyskującym niskie dochody skutków obciążenia budżetów domowych zwiększonymi wydatkami na utrzymanie mieszkania. Stąd też zaliczenie uprzednio uzyskanego dodatku mieszkaniowego do dochodu danej osoby powodowałoby, że pomimo

⁴⁹¹ wniosek z dnia 31.V.1999 r. – RPO/298364/99/V.

⁴⁹² pismo z dnia 29.I.1999 r. – RPO/292472/99/V.

rzeczywistego braku zmian w strukturze i wysokości dochodów, osoba ta "karana" byłaby za korzystanie z pomocy władzy publicznej obniżką lub odmową wypłaty dodatku na dalszy okres. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzielił stanowisko Rzecznika⁴⁹³ i poinformował, iż w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi w przygotowywanym projekcie ustawy o dodatkach mieszkaniowych znajdzie się przepis stwierdzający, że do dochodu nie wlicza się dodatku mieszkaniowego. Przepis taki został umieszczony w skierowanym do Sejmu rządowym projekcie ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁴⁹⁴.

Sygnalizowana⁴⁹⁵ przez Rzecznika sprawa spadkobierców, którzy nie dokonali w przewidzianym przez prawo terminie czynności zachowawczych, w związku z czym wygasło ich spółdzielcze prawo do lokalu będące przedmiotem spadkobrania została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny. W wydanym na wniosek Rzecznika wyroku⁴⁹⁶ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 228 § 3 Prawa spółdzielczego⁴⁹⁷ jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a więc z przepisami regulującymi ochroną własności. Wykonując wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego parlament ustawą o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze⁴⁹⁸ dokonał stosownych zmian w przepisach prawa.

D. Czysze

Do Rzecznika kierowane są skargi najemców, którzy stosunek najmu nawiązali przed dniem 12.XI.1994 r., dotyczące wysokości czynszu pobieranego przez spółdzielnie mieszkaniowe. Przepisy ustawy o najmie

⁴⁹³ pismo z dnia 15.II.1999 r.

⁴⁹⁴ druk sejmowy Nr 1422

⁴⁹⁵ por. poprzednia Informacja RPO, s. 168.

⁴⁹⁶ wyrok z dnia 25.II.1999 r., sygn. akt K. 23/98.

⁴⁹⁷ ustawa z dnia 16.IX.1982 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.).

lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyłączyły bowiem spółdzielnie mieszkaniowe z kręgu podmiotów, których dotyczy czynsz regulowany. W konsekwencji najemcy lokali w budynkach spółdzielczych zostali obciążeni czynszem w wysokości odpowiadającej kosztom eksploatacji i remontów ponoszonych przez członków spółdzielni. Zasada ta została na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze⁴⁹⁹ zastosowana także do najemców lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowej, których najem został nawiązany przed dniem 12.XI.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu. W związku z tym w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵⁰⁰ Rzecznik wskazał, że co do zasady ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w okresie przejściowym chroni tych najemców, którzy nawiązali najem na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale. Przykładem takiej ochrony są przepisy ograniczające wysokość pobierania czynszu w budynkach stanowiących własność osób fizycznych do wysokości stawek czynszu regulowanego. Umożliwienie jedynie spółdzielniom mieszkaniowym pobierania czynszu odpowiadającego kosztom eksploatacji i remontów i pozostawienie innym podmiotom, w tym osobom fizycznym czynszu regulowanego do dnia 31.XII.2004 r. jest różnicowaniem prowadzącym do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes UMiRM stwierdził⁵⁰¹, iż także pod rządami Prawa lokalowego najemcy lokali w budynkach spółdzielczych opłacali czynsz w wysokości nie

⁴⁹⁸ ustawa z dnia 21.X.1999 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 1151).

⁴⁹⁹ ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 723).

⁵⁰⁰ pismo z dnia 2.XI.1999 r. – RPO/325123/99/V.

⁵⁰¹ pismo z dnia 30.XI.1999 r.

niższej, niż koszty eksploatacji i remontów ponoszonych przez członków spółdzielni. Rzecznik został również powiadomiony, iż rządowy projekt ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przewiduje m.in., że od początku 2005 r. wszyscy najemcy lokali mieszkalnych, w tym również lokali w budynkach spółdzielczych, będą opłacali czynsz najmu na jednakowych zasadach.

W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik przedstawił problem niekorzystnych dla właścicieli budynków mieszkalnych regulacji prawnych z zakresu prawa podatkowego⁵⁰², w świetle których stratę ze źródła przychodów poniesioną w roku podatkowym pokrywa się w równych częściach z dochodu uzyskanego z tego źródła w najbliższych, kolejno po sobie następujących trzech latach podatkowych. Obowiązujące w zakresie najmu lokali mieszkalnych przepisy nie pozwalają – jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika – na uzyskanie dochodu z tytułu najmu przez właścicieli budynków, w których lokale są zajmowane na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale. Właściciele ci pobierają czynsz regulowany, którego stawki nie pokrywają bieżących kosztów eksploatacji i remontów. Stąd też nie jest możliwe, aby ponoszone z tego tytułu straty mogły być pokrywane z tego samego źródła przychodu. W 1995 r. w wyniku interwencji Rzecznika w tej sprawie Minister Finansów zalecił organom podatkowym, aby w uzasadnionych przypadkach, gdy podatnicy poza najmem lokali mieszkalnych, który przyniósł stratę, osiągnęli dochody z innych źródeł przychodów, dokonywały na wniosek podatnika zaniechania poboru podatku dochodowego od dochodów z innych źródeł w wysokości różnicy pomiędzy podatkiem dochodowym obliczonym od sumy dochodów osiągniętych w roku podatkowym ze wszystkich źródeł przychodów bez odliczania straty z najmu, a podatkiem dochodowym obliczonym po uwzględnieniu straty z najmu. Obecnie

⁵⁰² art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.).

jednak organy podatkowe odmawiają stosowania zaniechania poboru podatku dochodowego, uzasadniając odmowę wejściem w życie przepisów Ordynacji podatkowej⁵⁰³. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się z interwencją w tej sprawie do Ministra Finansów i oczekuje na stanowisko Ministra.

E. Kaucje mieszkaniowe i kredyty mieszkaniowe

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące wysokości zwracanych kaucji mieszkaniowych, które w przeszłości były wpłacane przez najemców na zasadach określonych przepisami Prawa lokalowego. Skarżący zwracają uwagę, że wpłacane w przeszłości kaucje stanowiły często wielokrotność ich miesięcznego wynagrodzenia, obecnie zaś wypłacane im z tytułu zwrotu kaucji należności są wręcz symboliczne. Zagadnienie to było już w przeszłości podejmowane przez Rzecznika⁵⁰⁴, wówczas też Rzecznik był informowany przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, iż zainteresowani mogą domagać się sądowej waloryzacji zwracanych im kaucji mieszkaniowych. Jednakże pogląd ten nie został podzielony w orzecznictwie sądowym. W tej sytuacji Rzecznik ponownie skierował wystąpienie do Prezesa UMiRM⁵⁰⁵ wskazując, że istniejące rozwiązanie obciąża wyłącznie najemcę ryzykiem związanym ze zmianą realnej wartości pieniądza. Prowadzi to w istocie do pozbawienia najemców przysługującego im prawa własności. Dlatego – zdaniem Rzecznika – należałoby dopuścić waloryzację zwracanych kaucji mieszkaniowych wpłaconych przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Odpowiadając Rzecznikowi Prezes UMiRM stwierdził⁵⁰⁶, że nie jest możliwe wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyż ze względu na różne sposoby

⁵⁰³ ustawa z dnia 29.VIII.1997 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

⁵⁰⁴ Sprawozdanie za okres od dnia 8.V.1996 r. do 7.V.1997 r., s. 154-155.

⁵⁰⁵ pismo z dnia 10.VIII.1999 r. – RPO/314171/99/V.

⁵⁰⁶ pismo z dnia 14.IX.1999 r.

ustalania wysokości kaucji w poszczególnych okresach, trudno wprowadzić jednolite zasady ich waloryzacji. Jednocześnie zasugerował, aby w sprawie możliwości sądowej waloryzacji kaucji Rzecznik wystąpił z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego, co z kolei było niemożliwe ze względu na brak rozbieżności w tym zakresie w orzecznictwie sądowym (w trzech kolejnych uchwałach⁵⁰⁷ Sąd Najwyższy wykluczył możliwość sądowej waloryzacji kaucji). Dlatego też Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁰⁸ o stwierdzenie niezgodności art. 62 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza waloryzację kaucji mieszkaniowej z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wniosek ten oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

W poprzedniej Informacji⁵⁰⁹ przedstawione zostały działania Rzecznika dotyczące legalności niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków i trybu rozliczeń z bankami z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych⁵¹⁰. Chodziło o przepisy nakazujące kredytobiorcom ujawnianie informacji o dochodach oraz określające okresy zawieszenia spłaty kredytu. Zarzuty Rzecznika dotyczyły tego, iż ochrona danych osobowych objęta jest materią ustawową, co oznacza, że zakres udostępniania danych nie może być limitowany rozporządzeniem. Co więcej – w zakresie zawieszenia spłaty kredytów przepisy rozporządzenia pozostają w kolizji z ustawą, na podstawie której zostały wydane. Prezes UMiRM podzielił stanowisko Rzecznika i zapowiedział dokonanie stosownych zmian. Zmiany te zostały wprowadzone do rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych

⁵⁰⁷ także w uchwale z dnia 10.IX.1999 r., sygn. akt III CZP 24/99.

⁵⁰⁸ wniosek z dnia 22.X.1999 r. – RPO/314171/99/V.

⁵⁰⁹ por. poprzednia Informacja RPO, s. 64 i 163.

⁵¹⁰ rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 560).

kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw⁵¹¹, która została już uchwalona przez parlament⁵¹².

F. Opłaty za energię i ciepło oraz eksploatacja i budowa sieci energetycznych

Szczególnie krytycznie z punktu widzenia ochrony praw obywateli należy ocenić nowe przepisy regulujące dostawę energii elektrycznej, energii cieplnej oraz gazu. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż Prawo energetyczne⁵¹³ jedynie deklaruje ochronę interesów odbiorców. W ustawie brak jest natomiast regulacji o charakterze materialnoprawnym, które w sposób skutecznych gwarantowałyby taką ochronę. Cały szereg zagadnień istotnych z punktu widzenia interesów odbiorców został pozostawiony przez ustawodawcę do uregulowania w aktach wykonawczych do Prawa energetycznego, przy czym ustawa nie zawiera dostatecznych wskazówek, w jaki sposób należy uregulować w tych aktach wykonawczych wspomniane zagadnienia.

Z powyższych powodów, a także w związku z monopolistyczną pozycją dostawców energii elektrycznej, energii cieplnej i gazu problematyka ta była przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika. I tak w wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁵¹⁴ Rzecznik zwrócił uwagę, iż problematyka rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach jest regulowana przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach⁵¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie

⁵¹¹ druk sejmowy Nr 1350.

⁵¹² ustawa z dnia 16.XII.1999 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 3).

⁵¹³ ustawa z dnia 10.IV.1997 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.).

⁵¹⁴ pismo z dnia 12.II.1999 r. – RPO/294641/99/V.

szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach⁵¹⁶. Wskazane rozporządzenia zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46 Prawa energetycznego uprawniającego Ministra Gospodarki m.in. do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach, w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła. Poza tym upoważnieniem przepisy Prawa energetycznego w ogóle nie regulują problematyki rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami. W ocenie Rzecznika upoważnienie to ma charakter blankietowy, gdyż nie zawiera wytycznych co do treści rozporządzenia. Warunki, jakim mają odpowiadać rozporządzenia wydawane przez ministrów zostały określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu upoważnienie powinno określać nie tylko organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale także wytyczne dotyczące treści aktu. Tych wymogów nie spełnia art. 46 Prawa energetycznego. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki o podjęcie działań w celu usunięcia wskazanych naruszeń prawa. Minister Gospodarki⁵¹⁷ nie podzielił argumentów Rzecznika. Wobec negatywnego stanowiska Ministra Gospodarki Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁵¹⁸ o stwierdzenie niezgodności art. 46 Prawa energetycznego w zakresie, w jakim zawiera w odniesieniu do paliw gazowych, energii elektrycznej i cieplnej upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 76 Konstytucji RP (gwarantującym ochronę obywateli przed nieuczciwymi

⁵¹⁵ rozporządzenie z dnia 6.X.1998 r. (Dz.U. Nr 132, poz. 867 ze zm.).

⁵¹⁶ rozporządzenie z dnia 3.XII.1998 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1002).

⁵¹⁷ pismo z dnia 12.III.1999 r.

⁵¹⁸ wniosek z dnia 7.IV.1999 r. – RPO/294641/99/V.

praktykami rynkowymi). Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika Trybunał Konstytucyjny orzekł⁵¹⁹, iż art. 46 Prawa energetycznego w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Gospodarki do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, energią elektryczną i ciepłem, w tym zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że nie odpowiada określonym w tym przepisie wymaganiom, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe, nie zawierając wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych oraz nie jest niezgodny z art. 76 Konstytucji RP. W myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu nastąpi z dniem 1 lipca 2000 r.

Rzecznik zwracał się również do Ministra Gospodarki⁵²⁰ w sprawie ograniczeń w sferze prawa własności wprowadzonych przez przepisy wykonawcze do Prawa energetycznego, m. in. przez § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, pokrywania kosztów przyłączenia, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców⁵²¹. Stosownie do wskazanych przepisów podmiot przyłączany do sieci elektroenergetycznej jest obowiązany nieodpłatnie umożliwić przedsiębiorstwu energetycznemu, w obrębie swojej nieruchomości, budowę i rozbudowę sieci i przyłączy. Ponadto przyłączany podmiot nieodpłatnie udostępnia pomieszczenia i miejsca na zainstalowanie układów pomiarowo-rozliczeniowych, a także pokrywa inne koszty związane z utrzymaniem tych pomieszczeń lub miejsc i zainstalowanych urządzeń, jeżeli umowa o przyłączenie do sieci nie stanowi inaczej. Zdaniem Rzecznika treść powołanych przepisów w

⁵¹⁹ wyrok z dnia 26.X.1999 r., sygn. akt K. 12/99.

⁵²⁰ pismo z dnia 22.IV.1999 r. – RPO/301649/99/V.

⁵²¹ rozporządzenie z dnia 21.X.1998 r. (Dz.U. Nr 135, poz. 881) – dalej jako rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci...

sposób oczywisty wskazuje, iż wprowadzają one istotne ograniczenia w sferze prawa własności, zwłaszcza w zakresie korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków. Prawo własności może wprawdzie podlegać ograniczeniom, jednakże ograniczenia te – zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji – muszą wynikać z ustawy i nie mogą być wprowadzane aktami niższego rzędu. Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki o podjęcie działań w celu wyeliminowania tej kolizji. W swej odpowiedzi Minister Gospodarki wyraził pogląd⁵²², iż kwestionowane przez Rzecznika przepisy nie mają charakteru norm bezwzględnie obowiązujących lecz są normami dyspozytywnymi, co oznacza, że ich stosowanie może wyłączyć umowa zainteresowanych stron. Stwierdził także, że przepisy te nie mają na celu ograniczenia prawa własności lecz kształtują zasady postępowania stron w sposób niezbędny i właściwy ze względu na techniczne uwarunkowania budowy urządzeń przyłączeniowych, pozostawiając stronom możliwość swobodnego kształtowania stosunków zobowiązaniowych w umowie o przyłączenie. Rzecznik nie podzielił poglądu Ministra Gospodarki. Trudno bowiem mówić o swobodzie kontraktowania w sytuacji faktycznej nierówności podmiotów, a więc wówczas gdy jeden z tych podmiotów (dostawca energii) posiada pozycję monopolistyczną. Nie zostało też wypełnione kryterium formalne polegające na ustawowym ograniczeniu prawa własności, wymaganym nawet wówczas, gdy wprowadzane są przepisy o charakterze dyspozytywnym. Z uwagi na negatywne stanowisko zajęte przez Ministra Gospodarki Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁵²³ o stwierdzenie niezgodności § 11 ust. 1 i 2 omawianego rozporządzenia Ministra Gospodarki z art. 9 ust. 1 Prawa energetycznego oraz z art. 64 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Oprócz zarzutu wprowadzenia ograniczenia prawa własności aktem wykonawczym, a nie ustawą,

⁵²² pismo z dnia 17.VI.1999 r.

⁵²³ wniosek z dnia 7.XII.1999 r. – RPO/301649/99/V.

Rzecznik we wniosku postawił także zarzut wydania kwestionowanych przepisów bez stosownego upoważnienia ustawowego. Wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁵²⁴.

Na tle kierowanych do Rzecznika indywidualnych skarg dotyczących ponoszonych przez odbiorców energii elektrycznej kosztów przyłączenia do sieci ujawnił się także ogólniejszy problem prawidłowości rozwiązań prawnych co do pokrywania kosztów przyłączenia do sieci, również przez odbiorców gazu i energii cieplnej. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁵²⁵ Rzecznik wskazał, iż zgodnie z treścią Prawa energetycznego przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej, gazu lub ciepła mają obowiązek zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym przyłączeń odbiorców, pod warunkiem, że sieci przewidywane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w gminnym planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Natomiast realizacja i finansowanie rozbudowy sieci, których nie przewidują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jest przedmiotem umowy zainteresowanych stron. Przepisy te nie określają jednak, w jakim zakresie i na jakich zasadach odbiorcy powinni uczestniczyć w ponoszeniu kosztów budowy i rozbudowy sieci. Nie czynią tego również inne przepisy Prawa energetycznego. Za wystarczające w tej materii uznał ustawodawca odesłanie do art. 9 Prawa energetycznego zawierającego upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia m. in. szczegółowych warunków pokrywania kosztów przyłączenia. Zdaniem Rzecznika taka technika legislacyjna regulowania sytuacji prawnej odbiorców budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Oznacza bowiem w istocie, że całość zagadnienia dotyczącego pokrywania przez odbiorców kosztów przyłączenia do sieci

⁵²⁴ sygn. akt U. 9/99.

⁵²⁵ pismo z dnia 13.XII.1999 r. – RPO/320181/99/V.

została przekazana do uregulowania w akcie wykonawczym, co jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nakazującym, aby upoważnienie ustawowe zawierało wytyczne dotyczące aktu podustawowego. Stąd też Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki o podjęcie działań legislacyjnych w celu doprowadzenia do zapewnienia stanu zgodnego z Konstytucją RP. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Gospodarki.

W związku ze skargami odbiorców energii elektrycznej Rzecznik podejmował sprawę uprawnień pracowników zakładów energetycznych do przeprowadzania kontroli w lokalach odbiorców. Zgodnie z przepisami Prawa energetycznego upoważnieni pracownicy przedsiębiorstw energetycznych wykonują kontrole układów pomiarowych, dotrzymywania zawartych umów i prawidłowości rozliczeń. Pracownikom tym po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia przysługuje prawo wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczenia, gdzie przeprowadzana jest kontrola, a także prawo do przeprowadzania w ramach kontroli niezbędnych przeglądów urządzeń będących własnością przedsiębiorstwa energetycznego i przeprowadzenia prac związanych z ich eksploatacją lub naprawą. Zakres uprawnień przysługujących pracownikom przedsiębiorstw energetycznych w trakcie podejmowanych przez nich czynności kontrolnych został więc uregulowany w sposób wyczerpujący w ustawie. W rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz wzorów protokołu kontroli i upoważnień do przeprowadzenia kontroli⁵²⁶ zostały natomiast zamieszczone przepisy przyznające dodatkowe uprawnienia pracownikom przedsiębiorstw energetycznych, przede wszystkim prawo wstrzymania dostaw paliw i energii w razie stwierdzenia okoliczności stanowiących do tego podstawę. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki⁵²⁷ Rzecznik

⁵²⁶ rozporządzenie z dnia 6.VIII.1998 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 672).

⁵²⁷ pismo z dnia 14.VI.1999 r. – RPO/313810/99/V.

stwierdził, że zasadność istnienia takich przepisów nie budzi zastrzeżeń. Jednak nie mogą one być wprowadzone aktem wykonawczym wobec braku w tym zakresie stosownego upoważnienia ustawowego. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę, iż z omawianym uprawnieniem pracowników łączy się ściśle kwestia okoliczności uzasadniających wstrzymanie dostaw energii. W odniesieniu do dostaw energii elektrycznej problematyka ta została uregulowana przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21.X.1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci. Zdaniem Rzecznika brak jest wystarczającej podstawy prawnej do uregulowania tej problematyki we wskazanym rozporządzeniu. Stanowiące podstawę prawną do wydania rozporządzenia upoważnienie (art. 9 ust. 1 Prawa energetycznego) nie uprawnia natomiast Ministra Gospodarki do określenia przypadków wstrzymania dostawy energii elektrycznej. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Gospodarki stwierdził⁵²⁸, iż przerwanie dostarczania paliw lub energii nie ma charakteru dodatkowego uprawnienia dla kontrolujących, gdyż jest to ich obowiązek, wynikający z wykonywanych czynności kontrolnych, jeśli wadliwie działająca instalacja lub sieć stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia odbiorców. Natomiast odnosząc się do zarzutów Rzecznika dotyczących określonych w przepisach wykonawczych przypadków uzasadniających wstrzymanie dostarczania energii elektrycznej Minister wskazał, iż przepisy te mają jedynie charakter informacyjny, a ich stosowanie może wyłączyć umowa zawierana przez strony. W sprawie tej, ponieważ argumenty powołane przez Ministra Gospodarki nie są w pełni przekonujące, Rzecznik rozważa możliwość podjęcia dalszych działań.

Szereg działań podejmowanych przez Rzecznika w sprawach energetycznych dotyczył niewłaściwej – w ocenie Rzecznika – praktyki stosowania obowiązującego prawa. W wystąpieniu do Prezesa Urzędu

⁵²⁸ pismo z dnia 12.X.1999 r.

Regulacji Energetyki⁵²⁹ Rzecznik zwracał uwagę, iż otrzymuje coraz liczniejsze skargi od odbiorców energii elektrycznej, którzy kwestionują nadmierną wysokość ustalonych przez przedsiębiorstwa energetyczne w taryfach opłat stałych przesyłowych oraz opłat abonamentowych, które pozostają w rażącej dysproporcji do płaconych przez odbiorców cen za rzeczywiście zużytą energię elektryczną. Rzecznik wskazał, że taryfy dla energii elektrycznej powinny zapewniać ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen, a nie jedynie ochronę interesów przedsiębiorstw energetycznych. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes URE szczegółowo przedstawił⁵³⁰ zasady kształtowania taryf. Poinformował także, iż zwrócił się do spółek dystrybucyjnych z sugestią ponownego przeanalizowania problemu. Spośród 33 działających spółek dystrybucyjnych, 26 spółek wystąpiło o zatwierdzenie zmian cen i stawek opłat w ich taryfach. Do dnia 8.VI.1999 r. zostało wydanych 14 decyzji zatwierdzających zmiany w taryfach. Działania te – w ocenie Prezesa URE – zmierzają do skorygowania niekorzystnych dla odbiorców efektów wprowadzenia nowych zasad ustalania taryf.

Rzecznik otrzymuje skargi dotyczące stosowania przez przedsiębiorstwa energetyczne praktyk monopolistycznych w zakresie budowy sieci elektroenergetycznych. W ocenie przedsiębiorstw energetycznych wszystkie inwestycje, remonty i prace elektroinstalacyjne mogą być wykonane wyłącznie przez te przedsiębiorstwa, a nie przez inne podmioty oferujące usługi elektroinstalacyjne. W ocenie Rzecznika wyrażonej w wystąpieniu skierowanym w tej sprawie do Ministra Gospodarki⁵³¹ żadne przepisy nie nakładają na podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obowiązku korzystania z usług

⁵²⁹ pismo z dnia 22.IV.1999 r. – RPO/306922/99/V.

⁵³⁰ pismo z dnia 9.VI.1999 r.

⁵³¹ pismo z dnia 21.V.1999 r. – RPO/313080/99/V.

przedsiębiorstwa energetycznego. Minister Gospodarki stwierdził⁵³², iż budowę odcinków sieci i przyłączy przedsiębiorstwo energetyczne może realizować własnymi siłami lub powierzać osobom trzecim, w tym przyłączanym podmiotom, jeżeli dysponują one odpowiednimi kwalifikacjami i uprawnieniami. Poinformował ponadto, że zarządy wszystkich spółek dystrybucyjnych zostały powiadomione przez resort, iż powinny stworzyć i stosować przejrzyste zasady funkcjonowania rynku wykonawców sieci i przyłączy oraz że powinny powstrzymać się od działań, które mogłyby być uznane jako praktyki monopolistyczne.

Rzecznik podjął sprawę stosowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zasad powiadamiania odbiorców o podwyżce cen energii elektrycznej. Z otrzymywanych skarg wynikało, iż jest regułą, że indywidualni odbiorcy dowiadują się o należnej cenie dopiero w momencie dostarczenia im rachunku za już zużytą energię elektryczną. Przedsiębiorstwa energetyczne w celu zastosowania nowej, podwyższonej ceny nie wypowiadają natomiast dotychczasowych warunków umownych. W piśmie do Ministra Gospodarki Rzecznik zauważył⁵³³, że zgodnie z postanowieniami Prawa energetycznego umowy o dostarczanie energii elektrycznej powinny m.in. zawierać postanowienia dotyczące ceny. W związku z tym wprowadzenie przez przedsiębiorstwo energetyczne nowej ceny sprzedaży energii elektrycznej wymaga dokonania zmiany umowy. Z przepisów Prawa energetycznego wynika co prawda, iż Prezes URE zatwierdza taryfy energii elektrycznej rozumiane jako zbiór cen i opłat oraz warunków ich stosowania, jednak przepisy te w żadnym zakresie nie wyłączają stosowania zasad prawa cywilnego przy modyfikacji treści stosunków obligacyjnych łączących przedsiębiorstwa energetyczne z odbiorcami energii elektrycznej. W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą brak wypowiedzenia umowy – na co zwracają

⁵³² pismo z dnia 23.VI.1999 r.

⁵³³ pismo z dnia 23.VIII.1999 r. – RPO/318717/99/V.

uwagę skarżący – nie pozwala np. na prawidłową kalkulację kosztów tej działalności. W swej odpowiedzi Minister Gospodarki zobowiązał się⁵³⁴, że o istniejących w tym zakresie problemach powiadomi Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, aby ten, zgodnie z posiadanymi uprawnieniami, zobligował przedsiębiorstwa energetyczne do szerszego informowania odbiorców o wprowadzanych zmianach cen nośników energii. Treść odpowiedzi nie dotyczyła w ocenie Rzecznika istoty problemu polegającego na wprowadzaniu nowych cen energii bez uprzedniej zmiany umowy. Stąd też kolejne wystąpienie Rzecznik ma zamiar skierować do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie, czy dotychczasowa praktyka w tym zakresie nie ma charakteru praktyki monopolistycznej.

Do Rzecznika wpływały skargi od obywateli, którzy zostali pozbawieni możliwości korzystania z wody doprowadzanej do ich lokali z sieci wodociągowej. Ze skarg tych wynikało, że właściciele nieruchomości nie chcą zawierać z najemcami umów o dostawę wody, gdyż jak twierdzą, nie są w stanie ponosić kosztów wynikających z różnicy między należnościami dla dostawcy wody, a kwotami, jakie zdołają uzyskać od bezpośrednich użytkowników wody. W związku z tym występują przypadki wypowiedania przez właścicieli nieruchomości przedsiębiorstwom wodociągowym dotychczasowych umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków. Z kolei dostawcy wody odmawiają zawierania umów z indywidualnymi odbiorcami uważając, że skoro obowiązek dostawcy wody w zakresie jej dostawy kończy się na zaworze głównym za wodomierzem, to nie można od nich żądać, aby przejęli na siebie dalej idące obowiązki. Konsekwencje opisanego sporu ponoszą zaś lokatorzy, którzy w wielu przypadkach całkowicie zostają pozbawieni możliwości korzystania z wody. W opinii przekazanej przez Rzecznika

⁵³⁴ pismo z dnia 28.IX.1999 r.

Ministrowi Ochrony Środowiska⁵³⁵ stwierdzono, że opisany stan rzecz jest wynikiem braku odpowiednich regulacji prawnych, które rozstrzygałyby o zakresie obowiązków dostawcy wody oraz właściciela nieruchomości. Minister przekazał wystąpienie Rzecznika do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który stwierdził⁵³⁶, że obowiązujące aktualnie przepisy Prawa wodnego⁵³⁷ nie określają jednoznacznie, na kim ciąży obowiązek zapłaty za wodę i ścieki. Przepisy te nie zostały też dostosowane do konsekwencji komunalizacji mienia państwowego i powstania samorządu terytorialnego. Poinformował także, że stan ten ulegnie zmianie po uchwaleniu ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Projekt ustawy przygotowuje Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Przewiduje on m. in. zawieranie umów z indywidualnymi użytkownikami lokali, jeżeli jest to technicznie i ekonomicznie możliwe.

G. Ochrona praw mieszkaniowych pracowników mundurowych

Szereg spraw kierowanych do Rzecznika dotyczył problemów mieszkaniowych służb mundurowych. Część z nich dotyczyła prawa pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery. W świetle przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵³⁸ prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Problematyka pierwszeństwa w zakresie zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za

⁵³⁵ pismo z dnia 23.VI.1999 r. – RPO/303244/99/V.

⁵³⁶ pismo z dnia 3.VIII.1999 r.

⁵³⁷ ustawa z dnia 24.X 1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.).

⁵³⁸ ustawa z dnia 22.VI.1995 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.).

rezygnację z kwatery⁵³⁹. W wystąpieniu skierowanym w tej sprawie do Ministra Obrony Narodowej⁵⁴⁰ Rzecznik wskazał, że powołane przepisy rozporządzenia zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z treścią tego upoważnienia Minister Obrony Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Można w związku z tym – w ocenie Rzecznika – mieć wątpliwości, czy w świetle tak sformułowanego upoważnienia regulacje zawarte w krytykowanych przepisach rozporządzenia nie wykraczają poza jego granice, a tym samym nie pozostają w kolizji z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Sama ustawa nie reguluje bowiem problematyki pierwszeństwa w zakresie zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu, a upoważnienie ustawowe nie zawiera wyraźnego umocowania dla Ministra do dokonania takiej regulacji. Określenie zasad pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu oznacza zaś regulację prywatnych praw podmiotowych, co należy do materii ustawowej. W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej wyraził pogląd⁵⁴¹, iż wydane przez niego przepisy mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego. Istnieje jednak – zdaniem Ministra – wątpliwość, czy upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie jest zbyt ogólne, a tym samym czy odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem najlepszym sposobem rozwiązania istniejącej kontrowersji jest zmiana przepisów dotyczących zakwaterowania Sił Zbrojnych RP. Prace nad takimi zmianami zostały podjęte. Zapowiedzi Ministra Obrony Narodowej nie zostały jak dotychczas zrealizowane, dlatego Rzecznik rozważy możliwość podjęcia dalszych działań w tej sprawie.

⁵³⁹ rozporządzenie z dnia 16.IX.1998 r. (Dz.U. 124, poz. 818).

⁵⁴⁰ pismo z dnia 14.V.1999 r. – RPO/297652/99/V.

⁵⁴¹ pismo z dnia 13.VII.1999 r.

Rzecznik otrzymał skargi od żołnierzy zawodowych dotyczące zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Według przyjętych przez ustawę o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zasad, jeżeli osobie uprawnionej lub jej małżonkowi przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego albo są oni właścicielami domu lub lokalu nabytego bez pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe, prawo do kwatery tej osoby realizuje się jedynie w formie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent wypłaca się według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej, w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania, chyba że osoba uprawniona udokumentuje zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w innej miejscowości. W tym ostatnim przypadku ekwiwalent wypłaca się według cen stosowanych w tej miejscowości. Powołując się na wymienione przepisy ustawy żołnierze kierujący skargi do Rzecznika zasadnie wskazują, że ekwiwalent pieniężny powinien zostać im wypłacony według średniej ceny rynkowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w miejscu pełnienia służby lub zamieszkania. Tymczasem z przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wynika, że warunkiem podpisania umowy o wypłatę ekwiwalentu jest przyjęcie średniej ceny rynkowej dla miejscowości, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny. Dlatego też w wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik stwierdził⁵⁴², iż rozporządzenie wkracza w sferę uregulowaną przepisami ustawy i modyfikuje jej treść. W swej odpowiedzi Minister Obrony Narodowej przyznał⁵⁴³, że doszło do niezgodności omawianych przepisów rozporządzenia z ustawą. Powiadomił także, że rozpoczęte zostały stosowne prace w celu zmiany przepisów. Zmiany takie nie zostały jednak

⁵⁴² pismo z dnia 27.IV.1999 r. – RPO/301301/99/V.

⁵⁴³ pismo z dnia 22.VI.1999 r.

dotychczas dokonane, dlatego też Rzecznik ponownie zwróci się do Ministra Obrony Narodowej.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była w dalszym ciągu szybkość wypłacania ekwiwalentu. Sytuacja w tym zakresie pomimo interwencji Rzecznika⁵⁴⁴ nie uległa zmianie, co oznacza, że osoby uprawnione wciąż latami czekają na wypłatę ekwiwalentu. Dlatego też problem też Rzecznik przedstawił w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej⁵⁴⁵ zwracając uwagę, że sytuacja, w której przyznaje się obywatelom określone prawa, nie zabezpieczając odpowiednich środków finansowych na ich realizację, nie może być tolerowana w państwie prawa. Przewodniczący Komisji powiadomił Rzecznika⁵⁴⁶, iż problem ten jest mu znany. Uznał także, że błędem było uchwalenie ustawy, dla realizacji której nie ma zabezpieczenia finansowego oraz wskazał, iż w tych warunkach niezbędna jest pilna nowelizacja ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Z uwagi na to, iż część skarg dotyczących terminu załatwiania wniosków o wypłatę ekwiwalentu pochodziła również od żołnierzy pełniących służbę w jednostkach wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, także i temu Ministrowi Rzecznik zasygnalizował problem braku środków na wypłatę ekwiwalentów⁵⁴⁷.

Nierozwiązany pozostał sygnalizowany wielokrotnie przez Rzecznika⁵⁴⁸ problem osób, które po orzeczeniu przez sąd rozvodu nie mogą doprowadzić do rozkwaterowania byłego małżonka (posiadającego prawo do kwatery wojskowej), który utrudnia swoim zachowaniem zamieszkiwanie we wspólnie zajmowanym lokalu. Sprawę tę Rzecznik przedstawił Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej

⁵⁴⁴ por. poprzednia Informacja RPO, s. 284-285.

⁵⁴⁵ pismo z dnia 5.VII.1999 r. – RPO/ 316414/99/V.

⁵⁴⁶ pismo z dnia 13.VII.1999 r.

⁵⁴⁷ pismo z dnia 15.XII.1999 r. – RPO/324303/99/V.

⁵⁴⁸ por. poprzednia Informacja RPO, s. 283-284.

wyrażając nadzieję, że zostanie ona rozwiązana w ramach prac nad nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁵⁴⁹.

Zmienione zostały kwestionowane przez Rzecznika⁵⁵⁰ postanowienia statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nadanego rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa⁵⁵¹, dające Prezesowi Wojskowej Agencji Mieszkaniowej kompetencje do określania właściwości miejscowej i rzeczowej oddziałów terenowych. W odpowiedzi na kolejne pismo w tej sprawie⁵⁵² Minister Skarbu Państwa powiadomił Rzecznika⁵⁵³, iż dokonał stosownych zmian rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej⁵⁵⁴.

Do Rzecznika zwracali się podoficerowie zawodowi kwestionując przyjęte w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zasady udzielenia zniżek przy sprzedaży kwater. Według przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP bonifikata przy zakupie jest m. in. uzależniona od maksymalnej należnej powierzchni użytkowej kwatery. Powierzchnia ta z kolei jest uzależniona od stopnia wojskowego. W istocie więc osoby o niższym stopniu wojskowym za wykup kwatery o takiej samej powierzchni płacą wyższą cenę niż osoby, którym przysługuje podwyższona norma powierzchni należnej. Stąd też w skargach kierowanych do Rzecznika w tej sprawie pojawiał się zarzut naruszenia zasady równości. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Obrony Narodowej stwierdził⁵⁵⁵, że uwzględnianie wielkości należnej kwatery przy obliczaniu bonifikaty przy jej sprzedaży jest konsekwencją określonego przez ustawę zróżnicowania żołnierzy przy przydziale osobnej kwatery

⁵⁴⁹ pismo z dnia 26.XI.1999 r. – RPO/320828/99/V.

⁵⁵⁰ por. poprzednia Informacja RPO, s. 285-286.

⁵⁵¹ rozporządzenie z dnia 16.VI.1998 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 549).

⁵⁵² pismo z dnia 12.IV.1999 r. – RPO/278989/99/V.

⁵⁵³ pismo z dnia 16.IV.1999 r.

⁵⁵⁴ rozporządzenie z dnia 31.III.1999 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 395).

stałej. Zróżnicowanie takie, także ze względu na stopień wojskowy, istniało już w II Rzeczypospolitej, a obecnie występuje także w innych państwach, w tym w państwach NATO. Stąd też Minister nie podzielił zarzutów o naruszeniu zasady równości i uznał, iż zróżnicowanie – jakkolwiek występuje – jest uzasadnione.

W kierowanych do Rzecznika skargach pojawił się problem odpłatności za zakwaterowanie tymczasowe w internatach garnizonowych. Z opłaty są zwolnieni żołnierze, którzy mają rodziny, a pełnią obowiązki służbowe w dalszej miejscowości. Pozostali żołnierze wnoszą opłaty w wysokości 50% kosztów utrzymania powierzchni użytkowej zajmowanej w internacie. Zróżnicowanie sytuacji prawnej żołnierzy w zakresie ponoszenia opłat było kwestionowane przez skarżących, dlatego Rzecznik zwrócił się o stosowne wyjaśnienia do Ministra Obrony Narodowej⁵⁵⁶. W swej odpowiedzi adresat zwrócił uwagę⁵⁵⁷, iż w przypadku żołnierzy przeniesionych do pełnienia służby w innej miejscowości rodzina pozostaje w poprzednim miejscu pełnienia służby i jest zobowiązana do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z zajmowaną kwaterą. Dlatego wprowadzenie odpłatności również za zakwaterowanie w internacie powodowałoby konieczność ponoszenia przez żołnierza podwójnej opłaty. Byłoby to niezasadne, bowiem zarówno wyznaczenie na stanowisko w miejscowości innej, niż dotychczasowa, jak i brak możliwości przydzielenia nowej kwatery nie jest zależne od woli żołnierza. Problem taki nie występuje natomiast w przypadku żołnierzy samotnych. Rzecznik podzielił argumentację Ministra i nie podejmował dalszych działań w tej sprawie.

Do Rzecznika zwracali się emerytowani funkcjonariusze Służby Więziennej w sprawie odmowy wypłaty przez jednostki organizacyjne tej

⁵⁵⁵ pismo z dnia 6.IX.1999 r.

⁵⁵⁶ pismo z dnia 3.III.1999 r. – RPO/295978/99/V.

⁵⁵⁷ pismo z dnia 5.IV.1999 r.

Służby równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Z treści skarg wynikało, że decyzje odmowne są podejmowane na podstawie przepisu zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty funkcjonariuszom Służby Więziennej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania⁵⁵⁸ stanowiącego, iż wypłatę równoważnika pieniężnego wstrzymuje się z dniem zwolnienia ze służby. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości⁵⁵⁹ Rzecznik zwrócił uwagę, że taka praktyka stosowania prawa budzi wątpliwości. Do funkcjonariusza Służby Więziennej zwolnionego ze służby, który nabył prawo do zaopatrzenia emerytalnego, stosuje się bowiem przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵⁶⁰. Takim funkcjonariuszom w ramach zaopatrzenia emerytalnego przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym. W zakresie realizacji prawa do lokalu mieszkalnego stosuje się zaś odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. Oznacza to m.in., że w omawianym zakresie stosuje się przepisy ustawy o Służbie Więziennej⁵⁶¹ przyznające funkcjonariuszom Służby Więziennej prawo do lokalu mieszkalnego, a do czasu realizacji tego prawa – równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania. Dlatego – zdaniem Rzecznika – brak jest podstaw do zaprzestania wypłaty tego świadczenia w przypadku przejścia funkcjonariusza Służby Więziennej na emeryturę lub rentę. Minister Sprawiedliwości nie podzielił tych argumentów⁵⁶² i stwierdził, iż jego stanowisko zyskało uznanie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poglądy wyrażone

⁵⁵⁸ zarządzenie z dnia 16.IV.1997 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 2, poz. 9).

⁵⁵⁹ pismo z dnia 26.III.1999 r. – RPO/305096/99/V.

⁵⁶⁰ ustawa z dnia 18.II.1994 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 214 ze zm.).

⁵⁶¹ ustawa z dnia 26.IV.1996 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.).

⁵⁶² pismo z dnia 23.VI.1999 r.

przez Ministra Sprawiedliwości nie przekonały Rzecznika i w jednej ze spraw zakończonych przez NSA (której sygnaturę powołał Minister Sprawiedliwości) Rzecznik złożył rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego⁵⁶³. Rewizja nadzwyczajna Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

Załatwiona została sygnalizowana w poprzedniej Informacji⁵⁶⁴ sprawa nieprawidłowości w ustalaniu przez Ministra Sprawiedliwości czynszu najmu dla najemców lokali mieszkalnych, których najem nigdy nie był związany ze Służbą Więzienną. Nieprawidłowości zostały usunięte poprzez wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych⁵⁶⁵.

Dotychczas nie została natomiast uregulowana sygnalizowana przez Rzecznika⁵⁶⁶ sprawa braku w ustawie o Policji⁵⁶⁷ przepisów określających sytuacje, w których możliwe jest wydanie decyzji nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego przeznaczonego dla policjanta. W dalszym ciągu w tego typu sprawach decyzje są wydawane na podstawie zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego treść (z czym zgodził się Minister) wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Zapowiadana zmiana przepisów prawa nie została dotychczas zrealizowana, chociaż do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej⁵⁶⁸.

⁵⁶³ RPO/305096/99/V z dnia 29.IX.1999 r.

⁵⁶⁴ por. poprzednia Informacja RPO, s. 289.

⁵⁶⁵ rozporządzenie z dnia 13.I.1999 r. (Dz.U. Nr 9, poz. 85).

⁵⁶⁶ por. poprzednia Informacja RPO, s. 289-290.

⁵⁶⁷ ustawa z dnia 6.IV.1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

⁵⁶⁸ druk sejmowy Nr 1398.

14. Naruszenia praw obywatelskich w prawie daninowym

Rzecznik podejmował i prowadził liczne sprawy z zakresu naruszania konstytucyjnych praw w toku stanowienia i stosowania prawa podatkowego, celnego, karnego skargowego oraz przy pobieraniu opłat.

W szczególności chodziło o:

- tworzenie prawa mimo wejścia w życie Konstytucji z wyraźnym naruszeniem zasady wyłączności ustawowej w nakładaniu podatków i innych danin publicznych oraz określania przedmiotów, podmiotów opodatkowania i stawek podatkowych a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków (art. 217 Konstytucji), a także z naruszeniem zasad określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszczających regulowanie rozporządzeniem tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i tylko w zakresie spraw przekazanych do uregulowania wedle wytycznych zawartych w akcie ustawowym,
- niedokonywanie odpowiednich zmian prawa, mimo iż pozostawało ono w niezgodności z zasadami uchwalonej Konstytucji RP.

To spowodowało, że Rzecznik Praw Obywatelskich w minionym roku zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁶⁹ regulacje ustawy z dnia 29.VIII.1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁷⁰, które przewidują, że tylko zakres podmiotowy obowiązku podatkowego, przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego oraz stawki podatkowe określają ustawy podatkowe, natomiast pozostałe zagadnienia związane ze zobowiązaniami podatkowymi mogą być regulowane “przepisami prawa podatkowego” obejmującymi także akty wykonawcze. Narusza to art. 217 Konstytucji RP upoważniając do regulowania aktami wykonawczymi materii, która została zastrzeżona wyłącznie do regulacji ustawowej, a

⁵⁶⁹ wniosek z dnia 17.VIII.1998 r. – RPO/275035/99/VI.

⁵⁷⁰ Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

regulacje zawierające upoważnienia ustawowe dla Ministra Finansów do wydania rozporządzeń regulujących prawa i obowiązki podatników naruszają art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, przez to, że upoważniają do wydania rozporządzeń wykonawczych w materii, która została zastrzeżona wyłącznie do regulacji ustawowej oraz nie zawierają wytycznych co do treści tych rozporządzeń. Art. 39 § 3 Ordynacji podatkowej udzielający Ministrowi Finansów upoważnienia do określenia wzorów formularzy obowiązujących podatnika w drodze zarządzenia – narusza art. 87 Konstytucji RP⁵⁷¹.

Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny nie w pełni podzielił pogląd Rzecznika⁵⁷² mimo, że w czasie uchwalania ordynacji nowa konstytucja nie była jeszcze prawem powszechnie obowiązującym lecz ustawodawca był świadomy wymagań, jakie stawia ona ustawodawcy zwykłemu. Rządowy projekt ordynacji podatkowej wpłynął do Sejmu w 1995 r. i zakwestionowane przepisy przygotowywane były w innym reżimie prawnym. Zmierzały one do ugruntowania nieprawidłowej praktyki tworzenia prawa podatkowego ograniczającej znaczenie ustawy dla regulowania konstrukcji podatku poprzez przekazanie tej materii do aktów wykonawczych. Ustawom podatkowym nadawano wówczas z reguły charakter blankietowy po to, żeby aktami wykonawczymi rozstrzygać o szczegółach regulacji podatkowych. Potwierdzony został zarzut Rzecznika, że ordynacja podatkowa zmierza do przyznania Ministrowi Finansów uprawnień, które Konstytucja RP przewiduje tylko dla ustawodawcy.

W Trybunale Konstytucyjnym od ponad roku znajduje się wniosek Rzecznika⁵⁷³ o uznanie sprzeczności dopuszczalności uchylania tajemnicy bankowej na żądanie naczelnika urzędu skarbowego w stosunku do osób,

⁵⁷¹ por. szersze omówienie wniosku – poprzednia Informacja RPO, s. 185-187.

⁵⁷² orzeczenie z dnia 9.XI.1999 r., sygn. akt K. 28/98.

⁵⁷³ RPO/275847/98/VI z dnia 20.IV.1998 r.

wobec których nie jest prowadzone postępowanie karne i karne skarbowe – z konstytucyjnymi zasadami ochrony prywatności i tajemnicy komunikowania się⁵⁷⁴. Wniosek nie został dotąd rozpoznany.

Ustawą, która nie spełnia w szczególności wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest ustawa z dnia 28.IX.1991 r. o kontroli skarbowej⁵⁷⁵. Wprowadza ona przy tym odmienny tryb postępowania kontrolnego od postępowania kontrolnego przewidzianego w ustawie Ordynacja podatkowa. Z tych względów Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych⁵⁷⁶ o rozważenie potrzeby dokonania równoległe z projektowanymi zmianami w Ordynacji podatkowej odpowiednich zmian także w ustawie z dnia 28.IX.1991 r. o kontroli skarbowej. Zdaniem Rzecznika kontrolne postępowanie skarbowe, oparte o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno być regulowane w ustawie określającej postępowanie podatkowe, tj. Ordynacji podatkowej. Powinna ona stanowić *lex specialis* w stosunku do postępowania administracyjnego, co potwierdziłoby, że organa skarbowe są organami administracji państwowej, których postępowanie wobec podatnika powinno wypełniać zasady Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności gdy chodzi o prawa i obowiązki podatnika. W obecnym stanie prawnym kontrola skarbowa wykonywana jest równoległe przez niezależne od siebie, zorganizowane według odrębnych zasad podmioty: urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej. Brak jednoznacznego podziału kompetencji między instytucjami kontroli skarbowej i kontroli podatkowej powoduje możliwość poddania podatnika w sposób zupełnie przypadkowy procedurom kontrolnym o różnym stopniu dolegliwości. Włączenie przepisów dotyczących kontroli skarbowej do znowelizowanej Ordynacji podatkowej ujednoliciłoby postępowanie podatkowe, a w szczególności postępowanie wymiarowe, które obecnie w

⁵⁷⁴ szersze omówienie wniosku – por. poprzednia Informacja RPO, s. 187-188.

⁵⁷⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 422 ze zm.

związku z uprawnieniami inspektorów kontroli skarbowej do wydawania decyzji podatkowych może być prowadzone według odmiennych zasad. Wystąpienie Rzecznika pozostało bez odpowiedzi.

W dniu 22.VI.1999 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁵⁷⁷ o stwierdzenie, że art. 17 ust. 2 ustawy o kontroli skarbowej stanowiący, że czynności wymienione w art. 17 ust. 1, tj. sporządzenie kopii dokumentów określonych przez kontrolującego, umożliwienie filmowania i fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych, jeżeli film, fotografia lub nagranie może stanowić dowód lub przyczynić się do utrwalenia dowodu w sprawie będącej przedmiotem kontroli, udostępnienie środków łączności, a w przypadku gdy kontrolowanym jest podmiot gospodarczy – także koniecznych środków technicznych, jakimi dysponuje, w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności kontrolnych, przedstawienie na żądanie inspektora tłumaczenia na język polski sporządzonej dokumentacji finansowo-księgowej, przeprowadzenie inwentaryzacji na żądanie i w niezbędnym zakresie określonym przez inspektora – kontrolowany jest obowiązany, na żądanie inspektora kontroli skarbowej, udostępniać bądź wykonywać nieodpłatnie – pozostaje w sprzeczności z art. 2, art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, iż w obecnie istniejącym stanie prawnym regulującym w sposób kompleksowy w ustawie Ordynacja podatkowa postępowanie mające na celu sprawdzenie prawidłowości rozliczenia zobowiązań podatkowych brak jest uzasadnienia istnienia odrębnych regulacji zawartych w ustawie o kontroli skarbowej. Czynności wymienionych w sentencji wniosku wiążą się z ponoszeniem przez kontrolowanego często znacznych kosztów, a ustawa nie przewiduje możliwości zaskarżenia poleceń dowodowych inspektorów skarbowych. Rzecznik wskazał, że obywatel jest zgodnie z art. 84 Konstytucji RP

⁵⁷⁶ RPO/234452/97/VI z 10.III.1999 r.

⁵⁷⁷ RPO/302845/99/VI.

obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie, a nie różnych kosztów czynności administracji publicznej, na którą łoży płacąc odpowiednie podatki i opłaty, przy czym zaskarżone unormowania w sposób zasadniczy różnią się od przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej. Wniosek powyższy nie został dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny rozpoznany.

Także niektóre materialne ustawy podatkowe są – w ocenie Rzecznika – niezgodne z zasadą wyłączności ustawowej wyrażoną w art. 217 Konstytucji. I tak Rzecznik uważa, że uzależnienie opodatkowaniem podatkiem VAT towarów i usług od zmieniającej się klasyfikacji statystycznej, którą ustalają urzędy Głównego Urzędu Statystycznego pozostaje w sprzeczności z tym przepisem Konstytucji. Dlatego w dniu 29.IX.1999 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek⁵⁷⁸ o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że konstrukcja podatkowa ustanowiona przez art. 2 w związku z art. 4 pkt 1) i 2) i art. 54 ust. 1-4 ustawy z dnia 8.I.1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁵⁷⁹ stanowiąca, iż o tym, co jest towarem i usługą dociążonymi podatkiem od towarów i usług i w jakiej wysokości – decyduje klasyfikacja dokonywana dla potrzeb ewidencji i statystyki państwowej przez organy Głównego Urzędu Statystyki – jest sprzeczne z art. 217 i z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Wniosek czeka na rozpoznanie.

W sprawie opodatkowania podatkiem VAT doszło do rozbieżności poglądów między Ministerstwem Finansów a Ministerstwem Sprawiedliwości: Rzecznik uzyskał w tej sprawie różne stanowiska obu resortów dotyczące zasadności wystawiania organom ścigania i wymiaru

⁵⁷⁸ RPO/324372/99/VI.

⁵⁷⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50 ze zm.

sprawiedliwości rachunków uproszczonych powiększonych o VAT za wykonaną przez tłumacza przysięgłego na ich rzecz usługę⁵⁸⁰.

W dniu 15.II.1999 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów⁵⁸¹ w związku z napływającymi licznymi skargami podatników krytykujących rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27.XI.1998 r. w sprawie kas rejestrujących⁵⁸². Obowiązkiem prowadzenia kas rejestracyjnych po dniu 1.I.1999 r. obciążono jedynie osoby uruchamiające działalność gospodarczą z tym dniem, przy czym tekst rozporządzenia opublikowany został dopiero w dniu 7.XII.1998 r., co spowodowało że mógł dotrzeć do zainteresowanych dopiero około 15.XII.1998 r. Protesty podatników były związane z wprowadzeniem obowiązku ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących już od pierwszej sprzedaży towarów lub usług osobie fizycznej wymienionej w art. 29 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Protestującymi były głównie osoby, które podjęły działalność gospodarczą w oparciu o firmy zrzeszone w Polskim Stowarzyszeniu Sprzedaży Bezpośredniej. Wystąpienie Rzecznika spowodowało, że Ministerstwo Finansów przygotowało projekt rozporządzenia przewidującego zwolnienie od obowiązku rejestrowania obrotu przy zastosowaniu kas rejestrujących podatników prowadzących działalność gospodarczą w niewielkich rozmiarach. W dniu 20.V.1999 r. Rzecznik ponownie wystąpił⁵⁸³ w sprawie wprowadzenia obowiązku ewidencjonowania obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących, bowiem mimo informacji zawartych w piśmie skierowanym do Rzecznika z dnia 15.III.1999 r. o przygotowywaniu przez resort finansów projektu tego rozporządzenia – nie zostało ono ogłoszone.

⁵⁸⁰ kwestia ta jest szerzej omówiona w rozdziale dotyczącym działalności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu.

⁵⁸¹ RPO/295174/98/VI.

⁵⁸² Dz.U. Nr 146, poz. 953.

⁵⁸³ RPO/295174/98/VI.

Ostatecznie w dniu 6.VII.1999 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Rzecznika, że wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21.VI.1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących⁵⁸⁴.

Rzecznik podjął⁵⁸⁵ zgłoszoną mu sprawę obciążania lombardów z tytułu zawierania umowy pożyczki pod zastaw zarówno podatkiem VAT jak i opłatą skarbową. Zdaniem Rzecznika taki stan prawny narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem usługi finansowe lombardowe świadczone przez banki nie są obciążone podatkiem VAT. Ministerstwo Finansów nie zgadzając się ze stanowiskiem Rzecznika, nie podało jednocześnie przyczyn, dlaczego banki i inne podmioty prowadzące działalność lombardową zostały potraktowane odmiennie. Rzecznik oczekuje na stanowisko Ministra Finansów w sprawie podawania przyczyn zróżnicowania w podatku VAT podmiotów gospodarczych prowadzących działalność lombardową oraz bankową. Do końca 1999 r. w tej sprawie nie nadeszła odpowiedź.

W dniu 13.X.1999 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów⁵⁸⁶ w sprawie naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP poprzez zdefiniowanie w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Finansów z dnia 18.X.1993 r. w sprawie ogólnych warunków urządzania gier losowych i zakładów wzajemnych, warunków produkcji i sprzedaży kartonów do gry w bingo pieniężne⁵⁸⁷ pojęcia “automatu losowego” mimo braku upoważnienia ustawowego do zdefiniowania tego pojęcia. W odpowiedzi z 28.X.1999 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że “nie ma istotnych różnic między definicjami “automatu losowego” zawartymi w ustawie z dnia 29.VII.1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych oraz w rozporządzeniu, te zaś które można wyinterpretować, wydają się nie mieć większego znaczenia praktycznego. Adresat nie ustosunkował się

⁵⁸⁴ Dz.U. Nr 57, poz. 598.

⁵⁸⁵ RPO/287500/99/VI z 18.X.1999 r. i 13.XII.1999 r.

⁵⁸⁶ RPO/316783/99/VI.

⁵⁸⁷ Dz.U. Nr 103, poz. 473.

do zasadniczej w tej sprawie kwestii, tj. dokonania w rozporządzeniu ponownego zdefiniowania pojęcia “automatu losowego” bez odpowiedniego upoważnienia do dokonywania takiej regulacji. Ponadto Podsekretarz Stanu ogólnikowo wskazał, że “trwające obecnie prace nad nowelizacją ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych obejmują także przygotowanie nowych aktów wykonawczych, uwagi RPO zostaną zatem uwzględnione przy ich przygotowaniu”. Wobec takiego stanowiska – sprawa jest kontynuowana.

Wielokrotnie zaskarżana była przez Rzecznika także ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. W dniu 10.VIII.1998 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski⁵⁸⁸ o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 9 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵⁸⁹ – w części, w jakiej uchyla z dniem 1.I.1997 r. przepisy dotyczące ulg na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych w odniesieniu do podatników, którzy ukończyli 35 rok życia (art. 1 pkt 15), a którzy kształcili się w dniu wejścia w życie tej ustawy w szkole wyższej – narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do Państwa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego ustanowionej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Do końca 1999 r. Trybunał nie rozpatrzył sprawy.

Rzecznik kontynuował w 1999 r. działania zmierzające do usunięcia stanu nierówności w opodatkowaniu rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych. W wystąpieniu z dnia 15.IX.1999 r.⁵⁹⁰ skierowanym do Ministra Finansów Rzecznik zwrócił uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym osoby samotnie wychowujące pełnoletnie uczące się lub studiujące dzieci, które otrzymują rentę rodzinną nie będą mogły obliczyć podatku dochodowego od osób fizycznych według zasad przewidzianych w

⁵⁸⁸ RPO/261387/98/VI.

⁵⁸⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 638.

art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym dla osób samotnie wychowujących m.in. małoletnie dzieci i pełnoletnie, które uczą się lub studiując, nie otrzymują renty rodzinnej. W odpowiedzi z dnia 8.X.1999 r. Minister Finansów poinformował, że wniesiony przez rząd w 1998 r. projekt zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zawierał propozycję odpowiedniej zmiany tego przepisu. Nie został on jednak uchwalony. W tej sytuacji Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 26.X.1999 r. zaniechał w odniesieniu do dochodów uzyskanych w 1999 r. poboru podatku od osób samotnie wychowujących dzieci, w wysokości różnicy pomiędzy podatkiem należnym a podatkiem obliczonym na zasadach określonych w art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zaniechanie stosuje się do podatników wychowujących w roku podatkowym dzieci, które nie ukończyły lub ukończą w 1999 r. 25 rok życia, jeżeli dzieci te uczą się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach o szkolnictwie wyższym i nie uzyskały przychodów ze źródeł, z których dochód jest opodatkowany zgodnie z art. 27 ustawy, z wyjątkiem: renty rodzinnej, dochodów zwolnionych (wolnych) od podatku dochodowego oraz dochodów w wysokości nie powodującej obowiązku uiszczenia podatku. Rozporządzenie ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od dnia 1.I.1999 r. Tak więc podatek za 1999 r. samotni rodzice, których pełnoletnie dzieci otrzymujące rentę rodzinną uczą się lub studiują, obliczali według zasad przewidzianych w art. 6 ust. 4 ustawy.

Wystąpiły także istotne wątpliwości czy zachówek powinien być opodatkowany podatkiem od spadków i darowizn. W wyroku z dnia 25.II.1998 r.⁵⁹¹ Sąd Najwyższy odstąpił od utrwalonego od lat orzecznictwa, według którego suma pieniężna uzyskana od spadkobiercy tytułem prawa do zachowku podlega opodatkowaniu podatkiem

⁵⁹⁰ RPO/321593/99/VI.

⁵⁹¹ sygn. akt III RN 117/97.

dochodowym od osób fizycznych, a opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn może podlegać wyłącznie w wypadku tzw. powołania, zapisu lub darowizny. Minister Finansów i organy podatkowe prezentują w tej sprawie inny pogląd, uważając, że zachówek podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. W wystąpieniu z dnia 4.II.1999 r.⁵⁹² Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o wyjaśnienie tego stanowiska. W odpowiedzi z dnia 5.III.1999 r. Minister wyjaśnił, że nie ma podstaw do opodatkowania sum pieniężnych otrzymanych tytułem zachowku podatkiem od spadków i darowizn, zaś wyrok Sądu Najwyższego wiąże wyłącznie w konkretnej sprawie. Rzecznik nie podziela tego poglądu Ministra Finansów. Będzie śledził orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i w przypadku stwierdzenia rozbieżności w tym orzecznictwie rozważy zasadność wystąpienia do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały w trybie art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Niezmiernie istotnym dla podatników problemem staje się okres, w jakim organy podatkowe mogą sprawdzać rzetelność zeznań rocznych. W wystąpieniu z dnia 22.IX.1999 r.⁵⁹³ skierowanym do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Rzecznik sygnalizował negatywne skutki przewlekłości postępowań przed organami podatkowymi. Urzędy skarbowe uważają, że w świetle przepisów Ordynacji podatkowej na sprawdzanie rzetelności zeznań dla celów podatku dochodowego od osób fizycznych mają pięć lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym upłynął termin złożenia zeznania i zapłaty podatku, a więc aż do przedawnienia zobowiązania podatkowego. Od końca roku podatkowego, którego zeznanie dotyczy, podatnik przez pięć lat może spodziewać się kontroli zeznania i – w przypadku jej niepomyślnego zakończenia – wydania przez urząd skarbowy decyzji określającej inną wysokość podatku niż

⁵⁹² RPO/291317/99/VI.

⁵⁹³ RPO/294267/99/VI.

wynikająca z zeznania, z jednoczesnym naliczeniem odsetek zwłoki za cały ten okres. Podatnicy zdecydowanie negatywnie oceniają długość tego terminu stwierdzając, że termin przedawnienia roszczenia podatkowego nie powinien być utożsamiany z dopuszczalnym terminem sprawdzenia zeznania podatkowego. Kilkuletni okres czasu, jaki z reguły upływa między terminem złożenia zeznania i zapłaty podatku, a wydaniem przez urząd skarbowy decyzji określającej inną – z reguły wyższą – wysokość podatku niż wynikająca z zeznania, powoduje, że odsetki z tytułu zwłoki przewyższają często zaległość podatkową. Tymczasem źródłem powstania zaległości podatkowej może nie być zamierzone przez podatnika nierzetelne obliczenie podatku. Niekiedy jest to omyłka, innym razem następujące zmiany oraz niejasności prawa podatkowego. Jeśli podatnik kwestionuje decyzję urzędu skarbowego postępowanie podatkowe przedłuża się o czas trwania postępowania odwoławczego oraz o czas rozpoznania skargi przez sąd. Przewlekłość postępowania podatnicy oceniają jako przekraczającą rozsądny termin i naruszającą zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik wielokrotnie postulował rozważenie podjęcia działań zmierzających do skrócenia wynikającego z Ordynacji podatkowej okresu, w jakim urzędy skarbowe mogą sprawdzać zeznania. Sprawa ta nie dotyczy tylko organów podatkowych. W wystąpieniu z dnia 12.V.1999 r.⁵⁹⁴ skierowanym do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik poinformował, że otrzymuje skargi na opóźnienia w rozpoznawaniu przez NSA skarg na decyzje podatkowe. Podniósł, że okres od wniesienia przez podatnika skargi do jej rozpoznania w wielu przypadkach przekracza rozsądny termin, o którym mowa w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Rzecznik zwrócił się o rozważenie podjęcia działań zmierzających do przyspieszenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W odpowiedzi z dnia 12.VI.1999 r – Prezes NSA podnosząc, że na

⁵⁹⁴ RPO/294625/99/VI.

sprawność postępowania w sprawach podatkowych decydujący wpływ ma ich bieg przed organami podstawowymi, przyznał, że również szybkość postępowania przed NSA, w tym w sprawach podatkowych, nasuwa niekiedy zastrzeżenia. Dlatego sprawność postępowania sądowego była i jest nadal przedmiotem szczególnego zainteresowania kierownictwa NSA oraz poszukiwania właściwych przedsięwzięć zaradczych. Jednak w aktualnej sytuacji przyspieszenie załatwiania spraw może nastąpić głównie poprzez dalsze zwiększenie liczby sędziów oraz ośrodków zamiejscowych NSA. W tym zakresie możliwości są jednak w istotnym stopniu ograniczone.

Mimo wejścia w życie z dniem 17.X.1997 r. Konstytucji RP, przez 2 lata, tj. do dnia 17.X.1999 r. funkcjonowała w praktyce ustawa z dnia 26.X.1971 r. karna skarbowa⁵⁹⁵, która w sposób oczywisty naruszała prawo obywatela do sądu (art. 45 Konstytucji) oraz zasadę, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 46 Konstytucji). Finansowe organa orzekające przyjmując, że art. 236 ust. 1 Konstytucji RP stanowi 2-letnią normę międzyczasową, nie tylko wydawały orzeczenia, od których nie służyło prawo odwołania do sądu, ale orzekały o przepadku rzeczy bez możliwości odwołania się do sądu. Z tych względów Rzecznik w dniu 3.X.1999 r. zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej skargi konstytucyjnej⁵⁹⁶. W wystąpieniu procesowym Rzecznik zwrócił uwagę, że po wejściu w życie Konstytucji RP, stosowane były, aż do 1999 r. przepisy w ewidentny sposób z nią sprzeczne, bo zezwalające na orzekanie o przepadku rzeczy finansowym organom orzekającym (tj. organom celnym oraz skarbowym). Nadto, zdaniem Rzecznika, wejście w życie nowego Kodeksu karnego skarbowego nie powinno, wbrew temu, co twierdzi Minister

⁵⁹⁵ Dz.U. z 1984 r. Nr 22, poz. 103 ze zm.

Sprawiedliwości w uzasadnieniu zajętego w opisaney sprawie stanowiska, prowadzi do umorzenia skargi na podstawie art. 39 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁵⁹⁷. Utrata bowiem mocy obowiązującej aktu prawnego nie powinna – w sytuacji złożenia skargi konstytucyjnej, wskazującej, że w oparciu o naruszający zasady konstytucyjne przepis ustawy zostało wydane orzeczenie naruszające podstawowe prawa obywatela – prowadzić do umorzenia postępowania przed TK. Skarga nie została jeszcze rozpatrzona przez Trybunał.

Pismem z dnia 18.XII.1999 r.⁵⁹⁸, Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości zwracając uwagę na sytuację, jaka wytworzyła się po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10.IX.1999 r. – Kodeks karny skarbowy⁵⁹⁹. Ustawa ta nie posiada przepisów przejściowych, które dawałyby możliwość uchylenia, bądź zmiany wydanego przez finansowy organ orzekający orzeczenia karnego, bądź też innego rodzaju orzeczenia (np. orzeczenia o umorzeniu dochodzenia), które uprawomocniło się przed dniem jej wejścia w życie. Przepisy ustawy nie przewidują bowiem możliwości uchylenia, bądź zmiany przez Ministra Finansów w trybie nadzoru, prawomocnego orzeczenia karnego, bądź też innego rodzaju orzeczenia. Orzeczenia takiego nie można również zmienić lub uchylić na podstawie obowiązującej do dnia 16.X.1999 r. ustawy karnej skarbowej – albowiem przepisy ustawy z 10.IX.1999 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy⁶⁰⁰ takiej możliwości nie przewidują. Nie ma również możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia w drodze kasacji, jak również wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania – albowiem środki te mają zastosowanie jedynie do postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym. Powstała więc istotna luka w

⁵⁹⁶ RPO/321315/99/VI, sygn. akt SK. 24/99.

⁵⁹⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 643.

⁵⁹⁸ RPO/328607/99/VI.

⁵⁹⁹ Dz.U. Nr 83, poz. 930.

⁶⁰⁰ Dz.U. Nr 83, poz. 931.

prawie, która uniemożliwia wzruszenie wydanego przez finansowy organ orzekający pod rządami obowiązującej do dnia 16.X.1999 r. ustawy karnej skarbowej prawomocnego rozstrzygnięcia – nawet w sytuacji, gdyby było ono obciążone ewidentną wadą. Taki też zarzut jest formułowany w napływających do Rzecznika skargach, w których zainteresowani podnoszą, że nawet mimo zaistnienia ujemnej przesłanki procesowej stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania, brak jest możliwości wzruszenia wydanego przez finansowy organ orzekający orzeczenia. Istnienie takiego stanu rzeczy Rzecznik uważa za niezgodne z zasadami postępowania w państwie prawnym. Do dnia 31.XII.1999 r. Minister Sprawiedliwości nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi.

Nadal pozostaje aktualny problem nieproporcjonalności w podatku od nieruchomości. Powszechnie krytykowane są zasady jego ustalania, jego wysokości oraz dysproporcji w wysokości stawek podatku ustalonych dla budynku mieszkalnego i pozostałych budynków, jak również pomiędzy podatkiem od nieruchomości, a podatkiem rolnym. Zapowiedź Ministra Finansów wprowadzenia nowych zasad opodatkowania nieruchomości (tj. katastru) nadal pozostaje w sferze projektów⁶⁰¹.

Mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.IX.1998 r.⁶⁰², stwierdzającego, że ustawodawca ma swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, właściciele pojazdów powyżej 2 ton nadsyłają listy do Rzecznika podnosząc, iż rozwiązanie nakładające na nich podatek od środków transportowych narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Orzeczenie Trybunału nie przekonało opinii publicznej, która nadal uważa, iż podatek od środków transportu, który de facto był podatkiem drogowym został włączony do podatku

⁶⁰¹ por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 182-183.

⁶⁰² sygn. akt U. 1/98.

akcyzowego na paliwo, natomiast posiadacze pojazdów powyżej 2 t muszą dodatkowo płacić podatek od posiadania tych samochodów⁶⁰³.

15. Ochrona praw konsumentów

A. Usługi telekomunikacyjne

Wprawdzie w 1999 r. zmniejszyła się (w porównaniu do 1998 r.) liczba skarg abonentów na jakość usług telekomunikacyjnych świadczonych przez Telekomunikację Polską S.A., jednakże w dalszym ciągu abonenci w skargach wyrażają brak zaufania do systemu naliczania impulsów, których liczba stanowi o wysokości opłat za usługi telekomunikacyjne i do szczelności instalacji. Postępowanie reklamacyjne przeprowadzane na podstawie rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 28.V.1996 r.⁶⁰⁴ w sprawie załatwiania reklamacji usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym zdaniem abonentów bywa nierzetelne, a w wielu przypadkach wyniki badań linii telekomunikacyjnych przeprowadzonych przez służby techniczne TP S.A. są kwestionowane. Zabezpieczenie, konserwacja i remonty sieci telefonicznej i central w dalszym ciągu są niedostateczne. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują na brak uszczelnień wejść kabli telekomunikacyjnych do szaf kablowych i niedostateczne zabezpieczenie tych szaf oraz linii zainstalowanych wewnątrz budynków. Skargi dotyczyły również zawyżonych rachunków, na wysokość których ogromny wpływ miały połączenia z usługami audiotele (0-700 ...). W centralach cyfrowych istnieje możliwość zainstalowania blokady na numery z prefixem 0700 jednak liczne skargi dotyczą konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów za te usługi.

⁶⁰³ por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 183-185.

⁶⁰⁴ Dz.U. Nr 64, poz. 39.

W dalszym ciągu brak jest inwestycji telekomunikacyjnych na wsi. W mieście czas oczekiwania na telefon wynosi kilka, kilkanaście miesięcy, w niektórych rejonach urządzenia telefoniczne instalowane są z dnia na dzień, natomiast na wsi TP S.A. podaje kilkuletni termin, który może ulec wydłużeniu. W celu rozbudowy sieci telefonicznej, nadużywając swojej monopolistycznej pozycji, TP S.A. zawiera niekorzystne dla abonentów umowy z gminami⁶⁰⁵, w wyniku których przyszli użytkownicy muszą uiścić o wiele większe opłaty niż przewidziane w taryfie TP S.A. Przyszli abonenci w wielu przypadkach uważają, że jest to forma nieoprocentowanego kredytu, jaki zaciąga TP S.A. u abonentów. Zwrot dodatkowej kwoty w świadczonych usługach dla wielu osób jest nieadekwatny do poniesionych oraz przyszłych kosztów i osiągniętego przez TP S.A. zysku. W dniu 30.III.1999 r. Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Telefonizacji Wsi⁶⁰⁶, bowiem Telekomunikacja Polska S.A. pobiera większe opłaty na wsi, niż jest to przewidziane w cenniku TP S.A. za przyłączenie urządzenia abonenckiego do sieci telekomunikacyjnej (niekiedy trzykrotnie większe niż za przyłączenie w miastach), choć czas oczekiwania na zainstalowanie urządzenia abonenckiego w domu wiejskim w wielu przypadkach jest trudny do przewidzenia. Tak znacznych różnic w opłatach nie uzasadniają korzystniejsze warunki miejskie doprowadzenia linii telefonicznej. Rzecznik podzielił pogląd, że pobieranie dodatkowych opłat przez TP S.A. za doprowadzenie linii telefonicznej do domu wiejskiego jest tym bardziej niezasadne, że linia jest własnością operatora sieci telekomunikacyjnej. Jest więc to forma nieoprocentowanego kredytowania inwestycji TP S.A. W odpowiedzi z dnia 16.VIII.1999 r. Pełnomocnik Rządu do Spraw Telefonizacji Wsi poinformował, że w opracowanej "Strategii rozwoju telekomunikacji na wsi" przewidziane są nowe formuły współfinansowania

⁶⁰⁵ np. RPO/314704/99/VI.

⁶⁰⁶ RPO/291073/98/VI.

budowy infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach wiejskich. Zakłada się utworzenie podmiotu prawa handlowego w celu gromadzenia kapitału inwestycyjnego niezbędnego do realizacji konkretnego przedsięwzięcia telekomunikacyjnego. Ponadto Pełnomocnik Rządu planuje utworzenie różnych funduszy udzielających preferencyjnych kredytów operatorom telekomunikacyjnym. Jednocześnie Pełnomocnik poinformował, że przygotowane jest rozporządzenie Ministra Łączności w sprawie ogólnych warunków przyłączenia sieci telekomunikacyjnych.

Po wygaśnięciu umowy z Poczta Polska i bankami na przekazywanie należności za usługi telekomunikacyjne na konto TP S.A. bez pobierania opłat, do Rzecznika napływają skargi na uciążliwość przy dokonywaniu opłat w placówkach TP S.A. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie, Telekomunikacja Polska S.A. zobowiązała się do zwiększenia liczby stanowisk kasowych w jednostkach organizacyjnych TP S.A. oraz do polepszenia jakości obsługi abonentów, którzy dokonują opłat za zrealizowane usługi w kasach, w których nie są pobierane opłaty manipulacyjne.

Rzecznik wystąpił do Prezesa Spółki TP S.A. reagując na skargi dotyczące terminu płatności faktury VAT za usługi telefoniczne i zobowiązania abonentów do zgłoszenia faktu nieotrzymania faktury VAT za dany miesiąc oraz odsetek ustawowych pobieranych przy przekroczeniu tego terminu. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, do którego zwrócił się Rzecznik, uznał, iż nie może nakazać TP S.A. zmiany określonych postanowień regulaminu, może jedynie wydać decyzję nakazującą zaniechanie konkretnych praktyk wynikających ze stosowania tych zapisów. Decydujący wpływ na kwestię oceny kontrowersyjnego zapisu regulaminu pod kątem naruszenia ustawy antymonopolowej będzie miała praktyka TP S.A., polegająca na żądaniu odsetek ustawowych za nieterminowe uiszczanie opłat, szczególnie w przypadkach opóźnień w nadawaniu rachunków w stosunku do daty wystawienia i innych sytuacjach

nie zawinionych przez abonentów. Takie działania TP S.A. wypełnią wówczas przesłanki art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów z 24.II.1990 r.⁶⁰⁷, stanowić będą bowiem narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących przedsiębiorcy narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści.

W dalszym ciągu napływały skargi na operatorów sieci komórkowych, którzy żądali przed zawarciem umowy szczegółowych danych osobowych. Żądane dane nie dotyczą jedynie tożsamości i miejsca zamieszkania konkretnego klienta, lecz głęboko wnikają w inne dane o charakterze osobowym, które zawarte są np. w dowodzie osobistym, paszporcie, prawie jazdy⁶⁰⁸.

Do Rzecznika wpływają skargi widzów na działalność programową telewizji publicznej i komercyjnej. Zarzucana jest agresywność i brutalność wielu filmów, wyświetlanie ramówek filmów zawierających sceny drastyczne, często w porze oglądalności programów przez dzieci i młodzież, posługiwanie w telewizji niepoprawną polszczyzną. Rzecznik zastrzeżenia te kierował do organu właściwego w sprawach radiofonii i telewizji tj. do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁶⁰⁹. Krajowa Rada w odpowiedziach na sygnalizowany problem informowała, że nadawca samodzielnie kształtuje program telewizyjny i jest odpowiedzialny za jego treść, a nie ma wpływu na kształt programów nadawców publicznych i komercyjnych. Otrzymywane opinie może jedynie przekazywać nadawcy z prośbą o ich rozważenie i uwzględnienie.

B. Usługi pocztowe

W 1999 r. nadal napływały skargi nadawców i adresatów zwykłych przesyłek listowych domagających się od Poczty Polskiej zapłaty

⁶⁰⁷ tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547.

⁶⁰⁸ szerzej problem ten omówiony jest w rozdziale dotyczącym prawa do prywatności.

odszkodowania za utratę, ubytek i uszkodzenie takich przesyłek. Nadawcy i adresaci usług pocztowych nie chcą zgodzić się z treścią szablonowych odpowiedzi na reklamacje urzędów pocztowych, które powołując się na ustawę z dnia 23.XII.1990 r. o łączności⁶¹⁰ uchylają się od odpowiedzialności za zaginięcie zwykłej przesyłki listowej.

Wpływały do Rzecznika również skargi na niewykonanie umowy o doręczenie przesyłki poleconej, w której znajdowały się przedmioty znacznej wartości i z tego powodu powinny być przesłane jako przesyłka z podaną wartością. W tych przypadkach nadawców nie satysfakcjonuje ustawowe odszkodowanie i zwrot kosztów przesyłki, bowiem nie rekompensuje rzeczywistych strat.

Poczta Polska nieterminowo doręcza przesyłki w obrocie zagranicznym świadczone jako usługa EMS-POCZTEX. Przesyłki tego rodzaju, po opłaceniu przez nadawcę w o wiele wyższej kwoty niż za zwykłe przesyłki, powinny być doręczone w ciągu trzech dni do adresata, są zaś doręczane nawet po sześciu dniach. Poczta twierdzi, że przesyłka została doręczona w terminie, tylko adresat nie podjął jej, choć nie potrafi udokumentować próby doręczenia adresatowi (brak tzw. avizo). Napływają do Rzecznika również skargi na nieterminowe doręczanie przesyłek lotniczych.

Pismem z dnia 3.VIII.1999 r.⁶¹¹ Rzecznik przedstawił Dyrektorowi Generalnemu Poczty Polskiej zastrzeżenia co do postępowania pracowników Poczty przy doręczaniu przesyłek pocztowych adresatowi na jego koszt zwracając uwagę na coraz częstsze praktyki nadawania przez firmy wysyłkowe przesyłki rejestrowanej, jako pobraniowej, mimo że odbiorca nie składał zamówienia. Postępowanie pracowników Poczty często uniemożliwia zdezorientowanemu adresatowi przed odbiorem sprawdzenie, co przesyłka zawiera, nie może bowiem przed opłaceniem

⁶⁰⁹ RPO/319427/99/VI.

⁶¹⁰ Dz.U. z 1995 r., Nr 117, poz. 564 ze zm.

⁶¹¹ RPO/317244/99/VI.

sprawdzić, kto jest nadawcą przesyłki. Podmioty wysyłające przesyłki pobraniowe zakładają, że adresat po przyjęciu i opłaceniu przesyłki nie będzie dochodził swoich roszczeń za przekazanie mu towaru niezamawianego, bo koszty takiego działania mogą przekraczać wartość przesłanego towaru. Znając natomiast postępowanie Poczty przy wydawaniu tego rodzaju przesyłek, wysyłający zakłada, że w większości przypadków adresat przesyłkę opłaci i przyjmie. Zapobiegnięcie takiej sytuacji, jest – zdaniem Rzecznika – możliwe w ramach obowiązującego prawa. Pracownik poczty powinien informować adresata o uprawnieniu do odmowy przyjęcia przesyłki i uiszczenia kwoty pobrania. Działania Poczty Polskiej wspomagające wyeliminowanie nadużyć stosowanych przy sprzedaży wysyłkowej byłoby zgodne z zobowiązaniem Polski do podjęcia działań mających na celu zapewnienie zgodności przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumenta wynikającego z art. 68 i 69 Układu Europejskiego⁶¹². Dyrektor Generalny Poczty Polskiej w piśmie z dnia 25.VIII.1999 r. poinformował, że rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 15.III.1996 r. w sprawie warunków korzystania z usług o charakterze powszechnym⁶¹³ nie przewiduje możliwości udzielenia informacji o tym, kto jest nadawcą osobie odbierającej przesyłkę pocztową. Istota usług pocztowych polega na spełnieniu przede wszystkim zlecenia nadawcy. Stąd też w Regulaminie korzystania z usług pocztowych o charakterze powszechnym przyjęto, że udzielenie informacji adresatowi jest możliwe jedynie w wypadku, gdy przesyłka pocztowa lub przekaz nie został odebrany w terminie. Praktyka podawania przez pracowników Poczty Polskiej danych o nadawcy przed odbiorem przesyłki powodowałaby, że znaczna część przesyłek, po zorientowaniu się kto jest ich nadawcą, mogłaby być przez adresatów nie odbierana, a to naruszyłoby interes nadawcy. Chodzi tu w znacznej mierze o różnego rodzaju przesyłki urzędowe (wezwania sądowe, wojskowe). W piśmie z dnia 14.X.1999 r.⁶¹⁴ Rzecznik zwrócił uwagę, że zastrzeżenia

⁶¹² Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38 ze zm.

⁶¹³ Dz.U. Nr 40, poz. 173.

⁶¹⁴ RPO/317244/99/VI.

dotyczą sposobu wydawania przesyłek pocztowych firm wysyłkowych za uiszczeniem kwoty pobrania, a nie przesyłek urzędowych. Nadawcami kwestionowanych przesyłek są podmioty prywatne, które przesyłają nie zamówione przedmioty. Okazanie pocztowego dokumentu przesyłki (a nie samej przesyłki) adresatowi przed dokonaniem zapłaty jest obowiązkiem pracownika poczty. Adresat może wówczas zdecydować, czy przesyłkę opłaca i odbiera, czy też nie. Rzecznik nie może zgodzić się ze stanowiskiem, że w sytuacji, gdyby adresat odmówił odebrania przesyłki, to naruszony zostałby interes nadawcy. Po wymianie korespondencji w piśmie z dnia 14.XII.1999 r. Rzecznik został poinformowany, iż po przeanalizowaniu jego argumentów podjęte zostały działania mające na celu zmianę dotychczas obowiązujących w tym zakresie rozwiązań, które umożliwią przekazanie adresatowi nadeszłej do niego przesyłki pobraniowej, informacji o kwocie pobrania oraz o tym, kto jest nadawcą takiej przesyłki zawsze wtedy, kiedy nie utrudni to wykonywania w placówce oddawczej innych czynności technologicznych.

C. Umowy sprzedaży

Podobnie jak w latach poprzednich do Rzecznika wpłynęło kilkadziesiąt skarg na konsorcja samochodowe, w tym w szczególności AICE Konsorcjum, zajmujące się sprzedażą w ramach tzw. "Auto-systemu". Przedmiotem skarg, są: sposób rozliczeń dokonywanych przez spółki z osobami rezygnującymi z uczestnictwa w systemie, wprowadzające w błąd potencjalnych klientów zapewnienia udzielane ustnie przez przedstawicieli firm co do krótkiego 2–3-miesięcznego terminu oczekiwania na samochód, częstych przypadków niemożności wcześniejszego zapoznania się przez klienta firmy ze szczegółowymi warunkami umowy. W przeważającej większości spraw Rzecznik nie mógł podjąć oczekiwanych przez skarżących interwencji, gdyż jedyną skuteczną drogą dla rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle stosunków umownych pomiędzy stronami umowy jest droga postępowania sądowego. W nielicznych sprawach i tylko dotyczących AICE Konsorcjum Rzecznik,

uznając konieczność wyjaśnienia sprawy nierzetelnie zbadanej przez pracowników firmy, zwracał się do zarządu Spółki o ponowne zbadanie i rozważenie możliwości uwzględnienia żądań strony rozwiązującej umowę i domagającej się szybkiego zwrotu środków finansowych. W szczególności sprawy te dotyczyły nieuwzględnienia przez pracowników firmy różnych sytuacji losowych uzasadniających odstąpienie od umowy i roszczenie o zwrot wpłaconych rat przed terminem rozwiązania grupy konsorcyjnej, do której osoba taka należała. Efekty działania Rzecznika w takich sytuacjach były pozytywne dla skarżących.

Podobnie jak w latach poprzednich, także w 1999 r. wiele skarg wpływających do RPO dotyczyło nierespektowania przez sprzedawców przysługujących nabywcom uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji. Sprawy z tego zakresu dotyczyły nabycia różnego rodzaju towarów, od drobnego sprzętu po samochody, a także nieprawidłowo zrealizowanych usług. Podobnie jak w sprawach umów o zakup samochodu w systemie konsorcyjnym, także i w tych sprawach Rzecznik musiał ograniczać swoje działania do informowania skarżących o drodze sądowej, jako właściwej dla rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów.

W 1999 r. w dalszym ciągu wpływały do RPO skargi na nierzetelne praktyki przedstawicieli różnego rodzaju firm sprzedających towary z wykorzystaniem kredytów bankowych, w tym w szczególności sprzedaży towarów w systemie tzw. "prezentacji w domu klienta". Powtarzającym się w skargach obywateli zarzutem jest niedoinformowanie klienta przez prezentera o cechach towaru oraz istotnych dla nabywcy warunkach zawieranej umowy.

D. Ubezpieczenia majątkowe i osobowe

Nadal wpływają liczne skargi związane z nieurealnianiem, pomimo inflacji jaka w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dotknęła całą gospodarkę i zmiany systemu cen, świadczeń z tytułu ubezpieczenia: rent

odroczonej oraz natychmiast płatnych, sum nominalnych ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci (tzw. ubezpieczenia posagowe), a także rent wypłacanych z tytułu odpowiedzialności cywilnej do wysokości ustalonej przed laty sumy gwarancyjnej przewidzianej w warunkach ubezpieczenia⁶¹⁵. Nadal wypłacane są także renty wypadkowe w wysokościach ustalonych przed laty. Zgodnie z art. 907 Kc każda ze stron może w razie zmiany stosunków społecznych żądać zmiany wysokości lub czasu trwania renty, a ubezpieczyciel nie ma obowiązku dokonywać zmian bez wniosku strony. W tych sytuacjach Rzecznik wskazywał skarżącym ich prawa oraz możliwości i tryb dochodzenia zwaloryzowanych rent, w części spraw występując bezpośrednio do ubezpieczyciela. Wystąpienia takie – co należy podkreślić – są często załatwiane pozytywnie.

Ze sprawami rent wypadkowych (art. 444 § 2 Kc) z tzw. starego portfela wiążą się natomiast różne działania, mające na celu obniżanie lub zaniechanie płacenia tych rent, gdy tylko poszkodowany – uprawniony – wchodzi w wiek emerytalny. Osiągnięcie wieku emerytalnego i możliwości przejścia na emeryturę ubezpieczyciel traktuje nie jako uprawnienie, ale jako obowiązek. Powoduje to, że zakład ubezpieczenia wypłacający renty uzupełniające dąży do ich ograniczenia lub odebrania, bo poszkodowani otrzymują już emerytury z ZUS. W wystąpieniu z dnia 14.VI.1999 r.⁶¹⁶ skierowanym do Prezesa PZU S.A. Rzecznik wskazał, że zmieniły się poglądy zarówno co do charakteru świadczenia emerytalnego, jak i przepisy o zarobkowaniu bez zawieszenia emerytury lub jej zmniejszenia. Art. 103 ust. 2 w związku z art. 104-106 ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z FUS wyraźnie stanowi, że emerytury lub renty nie ulegają zawieszeniu lub zmniejszeniu w sytuacji podjęcia zatrudnienia i osiągnięcia przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, jeśli emeryt – kobieta ukończyła 60 lat, zaś

⁶¹⁵ por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 198-208.

⁶¹⁶ RPO/315509/99/VI.

emeryt – mężczyzna 65 lat. Odwrotnie: roszczenie o wyrównanie szkody może obejmować straty, jakie poszkodowany poniósł w sytuacji, gdy nie jest mu dane korzystanie zarówno z emerytury, jak i dodatkowych zarobków, które mógłby uzyskiwać, gdyby nie wyrządzono mu szkody. W tej sprawie Rzecznik podjął odpowiednie działania, mające na celu przeciwstawienie się tym praktykom.

Ogłoszenie utraty płynności finansowej kolejnych zakładów ubezpieczeń, którym grozi ogłoszenie upadłości stawia – zdaniem Rzecznika – pod znakiem zapytania skuteczność nadzoru państwa nad tą działalnością gospodarczą, w której znaczną część ubezpieczeń stanowią ubezpieczenia obowiązkowe, do zawarcia których państwo zobowiązało obywateli w drodze ustawowej, co Rzecznik sygnalizował Ministrowi Finansów w wystąpieniu z dnia 14.X.1999 r.⁶¹⁷ Skarżący się do Rzecznika podnoszą – jako jedną z przyczyn takiego stanu – niedostateczny nadzór agend państwowych nad działalnością zakładów ubezpieczeń. Zastrzeżenia te są zrozumiałe, jeśli zważy się, że Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny tylko w części pokrywa straty ubezpieczonych, przy czym z chwilą ogłoszenia upadłości zawarte umowy ubezpieczenia tracą ważność. Problem właściwego nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczenia nabiera więc pierwszorzędnej wagi. Działania Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń w tym zakresie były, w ocenie RPO, nie w pełni zdecydowane oraz opóźnione.

Rzecznik nadal uważa, że podwyższanie przez zakłady ubezpieczeń wysokości składek za ubezpieczenia obowiązkowe bez podawania do wiadomości publicznej umotywowanych przyczyn kolejnych podwyżek, których zasadność sprawdził wcześniej właściwy organ administracji, to brak dostatecznego nadzoru nad tymi ubezpieczeniami ze strony organów państwa. Sytuacja ta powoduje napływ znacznej liczby skarg. Cztery rodzaje ubezpieczeń obowiązkowych wymienione w art. 4 pkt 1-4 ustawy

o działalności ubezpieczeniowej⁶¹⁸ wzrosły – na mocy innych ustaw – do dziewięciu. Obowiązkowymi ubezpieczeniami odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku działalności zawodowej objęte zostały także podmioty uprawnione do badania sprawozdań finansowych, podmioty eksploatujące energię jądrową, doradcy podatkowi, szkody wyrządzone zanieczyszczeniami olejami, podmioty prowadzące działalność brokerską, a w zakresie następstw nieszczęśliwych wypadków wynikłych na skutek uprawiania sportu – zawodnicy sportowi. Rzecznik stoi na stanowisku, że jeśli państwo nakazuje obywatelom, pod groźbą kary (opłaty karnej), zawierać określone przez ustawę umowy ubezpieczenia na warunkach ustanawianych rozporządzeniami Ministra Finansów, to jednocześnie państwo powinno przez swoje organy precyzyjnie kontrolować, czy system taryf za te ubezpieczenia jest ustalany na podstawie prawidłowo dokonywanej oceny i klasyfikacji ryzyka przyjmowanego przez ubezpieczyciela w ramach danego ubezpieczenia, czy oceny ryzyka dokonywane przez zakłady ubezpieczeń były poprzedzone analitycznymi badaniami danych statystycznych, opiniami rzeczoznawców itp.

Wiele skarg dotyczyło sposobów prowadzenia akwizycji. Skargi kierowane do Rzecznika zawierają stwierdzenia, że przedstawiciele ubezpieczyciela w sposób nierzetelny wyjaśniają w czasie zawierania umowy ubezpieczenia zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń nie zwracając w sposób dostateczny uwagi ubezpieczających na zakres wyłączeń. 21.IV.1999 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń⁶¹⁹ z wnioskiem o zalecenie zakładom ubezpieczeń, aby – wzorem innych ubezpieczycieli europejskich – postanowienia o wyłączeniu odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za powstałą szkodę w ubezpieczeniu standardowym podawane były drukiem wytłuszczonym w sposób widoczny i jednoznaczny. Wyłączenia powinny

⁶¹⁷ RPO/325233/99/VI.

⁶¹⁸ ustawa z dnia 28.VIII.1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62).

być podawane w ogólnych warunkach umów. Stanowienie o wyłączeniach w “taryfie składki” wydaje się niedopuszczalne.

Setki skarg i listów kierowanych do Rzecznika, na podstawie których podejmuje on postępowania wyjaśniające w indywidualnych sprawach, dotyczą przebiegu likwidacji szkód, w tym najczęściej szkód, w których zakład ubezpieczeń występuje jako ubezpieczyciel odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody. Ubezpieczający zarzucają zakładom ubezpieczeń nieprawidłowy tryb likwidacji dążący do minimalizacji szkody, w którym ciężary likwidacji zostają przerzucane na barki poszkodowanych. Prosty niekiedy proces likwidacji ciągnie się miesiącami, a nawet latami, bo likwidator szkody nie chcąc podejmować samodzielnych ocen, woli oczekiwać na wynik postępowania karnego, który – w sytuacji, w jakiej znalazł się polski wymiar sprawiedliwości – może zapaść po upływie wielu miesięcy. Odsyłanie poszkodowanego na drogę postępowania sądowego powinno stanowić wyjątek. Przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jest także nieuzasadnione – zdaniem skarżących się – nieuznawanie różnych wydatków poszkodowanych, jakie ponieśli w związku z wyrządzoną im szkodą (kosztów zastępczego posługiwania się rzeczą, kosztów dodatkowego odżywiania się, leczenia, leków specjalistycznych, kosztów dojazdów na zabiegi rehabilitacyjne, pobytu w sanatoriach i wielu i in.).

Wątpliwości nasuwają rozwiązania ustawy dotyczące opłat karnych za niezawarcie obowiązkowego ubezpieczenia oraz dotyczące uprawnień Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Art. 90e ustawy przewiduje sankcję za niedopełnienie przez osobę fizyczną lub prawną zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia, o której mowa w art. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Jest nią opłata w wysokości trzykrotnej średniej podstawowej składki ubezpieczeniowej należnej w roku kalendarzowym. Sankcja ta jest nakładana przez Ubezpieczeniowy

⁶¹⁹ RPO/309646/99/VI.

Fundusz Gwarancyjny bez określonej ustawą procedury. Pobranie odbywa się w oparciu o wezwanie do zapłaty. Ustawa nie przewiduje trybu zaskarżenia takiego wezwania, a należność – po myśli art. 90e ust. 2 pkt IV podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest to – w ocenie Rzecznika – rozwiązanie naruszające zasady państwa prawa. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny to podmiot gospodarczy prawa prywatnego nie odpowiadający kryteriom art. 1 ustawy z dnia 17.VI.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶²⁰, a należności tego Funduszu nie stanowią należności, które po myśli art. 2 tej ustawy podlegają egzekucji administracyjnej. Jako rażąco sprzeczne z zasadami obowiązującymi w państwie prawa, należy uznać takie rozwiązania, które umożliwiają wierzycielom dochodzenie ich roszczeń cywilnoprawnych w drodze egzekucji administracyjnej prowadzonej na podstawie własnych tytułów wykonawczych wystawionych przez samego wierzyciela. Jest to także przenoszenie ciężaru dowodu na zobowiązanego. Rozwiązania zawarte w art. 90e ust. 2 pkt 1 ustawy powodują, że w omawianych tu roszczeniach – niewątpliwie cywilnych – mamy do czynienia z typowym przykładem, iż wierzyciel staje się nie tylko sędzią we własnej sprawie, ale i egzekutorem swoich należności, co w państwie prawa jest niedopuszczalne. Bez znaczenia jest przy tym, że technicznie egzekucję prowadzi urząd skarbowy. Ponadto, co jest nie mniej ważne, taka konstrukcja prawna nakłada na dłużnika obowiązek ponoszenia ewentualnych kosztów postępowania związanego z wytoczeniem przez niego powództwa o ustalenie, że należność nie istnieje. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w tej materii do Trybunału Konstytucyjnego⁶²¹.

⁶²⁰ tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 36 ze zm.

⁶²¹ wniosek z dnia 13.VIII.1999 r. – RPO/320395/99/VI.

Ochrona konsumentów w zakresie dostaw energii elektrycznej i ciepłej omówiona została w rozdziale dotyczącym ochrony prawa do mieszkania.

16. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Problemy wynikające z reformy administracyjnej

Różnorodne skargi związane były z granicami jednostek podziału administracyjnego kraju. W 1999 r. nadal podnoszono problem przynależności gminy lub wsi do innego powiatu lub województwa niż ten, w którego granicach gmina lub wieś została umieszczona, skarżono się na fakt braku konsultacji ze społecznością lokalną, ale jednocześnie żądano wskazania środków prawnych, które wnioskodawcy mogliby zastosować w celu wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju.

Nadal największą grupę stanowiły listy których autorzy wyrażali niezadowolenie z powodu nieuwzględnienia ich wcześniejszych wniosków o utworzenie powiatów⁶²² i prosili o wniesienie przez Rzecznika skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia niezgodności rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów⁶²³ z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym⁶²⁴. Analiza przepisów nie potwierdziła w ocenie Rzecznika zasadności badania spraw przez Trybunał Konstytucyjny.

W sprawach dotyczących nowego podziału administracyjnego kraju oraz możliwości wprowadzania w nim zmian Rzecznik szczegółowo

⁶²² RPO/305077/99/X, RPO/295795/99/X, RPO/309256/99/X.

⁶²³ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.VIII.1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. z 1998 r. Nr 103, poz. 652).

⁶²⁴ ustawa z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).

informował wnioskodawców o przysługujących im środkach prawnych, które mogą służyć realizacji zgłaszanych postulatów⁶²⁵.

Nowy podział administracyjny kraju wywołał w praktyce wątpliwości dotyczące informacji wpisywanych w świadectwa uczniowskie. Dyrektor jednego z departamentów Ministerstwa Edukacji Narodowej, powołując się na opinię Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zalecił kuratorom⁶²⁶ by dokumenty uwzględniały obowiązujące nazwy miejscowości oraz nazwy województw. Zalecił dyrektorom szkół wpisywanie na świadectwach nowej nazwy województwa, zarówno przy określeniu miejsca urodzenia ucznia, jak i ukończenia szkoły. Wątpliwości Rzecznika wzbudziło zalecenie wpisywania do świadectw szkolnych danych sprzecznych w brzmieniu z informacjami wynikającymi z aktów stanu cywilnego – w tym przypadku z aktów urodzenia uczniów. Rzecznik zwrócił się do Ministrów Edukacji Narodowej i Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶²⁷ o ustosunkowanie się do przedstawionej sprawy.

Na początku pierwszego roku funkcjonowania nowych struktur administracji lokalnej wraz z nowym podziałem zadań wiele zastrzeżeń budziły sprawy tworzenia warunków do prawidłowego wykonywania tych zadań. Wielu pracowników likwidowanych urzędów wojewódzkich nie znalazło pracy w nowo tworzonych urzędach powiatowych przejmujących część zadań. Nie dotrzymywane były gwarantowane ustawowo terminy chroniące przed wcześniejszym zwolnieniem. Nowe urzędy wojewódzkie nie mogły zatrudnić wszystkich pracowników likwidowanych urzędów⁶²⁸.

Szczególnie żywą reakcję wzbudziła sprawa dysponowania przez wojewodę jednego z likwidowanych województw, administrowanym mieniem. Do Rzecznika zwrócili się z prośbą o pomoc przedstawiciele

⁶²⁵ RPO/309522/99/X, RPO/309579/99/X, RPO/309558/99/X.

⁶²⁶ pismo z dnia 23.IV.1999 r.

⁶²⁷ RPO/317952/99/X z 10.V.1999 r.

⁶²⁸ szersze omówienie tego problemu znajduje się w rozdziale dotyczącym stosunków pracy.

lokalnej społeczności Puńska⁶²⁹. W ostatnich dniach funkcjonowania Urzędu Wojewódzkiego w Suwałkach odchodzący wojewoda przekazał na potrzeby Straży Granicznej część położonego w Puńsku ośrodka zdrowia. Działka budowlana pod obiekt ośrodka zdrowia zakupiona została ze składek mieszkańców gminy. Również ze składek doprowadzono do obiektu wodę z wodociągu. Budowa Ośrodka Zdrowia została w całości sfinansowana ze składek Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia. Kierownik Urzędu Rejonowego w Sejnach po rozpatrzeniu wniosków oddziału Straży Granicznej w Białymstoku i Zakładu Opieki Zdrowotnej w Sejnach postanowił w tym samym dniu gdy wpłynęły wnioski wygasiać trwałe zarząd ZOZ w Sejnach w udziale 1/2 części nieruchomości Skarbu Państwa i przekazać tę część nieruchomości w trwałe zarząd oddziałowi SG na czas nieokreślony z przeznaczeniem na potrzeby Straży Granicznej. Lokalną społeczność Puńska w ponad 90% tworzy litewska mniejszość narodowa. Przedstawiciele tej mniejszości reprezentujący mieszkańców Puńska, zwrócili się do Rzecznika o ochronę naruszonych – ich zdaniem – praw. Podnosili dodatkowo, że umieszczenie strażnicy w części ośrodka zdrowia uniemożliwi funkcjonowanie apteki obsługującej całą gminę. Rzecznik wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego – o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej podjętej przez Kierownika Urzędu Rejonowego podnosząc zarzut rażącego naruszenia prawa materialnego przez rozstrzygnięcie sprawy w sposób sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1.VII.1999 r.⁶³⁰ oddalił skargę Rzecznika stwierdzając w uzasadnieniu, że Rzecznik nie wykazał, iż przy wydaniu orzeczenia doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Sąd uznał również, iż wprawdzie zaskarżona decyzja nie nawiązuje do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże ocenił skutki

⁶²⁹ RPO/297882/99/X.

naruszenia art. 45 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jedynie jako brak jednego z elementów decyzji, co nie powoduje jej nieważności. Sąd poddał także w wątpliwość legitymację Rzecznika Praw Obywatelskich do występowania w tej sprawie, podnosząc, iż Rzecznik nie wykazał by doszło do naruszenia praw obywatelskich, w szczególności naruszenia praw litewskiej mniejszości narodowej.

Rzecznik nie podzielał argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu tego wyroku zrezygnował jednak z wniesienia rewizji nadzwyczajnej, gdyż jest ona nadzwyczajnym środkiem służącym wyeliminowaniu z obrotu prawnego wyłącznie orzeczeń naruszających prawo w sposób rażący. W sprawie zaś zachodziła wątpliwość, czy w tym właśnie przypadku miało ono charakter rażący.

B. Naruszenia prawa w funkcjonowaniu samorządu gminnego

Już w pierwszym kwartale 1999 r. Rzecznik wskazywał na nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji gospodarczej radnych rad różnych szczebli samorządu⁶³¹. Porównanie przepisów ustaw samorządowych – ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie gminnym⁶³², ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym⁶³³, oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶³⁴ wskazuje, iż regulacje dotyczące zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie są jednobrzmiące. Przepis art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż radni nie mogą prowadzić działalności na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w

⁶³⁰ sygn. akt SA/BK 208/99.

⁶³¹ RPO/297392/99/X.

⁶³² tekst jedn. Dz. U. z 1996 r Nr 13, poz. 74 ze zm.; dalej jako ustawa o samorządzie gminnym.

⁶³³ Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.; dalej jako ustawa powiatowa.

⁶³⁴ Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.; dalej jako ustawa o samorządzie wojewódzkim.

prowadzeniu takiej działalności. Zakaz ten odnosi się także do radnych powiatu przez regulację art. 21 ust 6 ustawy powiatowej. Natomiast w myśl art. 24 ust 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim radnym województwa zabrania się wchodzenia w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub jego jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych, ustalonych powszechnie dla danego typu czynności (najem lokalu mieszkalnego, lub użytkowego, dzierżawa gruntu, itp.) Analiza tych przepisów wskazuje, iż ustawodawca wobec radnych gmin i powiatów sformułował bezwzględny zakaz ten ma charakter względny, gdyż dotyczy nawiązania przez radnych tylko takich czynności cywilnoprawnych, które nie byłyby oparte na warunkach powszechnie ustalonych dla danego typu czynności. Nie jest, zdaniem Rzecznika, przekonywujący argument przedstawiony w odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż odmienne traktowanie radnych województwa może być uzasadniane zróżnicowanym charakterem zadań i kompetencji: zróżnicowanie takie występuje również między radnymi szczebla powiatowego i gminnego. Rzecznik uważa, że przygotowywana ustawa porządkująca niespójności systemu spowoduje ujednoczenie sytuacji prawnej radnych wszystkich szczebli samorządu. ujednoczenie sytuacji prawnej radnych wszystkich szczebli samorządu.

Podjęmowane były często próby zmian osób piastujących stanowiska w organach gminy. Wpływającym do Rzecznika skargom na działania podejmowane przez sołtysów⁶³⁵, wójtów, przewodniczących rad⁶³⁶ oraz radnych najczęściej towarzyszyły pytania o możliwość ich odwołania⁶³⁷. W kilku sprawach wnioskodawcy kwestionowali nieprawidłowo

⁶³⁵ RPO/3034399/99/X, RPO/312283/99/X, RPO/305223/99/X.

⁶³⁶ RPO/312345/99/X.

⁶³⁷ RPO/303439/99/X.

przeprowadzone pod względem proceduralnym wybory na sołtysa⁶³⁸ lub wybór konkretnej osoby⁶³⁹. Badane przez Rzecznika statuty gmin oraz sołectw wskazują, iż rady gmin nie zawsze w sposób precyzyjny, zgodny z oczekiwaniami lokalnej społeczności regulują zasady powoływania i odwoływania sołtysa, w tym powiadamiania o zebraniu wyborczym, a także zasady funkcjonowania rady sołeckiej. W jednej ze spraw ważność wyboru sołtysa stwierdziła komisja rewizyjna. Rada gminy natomiast w przypadku stwierdzenia nieważności mogła się zwrócić do zarządu gminy, aby wystąpił on do zebrania wiejskiego z wnioskiem o odwołanie. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej, bezpośrednio odpowiedzialni przed zebraniem wiejskim mogli być odwołani przez zebranie przed upływem kadencji w przypadku niewykonywania swoich obowiązków, naruszania postanowień statutu i uchwał zebrań wiejskich lub dopuszczenia się czynu dyskwalifikującego go w opinii środowiska. Ze względu na brak precyzji statutu co do definicji czynów dyskwalifikujących, każdy czyn uznany za naganny mógł stanowić podstawę odwołania sołtysa. Jednak przyczyną odwołania nie mógł być stan zdrowia⁶⁴⁰. Zgodnie z ordynacją wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw czynne i bierne prawo wyborcze do udziału w zebraniu wyborczym posiadają wszyscy mieszkańcy sołectwa mający prawo wyborcze do rad gmin⁶⁴¹. Nie mają natomiast prawa wybierania jedynie osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. W przypadku braku takiego orzeczenia lub braku informacji o nim osoba taka może być wybrana do organu przedstawicielskiego samorządu. Jednocześnie nie istnieje żadna procedura, dzięki której społeczność lokalna mogłaby zostać

⁶³⁸ RPO/303318/99/X.

⁶³⁹ np. RPO/303439/99/X.

⁶⁴⁰ RPO/303318/99/X.

⁶⁴¹ ustawa z dnia 16.VII.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602).

poinformowana o stanie zdrowia osoby kandydującej do organów samorządowych.

W jednej ze spraw badanych przez Rzecznika kandydatami do organów sołectwa nie mogły być osoby skazane za przestępstwa popełnione z chęci zysku. Zapis ten okazał się jednak nieskuteczny, gdyż organizujący zebranie wyborcze przedstawiciele rady gminy dopuścili kandydowanie osoby karanej za inne przestępstwo pospolite, co skarżący uznali za przejaw ingerencji rady gminy w stosunki lokalne⁶⁴².

Niemal we wszystkich badanych przez Rzecznika sprawach tego typu zakwestionowano przede wszystkim brak obowiązku przedstawienia przez kandydata na sołtysa na zebraniu wyborczym wszystkich informacji, które mogły mieć wpływ na sprawowanie urzędu. Podobny zarzut został postawiony także w sprawie dotyczącej wyboru wójta⁶⁴³. Skarżący kwestionowali ponadto wprowadzenie zmiany zasad wyboru wójta podczas tej samej sesji na której był on wybierany. W jednej ze spraw dotyczącej odwołania przewodniczącego rady gminy wskazano także, iż wniosek o jego odwołanie nie musi być merytorycznie uzasadniony⁶⁴⁴. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje jedynie liczbę osób które z takim wnioskiem powinny wystąpić jeśli ma on być uznany za ważny.

Problem statusu przewodniczącego rady gminy oraz jego uprawnień stał się już przedmiotem prac legislacyjnych podjętych przez Sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego, pracującą nad nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym. Badane przez Rzecznika sprawy wskazują na potrzebę rozległej nowelizacji między innymi dotyczącej tego zagadnienia.

Jedna ze spraw prowadzonych przez Rzecznika dotyczyła referendum lokalnego o odwołanie zarządu gminy. Rada Gminy podjęła uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum gminnego na podstawie pytania: "Czy jesteś za odwołaniem Zarządu

⁶⁴² RPO/312283/99/X.

⁶⁴³ RPO/305223/99/X.

Gminy z powodu braku jego akceptacji przez społeczność lokalną, a zwłaszcza osoby jego przewodniczącego”. Rada uznała, iż odwołanie zarządu gminy należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Uchwała ta została przez wnioskodawców zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nie podzielił stanowiska rady uznając, iż przedmiotem referendum lokalnego może być odwołanie zarządu gminy. Stanowisko zajęte przez Sąd jest zgodne w tym zakresie z dotychczasową linią orzecznictwa. Jednocześnie jednak NSA ingerował w treść pytania referendalnego i zmienił je uznając za niezasadne zawarcie w pytaniu przyczyny postawienia wniosku o referendum (brak akceptacji przez społeczność lokalną). Referendum zostało przeprowadzone, jednak organy gminy nie uznały jego wyników. Przyjęto, iż skutkiem referendum o odwołanie zarządu gminy, w którym większość uprawnionych opowiedziała się za odwołaniem zarządu jest – podobnie jak w przypadku każdego referendum ważnego dla gminy – podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia wyniku referendum, a nie zaś – jak w przypadku referendum o odwołanie rady gminy – uznanie rozstrzygnięcia referendalnego za ostateczne. Rozstrzygnięcia zarządu gminy zapadłe po ogłoszeniu wyników referendum nie zostały objęte postępowaniem nadzorczym wojewody. Do Rzecznika zwrócił się z wnioskiem o wniesienie rewizji przewodniczący rady gminy⁶⁴⁵, argumentując iż przedmiotem referendum nie może być odwołanie zarządu gminy. Rzecznik nie podzielił tego poglądu, postanowił jednak wnieść rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając naruszenie przepisów ustawy o referendum gminnym⁶⁴⁶, gdyż sąd nie może ustalać treści pytań referendum. W świetle badanej sprawy wydaje się, że rozróżnienie typów referendów jest konieczne, aby

⁶⁴⁴ RPO/312345/99/X.

⁶⁴⁵ RPO/318636/99/X.

⁶⁴⁶ dotyczy art. 16 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11.X.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).

zapewnić bezkolizyjne funkcjonowanie organów gminy nawet w przypadku gdy mieszkańcy w trakcie kadencji uznają za konieczne dokonać zmian w składzie osobowym rady lub zarządu.

Badane przez Rzecznika skargi dotyczące funkcjonowania organów gminy wskazują na potrzebę nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym w celu doprecyzowania przepisów dotyczących statusu radnego (w tym jego praw i obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu), zasad obradowania na sesjach (w tym sesji inauguracyjnej), uprawnień przewodniczącego rady oraz uprawnień radnego prowadzącego sesję inauguracyjną (seniora), a także uzasadniania wniosków w sprawie zmian w składach osobowych komisji rady. Składy poszczególnych komisji nie są bowiem ustalane na podstawie wniosku zainteresowanego czy consensusu zainteresowanego klubu oraz komisji i rady, ale ustalenia składów komisji mogą być wykorzystywane przez większość w radzie jako środek nacisku. W jednej ze spraw⁶⁴⁷ skarżącymi są radni, którym całkowicie uniemożliwiono pracę w komisjach rady, jednocześnie dopuszczając do udziału w pracach komisji osoby spoza rady. Wnioskodawcy sugerowali, iż podjęcie czynności uniemożliwiających im pracę zostało spowodowane konfliktem politycznym w radzie. Wojewoda, do którego zwrócili się ze skargą, uznał, iż ustalanie składów komisji należy do kompetencji rady. Protestując przeciwko łamaniu prawa i obyczajów politycznych radni postanowili złożyć swoje mandaty. W obu sprawach postępowanie wyjaśniające będzie przez Rzecznika kontynuowane.

W grupie spraw związanych z funkcjonowaniem rady gminy do Rzecznika wpłynął list burmistrza jednej z gmin powołanego na pierwszej sesji i jednocześnie podczas jej trwania odwołanego wskutek wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego uchylającego uchwałę o jego powołaniu⁶⁴⁸. Sytuacja taka zaistniała, gdyż prowadzący pierwszą sesję

⁶⁴⁷ RPO/317128/99/X.

⁶⁴⁸ RPO/306413/99/X.

radny senior opuścił salę obrad po przyjęciu ślubowania przez radnych nie poddając pod głosowanie wniosku o przerwę w obradach lub ich odroczenie, a jedynie informując, że sesja będzie kontynuowana we wskazanym przez niego terminie późniejszym. Jednocześnie część radnych opuściła wraz z nim salę obrad, a pozostali w liczbie stanowiącej quorum dokonali powtórnego wyboru nowego radnego seniora, kontynuowali sesję oraz wybrali burmistrza. Następnie radni spotkali się w terminie uprzednio ogłoszonym przez pierwszego radnego seniora, ponownie wskazując kolejny termin w którym sesja będzie kontynuowana. Po dwóch miesiącach od dnia rozpoczęcia pierwszej sesji jej obrady były kontynuowane. Okazało się wówczas, że wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze, którym uchylił uchwałę o powołaniu burmistrza ze względu na naruszenie prawa. Wojewoda uznał, iż w obradach pierwszej sesji zarządzono przerwę, a więc podjęte w tym czasie rozstrzygnięcia należy uznać za sprzeczne z prawem. Burmistrz, którego powołania dotyczyło rozstrzygnięcie nadzorcze próbował wnieść wniosek pod głosowanie o zaskarżenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, obradujący uznali jednak, iż nie może on być głosowany, ponieważ nie został umieszczony w porządku obrad sesji inauguracyjnej. Przeprowadzono natomiast wybór kolejnego burmistrza. Szczegółowa analiza dokumentów sprawy przeprowadzona przez Rzecznika wskazała, iż przyczyną tak prowadzonej pierwszej sesji były spory w radzie na tle politycznym i personalnym. Rzecznik zmuszony był odmówić zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, gdyż obowiązujące przepisy nie przyznają prawa do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych wojewody przez inne podmioty niż rada gminy lub związku gminnego, który podjął uchwałę będącą przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Ponadto przepisy nie precyzują porządku obrad pierwszej sesji inauguracyjnej, na której powinny ukonstytuować się organy

samorządu gminy, obowiązków radnego seniora prowadzącego pierwszą sesję rady, ani zasad odraczania sesji lub ogłaszania przerw.

Mając na uwadze informacje o trwających pracach nad nowelizacją ustaw o samorządzie terytorialnym, warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zgłaszany Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem, wynikający z zawężenia legitymacji procesowej do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody, a także konsekwencje wynikające z niesprecyzowania prawa gminy do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane po upływie kadencji rady gminy, a przed ukonstytuowaniem się nowej rady po wyborach. Problemy te pojawiły się na tle listu do Rzecznika⁶⁴⁹ kwestionującego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, którym stwierdził on nieważność uchwały o wyborze autora listu na stanowisko burmistrza gminy. Jedną z rad miejskich uchwałą podjętą w przeddzień upływu jej kadencji odwołała burmistrza powołując jako podstawę art. 28d ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym. W tym samym dniu, kolejną uchwałą, powołała inną osobę na stanowisko burmistrza. Podjętą w dniu następnym uchwałą rada zobowiązała zarząd gminy do sporządzenia i podpisania skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie uchylenia uchwały o odwołaniu burmistrza, pod warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięciem nadzorczym po wygaśnięciu kadencji rad, wojewoda stwierdził nieważność uchwały o odwołaniu burmistrza uznając, iż rada gminy rażąco naruszyła zasady i tryb obowiązujący przy odwołaniu burmistrza przez to, że rozpatrzyła wniosek o odwołanie burmistrza nie zachowując 14-dniowego terminu od dnia złożenia wniosku. Wojewoda kolejnym rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził także nieważność uchwały o wyborze nowego burmistrza, z uwagi na nieskuteczność odwołania poprzedniego zarządu i brak podstawy

prawnej do powoływania nowego przewodniczącego zarządu. Rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone przez organ gminy natomiast skargę do NSA wniósł nieskutecznie powołany nowy burmistrz. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił tę skargę uznając, iż jakkolwiek skarżący ma interes prawny w skarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie jest uprawniony do złożenia skargi bowiem uprawnienie to przysługuje wyłącznie gminie lub związkowi. Prezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny i znajdujące podstawę w art. 98 ust 1 i 3 ustawy z dnia 8.III.1990 r. stanowisko, iż do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze uprawniona jest gmina, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencje zostały naruszone, nie może budzić wątpliwości. Stanowisko takie zajmuje od lat Naczelny Sąd Administracyjny⁶⁵⁰.

Jakkolwiek dalsze działania Rzecznika nie mogły zmienić sytuacji autora listu, zwłaszcza wobec zaistnienia skutków w istocie nieodwracalnych z uwagi na upływ kadencji rady, która dokonała zakwestionowanego przez wojewodę wyboru, a także ukonstytuowanie się w wyniku wyborów nowej rady, wątpliwości Rzecznika jednak w tej sprawie kwestia pozbawienia obywatela, który znalazł się w opisanej sytuacji, środków ochrony indywidualnej. Problematyczne pozostają również wzajemne relacje art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i art. 98 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym, zwłaszcza na tle prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP. Wobec takich bowiem rozstrzygnięć w sferze administracyjnej iluzoryczna wydaje się być ochrona, jaką daje tak odwołanej osobie prawo pracy.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym do wniesienia skargi jest legitymowany każdy podmiot, który ma interes prawny w zaskarżeniu aktu lub czynności

⁶⁴⁹ RPO/288821/99/X.

administracji publicznej. Legitymacja procesowa wynikająca z cytowanego wyżej art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym została jednak ograniczona, uprawniając jedynie organy gminy (związków gmin) do zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych⁶⁵¹. Instrument nadzoru wprowadzony uregulowaniem zawartym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przewidujący dostępność zaskarżenia uchwały organu gminy z zakresu administracji publicznej, każdemu podmiotowi, który wykaże naruszenie jego interesu prawnego, w tym przypadku nie mógł znaleźć zastosowania, bowiem nie uchwała rady, a rozstrzygnięcie nadzorcze usuwające ją z obrotu prawnego naruszało interes prawny osoby wybranej przez radę do faktycznego kierowania gminą w okresie między kadencjami. Z podobnych przyczyn nie miał również zastosowania art. 101a tej ustawy.

Kwestia łączenia mandatu radnego z prowadzeniem działalności gospodarczej i ograniczeń wynikających z rodzaju źródeł zarobków wymaga nie tylko ujednolicenia wobec niespójności wykazanej na wstępie, ale także dokładnego sprecyzowania wobec niejasności zapisów ustawowych, a także braku sankcji za ich naruszenie. W 1999 r. nadal wpływały do Rzecznika sprawy dotyczące zakazów łączenia mandatu radnego ze sprawowaniem funkcji w zarządzie gminy (za wynagrodzeniem lub społecznie) oraz prowadzeniem działalności gospodarczej⁶⁵² lub łączenia sprawowania funkcji z wyboru z wcześniejszym zatrudnieniem na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej w urzędzie gminy, w której uzyskano mandat⁶⁵³. W związku z reformą administracji publicznej

⁶⁵⁰ por. m.in. orzeczenia z dnia 8.IV.1992 r. – SAB/Wr 16/92 z dnia 24.IV.1995 r. – II SA 105/95, z dnia 8.IV.1992 r. – SAB/Wr 15/92, z dnia 28.II.1995 r. – SA/Łd 2363/94.

⁶⁵¹ orzecznictwo sądowe zawęziło ten krąg podmiotów do organów będących autorami uchwał, których dotyczą rozstrzygnięcia nadzorcze. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 27.II.1992 r. – III AZP 8/91, podstawę wniesienia skargi stanowi uchwała tego organu kolegialnego, który podjął uchwałę obaloną rozstrzygnięciem nadzorczym.

⁶⁵² RPO/304091/99/X, RPO/307292/99/X, RPO/308883/99/X.

⁶⁵³ RPO/323172/99/X, RPO/323172/99/X.

oraz powstaniem samorządu powiatowego i samorządu województwa pojawiła się jednak nowa grupa spraw⁶⁵⁴ dotyczących łącznego stosowania przepisów tych ustaw oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁵⁵. Wnioskodawcy zwracający się do Rzecznika prosili najczęściej o wydanie opinii prawnej w sposób jednoznaczny definiującej ich sytuację, co powodowane było głównie sprzecznymi interpretacjami przepisów przez prawników lub służby prawne urzędów gmin. Niekiedy niejednoznaczność interpretacji wykorzystywana była do prowadzenia sporów o charakterze politycznym lub tylko personalnym. Wątpliwości co do stosowania tych przepisów powodowały, iż niektórzy decydowali się na pełnienie funkcji w zarządzie społecznie. Sytuacja taka powstawała w szczególności w przypadku, gdy osoba wybrana do zarządu decydowała się na kontynuację wykonywania mandatu radnego. Nienawiązanie stosunku pracy przez radnego, a jedynie jego wybór na funkcję członka zarządu (nie etatowego) nie powoduje zrzeczenia się mandatu (z mocy ustawy), gdyż zakaz łączenia funkcji radnego ze stanowiskiem w urzędzie jest związany z faktem nawiązania przez radnego stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat, a nie zaś z pełnieniem określonej funkcji. Ustawodawca nie przewidział bowiem takiego rozwiązania. Społeczne pełnienie przez radnego funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub członka zarządu może budzić wątpliwość w związku z koniecznością stosowania art. 24e ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Zakaz ten nie wiąże się zatem z konsekwencjami prawnymi. Ustawa o samorządzie gminnym w wielu zapisach szczegółowych odrębnie reguluje zadania organów uchwałodawczych oraz organów wykonawczych gminy. Ta odrębność

⁶⁵⁴ RPO/306688/99/X, RPO/306751/99/X, RPO/306774/99/X.

regulacji kompetencji rady gminy i zarządu stwarza domniemanie, że dla dobra wspólnoty samorządowej nie jest korzystne aby łączyć kompetencje organów gminy. Z tej przyczyny Rzecznik negatywnie ocenia zjawisko “społecznego” pełnienia przez radnych funkcji pochodzących z wyboru w kolegialnych organach gminy. Często bowiem radni wybrani do zarządów w których pełnią funkcję społecznie, jednocześnie prowadzą działalność gospodarczą bez wykorzystywania mienia gminnego. Naruszenie zakazu łączenia stanowiska w zarządzie z prowadzeniem działalności gospodarczej może stanowić podstawę do odwołania ze stanowiska. Ustawy nie precyzują jednak trybu odwołania w tym przypadku. Oznacza to, że odwołanie może nastąpić wskutek uchwały rady podejmowanej na jej wniosek, ale także wskutek stwierdzenia w drodze nadzoru nieważności uchwały rady o powołaniu. Zgodnie bowiem z ustawą o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna⁶⁵⁶. W badanych przez Rzecznika sprawach złamanie wskazanego zakazu łączenia mandatu, funkcji oraz prowadzenia działalności gospodarczej nie skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego wojewody.

Skarżący zwracali również uwagę na fakt, iż przepisy ustanawiające zakaz łączenia mandatu radnego z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej są zbyt restrykcyjne, obligują bowiem osoby ubiegające się o zajmowanie pewnych stanowisk lub pełnienie funkcji w administracji samorządowej do likwidacji prowadzonej działalności gospodarczej, nie wskazują natomiast prawa do czasowej cesji uprawnień właścicielskich lub zarządzających wybranych na ten okres podmiotom. Zasadne wydaje się dalsze doprecyzowanie zakazu wykorzystywania mienia komunalnego lub innego do prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku objęcia mandatu lub funkcji w organie kolegialnym jednostek samorządu terytorialnego. Problem ten będzie nadal przez Rzecznika

⁶⁵⁵ ustawa z dnia 21.VIII.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. Nr 88, poz. 554 ze zm.).

analizowany. W kilku sprawach badanych przez Rzecznika przyczyną powstania trudności interpretacyjnych było wprowadzenie zmian w ustawach, które zaczęły obowiązywać już po przeprowadzeniu wyborów do jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁶⁵⁷ nowelizowało ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wchodząc w życie z dniem 1.I.1999 r. Na mocy tej nowelizacji osoby które zostały wybrane do zarządu powiatu przed 1 stycznia 1999 r. oraz skarbnicy i sekretarze powiatów nie mogą łączyć tych funkcji z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej. Wskutek niezastosowania przez ustawodawcę przepisów intertemporalnych doszło do powstania sytuacji niepewności prawa, a ponadto pewna grupa osób została narażona na poniesienie niezaplanowanych kosztów (np. kampanii wyborczych lub rezygnacji z jednej z form zatrudnienia)⁶⁵⁸.

Problemem pozostaje również kwestia wyegzekwowania zakazu łączenia mandatu radnego z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego, ustawodawca nie przewidział bowiem sankcji za złamanie tego zakazu. Rada gminy w przypadku powzięcia takiej informacji, nie może pozbawić radnego mandatu. Wnioskodawcy⁶⁵⁹ zwracający się do Rzecznika dosyć często powołują się na zapisy ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad

⁶⁵⁶ art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy.

⁶⁵⁷ ustawa z dnia 39.XII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126), art. 25 zmieniający art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne poprzez dodanie pkt 6a rozszerzający zakaz łączenia nowych stanowisk – wprowadzonych tą nowelizacją – z jednoczesnym prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁶⁵⁸ RPO/306751/99/X.

⁶⁵⁹ RPO/317139/99/X.

powiatów i sejmików województw⁶⁶⁰, która przewiduje instytucję wygaśnięcia mandatu radnego wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie normują jednak wyczerpująco sytuacji niepodjęcia przez radę przedmiotowej uchwały w przypadku zaistnienia sytuacji wskazanej w Ordynacji⁶⁶¹. Ponadto ordynacja określa⁶⁶², komu przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze. Żadna z przesłanek świadczących o braku prawa wybieralności nie występuje w sytuacji, gdy radnym zostaje osoba, która prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego. Dopiero wybór jej na radnego oraz złożenie przez nią ślubowania jest zdarzeniem prawnym skutkującym powstaniem sytuacji objętej wskazanym zakazem. Rada jednostki samorządu terytorialnego nie może więc podjąć uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, powołując się na przepis Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁶⁶³. Ponadto obowiązujące przepisy nie stanowią wprost, że uchwały podejmowane przez radę gminy w skład której wchodzi osoby naruszające zakazy zawarte w ustawie o samorządzie gminnym są nieważne, chociaż trudno uznać, iż są one zgodne z obowiązującym prawem. W jednej z takich spraw⁶⁶⁴ Rzecznik wystąpił do wojewody wskazując, iż na terenie określonej gminy kilku radnych, mających poparcie większości w radzie, prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego. Wojewoda potwierdził stanowisko Rzecznika, stwierdzając pilną potrzebę nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym jednocześnie uznając, iż zakaz łączenia mandatu radnego z

⁶⁶⁰ ustawa z dnia 16.VII.1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602 ze zm.).

⁶⁶¹ art. 190 ust. 2 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁶⁶² rozdział 2 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw pt.: "Prawa wyborcze".

⁶⁶³ art. 190 ust. 1 pkt 3 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

⁶⁶⁴ RPO/306598/99/X.

prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminnego wydaje się zbyt restrykcyjny.

Osobną grupę spraw wpływających do Rzecznika stanowiły te w których poruszano problem zbyt wysokich, w ocenie interweniujących, zarobków urzędników samorządowych oraz diet radnych. W większości spraw wnioskodawcy zwracali się do Rzecznika o spowodowanie stwierdzenia niezgodności z prawem uchwał o znaczącym wzroście diet i dodatków do wynagrodzeń dla członków organów wykonawczych jednostek samorządowych⁶⁶⁵. We wszystkich tych sprawach Rzecznik wskazywał obowiązujące przepisy, wyjaśniając zasady stanowienia prawa miejscowego.

C. Problemy wynikające z niewłaściwego sposobu załatwiania spraw przez administrację lokalną

Kilkadziesiąt spraw które wpłynęły do Rzecznika dotyczyło nieterminowego udzielania odpowiedzi, braku rzetelności w udzielaniu informacji i wyjaśnień, zróżnicowanych godzin przyjęć interesantów, zasad przyjmowania interesantów przez członków organów wykonawczych samorządu⁶⁶⁶. W kilkunastu sprawach podniesiono problem stosowania konstytucyjnego prawa do informacji⁶⁶⁷ w sposób ograniczający prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także organów jednostek samorządu terytorialnego⁶⁶⁸.

Art. 61 Konstytucji stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej co obejmuje dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia

⁶⁶⁵ RPO/300352/99/X, RPO/314098/99/X, RPO/319798/99/X.

⁶⁶⁶ RPO/314289/99/X, RPO/303453/99/X.

⁶⁶⁷ art. 61 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶⁶⁸ RPO/303375/99/X, RPO/303453/99/X, RPO/322808/99/X i in.

kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Z uwagi na fakt, iż ustawa stanowiąca o trybie udzielania informacji nie została przez Sejm uchwalona, obowiązek realizacji prawa do informacji ciąży na wszystkich podmiotach wymienionych w Konstytucji. Brak wspomnianej ustawy nie oznacza bowiem zniesienia konstytucyjnego obowiązku realizacji przez te podmioty prawa do informacji, pozwala jednak zobowiązanym na ukształtowanie trybu udzielania informacji na zasadach swobodnego uznania tj. mocą decyzji stanowiących tych podmiotów.

Rzecznik prowadząc postępowania wyjaśniające badał statuty oraz regulaminy rad gmin i zarządów pod kątem wprowadzania do aktów prawa miejscowego szczegółowych zapisów określających zasady wykonywania prawa do informacji. Postępowania te ujawniły, że w aktach prawa miejscowego nie są regulowane bądź są regulowane nieprecyzyjnie zasady udzielania informacji i ich udostępniania, w szczególności o pracy organów gminy, o decyzjach z zakresu gospodarki komunalnej i finansowej na wniosek radnych lub mieszkańców⁶⁶⁹. Wyjaśnienia udzielane przez organy gmin wskazywały, iż informacje te udostępniano zgodnie z regułami zwyczajowymi (np. w postaci ustaleń z posiedzeń zarządu⁶⁷⁰), a o zakresie i rodzaju udostępnianych informacji decydowały organy gminy, co skarżący oceniali negatywnie. Wskazywali lekceważenie ich praw obywatelskich lub uznaniowe zawężanie tych praw.

W jednej ze spraw wnioskodawcy zakazano nagrania na taśmie magnetofonowej sesji rady gminy poświęconej wprowadzeniu nowej organizacji szkół na podstawie wyniku głosowania członków rady⁶⁷¹.

Przedmiotem postępowania wyjaśniającego była także sprawa udostępnienia protokołów z obrad zarządu, uchwał dotyczących przetargów oraz zobowiązań finansowych zaciągniętych przez zarząd

⁶⁶⁹ RPO/309559/99/X.

⁶⁷⁰ RPO/283950/98/99/X.

gminy. Do Rzecznika zwrócili się byli członkowie zarządu którzy powzięli wiadomość, iż w okresie międzykadencyjnym burmistrz zaciągnął pożyczki w imieniu gminy sygnując dokumenty podpisami członków zarządu, którzy nie uczestniczyli w podejmowaniu tych decyzji. Skarżący wystąpili o udostępnienie określonych dokumentów zostali jednak powiadomieni, że protokoły z posiedzeń organów kolegialnych gminy mogą być udostępniane tylko na żądanie organów nadzoru. Podobne stanowisko zajął zarząd innej gminy w sytuacji, gdy wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie konkretnych uchwał zarządu, dotyczących rozstrzygnięć ważnych dla wnioskodawcy w związku z toczącym się postępowaniem sądowym. Rzecznik w tych sprawach podejmował postępowania wyjaśniające i wystąpienia interwencyjne. W ich wyniku w jednej ze spraw⁶⁷², wnioskodawcy zostały udostępnione wskazane przez niego dokumenty, natomiast w drugiej⁶⁷³ postępowanie prowadzone w tej sprawie przez Urząd Zamówień Publicznych zakończyło się skierowaniem zawiadomienia o stwierdzonych naruszeniach do właściwego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz podjęciem sprawy przez prokuraturę.

Badane przez Rzecznika sprawy potwierdzają zróżnicowanie zasad wykonywania prawa do informacji przez organy samorządu terytorialnego w różnych regionach kraju.

Obowiązujące przepisy ustawowe nie wskazują rodzaju aktu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na obszarze danej gminy, dotyczącego funkcjonowania jej organów, w którym powinny zostać zawarte szczegółowe zasady realizacji prawa do informacji. Ze względu na nadrzędną rangę statutu gminy w stosunku do innych regulacji określających zagadnienia organizacyjne i tryb pracy organów gminy, należałoby przyjąć, iż w nich powinny znaleźć się odpowiednie regulacje

⁶⁷¹ RPO/303375/99/X.

⁶⁷² RPO/283950/98/99/X.

dotyczące działania rad gmin, powiatów, województw oraz zarządów gmin, powiatów i województw, regulacje dotyczące działania rady powinny obejmować także liczbę, rodzaje i zadania komisji rady, zasady zwoływania sesji rady, zasady składania interpelacji i zapytań przez radnych, szczegółowe procedury powoływania i odwoływania zarządu, przewodniczących komisji rady, oraz zasady uzyskiwania informacji – zarówno przez obywateli w trybie art. 61 Konstytucji RP – jak również przez komisje rady i radnych. Wprowadzenie zasady obowiązkowego umieszczenia w statutach pewnych regulacji wymaga jednak nowelizacji ustaw regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Innym rozwiązaniem jest regulacja ustawowa zasad wykonywania prawa do informacji.

Rzecznik widzi potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej, wypełniającej zapis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym tryb udzielania informacji powinny określać ustawy.

D. Stosowanie prawa w wykonywaniu niektórych zadań własnych samorządu

Podobnie jak w poprzednich latach kilkadziesiąt spraw które wpłynęły do RPO dotyczyło problematyki funkcjonowania komunikacji miejskiej, a w szczególności wykonywania przez rady gmin prawa do uchwalania ulg i zwolnień oraz zasad dokumentowania tych ulg. W kilku sprawach⁶⁷⁴, w tym w jednej podjętej z inicjatywy RPO, organy gmin zakwestionowały prawo do ulg w opłatach za przewozy środkami komunikacji miejskiej dla studentów przyznane przez ustawodawcę.

Największą grupę stanowiły sprawy dotyczące zasad ustalania uprawnień do ulgowych przejazdów. Zgodnie z art. 1 ust. 2 z 20.VI.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami

⁶⁷³ RPO/297726/99/X.

⁶⁷⁴ RPO/328432/99/X, RPO/322070/99/X.

publicznego transportu zbiorowego⁶⁷⁵ problematyka ustalania opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej, została wyłączona z zakresu regulacji ustawowej. Stanowienie cen urzędowych za usługi przewozowe w komunikacji miejskiej należy do wyłącznej kompetencji organów samorządu terytorialnego, na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy o cenach z 26.II.1982 r.⁶⁷⁶

Prawo do stosowania ulg przyznane zostało organom gminy, ale nie oznacza, to że przepisy stanowione przez organy gminy mogą zawężyć kręgu osób uprawnionych do korzystania z ulg w przypadku, gdy został on określony ustawowo, ani regulować w sposób dowolny rodzaju dokumentów i zasad ich okazywania w przypadku przeprowadzania kontroli korzystania z biletów i ulg ustanowionych w przepisach prawa miejscowego.

Wskutek zmiany ustawy o szkolnictwie wyższym⁶⁷⁷, w związku z nowelizacją ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁶⁷⁸ stracił moc przepis przyznający studentom prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy koleją oraz przejazdy środkami komunikacji. Jednak zgodnie z art. 1 ust. 2 wskazanej ustawy jej przepisów nie stosuje się do komunikacji miejskiej. Sprawy, które Rzecznik badał wskazują, iż zasady te nie są przez gminy respektowane.

Wątpliwość Rzecznika w kilku sprawach wzbudził fakt nieinformowania mieszkańców o zasadach przewozu i formy

⁶⁷⁵ Dz.U. z 1992 r. Nr 54, poz. 254 ze zm.

⁶⁷⁶ Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.; wskazany artykuł został wprowadzony ustawą z dnia 17.V.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

⁶⁷⁷ ustawa z 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1990 r., Nr 65, poz. 385 ze zm.).

⁶⁷⁸ ustawa z 20.VI.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 1992 r. Nr 54, poz. 254 ze zm.).

dokumentowania uprawnień do ulg⁶⁷⁹. Z listów wynikało, że o konieczności legitymowania się legitymacją rentową lub aktualnym odcinkiem emerytury lub renty piszący dowiadawali się dopiero w trakcie kontroli⁶⁸⁰, co narażało ich na kary. Zdaniem Rzecznika, takie rozwiązanie narusza prawa obywatelskie, przez przyjęcie domniemania, iż brak takiego dokumentu zawsze jest równoznaczny z utratą uprawnień do skorzystania z ulgi. W jednym z miast ZUS, w związku z reformą, przestał przedłużać ważność legitymacji rentowych oraz wydawać nowe, natomiast w nie mającym charakteru normatywnego zestawieniu dokumentów uprawniających do korzystania z ulg legitymacja rentowa lub odcinek przekazu świadczenia stanowiły podstawowe dokumenty poświadczające uprawnienia⁶⁸¹. W innej sprawie, prowadzone przez Rzecznika postępowanie doprowadziło do podjęcia przez radę gminy uchwały bardzo precyzyjnie określającej zarówno grupy osób uprawnionych do ulg, jak również zasady dokumentowania przyznanych im uprawnień⁶⁸².

Niektóre zagadnienia dotyczące zasad przewozu środkami komunikacji – zarówno transportu publicznego jak i miejskiego – zawarte są także w ustawie z 15.XI.1984 r. Prawo przewozowe⁶⁸³. Zgodnie z jej przepisami kontrolujący ma prawo jedynie wyjątkowo – w razie odmowy zapłacenia należności za przejazd bez biletu – zażądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości. Z zapisów ustawy nie wynika więc obowiązek okazywania do kontroli biletów dokumentu zawierającego dane pozwalające na ustalenie tożsamości osoby kontrolowanej. W badanych przez Rzecznika sprawach Prawo przewozowe nie upoważniło kontrolujących także do żądania okazania dokumentu

⁶⁷⁹ RPO/325328/99/X, RPO/312732/99/X, RPO/319407/99/X.

⁶⁸⁰ RPO/299493/99/X.

⁶⁸¹ RPO/299493/99/X.

⁶⁸² RPO/299493/99/X.

⁶⁸³ Dz.U. z 1995 r. Nr 119, poz. 575 ze zm.

pozwalającego ustalić dane osobowe w postaci wysokości świadczenia emerytalnego.

W sprawie RPO/312732/99/X Rzecznik prowadził postępowanie dotyczące powierzenia przez radę gminy firmie przewozowej uprawnienia do ustalania cen biletów komunikacji miejskiej oraz uprawnienia do ustalania ulg, polegającego zarówno na określeniu grupy osób uprawnionych jak również na ustaleniu wysokości tej ulgi, co stanowi naruszenie wyłącznej kompetencji rady gminy. Po interwencji RPO organy gminy podjęły postępowanie mające na celu zmiany obowiązujących zasad oraz aktów prawa miejscowego regulujących tę problematykę.

W grupie skarg związanych ze sferą komunikacji, Rzecznik zanotował także sprawy związane z różnorodnymi ograniczeniami stosowanym wobec kierowców. Osobną grupę stanowią sprawy związane z problematyką komunikacji miejskiej rozpatrywaną pod kątem rozkładów jazdy. Większość z nich dotyczyła kwestii dowozu dzieci do szkół⁶⁸⁴. Większość osób zwracających się do RPO w sprawach z zakresu funkcjonowania komunikacji miejskiej nie wykorzystała wszystkich środków prawnych służących do ochrony naruszonych uprawnień, w dużym stopniu ze względu na brak rzetelnych informacji o środkach odwoławczych.

Do Rzecznika kierowane były również skargi dotyczące wprowadzanych ograniczeń w organizacji ruchu drogowego. W jednej z takich spraw Rzecznik złożył rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę Gminy Sochaczew na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Skierniewickiego w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Sochaczewie w sprawie ograniczenia ruchu pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 10 t⁶⁸⁵. Zaskarżonemu wyrokowi Rzecznik zarzucił rażące naruszenie art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie i

⁶⁸⁴ RPO/312689/99/X, RPO/325328/99/X.

⁶⁸⁵ RPO/320011/99/X.

kształtowaniu środowiska, który upoważnia organ gminy do uchwalenia przepisów gminnych wprowadzających ograniczenia w korzystaniu z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stwarzających uciążliwości dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji oraz rażące naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przyznającego gminie prawo stanowienia na podstawie upoważnień ustawowych przepisów powszechnie obowiązujących na jej obszarze.

NSA wyraził pogląd, że przepisy gminne (w tym uchwała Rady Miejskiej w Sochaczewie) z racji właściwości miejscowej organu gminy i zakresu jego zadań muszą zawierać takie uregulowania prawne, które będą wykonywane w granicach zadań i kompetencji organów gminy we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tylko takie możliwości wykonywania zadań publicznych wyznaczył przepis art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem powołana uchwała Rady Miejskiej zawiera odesłanie do działań pozostających we właściwości innych organów i stosowanych przez nie procedur ustanawiania ograniczeń w ruchu drogowym. Mając powyższe na uwadze sąd administracyjny uznał, że Wojewoda Skierniewicki, działając jako organ nadzoru, trafnie ocenił uchwałę jako sprzeczną z prawem i prawidłowo stwierdził jej nieważność.

Rzecznik zakwestionował ten pogląd, wskazując m.in., że skoro ustawodawca – na mocy art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie kształtowaniu środowiska – przyznał radom gmin uprawnienie do stanowienia przepisów gminnych, uchwalając je organy gminy związane są jedynie zakresem (przedmiotem) regulacji wyznaczonym w tym przepisie. Wbrew tezie zaprezentowanej przez sąd administracyjny, art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić tu żadnego ograniczenia, bowiem odnosi się on do kwestii zadań publicznych gminy wykonywanych na podstawie upoważnienia ustawowego w interesie jej mieszkańców, zaś przepisy gminne wydane na podstawie powołanego wyżej przepisu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie dotyczą wprost sfery zadań

publicznych realizowanych przez gminę. Mając powyższe na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego o uchylenie wyroku NSA i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W sierpniu 1999 r. Rzecznik podjął do wyjaśnienia sprawę wprowadzenia opłat za parkowanie na niektórych drogach publicznych m.st. Warszawy⁶⁸⁶. Obecnie kompletowany jest zbiór aktów prawnych, w oparciu o który funkcjonuje system płatnego niestrzeżonego parkowania, jednakże już obecnie można stwierdzić, że niektóre regulacje naruszają prawa i wolności obywatelskie. W szczególności przyznanie prawa do bezpłatnego parkowania tylko mieszkańcom strefy, którzy zameldowani są na pobyt stały i posiadają samochody zarejestrowane na ich nazwiska, wydaje się wprowadzać niczym nieuzasadnione zróżnicowanie, sprzeczne z przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Po otrzymaniu całości dokumentacji dotyczącej przedmiotowej sprawy i przeprowadzeniu analizy regulacji prawnych, Rzecznik rozważy wystąpienie do władz samorządowych Warszawy z wnioskiem w tej sprawie.

Do Rzecznika wpłynęło wiele listów dotyczących prowadzenia szkół podstawowych na podstawie ustawy z dnia 7.IX.1991 r. o systemie oświaty. Problemy dotyczyły szczególnie tworzenia, przekształcania, likwidacji i reorganizacji szkół publicznych, powoływania i odwoływania dyrektorów szkół, regulaminów konkursów na dyrektorów oraz powoływania komisji konkursowych, dowozu dzieci do szkół, łączenia mandatu radnego lub członka zarządu ze stanowiskiem dyrektora szkoły.

Sprawy te w większości omówione zostały w rozdziale poświęconym realizacji prawa do nauki.

W listach dotyczących obsadzania stanowisk dyrektorskich w placówkach oświatowych w drodze konkursu, kierowanych do Rzecznika, kwestionowano zarówno obiektywność działań komisji konkursowych, jak też

zróżnicowanie sytuacji prawnej osób wybranych w drodze konkursu, polegające na niższych płacach i krótszych okresach powołania dla osób z ugrupowań politycznych nie mających większości w radzie⁶⁸⁷.

W jednej ze spraw⁶⁸⁸ Rzecznik podjął próbę określenia statusu komisji konkursowych, a zwłaszcza możliwości zaskarżania postanowień takich komisji podjętych z naruszeniem prawa skutkującym w sferze praw osób poddanych regułom konkursowym.

Odrzucona w konkursie kandydatka zaskarżyła do Naczelnego Sadu Administracyjnego czynność przeprowadzenia przez komisję konkursową konkursu na Dyrektora Szkoły Podstawowej w O. i stanowisko wyrażone przez Zarząd Miasta i Gminy w O.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o odrzuceniu skargi na te czynności, stwierdzając w uzasadnieniu orzeczenia, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki niezbędne do rozpoznania sprawy, bowiem skarżona czynność nie ma przymiotu czynności z zakresu administracji publicznej. Stwierdził, iż jakkolwiek czynność przeprowadzenia konkursu na dyrektora szkoły polegająca na ocenie kandydatów nie jest czynnością cywilnoprawną, jednakże komisja konkursowa nie jest organem w świetle art. 20 ust. 2 ustawy o NSA, a spełnienie obu tych przesłanek łącznie daje dopiero podstawę do uznania, iż skarżona czynność jest czynnością z zakresu administracji publicznej. Sąd uznał ponadto, że zaskarżona czynność nie dotyczy także przyznania, stwierdzenia, albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zwrócił również uwagę na to, że ustawa o systemie oświaty obligując organ prowadzący do przeprowadzenia konkursu nie przewiduje zaskarżenia do sądu czynności konkursu i jego wyników. NSA stwierdził także, iż niedopuszczalna jest skarga do sądu na stanowisko

⁶⁸⁶ RPO/319369/99/X.

⁶⁸⁷ RPO/322852/99/X.

⁶⁸⁸ RPO/303854/99/X.

przedstawiane przez organ gminy które weryfikowane powinny być wyłącznie w postępowaniu skargowym (art. 221-259 Kpa).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegając w wydanym przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniu oraz w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji samorządowej rażące naruszenie prawa, skutkujące pozbawieniem obywatela ochrony sądowej złożył rewizję nadzwyczajną od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W rewizji Rzecznik nie zgodził się z argumentacją sądu dającą podstawę do oceny, że nie zostały spełnione obie przesłanki zaskarżenia, a w szczególności, że decyzja komisji konkursowej o niedopuszczeniu kandydatów do dalszych etapów konkursu nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, a komisja nie sprawuje funkcji organu administracji w tym przedmiocie. Rzecznik podniósł także zarzut rażącego naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że “każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd”. Co więcej – jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny⁶⁸⁹ – z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu.

Około dwudziestu spraw które wpłynęły do RPO dotyczyło funkcjonowania targowisk miejskich, w tym kilka zarządzenia targowiskiem, a w szczególności zasad organizowania przetargu na zarządzanie targowiskiem oraz warunków umowy dzierżawy gruntu pod targowisko przygraniczne⁶⁹⁰, handlu podejmowanego na targowiskach przez cudzoziemców⁶⁹¹ oraz rodzaju i wysokości opłat pobieranych od handlujących⁶⁹². Skarżący kwestionowali w szczególności podnoszenie opłaty targowej oraz zasady ich poboru.

⁶⁸⁹ por. K.8/91, K.17/92.

⁶⁹⁰ RPO/315709/99/X, RPO/304635/99/X, RPO/32126/99/X.

⁶⁹¹ RPO/318694/99/X, RPO/325541/99/X, RPO/330621/99/X.

⁶⁹² RPO/323100/99/X, RPO/325541/99/X, RPO/32126/99/X.

Zgodnie z obowiązującym dekretem o targach i targowiskach⁶⁹³ prowadzenie targowisk jest zadaniem własnym gminy, która jest upoważniona do lokalizacji targowisk i ustalania regulaminów tych targowisk. W większości badanych przez Rzecznika spraw gminy w sposób prawidłowy regulowały zasady funkcjonowania targowisk miejskich.

W kilku sprawach które wpłynęły do Rzecznika podniesiono zarzut preferowania cudzoziemców handlujących na targowiskach i stworzenie im dogodniejszych warunków niż obywatelom polskim. Problem ten w ocenie Rzecznika powinien być rozpatrywany w kontekście możliwości kształtowania lokalnego rynku pracy, zwłaszcza w gminach przygranicznych na których obszarze notuje się wysokie bezrobocie. W ocenie Rzecznika, niezależnie od uwarunkowań lokalnych istnieje jednak potrzeba stworzenia skutecznych instrumentów sprawdzania legalności pracy zarobkowej podejmowanej przez cudzoziemców. Prawo do ich stosowania, z uwagi na lokalny charakter problemów, powinny posiadać organy gmin. Kwestia ta będzie przedmiotem analiz Rzecznika.

W kilku skierowanych do RPO skargach kwestionowano opłaty dodatkowe wprowadzone w regulaminach targowisk za prawo prowadzenia handlu. Rzecznik wyjaśnia te sprawy.

Rzecznik przeprowadził analizę funkcjonowania (w tym wykonywania przez gminy) przepisów dotyczących prawa do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych. Problematyka prawa do kultywowania pamięci zmarłych i stosowania ustawy z dnia 31.I.1959 r. o cmentarzach oraz o chowaniu zmarłych, a także kwestia obowiązków zarządców cmentarzy, w tym zwłaszcza samorządów terytorialnych, została podjęta do zbadania z inicjatywy Rzecznika na tle spraw sygnalizowanych w kierowanych listach. Wskazywały one na ogromną różnorodność problemów prawnych

⁶⁹³ dekret z dnia 2.VIII.1951 r. o targach i targowiskach (Dz.U. z 1951 r. Nr 41, poz. 312 ze zm.).

jakie powstać mogą na tle kultu i grzebania zmarłych i prowadzi do różnego rodzaju sporów i konfliktów zarówno w sferze praw osobistych jak i praw majątkowych.

Na podstawie treści listów, a także badań przeprowadzonych przez pracowników Biura w 20 miejscowościach sformułowane zostały wnioski, które będą również przedstawione Parlamentowi.

Występowały skargi na stosowanie praktyk monopolistycznych zarządców cmentarzy wyznaniowych, polegające na bezprawnym ograniczaniu podmiotom gospodarczym dostępu do rynku usług pogrzebowych. W jednej ze spraw właściciel zakładu kamieniarskiego⁶⁹⁴ został zobowiązany przez zarządcę cmentarza m.in. do świadczenia nieodpłatnych usług na utrzymanie plebanii i cmentarza oraz nałożono na niego obowiązek uiszczania opłat na rzecz zarządu cmentarza w wysokości od 10 do 15% wartości wykonanej pracy. Wobec nieskuteczności interwencji skarżącego w instytucjach kościelnych, prokuraturze i Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Prezesa Urzędu z prośbą o wszczęcie postępowania administracyjnego.

O wynikach postępowania Rzecznik zostanie poinformowany po jego zakończeniu. Na prośbę Rzecznika prowadzone jest także postępowanie administracyjne, przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w kwestii stosowania praktyki monopolistycznej przez zarząd jednego z cmentarzy wyznaniowych w Warszawie polegającej na zakazie dokonywania pochówków przez pracowników zakładów pogrzebowych, którzy nie są zatrudnieni przez zarząd tego cmentarza⁶⁹⁵.

Jedną z typowych spraw pomyślnie zakończonych przez Rzecznika w zakresie związanym z pochówkiem i prawem do grobu było wystąpienie

⁶⁹⁴ RPO/298457/99/X.

⁶⁹⁵ RPO/308962/99/X.

skierowane do Prezydenta Miasta Gdyni⁶⁹⁶. W tej sprawie wnioskodawca próbował wnieść po terminie opłatę przewidzianą za przedłużenie prawa użytkowania grobu rodzinnego. Zarząd Cmentarza Komunalnego odmówił jej pobrania informując zainteresowanego o przeznaczeniu tego grobu do likwidacji i przekazaniu po nim miejsca innej osobie. Rzecznik poinformował Prezydenta Miasta, iż przeprowadzone postępowanie wykazało, iż Gdynia należy do nielicznych miast, w których obywatele nie są informowani o możliwości wnoszenia zastrzeżeń przeciw likwidacji grobu i konieczności wnoszenia ponownych opłat na dalszy okres ich użytkowania. W innych miejscowościach kraju ogłoszenia takie umieszczane są na tablicach informacyjnych cmentarza. Prezydent Miasta Gdyni przychylił się do argumentów Rzecznika i dokonał zmiany stanowiska Dyrektora Zarządu Cmentarzy Komunalnych przedłużając prawo do użytkowania grobu bliskich wnioskodawcy na dalszych 20 lat.

Przykładem ograniczenia prawa do użytkowania grobu jest wystąpienie do Prezydenta Wrocławia w sprawie obywatela, który na dzień przed pogrzebem dowiedział się od zarządu cmentarza, iż nie może dokonać pochówku osoby bliskiej w grobie rodzinnym, gdyż uległy zmianie zasady ochrony zieleni⁶⁹⁷ i poprzedni zarządca cmentarza dokonał sprzedaży miejsca pod grób. W wyniku podjęcia sprawy przez Rzecznika wnioskodawca otrzymał do wyboru kilka propozycji polubownego rozwiązania sprawy.

Pozostałe przypadki związane z prawem do pochówku i kultywowania pamięci zmarłych dotyczyły wysokości opłat cmentarnych, prawa dysponowania grobem, przeniesień pomników jak również kwestii związanych z estetyką ich otoczenia.

Nadal znaczna liczba wpływających do Rzecznika listów dotyczyła wykonania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

⁶⁹⁶ RPO/303705/99/X.

⁶⁹⁷ RPO/311715/99/X.

alkoholizmowi⁶⁹⁸. Skarżyły się zarówno osoby prowadzące działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży napojów alkoholowych (zwłaszcza wobec zmieniającej się ich sytuacji prawnej⁶⁹⁹ i faktycznej⁷⁰⁰) oraz osoby kwestionujące brak właściwej polityki samorządów terytorialnych w sprawach zapobiegania alkoholizmowi. Badając wpływające sprawy Rzecznik zajmował się problemami wprowadzenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wnioskami o zbadanie zgodności z prawem procedury wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu w związku z uchwałami rad gmin regulującymi lokalizację i liczbę punktów sprzedaży alkoholu, a także stosowaniem procedur mających na celu cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu lub napojów alkoholowych. Rzecznik otrzymywał także wnioski o zbadanie zgodności z prawem działań władz samorządowych, które podejmując uchwały w przedmiocie określenia zasad usytuowania miejsc i warunków sprzedaży napojów alkoholowych, naruszały zdaniem wnioskodawców ich prawa wynikające z zawartych z gminą umów cywilnoprawnych (najmu lokalu użytkowego, dzierżawy gruntu) oraz wydanych im przez gminę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wnioski dotyczyły w szczególności odległości usytuowania obiektów, w których sprzedaż jest dokonywana, od obiektów chronionych ustawą (szkoły, kościoły i in.) oraz ograniczenia godzin funkcjonowania placówek handlowo-gastronomicznych, w których sprzedawany jest alkohol.

Mimo, iż sprawa przepisów nowelizujących kwestę opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż alkoholu została rozstrzygnięta przez Sejm RP, który nie zgodził się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁷⁰¹, do Rzecznika nadal

⁶⁹⁸ ustawa z dnia 26.X.1982 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.).

⁶⁹⁹ w związku ze zmianą ustawy j.w.

⁷⁰⁰ brak możliwości zwrotu części kosztów korzystania z zezwolenia w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w roku objętym zezwoleniem lub w przypadku sezonowej sprzedaży napojów alkoholowych: RPO/306090/99/X, RPO/324921/99/X, RPO/323629/99/X.

⁷⁰¹ z dnia 15.IX.1998 r., sygn. akt K.10/98, odrzucony przez Sejm w dniach 2 i 3 grudnia 1998 r.

wpływały skargi związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podmioty, które uzyskały zezwolenia na sprzedaż alkoholu przed 29.XII.1996 r. i zostały zobowiązane – na mocy nowelizacji omawianej ustawy⁷⁰² – do uiszczenia nowych, rocznych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W dwóch takich sprawach, zakończonych wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego niekorzystnymi dla osób zobowiązanych do uiszczenia nowych opłat, złożone zostały skargi konstytucyjne. Rzecznik przystąpił do jednej z nich⁷⁰³ uznając, iż jakkolwiek przepis ten był już poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji, a Sejm odrzucił orzeczenie Trybunału, to wobec wygaśnięcia przepisu przejściowego art. 23g ust. 1 Konstytucji w sprawie nie ma zastosowania zasada *rei iudicatae*.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zawiera przepisy, na mocy których możliwe jest skuteczne cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu albo zobowiązanie podmiotu występującego o zezwolenie lub podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie o cofnięcie zezwolenia, do określonego działania. Organ wydający zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych może wszcząć postępowanie w sprawie jego cofnięcia, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na zaistnienie określonych przesłanek; jedną z nich jest udokumentowane i powtarzające się zakłócanie porządku publicznego. W praktyce zastosowanie tej procedury często spotyka się z problemami, których występowanie wskazuje na nieprawidłowe funkcjonowanie organów samorządowych. W wielu przypadkach zainteresowani czuli się bezsilni gdyż składając skargi do organów gminy nie byli nawet informowani o możliwości zastosowania procedury cofającej wydane już zezwolenie⁷⁰⁴, a w innych

⁷⁰² art. 11 § 1 ustawy z dnia 12.IX.1996 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 127, poz. 593) oraz art. 2 ustawy z dnia 1.VIII.1997 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 113, poz. 732).

⁷⁰³ RPO326840/99/X.

⁷⁰⁴ RPO/299694/99/X, RPO/317570/99/X.

przypadkach ważność zezwolenia⁷⁰⁵ lub wydana decyzja o cofnięciu pozwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie była przez organy gminy egzekwowana⁷⁰⁶.

Nadal duża liczba listów dotyczyła szeroko pojętej problematyki ochrony i bezpieczeństwa środowiska – uciążliwości wynikających z nadmiernej emisji hałasu, wibracji, dymów, pyłu oraz wydalanych do podłoża ścieków. Z otrzymywanych skarg wynika, iż wyegzekwowanie likwidacji wszelkiego rodzaju uciążliwości jest niezwykle trudne i czasochłonne ze względu na nieprzestrzeganie przez organy administracji terminów załatwiania spraw oraz przewlekłość postępowania administracyjnego. Sprawy dotyczące omawianych naruszeń toczą się latami, nie przynosząc oczekiwanych efektów.

W ubiegłym roku nastąpiło zwiększenie wpływu protestów od mieszkańców tych miejscowości, w których planuje się lokalizację masztów telefonii komórkowej. Zdaniem wnioskodawców, emitowane przez anteny promieniowanie elektromagnetyczne będzie negatywnie wpływać na ich zdrowie. W tych sprawach Rzecznik podejmował badanie zgodności z prawem lokalizacji masztów i zgodności częstotliwości wytwarzanego przez nie pola elektroenergetycznego z polskimi normami.

Oddzielną grupę stanowią sprawy związane z funkcjonowaniem gospodarki komunalnej w gminach, a zwłaszcza kwestie dotyczące lokalizacji i funkcjonowania wysypisk śmieci i zakładów utylizacji odpadów. Przykładem jest ciągnący się od dawna konflikt interesów pomiędzy właścicielami nieruchomości położonych w pobliżu terenów przeznaczonych pod planowaną budowę zakładu utylizacji śmieci Łubna II, a mieszkańcami Warszawy zagrożonymi, w przypadku niezrealizowania tej inwestycji, negatywnymi skutkami pogorszenia stanu środowiska⁷⁰⁷. Z treści porozumienia zawartego 28.XII.1998 r. pomiędzy władzami m. st.

⁷⁰⁵ RPO/299694/99/X.

⁷⁰⁶ RPO/320386/99/X.

Warszawy a Zarządem Gminy Góra Kalwaria wynikało, iż eksploatacja wysypiska "Łubna I" przedłużona została do dnia 31.XII.1999 r., a w terminie do dnia 30.VI.1999 r. Rada Miasta i Gminy Góra Kalwaria zobowiązała się podjąć ostateczną decyzję w sprawie budowy nowego zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie gminy. Rzecznik w dniu 19.XI.1999 r. wystąpił do Prezydenta m.st. Warszawy z prośbą o udzielenie informacji jakie dalsze działania zostały podjęte w kwestii funkcjonowania tego wysypiska i realizacji wcześniej zawartych porozumień. Z uzyskanych wyjaśnień wynikało, że w wyniku renegocjacji porozumienia Rada Miejska Góra Kalwaria uchwałą z dnia 26.X.1999 r. zezwoliła na przedłużenie rekultywacji poprzez eksploatację wysypiska Łubna do 31.XII.2002 r.

Nadal występowały lokalne problemy związane z zakładaniem kanalizacji i wodociągów. Osoby zwracające się do Rzecznika kwestionowały wysokość udziału w ponoszeniu kosztów związanych z realizacjami tych inwestycji⁷⁰⁸, uważając iż skoro jest to zadanie własne gminy, to ona powinna w całości ponosić koszty z tym związane.

Do Rzecznika zwracali się również obywatele kwestionujący postanowienia uchwał wydawanych na podstawie ustawy z dnia 13.XII.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷⁰⁹, które regulują obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy. Właściciele nieruchomości kwestionują w skargach obowiązek i wysokość opłat ponoszonych przez nich w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów przez gminne jednostki organizacyjne oraz podmioty posiadające zezwolenie⁷¹⁰, obowiązek udokumentowania korzystania z usług usuwania

⁷⁰⁷ RPO/270766/98/X.

⁷⁰⁸ RPO/320187/99/X.

⁷⁰⁹ Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.

⁷¹⁰ RPO/318300/99/X.

odpadów komunalnych a także konieczność ponoszenia przez właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków oczyszczania ze śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń chodników położonych wzdłuż nieruchomości bez jakiegokolwiek rekompensaty⁷¹¹.

W poprzednim roku pojawiły się sprawy związane z zasadnością pobierania opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego przez pojazdy napędzane silnikami spalinowymi⁷¹². Zdaniem wnioskodawców obciążanie opłatami tylko jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą, z wyłączeniem innych użytkowników pojazdów, jest sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z przepisem art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 31.I.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska który stanowi, iż przez jednostki organizacyjne – rozumie się przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej oraz jednostki organizacyjne nie prowadzące działalności gospodarczej. Przychylając się do argumentów wnioskodawców Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa o wyjaśnienie, jakie przesłanki zadecydowały o wprowadzeniu takich regulacji prawnych, a także czy podobne zarzuty kierowane były pod adresem Ministerstwa oraz czy prowadzone są obecnie prace nad zmianą tych zapisów. Do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymał oczekiwanych wyjaśnień.

Krytyczna ocena jakości pracy organów samorządu terytorialnego wynikała także z konieczności stosowania przez nie przepisów ustaw nie dostosowanych do aktualnych warunków społecznych. Analiza napływających do Rzecznika skarg, dotyczących odmowy zameldowania w miejscu pobytu stałego (w 1999 r. było ich około 140), potwierdza konieczność szybkiego wprowadzenia nowych regulacji prawnych w

⁷¹¹ RPO/328664/99/X.

⁷¹² RPO/319055/99/X.

zakresie ewidencji ludności. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące wspomnianą materię – a w szczególności art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10.IV.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który uzależnia zameldowanie na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące od przedstawienia przez osobę ubiegającą się o zameldowanie potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu – uniemożliwia wielu osobom wykonanie obowiązku meldunkowego, wynikającego z przepisu art. 5 ust. 1 powołanej ustawy. Brak meldunku stwarza dla obywateli szereg trudności w życiu codziennym (odmowy przyjęcia do pracy, problemy z uzyskaniem kredytu, przyjęciem dzieci do żłobka lub przedszkola, zarejestrowaniem samochodu, trudności w ubieganiu się o mieszkanie z zasobów komunalnych).

Rzecznik Praw Obywatelskich w styczniu 1999 r. wystosował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie, w którym zasygnalizował nieprawidłowości dotyczące instytucji ewidencji ludności i ich wpływ na prawa i obowiązki obywateli oraz wyraził niepokój z powodu przeciągających się prac legislacyjnych nad projektem zmiany ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁷¹³. W odpowiedzi (z dnia 10.II.1999 r.) Minister poinformował, że opóźnienia wynikały z konieczności przygotowania w pierwszej kolejności ustaw potrzebnych do wprowadzenia w życie reformy administracyjnej kraju. Rzecznik został zapewniony, że przygotowany projekt nowelizacji ustawy o ewidencji ludności zostanie skierowany na posiedzenie Rady Ministrów w II kwartale 1999 r. Wobec niedotrzymania obietnicy Rzecznik zwrócił się ponownie do Ministra w dniu 10.XI.1999 r. o poinformowanie, na jakim etapie prac legislacyjnych znajduje się wspomniany projekt. Odpowiadając w dniu 17.XII.1999 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA wyjaśnił, że prace nad końcową wersją projektu zmian do ustawy nadal prowadzone są wewnątrz resortu. Pierwotny projekt nowelizacji, który zakładał jedynie

zmianę przepisów regulujących obowiązek meldunkowy, został rozszerzony o kwestie dotyczące prowadzenia ewidencji ludności w systemach informatycznych, nadawania numeru PESEL oraz zasady udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych i zbioru PESEL. Przygotowywany projekt przewiduje także dostosowanie przepisów ewidencji ludności do wymogów Konstytucji RP. W styczniu 2000 r. przewidywane jest wejście projektu w fazę uzgodnień międzyresortowych, a jego przekazanie przez Radę Ministrów do Sejmu ma nastąpić najpóźniej do końca I kwartału 2000 r.

Od momentu poinformowania Rzecznika o opracowaniu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji pierwszej wersji projektu nowelizacji ustawy o ewidencji ludności upłynęły prawie trzy lata, a w dalszym ciągu kwestie zameldowania regulują wadliwe przepisy ustawy z dnia 10.IV.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych w brzmieniu ustalonym nowelą z dnia 26.IV.1984 r. Opisywana sprawa stanowi jeden z przykładów niewypełnienia przez organy władzy wykonawczej postanowień art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązywał Radę Ministrów do przedstawienia Sejmowi w okresie 2 lat od wejścia w życie Konstytucji projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

Problemy ludzi ubogich podejmowane były przez Rzecznika zarówno wskutek napływu spraw indywidualnych, informacji w środkach masowego przekazu, jak również z inicjatywy organów samorządu terytorialnego, napotykających na trudności polegające głównie na braku lub niedoborze środków przekazywanych samorządom z budżetu państwa na realizację ustawowych zadań wobec osób żyjących w sferze ubóstwa.

Świadczenia na rzecz osób ubogich, określone w ustawie o pomocy społecznej realizowane są poprzez samorzady szczebla gminnego, a od 1.I.1999 r. również powiatowego. Realizacja obowiązku finansowania z

budżetu państwa zadań zleconych samorządom, a dotyczących zapewnienia ustawowo gwarantowanego minimum warunków bytowych osobom potrzebującym, jest przedmiotem badań Rzecznika, który otrzymał alarmujące sygnały o braku środków w budżetach Powiatu Warszawskiego oraz z terenu województwa kujawsko-warmińskiego. W tym ostatnim wskazywano, że błędy służb byłych województw przy pracach nad budżetem 1999 r. wywołały skutek w postaci 30 procentowego niedoboru w budżecie – w części dotyczącej pomocy społecznej.

Przed nadchodzącą zimą Rzecznik po raz kolejny zwrócił uwagę na problem udzielania pomocy socjalnej osobom, których życiu i zdrowiu zagrożić mogą niskie temperatury.

Rzecznik sygnalizował wielokrotnie potrzebę podjęcia skuteczniejszych działań w celu ochrony praw obywatelskich w tym względzie. Także w ubiegłym roku, zwracając się do Premiera Rzecznik wskazał na konieczność uwrażliwienia służb publicznych wobec zagrożeń, jakie niesie zima. Rzecznik zbadał także sytuację osób bezdomnych, przebywających na Dworcu Centralnym w Warszawie w zakresie realizacji przez władze samorządowe Warszawy, wynikających z ustawy o pomocy społecznej obowiązków wobec tych osób. Najliczniejsze skupiska osób bezdomnych stanowią duże miasta, a w szczególności Warszawa, na których spoczywa obowiązek udzielania pomocy w formie zapewnienia schronienia, odzieży i posiłku tym osobom (świadczenia przyznawane są według miejsca pobytu świadczeniobiorcy). Rzecznik zwrócił uwagę Ministrów Pracy i Polityki Socjalnej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji na problemy wynikające z tego, iż miasta te nie otrzymywały specjalnych środków w postaci dotacji czy subwencji.

W omawianym roku poprawie uległy rozwiązania systemowe, bowiem obowiązki polegające na udzieleniu schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania, przejęły powiatowe organy samorządu terytorialnego. One też zostały zobowiązane do opracowywania powiatowego programu

rozwiązywania problemów społecznych. Z licznych sygnałów wynika jednak, że w pierwszym roku funkcjonowania powiaty nie mogą sprostać wszystkim zadaniom m.in. ze względu na zbyt małe doświadczenia nowotworzonych organów szczebla powiatowego.

Nie został jednakże – w ocenie Rzecznika – stworzony sprawnie działający system organizacyjny i finansowy opieki medycznej nad osobami bezdomnymi, wymagający współpracy służb medycznych i służb pomocy społecznej. Do powiatów należy wprowadzić pokrywanie ze środków wojewodów kosztów podstawowej opieki zdrowotnej dla osób bezdomnych, które zerwały w sposób trwały kontakt z gminą, jednakże przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują świadczenia polegającego na regulowaniu rachunków zakładów opieki zdrowotnej za leczenie osób nieubezpieczonych. Obowiązują tu ogólne zasady i tryb przewidziany w ustawie przy udzielaniu pomocy w postaci zasiłku celowego lub okresowego. Długotrwałość procedur administracyjnych, wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego, jak również, sygnalizowana powszechnie, zbyt mała ilość środków finansowych na ustalanie odpowiedniej do potrzeb bezdomnych wysokości tych zasiłków, w praktyce – wobec wymagań stawianych przez zakłady świadczące usługi medyczne – pozbawić może takie osoby pomocy lekarskiej, w skrajnych przypadkach także polegającej na ratowaniu życia.

Mając na uwadze wszystkie sygnalizowane czynniki, stwarzające szczególnie zimą zagrożenie dla najwyższego dobra człowieka jakim jest jego życie, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z apelem o wsparcie działań samorządu i organizacji pozarządowych w zakresie zapewnienia pełnej opieki nad bezradnymi z różnych powodów osobami, które nie potrafią same bronić się przed tragicznymi często skutkami chłódów⁷¹⁴.

⁷¹⁴ RPO/325971/99/X.

Omawiane sprawy wskazują na konieczność skuteczniejszego wykonywania czynności nadzorczych przez wojewodów pełniących funkcje organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Reforma administracji publicznej polegająca na ograniczeniu zakresu zadań administracji centralnej oraz rządowej administracji terenowej oznaczać powinna nie tylko ograniczenie kompetencji tej administracji, ale także zmianę form wykonywania nadzoru. Konieczne jest nie tyle wzmocnienie nadzorczych funkcji wojewody polegające na przyznaniu mu nowych kompetencji, co sprecyzowanie kompetencji już posiadanych oraz stworzenie pełnej możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych. Liczba podmiotów uprawnionych do zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych wojewody jest za mała. W określonych przypadkach – ze względu na potrzebę ochrony prawa, w tym także praw mniejszościowych klubów w radzie lub poszczególnych radnych, należy rozważyć możliwość złożenia wniosku o zbadanie danego rozstrzygnięcia organu gminy przez grupę radnych.

Potrzebę nowelizacji przepisów wskazują badane przez Rzecznika sprawy, w których wojewoda nie mógł – na skutek braku odpowiedniej regulacji stwierdzić naruszenia prawa w przypadku uniemożliwienia radnym pracy w komisjach rady pomimo dopuszczenia udziału osób spoza rady, podobnie – nieważności uchwał podejmowanych przez zarząd odwołany w referendum gminnym, albo nie mógł skutecznie przeciwdziałać naruszeniom prawa przez radnych łamiących ustawę o samorządzie terytorialnym.

Niezbędne jest wzmocnienie funkcji nadzorczych wojewody zwłaszcza w zakresie stosowania (a nie tylko stanowienia) prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprecyzowanie środków nadzoru. Rozwiązanie organu kolegialnego z powodu naruszenia przepisów prawa wydaje się być zbyt drastyczne, natomiast sama sygnalizacja nie pozwala na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Brak jest przepisów

ustawowych poddających pod nadzór wojewody w określonym terminie rozstrzygnięcia organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje również potrzeba wzmocnienia służb prawnych terenowej administracji publicznej w celu wyeliminowania przypadków stanowienia prawa miejscowego niezgodnie z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym.

E. Ochrona przyrody

W minionym roku do Rzecznika Praw Obywatelskich nadal napływały skargi, w których wnioskodawcy podnosili problem braku możliwości zalegalizowania działań podejmowanych przez Straż Ochrony Przyrody na rzecz ochrony przyrody⁷¹⁵. W sprawie tej Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w latach poprzednich⁷¹⁶. Z odpowiedzi uzyskanej od Ministra wynika, że zakończone zostały prace nad nowelizacją ustawy o ochronie przyrody, którą po uzgodnieniach międzyresortowych przesłano do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W nowelizowanej ustawie zamieszczono zapisy umożliwiające powołanie organizacji straży ochrony przyrody. Natomiast wykreślono w niej zapis o stosowaniu sankcji, którymi miałyby posługiwać się takie organizacje. Konieczność nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wynika z obowiązku ustawodawcy dostosowania jej treści do przepisów nowej Konstytucji. Należy zauważyć, iż do czasu realizacji zapewnień złożonych przez Ministra sprawa ta będzie przedmiotem dalszego zainteresowania Rzecznika.

Następnym problemem, z którym zwrócił się Rzecznik do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa jest kwestia związana z brakiem możliwości uzyskania od Skarbu Państwa

⁷¹⁵ RPO/303590/99/X, RPO/320786/99/X.

⁷¹⁶ RPO/236834/97/X z 11.VII.1997 r. i RPO/272186/98/X z 3.IV.1998 r.

rekompensaty za szkody wyrządzone przez żurawie w uprawach na terenie wydzierżawionym od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w Elblągu⁷¹⁷. W konkretnej sprawie wojewoda odmówił odszkodowania, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami Skarb Państwa odpowiada jedynie za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie, bobry i wilki. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa potwierdziło stanowisko wojewody. Rzecznik zwrócił uwagę Ministrowi, że żurawie zalicza się do gatunków chronionych. Regulujące kwestię wypłaty odszkodowań przepisy ustawy z dnia 16.X.1991 r. o ochronie przyrody⁷¹⁸, nie obejmują odpowiedzialnością Skarbu Państwa szkód przez nie wyrządzonych. W ocenie Rzecznika skutki prawne poddania niektórych zwierząt pod ochronę gatunkową nie zostały określone w sposób w pełni zabezpieczający dobro konstytucyjnie chronione, jakim są prawa majątkowe osób doznających strat na skutek szkód wyrządzonych przez te zwierzęta. Brak norm określających zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa we wszystkich przypadkach wyrządzania szkód przez chronione przez Państwo zwierzęta, żyjące w stanie wolnym, w ocenie Rzecznika pozbawia poszkodowanych należytej ochrony prawnej, naruszając tym samym standardy przyjęte dla państwa prawnego. W ocenie Ministra problem szkód wyrządzanych przez żurawie nie jest problemem ogólnopolskim.

Na poziomie równorzędnym z poprzednimi okresami sprawozdawczymi Rzecznika utrzymuje się liczba skarg w kwestii uzyskania odszkodowania za straty wyrządzone przez zwierzynę łowną. Większość spraw wpływa od rolników, którym zwierzęta te wyrządziły szkody w uprawach rolnych⁷¹⁹. Z reguły rolnicy kwestionują w nich nieproporcjonalną wysokość odszkodowania w stosunku do poniesionych

⁷¹⁷ RPO/285007/98/X.

⁷¹⁸ Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.

⁷¹⁹ RPO/325176/99/X i in.

przez nich strat. Zdarzają się także skargi związane z niemożliwością uzyskania odszkodowania, w sytuacji braku ubezpieczenia autocasco, za uszkodzenie samochodu spowodowane zderzeniem ze zwierzęciem⁷²⁰. Występują także skargi związane z trudnościami uzyskania odszkodowania za doznany uszczerbek na zdrowiu wyrządzony przez zwierzę łowną przebywającą na wolności⁷²¹. Badanie tego rodzaju spraw zwykle ogranicza się do udzielania poszkodowanym porad prawnych w kwestii możliwości dochodzenia praw na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego przed sądem powszechnym.

17. Ochrona praw dzieci i młodzieży

A. System opieki nad dziećmi umieszczonymi poza rodziną

Poprzednie Informacje RPO wskazywały na zły stan systemu opieki nad dziećmi i potrzebę zaprezentowania spójnej koncepcji reformy tej sfery⁷²². Stan ten w roku 1999 jeszcze się pogorszył. Reforma dopiero się zaczęła - zadania realizowane przez placówki wychowawcze i rodziny zastępcze zostały przeniesione z dniem 1 stycznia 1999 r. z resortu edukacji narodowej do resortu pracy i polityki społecznej – i trudno zauważyć jej pozytywne skutki. Sygnały o poważnych trudnościach finansowych kierowały wszystkie rodzaje placówek oraz instytucje, w których przebywają dzieci pozbawione opieki rodziny. W budżecie nadal zaniżone były dotacje dla publicznych placówek opieki całodobowej nad dziećmi; zagrożony został byt części placówek niepublicznych i przebywających w nich dzieci. Złe oszacowanie liczby dzieci w umieszczonych w rodzinach zastępczych, a w następstwie brak

⁷²⁰ RPO/295527/98/X.

⁷²¹ RPO/304052/99/X.

zabezpieczenia należnej im pomocy pieniężnej, spowodowało negatywne następstwa dla rodzin zastępczych w wielu regionach kraju.

Rzecznik wskazał powyższe problemy Ministrowi Finansów w wystąpieniu z dnia 1.VI.1999 r.⁷²³ Przypomniął, że wielokrotnie w ostatnich latach sygnalizował Ministerstwu Edukacji Narodowej narastające problemy związane z finansowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych (informacje MEN o wydatkach budżetowych na zakłady opiekuńczo-wychowawcze nie ilustrowały rzeczywistych kosztów ich funkcjonowania, gdyż placówki zabezpieczały podstawowe potrzeby dzięki sponsorom i ogólnonarodowym kwestom). RPO szczególnie podkreślił potrzeby tzw. specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, które są jedyną szansą kształcenia i rehabilitacji dla wielu dzieci niepełnosprawnych. Tylko 4 (spośród 427) zostały umieszczone w wykazie szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa. Tymczasem część z nich posiada wyspecjalizowaną bazę i kadre, w następstwie – wychowanków z terenu niemal całego kraju. Ich prowadzenie przerośnie możliwości powiatów.

RPO zwrócił się do Wicepremiera o rozważenie możliwości:

- podjęcia prac nad zinwentaryzowaniem bieżących potrzeb placówek opieki całodobowej dla dzieci i uruchomienie środków z rezerwy budżetowej,
- stworzenia spójnych zasad finansowania tych placówek w przyszłości,
- rozważenia potrzeby zmiany ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷²⁴ po to, by rozszerzyć dostęp do środków PFRON dzieciom niepełnosprawnym oraz placówkom prowadzącym ich rehabilitację.

⁷²² por. m.in. poprzednia Informacja RPO, s. 252 i nast.

⁷²³ RPO/314747/99/XI.

⁷²⁴ ustawa z dnia 27.VIII.1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz.776).

W udzielonej w dniu 10.IX.1999 r. odpowiedzi Minister Finansów stwierdził, że w ramach wdrażania reformy administracyjnej państwa rozpoczęto zmiany w systemie opieki nad dzieckiem, natomiast trwające prace ustawodawcze mają na celu stworzenie nowej formuły sprawowania takiej opieki oraz takich zmian w instytucjonalnych formach opieki, które zapewnią warunki do udzielania komplementarnej pomocy dziecku i rodzinie. Po przyjęciu przez Radę Ministrów projektowanych zmian właściwi ministrowie przedłożą informację zawierającą szczegółowe propozycje rozwiązań.

Podobny problem braku odpowiedzialności za określenie i zabezpieczenie środków finansowych do realizacji praw dzieci – zagwarantowanych zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie – wystąpił w związku z organizacją zajęć rewalidacyjno-wychowawczych⁷²⁵. Dotyczył grupy dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim.

Spoczywający na państwie obowiązek zabezpieczenia praw grup dzieci w szczególnie trudnej sytuacji nie może być realizowany dopiero po uzyskaniu pełnego rozeznania potrzeb zaspokajanych przez placówki, określenia standardu udzielanych przez nie świadczeń, a nawet – po ustaleniu liczby istniejących placówek, na co zwrócił uwagę Rzecznik w nawiązaniu do korespondencji w sprawie dostępu do świadczeń medycznych w placówkach dla dzieci małych i niepełnosprawnych, prowadzonej z Ministrem – Koordynatorem Reform Społecznych i Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej⁷²⁶.

Dotacje i subwencje na te cel nie były zabezpieczone w wystarczającym stopniu już w latach 1997/98 i 1998/99. Czynione przez RPO we wrześniu 1999 r. starania nie przyniosły rezultatu⁷²⁷. Z kolejnych

⁷²⁵ rozporządzenie MEN z dnia 30.I.1997 r. w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim (Dz.U. Nr 14, poz.76).

⁷²⁶ RPO/297965/99/XI.

⁷²⁷ RPO/320581/99/XI.

odpowiedzi przekazanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wynika, że zajęciami w połowie roku 1999 nie było objętych 1 099 dzieci (5 315 korzystało z nich). W 1997 r. zajęcia te uznano za realizację obowiązku szkolnego, jednakże, jak podaje MEN, znaczna część kuratorów oświaty nie uwzględniła w następnych latach dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim w swoich sprawozdaniach, nie zadbała także o zapisanie ich do odpowiedniego typu szkoły, co uniemożliwiło właściwe naliczenie potrzeb finansowych. Ministerstwo podjęło szereg działań dla zapewnienia tej grupie dzieci dostępu do kształcenia: dla potrzeb statystyki wydzielono te zajęcia i uszczegółowiono rodzaje niepełnosprawności, co pozwala na odpowiednie podzielenie subwencji oświatowej i uwzględnienie w niej wszystkich placówek realizujących to zadanie; odpowiednio uregulowano podział części oświatowej subwencji ogólnej w przepisach. Zorganizowano także kurs dla nauczycieli organizujących i prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, którego uzupełnieniem będzie podręcznik.

W dniu 1.II.1999 r RPO wystąpił do Ministra – Koordynatora Reform Społecznych – w sprawie zapewnienia usług medycznych dzieciom przebywającym w placówkach opieki całodobowej⁷²⁸. Zasygnalizował w nim, że z cytowanych w prasie wypowiedzi wnioskować należy, że w okresie wprowadzania reformy nie ma jasności nie tylko co do możliwości i zasad świadczenia usług medycznych przez służby medyczne na rzecz dzieci (także osób w podeszłym wieku), przebywających w placówkach opieki całodobowej, na terenie tychże placówek, ale także co do środków, z jakich mają być finansowane usługi medyczne. RPO prosił o podjęcie działań w celu spowodowania zapewnienia takim placówkom określonych standardów funkcjonowania, a tym samym zabezpieczenia podstawowych praw przebywających w nich, szczególnie pokrzywdzonych dzieci.

⁷²⁸ RPO/297965/99/XI.

W kolejnym wystąpieniu w tej samej sprawie z 19.V.1999 r. do Ministra Zdrowia⁷²⁹ Rzecznik interesował się w szczególności:

- czy rozważana jest, po uzgodnieniach dotyczących finansowania, możliwość organizowania opieki lekarskiej, także specjalistycznej, na terenie placówek opieki całodobowej dla dzieci (zwłaszcza w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych dla dzieci niepełnosprawnych ruchowo, niesłyszących, dzieci z zaburzeniami sprzężonymi, w domach dziecka dla dzieci do lat trzech, w zakładach leczniczo-wychowawczych, ośrodkach rehabilitacyjno-wychowawczych i rehabilitacyjno-terapeutycznych i innych placówkach, m.in. policyjnych izbach dziecka, schroniskach dla nieletnich oraz zakładach poprawczych),
- czy problemy związane z finansowaniem i organizowaniem opieki pielęgniarstwa i lekarskiej dotyczą także domów pomocy społecznej, w których konieczna jest stała opieka medyczna,
- na jakim etapie znajduje się opracowanie standardów usług medycznych dostępnych w placówkach opieki całodobowej (głównie – w ośrodkach szkolno-wychowawczych) i dziennej (ośrodkach rehabilitacyjno-terapeutycznych, rehabilitacyjno-wychowawczych i in.) przy leczeniu i rehabilitacji dzieci z określonymi typami niepełnosprawności.

Minister Zdrowia poinformował⁷³⁰, że placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone są w większości przez jednostki samorządu terytorialnego i te organy, a nie kasy chorych, odpowiadają za ich działalność. Jednocześnie adresat poinformował, że zostały wznowione prace nad projektem ustawy o kompleksowej rehabilitacji dzieci i młodzieży. Minister poinformował też, że w domach pomocy społecznej, w których występuje duże zapotrzebowanie na świadczenia medyczne,

⁷²⁹ RPO/297965/99/XI.

⁷³⁰ 7.VII.1999 r.

którego nie można zaspokoić w ramach funkcjonowania jednostek organizacyjnych służby zdrowia finansowanych przez kasy chorych, może ulec podwyższeniu stawka kapitacyjna dla lekarzy pierwszego kontaktu, którzy obejmują domy pomocy społecznej, co powinno ułatwić dostępność i poprawić jakość pracy lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Dyrektor domu pomocy społecznej w uzasadnionych przypadkach może zwiększyć zatrudnienie lekarzy specjalistów w ramach środków przeznaczonych na funkcjonowanie domu, jednak koszty z tym związane będą musiały być poniesione przez dom pomocy społecznej.

B. Rodzinne formy opieki nad dziećmi

Kwestię braku przepisów, które nakazałyby – przy umieszczeniu dziecka poza rodziną naturalną – priorytet dla korzystniejszych dla dziecka i tańszych form rodzinnych Rzecznik sygnalizował w swych wcześniejszych wystąpieniach⁷³¹. Wyniki wizyt przeprowadzanych z inicjatywy RPO w placówkach opiekuńczo-wychowawczych⁷³² potwierdzały tezę, że nadmierny rozrost tych placówek narusza podstawowe prawo dziecka – prawo do wychowania w rodzinie. Wielu wychowanków placówek mogło pozostać w rodzinie naturalnej pod warunkiem udzielenia jej odpowiedniego wsparcia lub, do czasu usamodzielnienia się, znaleźć środowisko zbliżone do rodzinnego. Przejęcie dzieci przez placówki państwowe nie zabezpieczało w należyтым stopniu realizacji funkcji wychowawczych. Nie zapewniało – mimo bardzo wysokich kosztów funkcjonowania placówek typu zakładowego –

⁷³¹ np. do Ministra Sprawiedliwości z 6.IX.1996 r. – RPO/207916/96/I.

⁷³² Informacje RPO o stanie przestrzegania praw wychowanków placówek wraz z wystąpieniami do właściwych ministrów dotyczące: pogotowi opiekuńczych – RPO/282334/98/XI, domów małego dziecka i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych – RPO/282334/98/XI, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci z zaburzeniami zachowania – RPO/326219/99XI.

godziwych warunków bytowych. Nie dawało też przygotowania do samodzielnego, dorosłego życia.

W dniu 17.VIII.1999 r. RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie⁷³³ w sprawie potrzeby wprowadzenia do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także Kodeksu postępowania cywilnego przepisów, które sprzyjałyby rozwojowi rodzinnych form opieki nad dzieckiem. Zdaniem Rzecznika w zbyt wielu przypadkach w niedługim czasie po umieszczeniu dziecka poza rodziną dochodzi do przejęcia przez państwo całkowitej (także finansowej) odpowiedzialności za dziecko, zaś rodzina pozostawiona sama sobie ulega degradacji, co skazuje dziecko na pobyt w placówce do czasu usamodzielnienia się. Współcześnie nie tworzy się systemów opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców w oparciu o placówki typu zakładowego, a także nie dopuszcza się umieszczenia dzieci poza rodziną bez jednoczesnego podjęcia z nią pracy socjalnej⁷³⁴ – preferowane są środki pomocy skierowane do samych rodziców, aby mogli sprostać swym obowiązkom względem dziecka. Państwo powinno wspomagać (nie zaś zastępować) rodziców, którzy są głównie odpowiedzialni za zapewnienie warunków życia niezbędnych dla rozwoju ich dziecka⁷³⁵. Rzecznik wskazał, że przepisy Kodeksu rodzinnego nie ustalają pierwszeństwa rodzinopodobnych form opieki nad dzieckiem pozbawionym stale lub czasowo opieki rodzicielskiej. W przypadkach nagłych rodziny zastępcze nie są w obecnym stanie prawnym alternatywą dla pogotowi opiekuńczych, co zagraża dobru kierowanych do tych zakładów małoletnich, w szczególności jednak – dzieci małych, rozbitych emocjonalnie i niezaradnych, z uwagi na przebywające tam dzieci trudne.

⁷³³ RPO/318437/99/XI.

⁷³⁴ Rezolucja Nr (77)33 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie umieszczania dzieci poza rodziną.

⁷³⁵ art. 27 ust. 2 i 3 Konwencji o prawach dziecka (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

Zmiany w przepisach Krio i Kpc powinny umożliwić, w przypadku umieszczenia dziecka poza rodziną, ustalenie zarówno działań, do jakich sąd może zobowiązać rodziców (możliwa jest np. współpraca z ośrodkiem pomocy społecznej lub centrum pomocy rodzinie, utrzymywanie stałych kontaktów z określonymi specjalistami i in.), jak i sposobu wykonywania kontroli sądu nad realizacją zobowiązań przez rodziców i pracą instytucji, których celem jest pomoc rodzinie. Obowiązujące przepisy sprzyjają rozluźnianiu więzi między dzieckiem a rodzicami, których władza rodzicielska została ograniczona przez umieszczenie dziecka w placówce lub rodzinie zastępczej. W obu tych przypadkach odmiennie ukształtowana jest odpłatność za pobyt dzieci⁷³⁶. Niedoskonałości opisywanego systemu wydają się wynikać głównie z tego, że jest on tworzony “obok” istniejącego z mocy ustawy obowiązku alimentacyjnego, ciężącego na rodzicach. W przypadkach pobytu dzieci w placówkach możliwe jest jednoczesne świadczenie orzeczonych alimentów na rzecz dziecka i ponoszenie wyznaczonej odpłatności, podczas gdy rodzice uiszczający alimenty na rzecz dziecka w rodzinie zastępczej zwolnieni są od odpłatności za pobyt; inaczej także rozwiązana jest kwestia rent rodzinnych.

W wystąpieniu tym Rzecznik zwrócił także uwagę na konieczność podniesienia do regulacji rangi ustawowej przepisu⁷³⁷ pozwalającego na wypełnienie konstytucyjnego obowiązku państwa do ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72 ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 Konstytucji RP).

W udzielonej w dniu 8.IX.1999 r. odpowiedzi Minister Sprawiedliwości stwierdził, że Ministerstwo opowiada się za stabilnością

⁷³⁶ § 49 ust. 1-4 i § 50 ust. 1-3 rozporządzenia MEN z dnia 21.II.1994 r. w sprawie rodzajów, organizacji i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych (Dz.U. Nr 41, poz. 156) oraz § 20 w zw. z § 14-16 rozporządzenia RM z dnia 8.VII.1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 63, poz. 713).

⁷³⁷ § 18 ust. 1 rozporządzenia MEN cyt. powyżej.

prawa, wspierając tylko niezbędne zmiany. Środki pozostające w dyspozycji sądu opiekuńczego mogą być stosowane przez sąd elastycznie. Istotną przeszkodą dla spełnienia postulatu szerszego wsparcia rodziny naturalnej dziecka, nad którym została roztoczona zastępcza forma pieczy, jest brak jakichkolwiek instytucji podejmujących pracę z taką rodziną. Sądowi kuratorzy rodzinni są najbliższym tego celu, jednak zakres ich zadań jest znacznie szerszy, stąd ich praca z rodziną była wrywkowa. Zdaniem Ministra nic nie stoi na przeszkodzie, aby sądy nakazywały rodzinom współpracę z pracownikami socjalnymi i ustanawiały odpowiednie formy kontroli, nasuwa się jednak pytanie, jaki podmiot poniesie koszty takiej pomocy. Synchronizacja obowiązku alimentacyjnego z odpłatnością dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce wychowawczej jest możliwa przy większej aktywności zainteresowanych (placówek, rodzin zastępczych, rodziców naturalnych). Minister popiera koncepcję utworzenia kategorii rodzin zastępczych gotowych do interwencyjnego, bezzwłocznego przejęcia pieczy nad dzieckiem porzuconym, jednakże inicjatywa legislacyjna – także w tym względzie – należy do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, gdyż jest on organem zwierzchnim w stosunku do placówek opiekuńczo-wychowawczych. Część sygnalizowanych przez RPO problemów została rozwiązana w projekcie zmian ustawy o pomocy społecznej⁷³⁸.

W ciągu 1999 r. rosła liczba listów kierowanych do RPO przez rodziny zastępcze w związku z niewywiązywaniem się przez państwo z zawartych z tymi rodzinami umów o pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nim dzieci (w sumie ok. 100 skarg). Dochodzenie tych świadczeń, których gwarantem jest Skarb Państwa, było możliwe na drodze sądowej. Prawo to przysługiwało rodzinom zastępczym, jak również jednostkom samorządu, co RPO wskazywał w korespondencji prowadzonej ze starostami powiatów,

⁷³⁸ druk sejmowy Nr 1517 z 12.XI.1999 r.

prezydentami miast oraz wojewodami⁷³⁹. Zarządy miast, np. Włocławka, sygnalizowały możliwość skorzystania z takiej drogi w związku z naruszeniem postanowień konstytucyjnych zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego dochody na nałożone zadania ustawowe.

W większości odpowiedzi – po przedstawieniu analizy wydatków na zabezpieczenie pomocy dla rodzin zastępczych oraz liczby interwencji podejmowanych w celu uzyskania środków pieniężnych na zabezpieczenie braków – informowano o proporcjonalnym obniżaniu w poszczególnych powiatach i miastach wypłacanych dla tych rodzin świadczeń, a niekiedy także o wstrzymaniu wypłat na zagospodarowanie nowych rodzin i usamodzielnienie wychowanków⁷⁴⁰. Niedoszacowanie planu finansowego nastąpiło zarówno w 1998 r., jak i 1999 r.; braki te wielokrotnie zgłaszane były naczelnym organom administracji przez podmioty realizujące to zadanie z zakresu administracji rządowej. Środki na pełne zabezpieczenie potrzeb rodzin zastępczych wyasygnowano z budżetu dopiero w listopadzie, w związku z czym przesłane w końcu roku odpowiedzi zawierały informacje o możliwości uzupełnienia świadczeń płaconych zaliczkowo, a także wyrównania świadczeń niewłaściwie ustalonych. Następstwem tych braków, ale także, pośrednio, reformy administracyjnej kraju była sprawa 14 rodzin zastępczych z gminy R.⁷⁴¹ Gmina ta została wydzielona z gminy B. z dniem 1.I.1998 r. i weszła w skład nowego powiatu. Przez okres 1998 r. zadanie pomocy rodzinom zastępczym na swoim terenie oraz gminy R. realizowało miasto B., zaś od 1.I.1999 r. na terenie gminy R. powiat, w skład którego weszła. Zaległa za grudzień

⁷³⁹ prawo powiatu dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym w sytuacji, gdy otrzymywane, ustalone według właściwych zasad dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej nie wystarczają na pełne i terminowe wykonywanie tych zadań wynika z art. 52 ust. 1 pkt 2 i ust. 2-5 ustawy z dnia 26.XI.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.) w zw. z art. 11a pkt 5 ustawy o pomocy społecznej z 29.XI.1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 64 poz. 414 ze zm.).

⁷⁴⁰ np. RPO/318424/99/XI, RPO/318828/99/XI, RPO/315775/99/XI, RPO/313106/99/XI.

⁷⁴¹ RPO/323544/99/XI.

1998 r. pomoc pieniężna dla dzieci umieszczonych w rodzinach na terenie R. została wypłacona dopiero 24.XI.1999 r., tymczasem 44 innym rodzinom, które pozostały w mieście B., wypłacono ją już 5.I.1999 r., z dotacji celowej dla B. na realizację zadań pomocy rodzinom zastępczym na rok 1999 (zaliczkowo). Takiej decyzji nie podjęto w powiecie, w którego skład weszła gmina R., choć zachęcały do tego władze miasta B. zapewniając, że z chwilą otrzymania budżetowych środków na oddłużenie zadania pomocy dzieciom w rodzinach zastępczych natychmiast je do powiatu przekażą.

Falę protestów ze strony rodzin zastępczych i ich stowarzyszeń⁷⁴² wywołały nowe zasady ustalania pomocy pieniężnej udzielanej dzieciom w rodzinach zastępczych po 1.I.1999 r.⁷⁴³ Późne wydanie rozporządzenia wykonawczego spowodowało w okresie przejściowym znaczne zróżnicowanie wysokości pomocy dzieciom w zawieranych w poszczególnych jednostkach administracyjnych po 1 stycznia umowach o pomocy pieniężnej między starostami i rodzinami zastępczymi. Jako podstawę prawną umów powoływano w części przypadków stare rozporządzenie, w części – przepisy ustawy o pomocy społecznej. Faktycznie jednak wysokość comiesięcznej pomocy udzielanej dzieciom w poszczególnych powiatach i miastach zależna była przede wszystkim od stanu posiadanych przez jednostkę środków na realizację tego zadania. Po przekazaniu powiatom środków na realizację zadania pomocy rodzinom zastępczym także w tej grupie rodzin nastąpiły niezbędne uzupełnienia wypłacanych zaliczkowo świadczeń. Skorygowano również uchybienia dotyczące najczęściej terminu zawarcia umowy o pomocy pieniężnej (wynikały one z błędnej interpretacji przepisów określających datę umieszczenia dziecka w rodzinie oraz rozpoczęcia udzielania częściowej

⁷⁴² np. RPO/ 324907/99/XI, RPO/326989/99/XI, RPO/ 328665/99/XI,

⁷⁴³ art. 31d ust. 5 i art. 31f ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) oraz rozporządzenie RM z dnia 8.VII.1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 63, poz. 713).

pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych przez organ zobowiązany do takiej pomocy).

C. Przestrzeganie praw dzieci i młodzieży przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych

W roku 1999 podsumowany został, przeprowadzany z inicjatywy RPO, cykl wizyt w placówkach, w których przebywają małoletni i nieletni z uwagi konieczność poddania ich specjalnym oddziaływaniom wychowawczym. Obejmował on zakłady poprawcze, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci z zaburzeniami zachowania. Szczegółowe informacje dotyczące stanu przestrzegania w nich prawa zostały przekazane do właściwych ministrów.

W wystąpieniu i informacji RPO z dnia 24.IX.1999 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości⁷⁴⁴ przedstawione zostały wyniki wizyt przeprowadzonych od lipca 1998 r. do marca 1999 r. w zakładach poprawczych. W zakładach poprawczych przebywają nieletni, którzy dopuścili się czynu karalnego (jeżeli przemawia za tym wysoki stopień demoralizacji nieletniego oraz okoliczności i charakter czynu, zwłaszcza gdy inne środki wychowawcze okazały się nieskuteczne lub nie rokują resocjalizacji nieletniego). W zakładzie poprawczym można umieścić nieletniego, który ukończył 13 lat i może tam przebywać do ukończenia 21 lat.

W Polsce jest 26 zakładów poprawczych dla 1 080 nieletnich, w tym: 5 otwartych (młodzieżowe ośrodki adaptacji społecznej), 12 półotwartych (w tym 3 dla dziewcząt); 1 dla wielokrotnych uciekinierów, 3 o wzmożonym nadzorze wychowawczym dla chłopców o wysokim stopniu demoralizacji, 3 resocjalizacyjno-rewalidacyjne dla chłopców upośledzonych umysłowo, 1 resocjalizacyjno-terapeutyczny dla chłopców uzależnionych od środków odurzających i psychotropowych oraz nosicieli

wirusa HIV, 1 resocjalizacyjno-terapeutyczny dla chłopców z zaburzeniami psychicznymi i innymi zaburzeniami osobowości. Wizytami objęto 10 zakładów: 2 – o wzmożonym nadzorze, 1 – dla wielokrotnych uciekinierów, 3 – półotwarte, 1 – półotwarty wraz z Ogniskiem Adaptacji Społecznej, 1 – otwarty, 1 – resocjalizacyjno-rewalidacyjny i 1 – resocjalizacyjno-terapeutyczny.

Zdaniem Rzecznika wydłużenie się pobytu wychowanków w zakładach poprawczych wskazuje na fakt rzadszego w ostatnim czasie wykorzystywania ustawowych środków ograniczających czas pobytu, co wydaje się być w większym stopniu skutkiem zaspokajania oczekiwań społecznych niż braku postępów w resocjalizacji wychowanków. Doprecyzowania wymagają niektóre przepisy rozporządzenia w sprawie rodzajów i organizacji zakładów poprawczych oraz zasad pobytu w nich nieletnich⁷⁴⁵, w szczególności dotyczące umieszczania w izbie przejściowej i przenoszenia wychowanków między zakładami oraz katalogu kar i nagród. Stosowane są nierzadko pozaregulaminowe i pozaprawne metody postępowania z nieletnimi. W informacji o stanie przestrzegania praw wychowanków zakładów Rzecznik zwrócił uwagę, że w ostatnim czasie rzadziej stosowane są ustawowe środki umożliwiające uwzględnianie postępów w resocjalizacji wychowanków i skrócenie ich pobytu w zakładzie. Powinna być wykorzystywana zarówno możliwość przenoszenia wychowanków do zakładów o wzmożonym nadzorze wychowawczym, jak i, odpowiednio, do zakładów o łagodniejszym rygorze. Większa rotacja wychowanków spowodowałaby lepsze wykorzystanie miejsc w zakładach otwartych. Hotele, ogniska adaptacji społecznej nieletnich są niezbędnym elementem systemu resocjalizacji i winny być rozwijane. Zasadność umieszczenia w katalogu kar kary polegającej na przeniesieniu do innego zakładu tego samego rodzaju

⁷⁴⁴ RPO/324046/99/XI.

wydaje się dyskusyjna. Jest to kara z założenia najbardziej dolegliwa. Zakłada to “specjalne” traktowanie nowego wychowanka (przeniesienie takie jest zresztą dopuszczalne także z innych względów i z pewnością nie oznacza wtedy ukarania). Nie jest stosowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zamiast korzystać z ustalonej procedury stosuje się izolację w izbach przejściowych, nie nazywając tego zastosowaniem środka przymusu. Być może wynika to z faktu, iż zastosowanie przymusu bezpośredniego wymaga przygotowania pełnej dokumentacji zdarzenia, uprzedzenia wychowanka o zastosowaniu środka i poinformowania o możliwości odwołania się. Umieszczenie w izbie przejściowej takiej procedury nie wymaga. Często zarówno personel, jak i wychowankowie, nie znają dokładnie owej procedury. Doprecyzowania wymaga, jakie względy wychowawcze mogą spowodować umieszczenie wychowanka w izbie przejściowej. Wychowankowie nie w pełni znają swoje prawa. Należałoby większą wagę przywiązywać do skarg dotyczących stosowania kar nieregulaminowych przez personel. Problem ten występuje we wszystkich zakładach. Katalogi kar i nagród i związane z tym uprawnienia i przywileje winny być w statutach zróżnicowane i uzależnione od rodzaju zakładu. Pomoc następcza musi być traktowana jako ważny etap procesu resocjalizacji, w przeciwnym razie poniesione nakłady i praca wychowawcza mogą być łatwo zniweczone. Wymaga to przygotowania środków i współdziałania różnych służb pracujących na rzecz rodziny i nieletnich.

Dnia 20.XI.1999 r., w wyniku wizyt w 9 specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, przeprowadzonych w okresie od lipca 1998 r. do marca 1999 r., RPO skierował do Ministra Edukacji Narodowej

⁷⁴⁵ § 18, 19, 27, 32 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19.V.1997 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 361).

wystąpienie⁷⁴⁶ wraz z “Informacją RPO na temat przestrzegania praw wychowanków specjalnych ośrodków dla dzieci z zaburzeniami zachowania”. Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze są obecnie jedynym typem placówek opiekuńczo-wychowawczych pozostawionym w gestii MEN. Są to placówki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, które z racji swojej niepełnosprawności nie mogą uczęszczać do przedszkola lub szkoły w miejscu zamieszkania. Wśród ośrodków szkolno-wychowawczych, podzielonych ze względu na kategorie niepełnosprawności dzieci i młodzieży, szczególnym typem jest ośrodek dla “niedostosowanych społecznie, zagrożonych uzależnieniem, z zaburzeniami zachowania”. W 1998 r. było 429 specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych (32 548 miejsc), w których przebywało ogółem 32 085 wychowanków.

Rzecznik stwierdził w wystąpieniu, że w świetle trwającej reformy systemu edukacji i opieki warto zweryfikować zasadność funkcjonowania tych placówek, ich cel powołania i usytuowanie w systemie opieki nad dziećmi. W szczególności RPO zwrócił uwagę, że w świetle standardów europejskich dotyczących systemu opieki wątpliwości budzi zasadność umieszczania dzieci “z zaburzeniami zachowania” w specjalnych placówkach opiekuńczych. Zaburzenia takie wynikają wielokrotnie z wieloletnich zaniedbań edukacyjnych i wychowawczych; dzieci i ich rodziny winny otrzymać pomoc w swoim środowisku (szkoła, centrum pomocy rodzinie, kurator). Jeżeli jednak istnieje konieczność umieszczenia w nich dzieci, to winny one zapewniać lepsze warunki wychowawcze, zdrowotne, materialne i umożliwić prawidłowy rozwój i socjalizację wychowanka. Nie jest jasne, dlaczego niedostosowanie społeczne, zagrożenie uzależnieniem i zaburzenia zachowania uznano za niepełnosprawność (uniemożliwiającą uczęszczenie do szkoły w miejscu zamieszkania). Objęcie wychowanków specjalistyczną opieką jest

⁷⁴⁶ RPO/326219/99/XI.

wątpliwe i nie równoważy negatywnych konsekwencji życia w placówkach. Stan przestrzegania praw wychowanków w ośrodkach budzi poważne zastrzeżenia:

- nie ma jednolitej koncepcji funkcjonowania ośrodków dla dzieci z zaburzeniami zachowania (w niektórych województwach zastępowały one placówki resocjalizacyjne, w innych – domy dziecka, i to dla dzieci młodszych),
- nie ma podstaw kierowania dzieci w wieku przedszkolnym do ośrodków dla dzieci z zaburzeniami zachowania, gdyż determinuje to ich dalszy tok nauczania i miejsce pobytu (kolejne ośrodki),
- ograniczone są możliwości pracy psychologicznej z dziećmi, które znalazły się w ośrodkach właśnie dlatego, że potrzebowały więcej uwagi i pracy wychowawczej (zgodnie z przepisami na 100 wychowanków przypada 1 psycholog i 1 pedagog). W rezultacie dzieci mają możliwość ukończenia szkoły z bardzo ograniczoną ofertą szkolenia zawodowego,
- niewystarczająca jest opieka medyczna. Dzieci są zaniedbane, wymagają nierzadko opieki specjalistów, do których dostęp jest często ograniczony. Zwracano uwagę, że w wyniku reformy sytuacja pogorszyła się,
- placówki są niedoinwestowane i warunki pobytu – z uwagi na ogólne zaniedbanie i brak środków na podstawowe remonty – trudno uznać za zadowalające, zwłaszcza w porównaniu z placówkami resocjalizacyjnymi podlegającymi Ministerstwu Sprawiedliwości, czy domami pomocy społecznej funkcjonującymi w ramach resortu pracy i polityki społecznej,
- powszechna jest niezgodna z prawem tendencja do ograniczania dzieciom kontaktu z rodzicami. Pracy z rodziną nie prowadzi się,
- niepokój budzą przypadki stosowania kar pozastatutowych naruszających nietykalność cielesną i godność osobistą wychowanków.

Nie mają oni poczucia, że mogą i powinni być przed takimi działaniami chronieni,

- statuty placówek nie zawierają katalogów praw wychowanków wywodzących się z podstawowych dokumentów dotyczących praw człowieka (dziecka). Nie zawierają też procedur odwoływania się od decyzji i składania skarg. Oprócz statutów funkcjonują regulaminy, choć przepisy jednoznacznie określają, że prawa i obowiązki wychowanków, a także kary i nagrody winny być uregulowane w statutach. Wychowankowie nie znają swoich praw, a wychowawcy nie przywiązują do tego należytej wagi i informowanie wychowanków o ich prawach traktują bardzo formalnie.

Usamodzielnianie wychowanków jest poważnym problemem w skali kraju i wymaga opracowania rozwiązań systemowych (pomoc w adaptacji do środowiska otwartego, w znalezieniu zatrudnienia, i in.). Dopracowania wymaga również system kierowania i doprowadzania wychowanków do konkretnych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Innego unormowania wymaga egzekwowanie od rodziców obowiązku pokrywania kosztów pobytu dziecka w placówce. Bardzo wysokie koszty ponoszone są przez państwo; brak udziału rodziców, tak jak ma to miejsce obecnie w większości przypadków, jest demoralizujący. Sędziowie rodzinni, zgodnie z obowiązującymi przepisami, winni większą wagę przywiązywać do nadzoru nad placówkami, w których przebywają nieletni. Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi na wystąpienie.

W dniu 27.XII.1999 r. RPO skierował wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie stanu przestrzegania praw wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych⁷⁴⁷. Placówki te do niedawna podlegały resortowi edukacji (ich przejmowanie oraz ustalanie podziałów kompetencyjnych między resortami trwały przez 1999 r.; wizyty

⁷⁴⁷ RPO/330003/99/XI.

pracowników RPO w 4 ośrodkach były prowadzone w okresie od listopada 1998 r. do lipca 1999 r.).

Młodzieżowy ośrodek wychowawczy⁷⁴⁸ jest specjalną placówką opieki całkowitej o charakterze resocjalizacyjnym przeznaczoną dla młodzieży niedostosowanej społecznie. Przyjmowani są do niego wychowankowie w wieku od 13 do 18 lat, w wyjątkowych przypadkach mogą być przyjmowane dzieci od 10 roku życia. W przypadkach uzasadnionych sytuacją szkolną, środowiskową i materialną wychowanka, jego pobyt może być przedłużony, nie dłużej jednak niż do 21 lat. Są trzy rodzaje ośrodków: resocjalizacyjno-diagnostyczne dla młodzieży wymagającej dodatkowych badań w celu wybrania właściwej placówki; obecnie są cztery takie ośrodki, resocjalizacyjno-wychowawcze dla młodzieży w normie intelektualnej, resocjalizacyjno-rewalidacyjne dla młodzieży upośledzonej w stopniu lekkim.

RPO zasygnalizował, że w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, które są placówkami resocjalizacyjnymi, przebywają wychowankowie umieszczeni bez właściwej podstawy prawnej (na wniosek rodziców/opiekunów albo samego małoletniego lub na podstawie orzeczenia wydanego w postępowaniu opiekuńczym). Przepisy rozporządzenia w sprawie rodzajów i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz ramowych statutów tych placówek⁷⁴⁹ są w tym względzie nieprecyzyjne i sprzeczne z innymi przepisami (przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁷⁵⁰, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego a także Konstytucji RP wskazują, że w tego typu zakładach wychowawczych mogą przebywać wyłącznie nieletni).

⁷⁴⁸ dalej w skrócie m.o.w.

⁷⁴⁹ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.II.1994 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 156 ze zm.).

⁷⁵⁰ ustawa z dnia 26.X.1982 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 228 ze zm.) – dalej jako u.p.n.

W dwóch wizytowanych placówkach stwierdzono stosowanie kar fizycznych oraz przejawy poniżającego traktowania i karania. Wychowankowie nie znają swoich praw oraz procedur i możliwości składania skarg. Niewystarczające są warunki bytowe; placówki są niedoinwestowane. Wychowankowie tych ośrodków są zwykle dziećmi zaniedbanymi wychowawczo, edukacyjnie oraz zdrowotnie i wymagają szczególnej opieki, jednak proces resocjalizacji i standard opieki jest mało efektywny.

W załączonej do wystąpienia Informacji⁷⁵¹ RPO zwrócił uwagę, że konieczne jest doprecyzowanie przepisów rozporządzenia tak, aby nie było wątpliwości, że m.o.w. jest placówką resocjalizacyjną. O umieszczeniu w niej nieletniego może decydować wyłącznie sąd i tylko na podstawie ustawy u.p.n. Poważne zastrzeżenia budzi stosowanie w niektórych ośrodkach kar nieregulaminowych, przemocy fizycznej i psychicznej. Niewystarczające jest zabezpieczenie podstawowego standardu życia; warunków bytowych, opieki medycznej. Standard opieki i resocjalizacji nie gwarantuje wychowankom szans na przygotowanie do życia w naturalnym środowisku. Jest to szczególnie ważne, gdyż wychowankowie m.o.w. są dziećmi zaniedbanymi zdrowotnie i edukacyjnie. Obecna sytuacja braku skarg od wychowanków i obaw przed ich zgłaszaniem może ulec zmianie w wyniku stałego monitoringu placówek oraz sprawowania systematycznego nadzoru przez sędziów rodzinnych. Przyczyni się to zapewne do lepszego przestrzegania praw wychowanków i wyeliminowania przypadków umieszczenia w m.o.w. niezgodnie z prawem. Nie są jasne zasady kierowania wychowanków do m.o.w. i funkcjonowania ośrodków resocjalizacyjno-kierujących. Zgodnie z rozporządzeniem MEN kierowanie do placówek jest zadaniem powiatu; jednocześnie jednak obowiązują w tym względzie odmienne przepisy.

⁷⁵¹ Informacja RPO na temat przestrzegania praw młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

Dane GUS o znacznym procencie niewykorzystanych miejsc w m.o.w. są sprzeczne z informacjami z sądów rodzinnych o wielomiesięcznym oczekiwaniu na umieszczenie w tych placówkach oraz z kuratoriów oświaty – o dużej liczbie nieletnich oczekujących na miejsce. Konieczne jest zbadanie problemu wykorzystania miejsc i faktycznych możliwości kierowania nieletnich do ośrodków poza terenem powiatu. Rzecznik nie otrzymał dotychczas odpowiedzi na to wystąpienie.

W związku z ustaleniami dokonanymi w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodkach wychowawczych RPO skierował także, w dniu 27.XII.1999 r., wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁷⁵². Podniósł w nim problem niewystarczającego nadzoru sędziów rodzinnych nad placówkami podległymi resortom: edukacji narodowej oraz pracy i polityki socjalnej. Zdaniem Rzecznika wzmożenie nadzoru mogłoby wyeliminować nieprawidłową praktykę umieszczania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych małoletnich w trybie postępowania opiekuńczego oraz na wniosek rodziców lub swój własny. Brak stałych kontaktów z sędziami rodzinnymi prowadzi również do obniżenia poziomu wiedzy prawnej pracowników placówek i w konsekwencji wpływa na sytuację wychowanków. Przykładem jest praktyka ograniczania wychowankom za karę lub w celach regulaminowych prawa do kontaktów z rodzicami, formalnego traktowania obowiązku informowania o przysługujących im prawach, przypadki długotrwałych pobytów małoletnich na podstawie postanowień tymczasowych, i in.

W roku 1999 przeprowadzane były także – z zamiarem kontynuowania i zakończenia ich informacjami zbiorczymi w przyszłym roku – wizyty w placówkach, w których dzieci przebywają, z uwagi na swój stan zdrowia, stale lub czasowo. Należą do nich pozostałe rodzaje

⁷⁵² RPO/326219/99/XI i RPO/330003/99/XI.

specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, domy pomocy społecznej, zakłady opieki zdrowotnej, inne ośrodki rehabilitacyjne i lecznicze.

D. Działania organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach rodzinnych i opiekuńczych

Struktura skarg wpływających do RPO w tej grupie spraw sądowych była podobna, jak w ubiegłym roku⁷⁵³.

Podobnie jak w ubiegłych latach większość skarg w grupie spraw sądowych dotyczyła alimentów – zasądzenia, zmiany zobowiązania alimentacyjnego, ustalenia, że obowiązek alimentacyjny wygasł. Problem alimentów przewijał się także w pismach dotyczących generalnie postępowania w sprawach o rozwód.

Druga znacząca grupa spraw dotyczyła postępowania sądu w sprawach o rozwód (problem zawinienia, ustalenia miejsca zamieszkania dzieci, powierzenia władzy rodzicielskiej, uregulowania sposobu współżycia mieszkaniowego, eksmisji współmałżonka); kilka pism dotyczyło unieważnienia małżeństwa, kilkanaście – zniesienia wspólności majątkowej małżeńskiej i podziału majątku dorobkowego małżonków.

Kolejną grupą były sprawy opiekuńcze, dotyczące uregulowania władzy rodzicielskiej (pozbawienia, ograniczenia, zawieszenia oraz przywrócenia), uregulowania kontaktów rodzica (dziadków) z dzieckiem, egzekucji ustalonych sądowo kontaktów z małoletnim, wydania małoletnich przetrzymywanych przez dziadków. Kilka spraw (w toku) dotyczy uprowadzenia dziecka przez rodzica nieuprawnionego do wykonywania władzy rodzicielskiej. Narasta problem ustalania kontaktów rodzica mieszkającego w Polsce z dzieckiem, które wraz z drugim z rodziców wyjechało na stałe za granicę.

⁷⁵³ por. poprzednia Informacja RPO, s. 260-262.

Kilkadziesiąt spraw wiązało się z kwestią pochodzenia dziecka, większość dotyczyła zaprzeczenia ojcostwa, także – ustalenia ojcostwa i unieważnienia uznania dziecka.

Udzielano wyjaśnień odnośnie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, badano sprawy dotyczące zatrzymania osoby chorej psychicznie w szpitalu bez jej zgody, ustanowienia opieki prawnej dla ubezwłasnowolnionego, kurateli dla osoby ułomnej fizycznie. Kilka interwencji dotyczyło postępowania związanego z leczeniem uzależnionych od alkoholu.

W grupie skarg na przewlekłość postępowania sądowego większość zarzutów okazała się bezzasadna. W pozostałej części postępowania zostały objęte nadzorem administracyjnym prezesów sądów. Długotrwały tok postępowania powodowany był głównie licznymi składanymi przez strony (uczestników) wnioskami i środkami zaskarżenia. Nieograniczone w zasadzie prawo do składania wniosków o wyłączenie sędziego oraz o zmianę zarządzeń tymczasowych również powoduje wydłużenie czasu postępowania. Zainteresowani, którzy podnosili zarzuty merytoryczne wobec toku postępowania i treści orzeczeń, domagali się interwencji RPO bądź wniesienia środka zaskarżenia. Brak uprawnień Rzecznika do wnoszenia kasacji (na warunkach obowiązujących poprzednio) uniemożliwił podjęcie działań w kilku sprawach, gdzie istniały podstawy do kasacji. W tej sytuacji sygnały o uchybieniach skierowane zostały do prezesów sądów – z uwagi na zakres sprawowanego przez nich nadzoru, zazwyczaj z prośbą o zorganizowanie narady szkoleniowej.

W wielu badanych sprawach opiekuńczych Rzecznik zwracał się do prezesów właściwych sądów z prośbą o spowodowanie podjęcia stosownych – w określonej sytuacji dzieci – działań sądu opiekuńczego. W razie potrzeby RPO występował do właściwych organów z prośbą o udzielenie interweniującym pomocy w uzyskaniu pracy, mieszkania, a także o objęcie ich pomocą społeczną – z reguły z pozytywnym skutkiem.

W dwóch sprawach opiekuńczych, w których RPO wziął udział na prawach prokuratora w związku z przedłużaniem się sytuacji zagrażających dobru dzieci, wydano postanowienia o umieszczeniu dzieci w rodzinie zastępczej: w jednej końcowe⁷⁵⁴, w drugiej – tymczasowe⁷⁵⁵.

Inne problemy o szerszym znaczeniu ujawnione w trakcie badania spraw opiekuńczych to:

- trudności w uzyskaniu przez osadzonych informacji o aktualnej sytuacji ich dzieci. Z pism trzech ojców odbywających kary pozbawienia wolności w różnych zakładach karnych⁷⁵⁶, wynikało, że gdy – po wyczerpaniu innych możliwości – zwrócili się do właściwych sądów spotkali się z odmową ustalenia aktualnej sytuacji dzieci. W wyniku interwencji RPO sądy zleciły kuratorom przeprowadzenie wywiadów środowiskowych, podanie informacji o sytuacji dzieci oraz pouczyły matki o przysługującym ojcu prawie do kontaktów pośrednich (korespondencyjnych i telefonicznych) z dzieckiem. Wydaje się, że problem ten wymaga uregulowania, także w kwestii obciążenia wnioskodawcy zaliczką na czynności kuratora, nie są to bowiem czynności podjęte z urzędu,
- sporny problem obciążenia strony kosztami za czynności kuratora sądowego, w obecności którego – zgodnie z orzeczeniem sądu – ustalono przebieg kontaktów rodzica z dzieckiem. Interwenujący podali, że są obciążeni kosztami kuratora społecznego nadzorującego przebieg kontaktów, co prezesi sądów wyjaśnili panującą w okręgu praktyką. Sprawę skierowano do Ministerstwa Sprawiedliwości w związku z potrzebą ujednoczenia praktyki w całym kraju⁷⁵⁷,

⁷⁵⁴ RPO/228671/96/XI.

⁷⁵⁵ RPO/290937/98/XI.

⁷⁵⁶ RPO/292199/98/XI, RPO/319554/99/XI i RPO/32985/99/XI.

⁷⁵⁷ RPO/88677/99/XI i RPO/325891/99/XI.

- trudności w znalezieniu kandydata na opiekuna prawnego dla całkowicie ubezwłasnowolnionego pozwanego; jakkolwiek interwencja Ministerstwa Sprawiedliwości okazała się skuteczna, to sprawa ta ujawniła, że interesy osób ubezwłasnowolnionych całkowicie – przy braku kandydata na opiekuna prawnego spośród członków rodziny – mogą pozostać przez długi czas niezabezpieczone⁷⁵⁸; problem jest istotny także z tego względu, że badane skargi ubezwłasnowolnionych na sposób sprawowania opieki dotyczą właśnie opiekunów spokrewnionych,
- uznanie przez sądy, że orzeczenie zezwalające na wydanie paszportu dla małoletniego jest równocześnie wyrażeniem zgody na wszystkie późniejsze wyjazdy dziecka za granicę bez potrzeby uzgadniania tej kwestii z drugim rodzicem (wniosek ojca o zatrzymanie paszportu został dołączony do prawomocnie zakończonej sprawy o zezwolenie na wydanie paszportu i pozostawiony bez biegu)⁷⁵⁹.

Jak co roku znaczna liczba skarg (ok. 400) dotyczyła problemów związanych z egzekucją alimentów, funkcjonowaniem funduszu alimentacyjnego, postępowaniem o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego⁷⁶⁰. Nowa tematyka skarg pojawiła się w związku ze zmianą przepisów dotyczących określenia zasad dokonywania egzekucji należności alimentacyjnych egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych z rent i emerytur, zgodnie z którymi⁷⁶¹ alimenty podlegają egzekucji do wysokości 60% renty lub emerytury, a więc w takim samym zakresie, jak z wynagrodzenia za pracę. W części odpowiadającej 50% kwoty najniższej emerytury lub renty – zależnie od rodzaju pobieranego przez emeryta (rencistę) świadczenia – są one wolne od potrąceń

⁷⁵⁸ RPO/287950/98/XI.

⁷⁵⁹ RPO/255093/97/XI.

⁷⁶⁰ por. poprzednia Informacja RPO, s. 262-263.

⁷⁶¹ art. 140 ust.1 pkt 1 oraz art. 141 ust.1 ustawy z dnia 17.XII.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118).

(wcześniej kwota ta stanowiła 80% najniższej emerytury określonej w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin)⁷⁶². Skargi kierowane były głównie przez emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. RPO w odpowiedziach udzielonych zainteresowanym zwracał uwagę, że o zmianę orzeczenia, uwzględniającą możliwości zarobkowe i majątkowe, należy występować do sądu. Wnoszono też o przywrócenie zlikwidowanego w 1989 r. kryterium dochodowego przy przyznawaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁷⁶³. Od 1.I.2000 r. świadczenia te przysługują osobom, w których rodzinie przeciętny miesięczny dochód na osobę, uzyskany w okresie poprzedzającym ich przyznanie, nie przekroczy 60% przeciętnego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS dla celów emerytalnych. Jednakże świadczenia te przysługują mimo przekroczenia wyznaczonego kryterium, jeżeli kwota przekroczenia przypadająca na wszystkich członków rodziny nie równoważy kwoty świadczenia alimentacyjnego, o ile świadczenie przysługiwało w poprzednim okresie.

Problemy ochrony zdrowia dzieci i młodzieży szerzej omówione zostały w rozdziałach dotyczących ochrony zdrowia i osób niepełnosprawnych, zaś kwestie pracy dzieci i młodocianych – w rozdziale poświęconym stosunkom pracy.

18. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

A. Realizacja prawa do ochrony zdrowia

W związku z wejściem w życie reformy ochrony zdrowia uległy ograniczeniu dotychczasowe prawa osób niepełnosprawnych. Dotyczy to w

⁷⁶² rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.II.1983 r. w sprawie wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji (Dz.U. Nr 8, poz. 45 ze zm.).

⁷⁶³ ustawa z 7.X.1999 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. Nr 90, poz. 1000).

szczególności korzystania z przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, gdzie nastąpiły drastyczne ograniczenia ilościowe, jakościowe, a także w zakresie możliwości naprawy przedmiotów i sprzętu oraz dostępu do leków. Rzecznik otrzymał ok. 100 listów indywidualnych i zbiorowych obywateli oraz organizacji osób niepełnosprawnych w sprawie ograniczeń dostępu do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych⁷⁶⁴. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazał⁷⁶⁵, że ograniczenie dostępu do przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych nastąpiło po podniesieniu do rangi konstytucyjnej prawa osób niepełnosprawnych do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej oraz pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej⁷⁶⁶, a także po przyjęciu przez Sejm RP “Karty Praw Osób Niepełnosprawnych”⁷⁶⁷. W odpowiedzi RPO otrzymał pismo Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego⁷⁶⁸ o podjęciu prac nad zmianą obowiązującą przepisów. Nowela ta nastąpiła w listopadzie 1999 r.⁷⁶⁹, ale nie zmieniła radykalnie uprawnień obywateli w przedmiotowym zakresie.

Trudna sytuacja dotyczy także niepełnosprawnych prowadzących dodatkową działalność w oparciu o środki finansowe uzyskane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Osoby te obowiązane są do opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne od wszystkich przychodów, co zwykle skutkuje pogarszaniem ich i tak trudnej sytuacji materialnej. Jak wynika z listów⁷⁷⁰, sytuacja osób niepełnosprawnych jest szczególnie trudna, albowiem nie mogą one w dowolnym czasie zrezygnować z prowadzonej działalności bez

⁷⁶⁴ np. RPO/298026/99/I, RPO/299036/99/I, RPO/299766/99/I.

⁷⁶⁵ pismo z dnia 18.II.1999 r. – RPO/300621/99/I.

⁷⁶⁶ art. 68 ust. 3 oraz art. 69 Konstytucji RP.

⁷⁶⁷ uchwała Sejmu RP z dnia 1.VIII.1997 r. (Mon. Pol. Nr 50, poz. 475).

⁷⁶⁸ np. RPO/297090/99/I, RPO/303503/99/I, RPO/312950/99/I.

⁷⁶⁹ pismo z dnia 18.II.1999 r. – PRO/300621/99/I.

⁷⁷⁰ np. RPO/301720/99/I, 303543/99/I.

konieczności zwrotu udzielonej pożyczki na utworzenie np. specjalnego stanowiska pracy. Z drugiej strony kontynuując działalność gospodarczą o znikomych dochodach kredytują kasy chorych i pogarszają swoją i tak trudną, sytuację materialną. Takiego rozwiązania nie da się pogodzić z normami konstytucyjnymi⁷⁷¹. O poparcie działań Rzecznika na rzecz zmian legislacyjnych, zgodnie z normami konstytucyjnymi oraz oczekiwaniami społecznymi w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, Rzecznik wystąpił do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁷². Nie otrzymał jednak w tej sprawie poparcia swojego stanowiska (Pełnomocnik uzależnił udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi od stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego).

Trudna sytuacja osób niepełnosprawnych, a w szczególności problem zaopatrzenia w środki higieny osobistej, powszechnych usług telekomunikacyjnych, ograniczeń w zarabkowaniu, dyskryminacji w podejmowaniu działalności gospodarczej, przystosowania obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, będąca przedmiotem skargi jednego z lokalnych Stowarzyszeń Osób Niepełnosprawnych, została przez Rzecznika przedstawiona Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁷³. Pełnomocnik podzielił w części zastrzeżenia i niepokoje Stowarzyszenia oraz udzielił zainteresowanym obszernych wyjaśnień w podnoszonych kwestiach⁷⁷⁴.

Ograniczenia praw osób niepełnosprawnych dotyczyły również korzystania ze świadczeń zdrowotnych. Drastycznym przykładem tych ograniczeń jest limitowanie świadczeń rehabilitacyjnych w przypadku dzieci niepełnosprawnych na podstawie zarządzenia administracyjnego

⁷⁷¹ por. art. 68 ust. 3 i art. 69 oraz art. 3 Konstytucji.

⁷⁷² pismo z dnia 4.III.1999 r. – RPO/301720/99/I.

⁷⁷³ pismo z dnia 11.I.1999 r. – RPO/294376/99/I.

⁷⁷⁴ pismo z dnia 10.V.1999 r.

dyrektora jednego z publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku rehabilitacji niepełnosprawnych dzieci, kiedy to na podstawie zarządzenia kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej ograniczono do trzech zabiegów przysługujące bezpłatnie. W związku z 24 listami w tej sprawie rodziców dzieci⁷⁷⁵, Biuro RPO wystąpiło do Mazowieckiej Regionalnej Kasy Chorych z prośbą o wyjaśnienie sprawy⁷⁷⁶. Po kilku ponagleniach, Biuro otrzymało odpowiedź⁷⁷⁷, z której wynikało, że kwestionowane zarządzenie zostało uchylone i obecna działalność zakładu nie wywołuje zastrzeżeń u leczonych pacjentów.

Rzecznik wystąpił też do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁷⁸ w sprawie określenia przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych warunków dofinansowania ze środków Funduszu uczestnictwa niepełnosprawnych dzieci w turnusie rehabilitacyjnym. Pojawiła się bowiem wątpliwość, czy osoba niepełnosprawna posiadająca prawo do zasiłku pielęgnacyjnego po ukończeniu 16 roku życia jest osobą, której przysługuje takie dofinansowanie, szczególnie, że Dyrektor Generalny PFRON wydał zalecenie nie udzielania dofinansowania osobom mającym skończone 16 lat i nadal pobierającym zasiłek pielęgnacyjny, ale nie posiadającym orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, grupie inwalidzkiej lub o niezdolności do pracy w rolnictwie. Osoby takie występowały więc do wojewódzkich zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności o wydanie stosownego orzeczenia o niepełnosprawności, jednakże ich wnioski były oddalane z powołaniem się na to, że osobom takim przysługują uprawnienia na podstawie zaświadczenia lekarza publicznego zakładu opieki zdrowotnej, wydanego w oparciu o rozporządzenie Ministra

⁷⁷⁵ np. RPO/318879/99/I, RPO/318972/99/I, RPO/319153/99/I.

⁷⁷⁶ pismo z dnia 28.VII.1999 r. – RPO/318921/99/I.

⁷⁷⁷ pismo z dnia 1.XII.1999 r.

⁷⁷⁸ pismo z dnia 13.XII.1999 r. – RPO/293603/98/99/I.

Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26.I.1998 r. w sprawie stanów zdrowia oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu wydawania zaświadczeń będących podstawą uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego dla dziecka⁷⁷⁹. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych odpisał⁷⁸⁰, że należy uznać za prawidłowe uzależnienie rozpatrzenia wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków PFRON do pobytu na turnusie rehabilitacyjnym od posiadania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub o niezdolności do pracy – w przypadku wszystkich osób, które ukończyły 16 rok życia, należy też uznać za całkowicie nieuzasadnione oddalanie przez powiatowe zespoły orzekające o stopniu niepełnosprawności wniosków o wydanie orzeczeń składanych przez osoby, które ukończyły 16 lat i nadal pobierają zasiłek pielęgnacyjny. Osoby takie muszą zatem w celu uzyskania dofinansowania do turnusu rehabilitacyjnego uzyskać orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

B. Przewlekłość postępowań w sprawach o ustalenie stopnia niepełnosprawności

Do Rzecznika wpłynęła grupa skarg od osób oczekujących od wielu miesięcy na rozpatrzenie ich odwołań od decyzji wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności skierowanych do organu orzeczniczego drugiej instancji, tzn. Krajowego Zespołu do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności. Przewlekłość postępowania, w procedurze ustalania stopnia niepełnosprawności uniemożliwia zainteresowanym dostęp do drogi sądowej oraz powoduje czasowe ograniczenia w korzystaniu ze świadczeń ustawowych⁷⁸¹. Dotyczy to korzystania z pomocy społecznej i rehabilitacji, zaopatrzenia w przedmioty

⁷⁷⁹ Dz.U. Nr 15, poz. 70.

⁷⁸⁰ pismo z dnia 14.V.1999 r.

⁷⁸¹ ustawa z 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

ortopedyczne i środki pomocnicze, odpowiedniego szkolenia i zatrudnienia.

Problem pojawił się w związku z realizacją zmian organizacyjnych wprowadzonych reformą administracji publicznej. Zdaniem Rzecznika wprowadzanie tych zmian i powoływanie nowych struktur w zakresie orzekania o stopniu niepełnosprawności, tj. powiatowych i wojewódzkich zespołów orzekających, nie powinno negatywnie wpływać na sytuację prawną obywateli. W wystąpieniu skierowanym do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁷⁸² Rzecznik podkreślił, że sprawa wydolności i sprawności funkcjonowania zespołów orzekających w obu instancjach wymaga zbadania i podjęcia działań w celu przyspieszenia i usprawnienia prac związanych z orzekaniem o niepełnosprawności. Problem ten przedstawiono także Wojewodzie Mazowieckiemu, nadzorującemu działalność Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności w Województwie Mazowieckim⁷⁸³, który na mocy ustawy⁷⁸⁴ jest zespołem orzekającym w drugiej instancji do czasu powołania wojewódzkich zespołów w nowoutworzonych województwach. W udzielonej odpowiedzi Pełnomocnik Rządu poinformował, że wystąpił do wszystkich wojewodów podkreślając ich ustawowe obowiązki w zakresie nadzoru nad działalnością powiatowych zespołów do spraw orzekania. Ponadto zapowiedział przeprowadzenie kontroli działalności Wojewódzkiego Zespołu w Warszawie⁷⁸⁵. Do końca 1999 r., mimo pisma w tej sprawie⁷⁸⁶, nie przesłano Rzecznikowi informacji o wynikach zapowiedzianej kontroli oraz dalszych działaniach Pełnomocnika. Z informacji uzyskanej od Wojewody Mazowieckiego⁷⁸⁷ wynika natomiast,

⁷⁸² pismo z dnia 2.VII.1999 r.

⁷⁸³ pismo z dnia 10.IX.1999 r.

⁷⁸⁴ ustawa z 13.X.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872).

⁷⁸⁵ pismo z dnia 30.VII.1999 r.

⁷⁸⁶ pismo z 10.IX.1999 r. – RPO/311217/99/VIII.

⁷⁸⁷ pismo z 14.X.1999 r.

że tylko nieliczni wojewodowie powołali na swoim terenie wojewódzkie zespoły orzekające w drugiej instancji i że w 1999 r. Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności przy Wojewodzie Mazowieckim przyjmował i rozpatrywał odwołania niemal z całego kraju.

W celu całościowej oceny sytuacji Rzecznik wystąpił do wszystkich wojewodów na terenie kraju⁷⁸⁸ z prośbą o poinformowanie, czy i kiedy w danym województwie powołano Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, czy przejęto stosowną dokumentację z Zespołu działającego w Województwie Mazowieckim i czy podjęto merytoryczną działalność w zakresie orzekania o stopniu niepełnosprawności. Do końca 1999 r. jedynie dwóch Wojewodów (Podlaski i Lubuski) odpowiedziało na wystąpienie i poinformowało o powołaniu lokalnych Zespołów⁷⁸⁹.

C. Dostęp osób niepełnosprawnych do programów telewizyjnych

Rzecznik wystąpił do Prezesa Zarządu TVP S.A.⁷⁹⁰ w sprawie niedostatecznej liczby programów emitowanych przez Telewizję Polską dostosowanych do potrzeb osób niesłyszących. Skargi kierowane do Rzecznika wskazują również na emitowanie programów tłumaczonych na język migowy lub uzupełnionych teletekstem w porach niewielkiej oglądalności. Ustawa z dnia 27.VIII.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz uchwała Sejmu z dnia 1.VIII.1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych zapewniają osobom niepełnosprawnym, a więc także i niesłyszącym, prawo do uczestnictwa w życiu społecznym i prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych tym w komunikowaniu się i w dostępie do informacji. Biorąc pod uwagę obecną – w ocenie zainteresowanych

⁷⁸⁸ RPO/311217/99/VIII z 21.XII.1999 r.

⁷⁸⁹ pisma z 28.XII.1999 r. i 31.XII.1999 r.

niewielką – liczbę programów telewizyjnych przeznaczonych do oglądania także przez osoby niesłyszące należy dojść do wniosku, że prawa osób niesłyszących nie są respektowane.

W odpowiedzi⁷⁹¹ Prezes Zarządu TVP S.A. zapewnił, że Telewizja Polska ma na uwadze osoby niepełnosprawne, w tym niedosłyszące i przedstawił strategiczne założenia programowe dotyczące programów dla osób niepełnosprawnych oraz poinformował Rzecznika o dotychczasowych działaniach TVP S.A. na rzecz osób niesłyszących.

Kwestia prawa do prywatności inwalidów, w których książeczkach ujawniony jest rodzaj schorzenia, omówiona została w rozdziale o ochronie prywatności.

19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Uwagi ogólne

Obok rozpatrywania i załatwiania indywidualnych skarg wpływających do Rzecznika od żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych oraz ich rodzin podstawową formą kontaktu z tymi środowiskami są przeprowadzane przez pracowników Biura RPO wizytacje w losowo wybranych jednostkach wojskowych i instytucjach paramilitarnych. Prowadzone są też wizytacje interwencyjne – po otrzymaniu informacji o naruszaniu praw obywatelskich.

Liczba skarg z tych środowisk, utrzymuje się na poziomie porównywalnym z 1998 r. i stanowi około 2,5% ogółu skarg wpływających do Rzecznika. Z przeprowadzanych w czasie wizytacji rozmów wynika, że zarówno żołnierze jak i funkcjonariusze boją się skarżyć na przełożonych. W praktyce RPO stwierdzone były nawet przypadki prowadzenia

⁷⁹⁰ wystąpienie z 18.VI.1999 r. RPO/310581/98/I.

⁷⁹¹ pismo z 19.VII.1999 r.

postępowań dyscyplinarnych przeciwko osobom skarżącym się do Rzecznika.

Podejmowane do prowadzenia sprawy dotyczyły w 56% warunków służby, w 39% praktyki dyscyplinarnej i w 5% innych spraw.

W 1999 r. przeprowadzono 18 wizytacji – 12 w jednostkach wojskowych (w tym 5 interwencyjnych), 3 w jednostkach Policji, 2 w jednostkach Straży Granicznej i 1 w jednostce Służby Więziennej⁷⁹².

Z każdej przeprowadzonej wizytacji sporządzane są wystąpienia, natomiast stwierdzone naruszenia praw obywatelskich przekazywane są przełożonym, w gestii których istnieje możliwość ich usunięcia.

B. Służba wojskowa

Sporadycznie zdarzały się skargi na odmowę przyznania poborowym możliwości odbycia służby wojskowej w formie zastępczej z powodu przekonań religijnych lub – na co powoływano się częściej – wyznawane zasady moralne. Powodami coraz mniejszej liczby poborowych skarżących się na odmowę przyznania prawa do odbycia służby wojskowej w formie zastępczej są: bardziej liberalne stanowiska komisji poborowych, coraz trudniejsze warunki życia, szczególnie w rodzinach wielodzietnych i wynikająca stąd dążność rodziców do zmniejszenia (przynajmniej na okres 1 roku) liczby osób będących na utrzymaniu, trudności w zrealizowaniu tej służby z powodu braku miejsc pracy.

Brak miejsc pracy dla poborowych skierowanych do służby zastępczej w praktyce prowadzi do zamierania tej formy odbywania służby. Rodzi to też dodatkowe napięcia spowodowane oczekiwaniem, nawet kilka lat, na uregulowanie stosunku do służby wojskowej, a także wpływa negatywnie na możliwość ustabilizowania życia. Rzecznik wystąpił do Ministra

⁷⁹² por. wykaz w Załączniku Nr 8 do Informacji.

Obrony Narodowej w tej sprawie z prośbą o zajęcie stanowiska⁷⁹³. W odpowiedzi z dnia 25.I.1999 r. Minister wyraził opinię, że problem uznania sprzeciwu wobec służby wojskowej ze względów sumienia jest regulowany ustawodawstwem krajowym na podstawie którego każdy poborowy przeznaczony do zasadniczej służby wojskowej i nie korzystający z odroczenia ma prawo do wystąpienia z wnioskiem o skierowanie do służby zastępczej.

Komisje lekarskie pomijają niekiedy przedstawianą przez poborowych dokumentację świadczącą o przebytych chorobach, wskutek czego do odbycia służby kierowani są poborowi z poważnymi dolegliwościami zdrowotnymi. Zdarzają się też przypadki celowego ukrywania chorób przez poborowych, którzy liczą na bezpłatne leczenie w wojsku, możliwość skrócenia służby, uznania schorzenia jako powstałego w czasie służby i mającego z nią związek, co może być przyczyną dochodzenia świadczeń odszkodowawczych i inwalidzkich. W związku z pobieżnymi badaniami wykonywanymi przez komisje lekarskie, istnieje w dalszym ciągu poważne zagrożenie przenoszenia do jednostek wojskowych chorób zakaźnych. Potwierdzeniem tej tezy jest zwiększająca się liczba nowo wcielonych żołnierzy kierowanych do wojskowych komisji lekarskich, których decyzje są przedmiotem toczących się postępowań odwoławczych i sądowych.

W stosunku do żołnierzy zasadniczej służby wojskowej przeważnie nie są przestrzegane przepisy zalecające powoływanie do odbycia służby, w miarę możliwości, do jednostek w pobliżu miejsca zamieszkania⁷⁹⁴. Odnotowywane są w dalszym ciągu przypadki kierowania do jednostek odległych od miejsca zamieszkania nawet o kilkaset kilometrów. Często nie są brane również pod uwagę, przy kierowaniu do konkretnych jednostek, predyspozycje, wykształcenie, zainteresowania i prośby

⁷⁹³ pismo z dnia 11.XII.1998 r. – RPO/286371/98/IX (por. szerzej poprzednia Informacja RPO, s. 276).

poborowego. Problem ten był kilkakrotnie przedstawiany kierownictwu resortu obrony narodowej, które w udzielanych odpowiedziach tłumaczyło ten stan potrzebami obronnymi kraju⁷⁹⁵.

Jednym z podstawowych problemów badanych przez Rzecznika w środowisku żołnierzy odbywających czynną służbę wojskową było w 1999 r. zjawisko tzw. fali. Każdy sygnał o tym zjawisku (pochodzący najczęściej od rodziców) jest badany przez pracowników Biura RPO. Sygnały te potwierdzają się. W trakcie wizytacji i prowadzenia rozmów indywidualnych oraz rozmów zbiorowych z żołnierzami różnych wcieleń lub mężami zaufania, dochodzi do ujawniania faktów świadczących o stosowaniu wobec młodszych służbą żołnierzy – przemocy psychicznej i fizycznej. Skrócenie okresu pełnienia czynnej zasadniczej służby wojskowej z 18 do 12 miesięcy⁷⁹⁶ spowodowało zmniejszenie się zakresu występowania tego problemu, jednak nie można mówić o jego wygaśnięciu. W największym nasileniu “fala” występuje – wg oceny pracowników Biura RPO – w ośrodkach szkolenia specjalistów wojskowych i w jednostkach (pododdziałach) logistycznych. W wystąpieniach kierowanych do dowódców różnych szczebli dowodzenia Rzecznik żądał od nich wyeliminowania tych zjawisk. W jednostkach, w których stwierdzono naruszanie praw żołnierzy (np. zbiorowe karanie, ograniczanie możliwości korzystania z przepustek, wykorzystywanie żołnierzy do prac nie związanych ze służbą) przeprowadzano dodatkowe wizytacje, w czasie których kontrolowano skuteczność podjętych ze strony przełożonych przedsięwzięć⁷⁹⁷.

Przeprowadzone przez Biuro RPO anonimowe badania ankietowe⁷⁹⁸ wskazują, że wszyscy ankietowani wypowiadają się przeciwko “fali”, a do

⁷⁹⁴ ustawa z dnia 21.XI.1967 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.).

⁷⁹⁵ pisma z dnia 3.IV.1999 r. – RPO/307421/99/IX, 28.VII.1999 r. – RPO/315904/99/IX, 29.X.1999 r. – RPO/324183/99/IX.

⁷⁹⁶ ustawa z dnia 7.V.1999 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 500).

⁷⁹⁷ notatka z dnia 17.VIII.1999 r. – RPO/239718/97/IX.

⁷⁹⁸ ok. 600 ankiet.

najskuteczniejszych działań zapobiegawczych ich zdaniem należą: nadzór kadry (nie tylko służb dyżurnych) w godzinach wieczorno-nocnych (w jednostkach, w których dowódcy ustalili tryb pracy kadry na dwie zmiany “fala” nie istnieje), nasilenie działań profilaktycznych poprzez częstsze spotkania z organami porządkowymi i wymiaru sprawiedliwości (żandarmerii i prokuratury), kwaterowanie w budynkach koszarowych żołnierzy tego samego wcielenia.

Do Rzecznika skierowano kilkadziesiąt skarg na naruszenia przepisów dyscyplinarnych⁷⁹⁹. Skargi te dotyczą uchybień w procedurze karania, a w szczególności nieprzestrzeganie obowiązujących zasad postępowania dyscyplinarnego, tj.: niepełne lub pobieżne prowadzenie postępowania wyjaśniającego przez rzeczników dyscyplinarnych, nie pouczanie obwinionego o przysługujących mu prawach, nie doręczanie obwinionemu odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem, pozostawianie czytelnich zapisów w ewidencji żołnierzy, którym kary zostały darowane (zatarto ukaranie). Przełożeni dyscyplinarni w trakcie dokonywanych wizytacji zgłaszają problem nadmiernej biurokracji w praktyce dyscyplinarnej, w związku z czym niejednokrotnie odstępują od karania. Dotyczy to przede wszystkim żołnierzy zasadniczej służby wojskowej kończących służbę. W trakcie prowadzonych rozmów indywidualnych z żołnierzami służby zasadniczej ujawniono stosowanie przez dowódców drużyn pozaregulaminowych kar, np. sprzątanie sanitariatów i innych pomieszczeń lub rejonu zakwaterowania, a także stosowanie zbiorowej odpowiedzialności, natomiast żołnierze zawodowi jako szczególnie dotkliwą uznawali karę zakazu opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, której wykonanie polega na nakazie przebywania w dniach zajęć służbowych od godziny rozpoczęcia służby do godz. 22.00. Problemy

⁷⁹⁹ ustawa z dnia 4.IX.1997 r. (Dz.U. Nr 141, poz. 944 ze zm.).

te Rzecznik wskazał w notatkach powizytacyjnych i przekazał Ministrowi Obrony Narodowej oraz Dowódcy Wojsk Lądowych⁸⁰⁰.

Liczna grupa skarg dotyczy niewłaściwych warunków socjalno-bytowych. Niewystarczające środki finansowe zmuszają przełożonych do prowadzenia bardzo oszczędnej gospodarki. Występują braki ciepłej wody, niedogrzewane są izby żołnierskie, zaś fundusze na utrzymanie higieny osobistej i utrzymywanie porządku w pomieszczeniach są skromne. Najczęściej odnotowywanym postulatem żołnierzy zasadniczej służby wojskowej jest zwiększenie żołdu, a szczególnie jego części przeznaczonej na środki higieny osobistej⁸⁰¹.

Na warunki służby poważnie wpływa przeciążenie żołnierzy, szczególnie w jednostkach (pododdziałach) ochrony obiektów wojskowych. Niepełne stany osobowe niektórych jednostek, a także zwiększający się zakres zadań ochronnych, zmuszają do wyznaczania żołnierzy do służby wartowniczej niekiedy co drugą dobę. Sytuacja ta powoduje nadmierne przemęczenie, zniechęcenie i apatię żołnierzy. Stwierdza się zwiększające się zagrożenie przestępczością – napady na żołnierzy-wartowników; kradzieże mienia ochranianego przez nich, zagrożenie ich życia i zdrowia. W skierowanym do Dowódcy Wojsk Lądowych wystąpieniu Rzecznik wskazał m.in. na konieczność wyposażenia w kamizelki kuloodporne żołnierzy ochraniających kompleks koszarowy⁸⁰².

Do Rzecznika wpłynęło kilkanaście skarg dotyczących niewypłacania żołnierzom zasadniczej służby wojskowej zasiłków finansowych należnych im z tytułu uznania ich za posiadających na wyłącznym utrzymaniu rodzinę (jedyne żywicieli rodziny). W skierowanym do Dowódcy Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA piśmie Rzecznik zwrócił

⁸⁰⁰ pisma z dnia 3.IV.1999 r. – RPO/307421/99/IX i z dnia 17.VIII.1999 r. – RPO/239718/97/IX.

⁸⁰¹ notatka z dnia 29.X.1999 r. – RPO/324183/99/IX.

⁸⁰² notatka z dnia 17.VIII.1999 r. – RPO/239718/97/IX.

uwagę na naruszenie praw tych żołnierzy i domagał się usunięcia tego naruszenia⁸⁰³. W odpowiedzi z dnia 1.XII.1999 r. Dowódca NJW poinformował o przekazaniu odpowiednich środków finansowych na wypłacenie tych należności, z zapewnieniem, że zostały wypłacone w trybie pilnym, łącznie z narosłymi zaległościami.

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie publikacji prasowej zamieszczonej w "Polsce Zbrojnej"⁸⁰⁴ podjął sprawę odpłatności za służby pełnione przez żołnierzy nadterminowych. Publikacja zawierała informację o niewypłacaniu należności finansowych, wynikających z obowiązujących przepisów⁸⁰⁵ w Marynarce Wojennej. W skierowanym w dniu 15.VII.1999 r. do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego MON wystąpieniu⁸⁰⁶ Rzecznik zwrócił uwagę na naruszenie praw żołnierzy w jednostce i zażądał podjęcia działań mających na celu jego wyeliminowanie. W odpowiedzi⁸⁰⁷ Dyrektor poinformował, że żołnierzom, którzy nie otrzymywali dotychczas omawianego dodatku zostanie on wypłacony w należnej wysokości wraz ze stosownym wyrównaniem. Powyższa decyzja została przesłana jednostce do realizacji w trybie pilnym.

Negatywnie oceniane jest przez żołnierzy pozbawienie ich możliwości korzystania z bezpłatnych przejazdów państwowymi środkami komunikacyjnymi. Utrudnia ono, a w licznych przypadkach uniemożliwia kontakt z rodziną ze względu na szczupłość otrzymywanego żołdu (ok. 100 zł miesięcznie). Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej, przedstawiając tę sprawę po skargach skierowanych w trakcie wizytacji w kilku jednostkach wojskowych⁸⁰⁸. W odpowiedzi z

⁸⁰³ pismo z dnia 20.XI.1999 r. – RPO/327606/99/IX.

⁸⁰⁴ Nr 28 z dnia 9.VII.1999 r.

⁸⁰⁵ zarządzenie MON Nr 30 z dnia 10.IV.1990 r. (tekst. jedn. Dz. Rozk. MON z 1993 r., poz. 61 ze zm.).

⁸⁰⁶ RPO/317936/99/IX.

⁸⁰⁷ z dnia 23.VII.1999 r.

⁸⁰⁸ pismo z dnia 3.IV.1999 r. – RPO/307421/99/IX, notatka z dnia 28.VII.1999 r. – RO/315904/99/IX.

dnia 4.V.1999 r. Minister Ochrony Narodowej poinformował Rzecznika, że rezygnacja z wykupu ulgi na bilety PKP dla żołnierzy zasadniczej służby wojskowej spowodowana była wzrostem cen biletów aż o 345%. Mimo negocjacji, PKP nie zgodziły się na zmniejszenie stawek na ten typ świadczeń. W tej sytuacji środki z budżetu MON zaplanowane na wykup ulg przeznaczone zostały na dofinansowanie kosztów przejazdu żołnierzy zamieszkałych najdalej od miejsca pełnienia służby oraz tych, których rodziny są w najtrudniejszej sytuacji materialnej. Jak wynika z rozmów z dowódcami, wielkość tych środków wystarcza na pokrycie kosztów przejazdu tylko niewielkiej liczby żołnierzy.

Pojawił się ponownie problem nieprzyjmowania do pracy, bądź zwalniania z niej, żołnierzy-rezerwistów, bezpośrednio po zakończeniu przez nich służby wojskowej. Dotyczy to głównie prywatnych pracodawców, którzy nie przestrzegają postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Rzecznik podjął tę sprawę już w 1993 r. kierując stosowne wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej⁸⁰⁹, który określił zasady prowadzenia pośrednictwa pracy w stosunku do żołnierzy zwolnionych z czynnej służby wojskowej⁸¹⁰. Przyjęte rozwiązanie przyznaje tym żołnierzom (żołnierzom zawodowym również) pierwszeństwo w zakresie pośrednictwa pracy – rozumiane jako proponowanie im pracy przed innymi zarejestrowanymi bezrobotnymi lub poszukującymi pracy, jednak nie jest ono stosowane w praktyce przez prywatne zakłady pracy. Rzecznik nie ma w tej sytuacji dalszych środków działania.

W związku ze stosowaną praktyką przez kierownictwo resortu obrony narodowej zwalniania z zasadniczej służby wojskowej kilka dni przed upływem 12 miesięcy służby, bezrobotni żołnierze-rezerwiści nie

⁸⁰⁹ por. Sprawozdanie RPO za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r., s. 314.

⁸¹⁰ rozporządzenie MPiPS z dnia 20.III.1997 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 171).

nabywają prawa do zasiłku⁸¹¹. W sporządzanych notatkach przez Biuro RPO i przesyłanych kierownictwu resortu wskazywany był ten problem⁸¹², co w efekcie stworzyło możliwość pełnienia służby – na wniosek zainteresowanych – do pełnego roku (365 dni), co daje podstawę do zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy.

Żołnierze zawodowi skarżą się najczęściej na niepewną sytuację w przyszłości powodowaną ciągle prowadzoną restrukturyzacją połączoną z redukcją Sił Zbrojnych, a także wprowadzanymi zmianami w systemie zaopatrzenia emerytalnego oraz pauperyzacją zawodu. Z przeprowadzonych przez Biuro RPO badań wynika, że znaczna część kadry – ok. 40% – jest zadłużona. Większość żołnierzy korpusów osobowych: podoficerów i chorążych korzysta z możliwości uzyskania dopłaty do czynszu⁸¹³, a świadczenie to przysługuje, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 100% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym. Część kadry podejmuje dodatkowe zatrudnienie bez zezwolenia przełożonych, co nie pozostaje bez wpływu na jakość wykonywanych obowiązków służbowych. Problem ten był kilkakrotnie sygnalizowany, m.in. Ministrowi Obrony Narodowej i Dowódcy Wojsk Lądowych⁸¹⁴.

Skargi dotyczą też przypadków naruszania obowiązujących przepisów w sprawach osobowych na podstawowych szczeblach dowodzenia (pułk, brygada, dywizja). Żołnierze wskazują na nieprzestrzeganie zasad udziału stron w postępowaniu dowodowym, procedur administracyjnych, niewłaściwą interpretację przepisów uzasadniających decyzje, brak pouczenia o przysługujących prawach do odwołania lub zaskarżenia decyzji.

⁸¹¹ ustawa z dnia 14.XII.1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.).

⁸¹² notatka z dnia 28.VII.1999 r. – RPO/315904/99/IX.

⁸¹³ ustawa z dnia 2.VII.1994 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.).

⁸¹⁴ wystąpienie z dnia 28.VII.1999 r. – RPO/315904/99/IX i z dnia 29.X.1999 r. – RPO/324183/99/IX.

W celu ochrony praw żołnierzy kierowanych do służby poza granicami kraju Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wizytował w grudniu 1998 r. Polską Jednostkę Wojskową Sił Stabilizujących SFOR, wykonującą zadania na terenie Bośni i Hercegowiny⁸¹⁵. W odpowiedzi z dnia 27.VII.1999 r. na wystąpienie zawierające wnioski z wizytacji Dyrektor Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych MON poinformował o uzupełnieniu stanu osobowego jednostki do przewidzianego limitu, zwiększeniu liczby tłumaczy języka miejscowego, podjęciu prac, których celem jest przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie należności i świadczeń przysługujących żołnierzom niezawodowym (zasadniczej i nadterminowej służby wojskowej), w którym będzie można uwzględnić zgłoszone przez Rzecznika inne wnioski. W dniu 21.XII.1999 r. wydane też zostało rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie należności pieniężnych i świadczeń otrzymywanych przez żołnierzy wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa i pracowników wojska zatrudnionych w jednostkach wojskowych wykonujących zadania poza granicami państwa⁸¹⁶, w którym uwzględniono postulat Rzecznika dotyczący bezpłatnego przewozu z rejonu działania operacji wojskowej do kraju i z powrotem w przypadkach losowych.

Kierowane skargi od żołnierzy zawodowych dotyczyły również regulacji czasu służby i rekompensat za pracę w czasie ponadnormatywnym⁸¹⁷ oraz ograniczania prawa do swobodnego poruszania się w czasie pozasłużbowym, tzn. konieczności uzyskania zgody przez żołnierza zawodowego na wyjazd za granicą. RPO podejmował już tę sprawę w 1998 r.⁸¹⁸ kierując do Ministra Obrony Narodowej stosowne

⁸¹⁵ por. poprzednia Informacja RPO, s. 278 i omówione w niej wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MON – RPO/266132/98/IX z 5.II.1999 r.

⁸¹⁶ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.XII.1999 r. (Dz.U. Nr 110, poz. 1257).

⁸¹⁷ pismo z dnia 28.VII.1999 r. – RPO/315904/99/IX i z dnia 17.VIII.1999 r. – RPO/239415/97/IX.

⁸¹⁸ por. Informacja RPO za okres od 8.V.1997 r. do 7.V.1998 r., s. 218.

wystąpienie⁸¹⁹. W odpowiedzi z dnia 30.III.1998 r. Minister poinformował, że uważa za możliwe zastąpienie wymogu uzyskiwania zgody na wyjazd i pobyt za granicą informowaniem przełożonych o zamiarze wyjazdu. Do tej pory jednak nie zostały zmienione obowiązujące od 1992 r. przepisy⁸²⁰, na podstawie których żołnierze zobowiązani są do uzyskiwania zezwolenia na wyjazd i pobyt za granicą wydawanego przez właściwy organ wojskowy.

Stwierdzono też przypadki nie nierealizowania w stosunku do kadry należności przysługujących z tytułu stosunku służbowego. Dotyczy to głównie opóźnień w wypłacaniu niektórych należności i wypłacania ich bez odsetek za zwłokę, przy rygorystycznym egzekwowaniu terminowego wywiązywania się ze zobowiązań finansowych przez żołnierzy. Trudności te uzasadnia się ograniczonymi środkami budżetowymi. Rzecznik Praw Obywatelskich z urzędu podjął sprawę⁸²¹ niewypłacania dodatku do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych pełniących służbę w jednostkach wojskowych zaliczonych do pierwszej kolejności użycia oraz wchodzących w skład jednostek interoperacyjnych (NATO). W wystąpieniu do Szefa Sztabu Generalnego Rzecznik zwrócił się o przesłanie wykazu tych jednostek. W dniu 23.VI.1999 r. wpłynęła odpowiedź wraz z załączonym wykazem. W trakcie wizytacji jednostek wojskowych Śląskiego Okręgu Wojskowego, której jednym z celów było sprawdzenie powyższego faktu, ustalono, że takiego dodatku żołnierze zawodowi nadal nie otrzymują. W związku z powyższym w dniu 22.X.1999 r. zostało skierowane w tej sprawie pismo do Dyrektora Departamentu Ekonomicznego MON, który w odpowiedzi⁸²² poinformował, że dodatek ten jest wypłacany. Jednak w czasie kolejnej wizytacji (w grudniu) w jednostkach Pomorskiego Okręgu Wojskowego ponownie okazało się, że dodatek nie jest wypłacany. O sytuacji tej został

⁸¹⁹ pismo z dnia 25.II.1998 r. – RPO/262273/97/IX.

⁸²⁰ rozporządzenie MON z dnia 19.XI.1992 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 444 ze zm.).

⁸²¹ pismo z dnia 26.V.1999 r. – RPO/314100/99/IX.

⁸²² z dnia 26.XI.1999 r.

poinformowany Dyrektor Gabinetu Politycznego MON, który zobowiązał się do załatwienia sprawy.

Żołnierze w czasie spotkań z RPO formułowali również zarzuty dotyczące zakazu zrzeszenia się w obronie swoich interesów zawodowych. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie, że niekonstytucyjny jest ustawowy przepis zakazujący żołnierzom zawodowym tworzenia i zrzeszania się w związkach zawodowych⁸²³. Do chwili obecnej wnioski nie zostały rozpoznane przez Trybunał.

C. Realizacja praw funkcjonariuszy służb publicznych

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął działania w sprawie potrącania składki na ubezpieczenie zdrowotne funkcjonariuszom Policji, którzy nabyli prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub rentowego, tzn. po osiągnięciu 30 lat wysługi lub uzyskaniu orzeczenia komisji lekarskiej o trwałej niezdolności do służby⁸²⁴. Osoby te przez okres jednego roku po zwolnieniu ze służby winny bowiem otrzymywać świadczenia pieniężne w wysokości odpowiadającej uposażeniu zasadniczemu wraz z dodatkami pobieranymi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Funkcjonariuszom tym nie ubruttowano z dniem 1.I.1999 r. pobieranego uposażenia, a ponadto składka na ubezpieczenie zdrowotne potrącana jest nie od podatku dochodowego, jak pozostałym podatnikom, a od naliczanego uposażenia brutto. Niezależnie więc od skali podatkowej, w jakiej znajdują się podatnicy, obciążani są łącznym podatkiem w wysokości 27,5% uposażenia brutto. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zrównanie sytuacji tej grupy obywateli z uprawnieniami osób, którym składka jest odliczana od podatku

⁸²³ RPO/278500/98/I – por. uzasadnienie wniosku w poprzedniej Informacji RPO, s. 78-79.

⁸²⁴ ustawa z dnia 6.IV.1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

dochodowego⁸²⁵. Przewodniczący Komisji poinformował Rzecznika, że w pełni podziela jego pogląd i w dniu 23.VII.1999 r. Komisja podjęła inicjatywę, której celem jest wprowadzenie zmian w obowiązującym systemie ubezpieczeniowym, przesyłając Rzecznikowi stosowny projekt ustawy, zawierający sugerowane przez Rzecznika zmiany. Z uzyskanych informacji wynika, że projekt został skierowany w lipcu 1999 r. do Sejmowej Komisji Zdrowia, gdzie trwają prace a ich zakończenie przewiduje się w pierwszym półroczu 2000 r.

Do Biura RPO wpłynęło kilka skarg w sprawie niewydawania przez Wojewódzkie Komisje Lekarskie MSWiA orzeczeń lekarskich. Rzecznik zwrócił się do b. Dyrektora Centralnego Zarządu Służby Zdrowia MSWiA o pilne wyjaśnienie przyczyn tego stanu rzeczy⁸²⁶. W dniu 22.VII.1999 r. Dyrektor CZSZ poinformował Rzecznika, że wobec przedłużających się negocjacji między dyrektorami samodzielnych publicznych zespołów opieki zdrowotnej a zleceńodawcami polecił szybkie sfinalizowanie sprawy zawarcia zaległych umów między terenowymi zarządami służby zdrowia a Zakładem Emerytalno-Rentowym MSWiA i jednostkami organizacyjnymi Policji oraz nadanie w trybie natychmiastowym dalszego biegu sprawom, w których orzeczenia były wstrzymywane lub nie były zatwierdzane przez szczebel nadrzędny z powodu braku stosownych umów.

Kilkunastu b. funkcjonariuszy jednej z Wojewódzkich Komend Policji skierowało do Rzecznika skargi na wstrzymanie im wypłaty świadczeń pieniężnych zagwarantowanych ustawowymi przepisami⁸²⁷. Rzecznik uznając, że postępowanie takie jest rażącym naruszeniem prawa wystąpił do Komendanta Głównego Policji⁸²⁸ o natychmiastowe podjęcie działań mających na celu wypłatę zaległych świadczeń. Komendant

⁸²⁵ pismo z dnia 25.V.1999 r. – RPO/309732/99/IX.

⁸²⁶ pismo z dnia 5.VII.1999 r. – RPO/311075/99/IX.

⁸²⁷ ustawa z dnia 6.IV.1990 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.).

⁸²⁸ pismo z dnia 2.IX.1999 r. – RPO/322038/99/IX.

Główny Policji powiadomił Rzecznika, że dokonano wypłaty i zapewnił, że podobne naruszenia nie będą miały miejsca w przyszłości.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego pismem z dnia 16.VI.1999 r. poinformował Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej funkcjonariusza UOP. Skarga dotyczyła braku możliwości wniesienia odwołania od decyzji o ukaraniu do wyższej instancji w przypadku, kiedy karę wymierzył Szef UOP. Ukarany może jedynie zwrócić się do Szefa UOP z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy⁸²⁹. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu i przedstawił stanowisko⁸³⁰, zgodnie z którym wyłączenie kompetencji NSA w sprawach dyscyplinarnych jest niezgodne z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przepis § 29 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.IX.1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w Urzędzie Ochrony Państwa⁸³¹ jest również niezgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji. Postępowanie przed TK nie zostało jeszcze zakończone⁸³².

Podobnie jak w sprawie skargi konstytucyjnej funkcjonariusza UOP, Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej funkcjonariuszki Straży Granicznej. Powodem złożonej skargi był brak możliwości odwołania się od orzeczenia o ukaraniu wydanego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej⁸³³. Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu i w piśmie procesowym⁸³⁴ przedstawił stanowisko, iż przepis § 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10.XII.1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania

⁸²⁹ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.IX.1997 r. (Dz.U. Nr 116, poz. 746).

⁸³⁰ pismo z dnia 29.VI.1999 r. – RPO/316168/99/IX.

⁸³¹ Dz.U. Nr 116, poz. 746.

⁸³² sygn. akt SK. 14/99.

⁸³³ Dz.U. Nr 154, poz. 1015.

⁸³⁴ pismo z dnia 4.VIII.1999 r. – RPO/314181/99/IX.

dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej⁸³⁵ jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trybunał rozpatrzył skargę i wyrokiem z dnia 16.XI.1999 r. orzekł, że zaskarżony przepis rozporządzenia jest niezgodny z Konstytucją, a utrata jego mocy obowiązującej nastąpi z dniem 16.XI.2000 r.⁸³⁶

Duża liczba skarg w 1999 r. dotyczyła niewywiązywania się organów Państwowej Straży Pożarnej z ustawowego obowiązku wypłacania świadczeń związanych ze zwolnieniem ze służby⁸³⁷. Rzecznik skierował wystąpienie w tej sprawie do Podsekretarza Stanu w MSWiA⁸³⁸, który w odpowiedzi poinformował, że w wyniku działań podjętych przez PSP wygospodarowano, kosztem wydatków rzeczowych, środki na częściowe pokrycie zwiększonych wypłat związanych ze znacznym wzrostem liczby zwolnionych ze służby w porównaniu z ubiegłymi latami. Natomiast nie przyniosły pozytywnego rezultatu starania Ministerstwa o dodatkowe środki budżetowe. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów⁸³⁹, który w odpowiedzi poinformował, że decyzją własną dokonał zmian w budżetach wszystkich wojewodów. Zmiany te dotyczyły przesunięcia z budżetu MSWiA do 16 budżetów wojewodów kwoty 16.381 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie zaległych odpraw zwalnianych ze służby funkcjonariuszy PSP. Środki na ten cel zostały przekazane wojewodom na realizację omawianych zaległości.

W Służbie Więziennej liczba skarg wyraźnie obniżyła się do kilkunastu w minionym roku. Do sygnalizowanych problemów (w listach i w trakcie wizytacji) należy sposób prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko funkcjonariuszom. Zarzuca się tym postępowaniom przekraczanie obowiązujących przepisów prawa zarówno

⁸³⁵ Dz.U. Nr 154, poz. 1015.

⁸³⁶ sygn. akt SK. 11/99.

⁸³⁷ ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24.VIII.19991 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.).

⁸³⁸ pismo z dnia 3.II.1999 r. – RPO/286210/98/IX.

⁸³⁹ pismo z dnia 25.V.1999 r. – RPO/286210/98/IX.

w sensie materialnym (stopień udokumentowania zarzucanego czynu), jak i formalnym (poprawność podejmowanych czynności procesowych) przez prowadzących postępowania: arbitralne rozstrzygnięcia co do winy funkcjonariusza jeszcze przed zakończeniem postępowania, wysokość wymierzanych kar dyscyplinarnych, stosowanie często kary wydalenia ze służby mimo braku wcześniejszych kar mniej surowych. Funkcjonariusze podnoszą również problem orzekania w oparciu o swobodną ocenę dowodów i odrzucania dowodów przeciwnych – wbrew zasadzie dochodzenia prawdy obiektywnej oraz powoływanie się w ocenie czynu na wcześniej wymierzone, choć już zatarte, kary dyscyplinarne. Do najczęściej sygnalizowanych problemów w zakresie warunków służby zaliczyć należy: trudne, a niejednokrotnie złe warunki pełnienia służby, przeciążenie zadaniami ochronnymi. Z uwagi na wakujące etaty, a przede wszystkim na niewłaściwą politykę kadrową (za mało etatów w jednostkach organizacyjnych), istnieje konieczność pracy w ponadnormatywnych godzinach bez możliwości zrekompensowania czasu nadpracowanego. Funkcjonariusze twierdzili, że coraz częściej wyznacza się zadania poszczególnym komórkom organizacyjnym, zakładając ich wykonanie w przedłużonych godzinach służby – problem ten dotyczy kierownictw jednostek organizacyjnych, włącznie z Zarządem Centralnym. Zwracali też uwagę na zwiększającą się brutalność osób osadzonych i niewystarczające (mało skuteczne) środki ochrony osobistej funkcjonariuszy, złą sytuację finansową, szczególnie funkcjonariuszy pełniących służbę w małych miejscowościach i na podstawowych etatach, nieprzyznawanie nagród rocznych funkcjonariuszom będącym w okresie służby przygotowawczej. Skarżący się podkreślali, że w czasie tej służby wykonują takie same obowiązki jak inni, a na podstawie stosownego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości nie zostali uwzględnieni do takiej nagrody. Problem ten jest obecnie badany przez Rzecznika.

Problemy realizacji prawa żołnierzy zawodowych do odrębnej kwatery, ekwiwalentu za jej brak, opłat za mieszkanie w internatach garnizonowych i inne sprawy mieszkaniowe żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych omówione zostały w rozdziale dotyczącym kwestii mieszkaniowych, a problemy zaopatrzenia emerytalno-rentowego – w rozdziale o zabezpieczeniu społecznym.

20. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości

A. Ochrona praw cudzoziemców

Brak jest wiarygodnych informacji o tym, jak wielu cudzoziemców przebywa w Polsce na stałe bez posiadanego zezwolenia na osiedlenie i jak wielu pracuje nielegalnie. Znaczne różnice w szacunkowych ocenach liczby nielegalnie przebywających w Polsce cudzoziemców podawanych przez Straż Graniczną i urzędy pracy nie pozwalają na rzetelną ocenę skali problemu. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa stosunkowo niewielka liczba skarg od cudzoziemców. Przyczyną tego jest, jak można sądzić, nieznanostwo obowiązującego w Polsce prawa, nieznanostwo języka polskiego, obawa przed wydaleniem w przypadku ujawnienia nielegalności pobytu.

W związku z udzieleniem na terenie Polski schronienia uciekinierom z Kosowa ostro ujawnił się problem prawnej możliwości udzielania przez Polskę czasowej ochrony cudzoziemcom ze względów humanitarnych. W obowiązującej od ponad roku ustawie o cudzoziemcach brak jest uregulowań, które pozwalałyby na przyznawanie osobom przybywającym z terenów objętych wojną i konfliktami wewnętrznymi czasowej ochrony. Konwencja Genewska nie stanowi dostatecznej podstawy dla ochrony uciekinierów z krajów wstrząsanych wewnętrznymi konfliktami. Konwencja – i w ślad za nią – polska ustawa wymaga, aby każdy

przypadek badany był indywidualnie. Każdy, kto ubiega się o nadanie mu statusu uchodźcy, winien przekonać organ decydujący o nadaniu statusu o tym, że był on z określonych Konwencją przyczyn prześladowany. Status uchodźcy na stałe sytuuje określoną osobę jako uchodźcę w systemie prawa polskiego i systemie międzynarodowym. Wymusza na cudzoziemcu zgłoszenie swoistego wotum nieufności w stosunku do rządu kraju pochodzenia, a kraj przyjmujący zobowiązuje do stałej ochrony uchodźcy.

Sytuacja w Kosowie wykracza poza to, co przewidziała Konwencja Genewska i ustawa o cudzoziemcach. Brak uregulowań umożliwiających nadanie statusu o charakterze humanitarnym sprawia, że z jednej strony uciekinierom stwarza się złudną nadzieję stabilizacji na obczyźnie, z drugiej zaś zmusza urzędników do działań naruszających prawo. Przyznanie czasowej ochrony ze względów humanitarnych oznaczałoby wyjaśnienie sytuacji prawnej uciekinierów. Obie strony – państwo udzielające schronienia i uciekinier z niego korzystający – wiedziałyby, że jest to gościna na czas trwania zagrożenia. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁴⁰, zgodził się z tym, że przepisy ustawy z dnia 25.VI.1997 r. o cudzoziemcach⁸⁴¹ nie zawierają zasad wjazdu oraz legalizacji pobytu osób ewakuowanych do Polski. W wypadku uchodźców bośniackich (w 1993 r.) i kosowskich (w 1999 r.) lukę w prawie wypełniły działania administracyjne.

W MSWiA podejmowane są działania, mające na celu wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach zmian, wynikających z potrzeby dostosowania prawa polskiego do wymogów przepisów europejskich w dziedzinie azylu i migracji. W ramach tych działań poddawane jest analizie funkcjonowanie obecnych przepisów, a także identyfikacja rozbieżności pomiędzy prawem Unii Europejskiej, a przepisami krajowymi. Dotyczy to również

⁸⁴⁰ RPO/308074/99 z dnia 25.VI.1999 r., odpowiedź MSWiA z dnia 26.VII.1999 r., MSZ z dnia 16.VIII.1999 r.

problematyki ochrony czasowej, ze względów humanitarnych. Zasadnicza trudność w unormowaniu problematyki czasowej ochrony cudzoziemców z powodów humanitarnych polega na tym, że strona unijna nie ma wypracowanego aktualnego stanowiska w tym przedmiocie. Minister Spraw Zagranicznych podzielił pogląd, że niezbędne jest wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o cudzoziemcach, które przygotowane są w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stwierdził, że obowiązująca od ponad 17 miesięcy ustawa o cudzoziemcach faktycznie nie zna pojęcia pobytu o charakterze humanitarnym. Zdaniem Ministra prawo do czasowej ochrony i opieki powinno być rozszerzone na osoby dotknięte różnymi kataklizmami (powodzie, trzęsienia ziemi). Są to sytuacje, które w większym stopniu powinny być uwzględniane przez polskie przepisy prawne.

Wprowadzone ustawą o cudzoziemcach instytucje zgody na zamieszkanie i zgody na osiedlenie w Polsce, przy jednoczesnej zmianie przepisów ustawy o obywatelstwie, spowodowały zwiększenie liczby skarg związanych z postępowaniami administracyjnymi w tych sprawach. W szczególności dotyczy to udzielania zgody na zamieszkanie i na osiedlenie cudzoziemców, którzy zawarli związek małżeński z obywatelami Polski i ze związku tego posiadają dzieci. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia zezwolenia na zamieszkanie lub osiedlenie – kwestia ochrony rodziny, poszanowania interesów osób innych niż strona w postępowaniu administracyjnym, a tworzących rodzinę, nie są przedmiotem analizy poprzedzającej wydanie decyzji. Organy administracji naruszają art. 18 Konstytucji, który stanowi, że rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej, a zgodnie z art. 37 Konstytucji, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, zaś wyjątki od tej zasady, odnoszące

⁸⁴¹ Dz.U. Nr 114, poz. 739 ze zm.

się do cudzoziemców, określa ustawa. Żadna ustawa nie wyłączyła spod szczególnej ochrony państwa tych rodzin, w których jeden ze współmałżonków jest cudzoziemcem. Decyzje administracyjne podjęte w tego rodzaju sprawach dotyczą nie tylko strony postępowania tzn. cudzoziemca, ale również rodziny, na którą rozciągają się skutki podjętych decyzji. Organy administracji winny zdaniem Rzecznika szczególnie wnikliwie badać, czy prowadzone postępowanie i wydana w jego wyniku decyzja administracyjna zabezpieczają prawa dziecka.

Wnosząc do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸⁴² odmawiającą cudzoziemcowi wydania zgody na osiedlenie w Polsce Rzecznik stwierdził, że długotrwałe rozpatrywanie spraw o zezwolenie na zamieszkanie lub osiedlenie w Polsce powoduje, że niejednokrotnie w czasie trwania procedur administracyjnych tracą ważność wiza i paszporty cudzoziemców, co sprawia, że ich pobyt w Polsce staje się nielegalny, a co za tym idzie zamyka się droga do złożenia przez cudzoziemca skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik stoi na stanowisku, że jeżeli w okresie trwania procedury administracyjnej w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie lub osiedlenie utracił ważność paszport cudzoziemca lub jego wiza pobytowa, to nie można przyjąć, że przebywa on na terenie Polski nielegalnie w rozumieniu art. 19 pkt 5 ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sadzie Administracyjnym. Wyłączenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie tego przepisu nie może dotyczyć osób, które legalnie wjechały na teren Polski, legalnie przez szereg lat w Polsce przebywały i których wiza pobytowa utraciła ważność w okresie trwania postępowania administracyjnego. Przyjęcie odmiennej wykładni art. 19 pkt 5 ustawy o NSA stałoby w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawa do sądu wyrażoną w art. 45 Konstytucji RP.

W sprawie RPO/313959/99/I Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał w mocy decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawiającą wydania zgody na osiedlenie cudzoziemcowi, który wniosek o wydanie zgody uzasadniał swoim polskim pochodzeniem. Wnosząc rewizję nadzwyczajną od tego wyroku Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził⁸⁴³, że niezrealizowanie przez ustawodawcę zawartej w Konstytucji delegacji do wydania przepisów nie może wywoływać niekorzystnych skutków prawnych dla osoby, której Konstytucja przyznaje konkretne uprawnienia. Konstytucja w art. 52 ust. 5 stanowi: “Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”. Do dnia dzisiejszego nie została wydana ustawa, która określałaby sposób określania “pochodzenia polskiego”. W ocenie RPO, osoba, której dziadkowie byli Polakami, a matka była narodowości polskiej powinna być uznana za osobę pochodzenia polskiego z wszelkimi związanymi z tym prawami. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji “przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”, a do art. 52 nie stosuje się wyłączeń ustawowych. Odstępstwo od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji musi zatem zawsze wynikać w sposób wyraźny z jej postanowień, nie można zaś go domniemywać.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaniepokojony sytuacją cudzoziemców, którzy od wielu już lat przebywają na terenie Polski bez uregulowanego statusu prawnego. Dotyczy to szczególnie cudzoziemców, którzy w trakcie trwania postępowania o nadanie im statusu uchodźcy utracili dokumenty paszportowe lub dokumenty te straciły ważność i grozi im wydalenie. Zważywszy na to, że przez lata związali swoje życie zawodowe i rodzinne z Polską, zastosowanie wobec nich restrykcji wydaje się niehumanitarne. Podobny problem powstaje w odniesieniu do

⁸⁴² RPO/320487/99/I z dnia 21.XII.1999 r.

⁸⁴³ z dnia 29.VIII.1999 r.

cudzoziemców, w stosunku do których orzeczono niedopuszczalność ekstradycji, nie mających statusu uchodźcy, bez ważnych paszportów krajów pochodzenia, których nie można wydalic z uwagi na przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Istnieje zatem na terenie naszego kraju grupa cudzoziemców – stosunkowo nieliczna – która mimo że przebywa nielegalnie, nie może lub nie powinna być wydalona. Konieczność zapewnienia sobie elementarnych środków do życia sprawia, że pracują oni nielegalnie i mieszkają bez dokonania obowiązku meldunkowego przy milczącej aprobacie władz. Stan taki narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjne prawo do poszanowania niezbywalnej godności człowieka. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁴⁴ poinformował, że w Ministerstwie trwają prace nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach, w ramach których istotne miejsce zajmują kwestie odnoszące się do możliwości legalizacji pobytu cudzoziemców spełniających przesłanki art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także innych cudzoziemców będących w szczególnej sytuacji prawnej oraz osobistej.

W okresie sprawozdawczym zmniejszyła się liczba skarg na przewlekłość postępowania oraz na rozstrzygnięcia wydawane w sprawach o nadanie statusu uchodźcy. Jednym ze źródeł takiego stanu zdaje się być działalność Rady do Spraw Uchodźców, będącej niezależnym organem odwoławczym od decyzji i postanowień Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanych w sprawach o nadanie lub cofnięcie statusu uchodźcy.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się cudzoziemcy, którym w Polsce przyznano status uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r., dotyczącej statusu uchodźców, a ratyfikowanej przez Polskę w

⁸⁴⁴ RPO/294346/99/I z dnia 3.XI.1999 r., odpowiedź z dnia 14.XII.1999 r.

1991 r.⁸⁴⁵ Uchodźcy ci po otrzymaniu statusu zostali praktycznie pozostawieni własnemu losowi, podczas gdy art. 23 Konwencji zobowiązuje umawiające się Państwa do przyznania uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytorium takiego samego traktowania w zakresie opieki i pomocy społecznej, z jakiego korzystają ich obywatele. Liczba osób, które mają przyznany przez Polskę status uchodźcy i które w rozumieniu Konwencji Genewskiej są uprawnione do pomocy ze strony Państwa Polskiego, jest stosunkowo niewielka. Problem, zdaniem Rzecznika, dotyczy kilkuset osób – uchodźców i ich rodzin. Nie istnieją programy ułatwiające adaptację w nieznanym tym ludziom kulturze, pomagające w nauce języka polskiego, zdobyciu kwalifikacji zawodowych i pracy. Bariera językowa i brak specjalistycznego przygotowania nie pozwala pracownikom zajmującym się pomocą społeczną na nawiązanie kontaktu z uchodźcą. Kraje europejskie, które mają znacznie bogatsze doświadczenia związane z problematyką uchodźców, wypracowały modelowe programy pomocy uchodźcom w integracji z nowym społeczeństwem. W Polsce od wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach nie istnieje żaden program mający na celu pomoc cudzoziemcom, którym przyznano status uchodźcy. Objęcie uchodźców standardową pomocą społeczną sprawia, że doznają niejednokrotnie upokorzeń przy ubieganiu się o zasiłek.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie⁸⁴⁶ Minister Pracy i Spraw Socjalnych stwierdził, że kwestie związane z określeniem zakresu pomocy adresowanej do uchodźców stanowią materię ustawową i winny być uregulowane w ustawie o pomocy społecznej. W związku z powyższym do projektu nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, nad którym trwają obecnie zaawansowane prace w komisjach sejmowych, włączony został odrębny artykuł regulujący zagadnienia dotyczące

⁸⁴⁵ Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515.

⁸⁴⁶ RPO/311101/99/I z dnia 30.IX.1999 r., odpowiedź z dnia 12.X.1999 r.

wspierania uchodźców w procesie integracji. Zawiera on także delegację dla Ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego do wydania szczegółowego rozporządzenia w tej sprawie. Uchodźcy są w systemie pomocy społecznej grupą stosunkową nową. Brak w Polsce doświadczeń w pracy z uchodźcami, zwłaszcza w zakresie ich integracji społecznej, powoduje, że bardzo ważna jest współpraca placówek pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, które w wielu przypadkach posiadają już pewne doświadczenia w pracy z uchodźcami. Zdaniem Ministra projektowane i przedłożone rozwiązanie prawne w projekcie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej pozwoli na tworzenie realnego systemu wspierania integracji uchodźców w ramach systemu pomocy społecznej.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich podjęło w 1999 r. badania problematyki przestrzegania praw cudzoziemców czasowo pozbawionych wolności w związku z deportacją z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach badań przeprowadzono wizytacje ośrodka strzeżonego dla cudzoziemców w Lesznowoli oraz 22 aresztów w celu wydalenia, pozostających w podległości Policji i Straży Granicznej. Wyniki tych badań pozwalają na generalnie pozytywną ocenę stanu przestrzegania prawa przy wydalaniu cudzoziemców z terytorium RP. Dochodzi jednakże do sytuacji i działań, których nie sposób uznać za prawidłowe z punktu widzenia standardów ochrony praw cudzoziemców. Dotyczy to zarówno poszczególnych elementów procedury deportacyjnej, jak i warunków bytowych oraz przestrzegania praw cudzoziemców osadzonych w aresztach deportacyjnych.

Ustawa o cudzoziemcach przewiduje dwa środki detencyjne, zabezpieczające wykonanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – umieszczenie w ośrodku strzeżonym, stanowiące środek podstawowy oraz osadzenie w areszcie deportacyjnym, będące środkiem o charakterze zastrzonym, przewidzianym w sytuacjach ściśle określonych w ustawie. Zasada ta nie zawsze znajdowała

odzwierciedlenie w praktyce orzeczniczej sądów, stosujących omawiane środki zabezpieczające. Orzekanie o zastosowaniu aresztu deportacyjnego jedynie na podstawie przesłanek uzasadniających umieszczenie w ośrodku strzeżonym należałoby zaliczyć do najczęściej spotykanych uchybień w tym względzie. Pojedyncze orzeczenia o zastosowaniu aresztu wydawane były bez podstawy materialnej lub z podstawą błędnie powołaną, bądź też orzekano o zastosowaniu tymczasowego aresztowania na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, a więc środka detencyjnego nieznanego na gruncie tej ustawy.

Okoliczności uzasadniające interwencję Rzecznika zaistniały w pięciu sprawach cudzoziemców przebywających w czasie wizytacji w areszcie deportacyjnym przy Komendzie Miejskiej Policji w L. w październiku 1999 r.), na podstawie orzeczeń sądów rejonowych w L.⁸⁴⁷ i S.⁸⁴⁸ Do właściwych prokuratorów okręgowych skierowane zostały wystąpienia o zbadanie tych spraw oraz ewentualne podjęcie prawem przewidzianych działań. W trzech przypadkach prokuratorzy skierowali do sądów wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczonego środka (w dwóch z nich sądy wnioski uwzględniły). W dwóch pozostałych prokurator uznał ewentualne działanie za bezprzedmiotowe, wobec deportowania zainteresowanych w krótkim czasie po wizytacji.

W świetle relacji, jakie zdają się być właściwe między podstawowym środkiem zabezpieczającym wykonanie decyzji o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP a środkiem zastrzonym, wątpliwości nasuwa stosunek liczby miejsc w jedynym zorganizowanym ośrodku strzeżonym (131 miejsc) do liczby miejsc w aresztach w celu wydalenia pozostających w dyspozycji Policji i Straży Granicznej (372 miejsca). Ta odwrócona proporcja może prowadzić do nieprawidłowości w orzekaniu o zastosowaniu środka detencyjnego, np. w postaci stosowania aresztu nie z

⁸⁴⁷ RPO/325646/99/I, RPO/325648/99/I, RPO/325650/99/I, RPO/325651/99/I z dnia 25.X.1999 r., odpowiedź z dnia 22.XI.1999 r.

przesłanek ustawowych, ale ze względu na brak miejsc w ośrodku, bądź też znaczną odległość do tego ośrodka.

Warunki bytowe w aresztach deportacyjnych nie odpowiadają współczesnym standardom cywilizacyjnym. Normatywy dotyczące tych warunków są niemal wiernym odwzorowaniem norm dotyczących pomieszczeń dla zatrzymanych, zaś istniejące nieznaczne różnicowanie w praktyce zostało zniwelowane. Istotne zastrzeżenia musi budzić sytuacja, gdy w identycznych warunkach przebywają osoby zatrzymane, krótkotrwale pozbawione wolności na okres do 48 godzin oraz cudzoziemcy poddani procedurze deportacyjnej, osadzeni w aresztach na okres do 90 dni. Zastrzeżenia te pogłębia fakt poddawania cudzoziemców przebywających w aresztach deportacyjnych rygorom stosowanym wobec osób zatrzymanych, co zdaje się być pochodną organizacyjnego usytuowania tych aresztów przy policyjnych izbach zatrzymań. W toku badań stwierdzono przypadki niewykonania obowiązku natychmiastowego informowania cudzoziemców zatrzymanych w celu wydalenia, o przyczynach zatrzymania i przysługujących prawach oraz wysłuchania ich – ze względu na barierę językową. Podobnie, cudzoziemcom przyjmowanym do ośrodka strzeżonego i części aresztów w celu wydalenia, nie udzielano informacji o uprawnieniach przysługujących w czasie pobytu w ośrodku i aresztach, w wymaganej formie pisemnej w zrozumiałym dla nich języku. W pojedynczych wypadkach miały też miejsce praktyki ograniczania prawa cudzoziemców przebywających w ośrodku i aresztach, do swobodnego komunikowania się z polskimi organami państwowymi, przedstawicielstwami dyplomatycznymi, urzędami konsularnymi państw obcych i osobami bliskimi oraz do ochrony tajemnicy korespondencji, polegające na przyjmowaniu od zainteresowanych korespondencji urzędowej lub prywatnej bez kopert albo w kopertach otwartych. Szczegółowa informacja o wynikach badań, wraz z

⁸⁴⁸ RPO/325652/99/I z dnia 25.X.1999 r., odpowiedź z dnia 3.XI.1999 r.

wnioskami dotyczącymi potrzeby podjęcia określonych działań, przesłana została zainteresowanym resortom i instytucjom. Dalsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich w tej kwestii, uzależnione są od uzyskanych odpowiedzi i wyjaśnień.

B. Ochrona praw mniejszości

Skargi na naruszenia praw mniejszości stanowią niewielki procent spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Liczba takich skarg utrzymuje się od kilku lat na poziomie kilkudziesięciu w skali roku. Mając na względzie rangę poszanowania praw mniejszości w demokratycznym państwie prawnym oraz specyfikę tej problematyki, niezależnie od działań podejmowanych w wyniku skarg indywidualnych, podejmowane były z urzędu badania nad przestrzeganiem praw obywateli należących do mniejszości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, uprawniona zdaje się być pozytywna ocena polityki władz centralnych oraz działalności terenowej administracji publicznej wobec mniejszości narodowych i etnicznych. Również pozytywnie ocenić należy obowiązujące prawo. Członkowie mniejszości narodowych i etnicznych korzystają ze wszystkich praw i wolności służących obywatelom polskim. Konstytucja zawiera klauzulę antydyskryminacyjną, gwarantuje też mniejszościom wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Ustawa o systemie oświaty i przepisy wykonawcze do tej ustawy przewidują możliwość nauczania języka ojczystego mniejszości w różnych formach w przedszkolach i szkołach. Konkordat przewiduje możliwość zapewnienia mniejszościom opieki duszpasterskiej.

W czasie wizytacji i spotkań Rzecznik odnotował oczekiwanie środowisk mniejszości narodowych i etnicznych na zakończenie procedur ratyfikacyjnych dotyczących Konwencji ramowej na rzecz ochrony mniejszości narodowych oraz prac legislacyjnych nad ustawą o mniejszościach narodowych i etnicznych. Dostrzec należy równocześnie antagonizmy o wymiarze lokalnym, występujące między polską większością a grupami mniejszości. Odnotowania wymagają nieliczne opinie obywateli, które wskazują na występowanie antagonizmów lokalnych na tle przeświadczenia o faworyzowaniu mniejszości narodowych.

W ramach badań nad problematyką mniejszości narodowych, Rzecznik przebywał w styczniu 1999 r. w woj. podlaskim, w celu zapoznania się z problemami mniejszości litewskiej. Spośród liczącej ok. 25 tys. osób mniejszości litewskiej w Polsce, ok. 10 tys. obywateli narodowości litewskiej zamieszkuje na terenie powiatu Sejny. W gminie Puńsk społeczność litewska pozostaje w zdecydowanej większości (ok. 80%), w mieście oraz w gminie wiejskiej Sejny stanowi ok. 30% ludności. Społeczność ta charakteryzuje się bardzo silnym poczuciem tożsamości narodowej oraz wewnętrzną integracją. Brak jest przesłanek wskazujących na dyskryminację mniejszości litewskiej przez władze centralne lub lokalne władze samorządowe. Wyłonione w wyniku ostatnich wyborów samorządowych przedstawicielstwo mniejszości litewskiej w samorządach gminnych w Sejnach i Puńsku i miejskim w Sejnach pozostaje w proporcji do stosunków narodowościowych na tych terenach. Zdrażnienia i napięcia w styczności z lokalną społecznością narodowości polskiej, do których niekiedy dochodzi, wynikają z jednej strony z nietolerancji prezentowanej przez niektóre kręgi polskiego społeczeństwa, a z drugiej – szczególnego uwrażliwienia społeczności litewskiej na zachowania i działania, odbierane przez tę społeczność jako antylitewskie. Działalność oświatowa, służąca podtrzymaniu tożsamości narodowej

dzieci litewskich, prowadzona jest w wybranych szkołach na terenie gminy Puńsk oraz w mieście i gminie Sejny, w których realizowane jest nauczanie w języku litewskim, co zaspokaja istniejące potrzeby społeczności litewskiej w powiecie sejneńskim. Krytycznie oceniany jest jednakże sposób obliczania wysokości subwencji oświatowej. Zasada zwiększenia subwencji o 20% na każdego ucznia jest do przyjęcia w przypadku prowadzenia nauki języka ojczystego jako przedmiotu dodatkowego, natomiast jest niewystarczająca w sytuacji prowadzenia nauki w języku litewskim, a więc wobec potrzeby zorganizowania większej liczby grup nauczania oraz zwiększonego zatrudnienia nauczycieli.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich prowadziło też badania sondażowe dotyczące przestrzegania praw mniejszości ormiańskiej. W ramach tych badań pracownicy Biura RPO odbyli spotkania z przedstawicielami Ormiańskiego Towarzystwa Kulturalnego w Krakowie oraz Związku Ormian w Polsce "Ararat" z siedzibą Katowicach. Przedstawiciele organizacji mniejszości ormiańskiej pozytywnie ocenili sytuację swej społeczności. Podkreślali, że polscy Ormianie nie spotykają się z przejawami dyskryminacji na tle narodowościowym ani ze strony władz wszystkich szczebli, ani też ze strony polskiego społeczeństwa. Krytycznie natomiast odnosili się do występujących – w ich ocenie – utrudnień w uzyskiwaniu przez Ormian emigrujących obecnie ze swego kraju wiz pobytowych, zezwoleń na zamieszkanie na czas określony i osiedlenie się oraz nadawaniu statusu uchodźcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezwykle złożoną, wyraźnie niekorzystną na tle innych grup obywateli, ocenia sytuację polskich Romów. Społeczność ta, zwłaszcza zamieszkująca na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego, żyje w głębokim ubóstwie, niejednokrotnie w warunkach uwłaczających ludzkiej godności, bez realnej perspektywy poprawy. Część Romów próbuje rozwiązać swe

problemy i poprawić byt poprzez migrację do bogatych krajów Europy Zachodniej.

W 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie spotkał się z przedstawicielami organizacji społecznych Romów⁸⁴⁹, co pozwala na sygnalizację sytuacji mogących budzić wątpliwości z punktu widzenia ochrony ich praw. Podejmowane były również badania terenowe oraz działania o charakterze interwencyjnym, dotyczące m.in. pomocy społecznej. Uczestnicy spotkań oceniali sytuację mniejszości romskiej w Polsce jako niezwykle trudną. W ich opinii, Romowie spotykają się na co dzień z przejawami dyskryminacji zarówno ze strony lokalnych władz, organów sprawiedliwości i ścigania, jak i części polskiego społeczeństwa. Niechęć do Romów ze strony polskiej większości, uzewnętrznia się w różnych postaciach wskazujących na nietolerancję (wzywiska, zaczepki, antycygańskie napisy na murach budynków zamieszkałych przez Romów). Z kontaktów ze środowiskami Romów wynika, że dla społeczności tej charakterystyczne jest poczucie pokrzywdzenia oraz wyobcowania. Romowie są przekonani, że jedną z podstawowych przyczyn ich obecnej złej sytuacji ekonomicznej i społecznej, jest polityka polonizacji i asymilacji realizowana przez państwo w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Materializacją tej polityki był wprowadzony w 1964 r. administracyjny zakaz wędrowania oraz przymusowe osiedlanie rodzin romskich. Romowie napotykają na trudności w znalezieniu stałej pracy, ich też w pierwszej kolejności dotyczą skutki redukcji zatrudnienia w zakładach pracy. Powodem są przede wszystkim niskie kwalifikacje, ale także uprzedzenia pracodawców, kamuflowane różnymi pretekstami przy odmowie zatrudnienia Romów. Do połowy lat 60-tych Romowie trudnili

się różnymi rodzajami działalności rzemieślniczej, która nie była zarejestrowana i objęta obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Fakt ten oraz trudności w znalezieniu stałego zatrudnienia w okresie życia osiadłego spowodowały, że znaczna część Romów w podeszłym wieku nie nabyła uprawnień emerytalnych. Wskutek ubóstwa, przy braku uprawnień z tytułu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, ograniczona jest dla znacznej części Romów dostępność podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej. Z powodu niedostatków materialnych znaczna część Romów żyje w bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Znaczna część mieszka w barakach, nierzadko pozbawionych wody i kanalizacji. Kilka tysięcy rodzin romskich zamieszkuje w skleconych przez siebie "domkach" czy wręcz szałasach, wycofanych z użytku wagonach kolejowych itp. Niemal regułą jest ogromne zagęszczenie, przekraczające wszelkie normy sanitarne. Istnieje szereg obiektywnych uwarunkowań, utrudniających realizację procesu edukacyjnego dzieci. Najważniejszym z nich jest słabsza znajomość języka polskiego przez dzieci rozpoczynające naukę, w porównaniu z ich rówieśnikami polskimi (nieradko rodzice są analfabetami z bardzo słabą znajomością języka polskiego, a dzieci nie posiadają podstawowych umiejętności czytania i pisania z zakresu edukacji przedszkolnej). Nierówny, w stosunku do dzieci z polskich rodzin start dzieci romskich w nauce, jest nierzadko przyczyną niepowodzeń szkolnych. Zdarza się, że dzieci romskie ze względu na barierę językową uznawane są za niezdolne do nauki w szkole normalnej i kierowane do szkół specjalnych. Kontakt z romskimi uczniami utrudnia nieznajomość przez nauczycieli kultury, tradycji i obyczajów Romów. Problemy związane z możliwościami korzystania przez dzieci z rodzin romskich z

⁸⁴⁹ Do Biura zostali zaproszeni w dniu 16.IV.1999 r. przedstawiciele 6 organizacji społecznych Romów. W wyniku tego spotkania zostało skierowane wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych (RPO/311649/99/I) i Komendanta Głównego Policji (RPO/311647/99/I) omówione dalej. W dniu 9.X.1999 r. Rzecznik wziął udział w seminarium zorganizowanym w Tarnowie

prawa do nauki oraz egzekwowania przez organy administracji samorządowej obowiązku nauki przez dzieci romskie, będą przedmiotem badań Biura RPO w 2000 r.

Na podstawie sygnałów od przedstawicieli społeczności Romów na temat narastającego poczucia zagrożenia bezpieczeństwa oraz bierności policji wobec aktów przemocy w stosunku do Romów (napady, pobicia, wybijanie szyb w oknach mieszkań, dewastacja mienia), do Komendanta Głównego Policji skierowane zostało wystąpienie o zajęcie stanowiska⁸⁵⁰. W odpowiedzi, Komendant Główny Policji zadeklarował wnikliwe rozpatrywanie wszelkich sygnałów w konkretnych sprawach oraz zdecydowaną reakcję wobec stwierdzonych przypadków braku właściwej reakcji policjantów.

W związku ze skargą Stowarzyszenia Romów Okręgu Nowy Sącz na dyskryminacyjne wobec rodzin romskich praktyki organów administracji publicznej we wskazanych w skardze gminach dawnego województwa nowosądeckiego przy przyznawaniu pomocy na usuwanie skutków powodzi z lipca 1997 r., podjęto badania na miejscu. Badania te nie potwierdziły faktów dyskryminacji. W trakcie badań terenowych zapoznano się także z warunkami, w jakich żyją rodziny romskie. Notatka z tych badań przesłana została na ręce Marszałka Województwa Małopolskiego, ze wskazaniem, że wobec zamieszkiwania na terenie tegoż województwa stosunkowo dużej – na tle innych regionów – liczby mieszkańców narodowości romskiej, władze samorządowe województwa są szczególnie zobowiązane do poszukiwania rozwiązań o charakterze systemowym, zmierzających do poprawy sytuacji Romów⁸⁵¹.

Przypadki typowej dyskryminacji cudzoziemców przebywających w Polsce przedstawione zostały w rozdziale dotyczącym równości.

pn. "Dlaczego emigracja". W wyniku zgłoszonych problemów podjęte zostały trzy sprawy indywidualne: RPO/325362/99/I, RPO/325456/99/I i RPO/325457/99/I.

⁸⁵⁰ RPO/311647/99/I z dnia 19.V.1999 r., odpowiedź Komendanta Głównego Policji z dnia 29.VI.1999 r.

21. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

A. Wpływ nowych regulacji kodeksowych na sytuację osób pozbawionych wolności

W zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich koncentrowało się w 1999 r. na analizie warunków, w jakich wprowadzane są w życie przepisy kodeksowe, tak poprzez wydane akty wykonawcze jak i konkretne działania podejmowane w poszczególnych zakładach karnych i aresztach śledczych.

Komitet Praw Człowieka rozpatrując w lipcu 1999 r. IV sprawozdanie Polski z przestrzegania postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wyraził pogląd, że maksymalna długość aresztowania przed rozprawą (12 miesięcy), a szczególnie możliwość wydłużenia tego okresu o kolejne 12 miesięcy, nie jest zgodna z art. 9 ust. 3 Paktu. Zdaniem Komitetu okresy te powinny zostać skrócone, a w każdym przypadku osoby aresztowane powinny być postawione przed sądem w rozsądnym terminie albo zwolnione. W związku z tym zaleceniem Rzecznik w wystąpieniu z dnia 7.X.1999 r. do Ministra Sprawiedliwości sugerował analizę przepisów dotyczących czasu trwania aresztu tymczasowego i praktyki ich funkcjonowania. W odpowiedzi z dnia 29.XII.1999 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że polskie uregulowania w zakresie czasu trwania aresztu nie są sprzeczne z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, a uwag Komitetu w tym zakresie nie można uznać za trafne. Rzecznik uważa, że Polska powinna dostosować swoje regulacje do zaleceń Komitetu Praw Człowieka.

⁸⁵¹ RPO/310248/99/X. z dnia 6.X.1999 r.

Po wydaniu trzech tomów publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa”, pracownicy Biura RPO podjęli badania dotyczące praktycznych uwarunkowań wprowadzenia w życie przepisów Kkw i aktów wydanych na jego podstawie. Ich zakresem objęto najbardziej newralgiczne zagadnienia więziennictwa. Uzasadnieniem dla przeprowadzenia tych badań było kilkaset skarg od osób pozbawionych wolności, w których opisały one skutki, jakie niesie za sobą wprowadzenie w życie Kkw i aktów wydanych na jego podstawie.

Szereg istotnych zastrzeżeń podnosił Rzecznik w wystąpieniu z dnia 19.XI.1998 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości odnośnie regulacji powstałych w dziedzinie prawa karnego wykonawczego⁸⁵². W jego ocenie treść art. 4 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego z 6.VI.1997 r.⁸⁵³, który stanowi, iż ograniczenie praw i wolności obywatelskich skazanego może wynikać również z przepisów wydanych na podstawie ustawy, jest w tym zakresie sprzeczna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie daje bowiem organom administracji państwowej uprawnień do wydawania w aktach wykonawczych do ustawy przepisów, które mogą ograniczać te prawa i wolności.

Jednocześnie w kilku przypadkach Rzecznik stwierdził przekroczenie upoważnienia ustawowego w wydanych na podstawie Kkw rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.VIII.1998 r. w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz w sprawie regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania. Według Rzecznika rozwiązania dotyczące: istotnych dla sytuacji prawnej skazanego procedur wymierzania i wykonywania kar dyscyplinarnych, wprowadzenia rodzaju przestępstwa jako kryterium klasyfikacji skazanych, form nadzoru i cenzury, sprawowanych przez administrację aresztu śledczego nad korespondencją tymczasowo aresztowanych oraz

⁸⁵² RPO/291385/98/VII.

⁸⁵³ Dz.U. Nr 90, poz. 557 – dalej jako Kkw.

zakazu korzystania przez nich z aparatu telefonicznego, powinny mieć charakter unormowań ustawowych⁸⁵⁴. W odpowiedzi z dnia 25.II.1999 r. Minister Sprawiedliwości uznał za słuszną uwagę co do sprzeczności przepisu art. 4 § 2 Kkw z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz § 9 ust. 2 pkt 15 regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności z art. 141 § 3 Kkw w zakresie dotyczącym upoważnienia innych, niż dyrektor, przedstawicieli administracji zakładu karnego do przyznawania ulg skazanym. Adresat nie podzielił uwag Rzecznika, by w świetle uregulowań zawartych w art. 105 § 1, 138 § 1, 143 § 1 oraz 222 § 1 Kkw nieuprawnione było ograniczenie prawa osób pozbawionych wolności do otrzymywania paczek z żywnością ze względu na trudności w kontroli jej zawartości. Należy więc przyjąć, że zakaz przesyłania w paczkach np. papierosów jest zgodny z intencją wprowadzonych ograniczeń, skoro, jak potwierdza to praktyka, wewnątrz nich można przysyłać grypsy, a nawet narkotyki. Minister nie zgodził się z zakwestionowaniem przepisu pozwalającego kontrolę korespondencji skazanych z określonymi organami podkreślając, że chodzi tu o kontrolę, a nie cenzurowanie jej treści. Minister podzielił pogląd Rzecznika, że na trudności napotyka realizacja zagwarantowanego prawa skazanych ukaranych karą dyscyplinarną umieszczenia w celi izolacyjnej, do korzystania przez nich z książek i prasy (§ 54 ust. 2 pkt 4 regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności). Jest to jednak powodowane trudnościami finansowymi z jakimi boryka się więziennictwo. Mimo to nie zaakceptował proponowanego przez Rzecznika umożliwienia ukaranym korzystania z audycji radiowęzła ZK.

W zakresie uwag Rzecznika odnoszących się do regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania Minister podzielił pogląd, że przepisy § 37 i § 38 regulaminu nie mają umocowania w Kkw. Zgodnie

⁸⁵⁴ por. szerokie omówienie w rozdziale dotyczącym ochrony praw osób pozbawionych wolności w poprzedniej Informacji RPO, s. 293 i n.

bowiem z treścią art. 214 § 1 i art. 209 Kkw tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej z takich uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności. Ograniczenia więc tych uprawnień z jakichkolwiek powodów nie mogą nastąpić w drodze zapisu regulaminowego. Jeżeli więc organ do dyspozycji którego pozostaje tymczasowo aresztowany odstąpi od cenzury korespondencji (art. 73 § 3 Kpk), zaś następnie chce ją przywrócić, to odpowiedni zapis przewidujący takie uprawnienie powinien znaleźć się w Kkw, a nie w akcie wykonawczym, jakim jest regulamin. W pełni zasadny jest również pogląd, w myśl którego wprowadzony w § 44 regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania zakaz korzystania z aparatu telefonicznego przez osobę pozbawioną wolności, powinien być ujęty w odpowiednim zapisie Kodeksu karnego wykonawczego, a nie w regulaminie. W konkluzji Minister poinformował o przygotowywanej w resorcie nowelizacji Kkw i opartych na nim regulaminach, co pozwoli uwzględnić część uwag Rzecznika. Tymczasem, pomimo upływu okresu rocznego, zarówno regulamin wykonywania kary pozbawienia wolności jak i regulamin wykonywania tymczasowego aresztowania nie zostały zmienione, a skierowany do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kkw obejmuje jedynie propozycje zmiany art. 4 § 2 oraz skreślenia § 2 w art. 129. Dlatego też w piśmie z dnia 13.XII.1999 r. Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie prac legislacyjnych w celu zmiany obu analizowanych rozporządzeń. Wskazał jednocześnie na opisany powyżej zakres postulowanych przez Rzecznika zmian, z którymi zgodził się Minister. Rzecznik podniósł także, iż lepszemu zrozumieniu i stosowaniu przepisów regulaminów oraz innych aktów wykonawczych do Kodeksu karnego wykonawczego mogą służyć m.in. zarządzenia wydane przez Ministra Sprawiedliwości: na podstawie art. 249 § 3 Kkw – w sprawie prowadzenia oddziaływań penitencjarnych oraz na podstawie art. 83 § 3 Kkw – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia

– w sprawie powołania ośrodków diagnostycznych oraz zasad organizacji i warunków przeprowadzania badań w tych ośrodkach. Brak przepisów wydanych w trybie określonym w art. 83 § 3 Kkw powoduje, iż do chwili obecnej nie utworzono ośrodków diagnostycznych, w których powinny być przeprowadzane badania psychologiczne i psychiatryczne skazanych.

W wystąpieniu z dnia 7.VI.1999 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o wydanie w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzeń, które powinny stworzyć warunki właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do opieki medycznej. Z pismem o współudział w opracowaniu rozporządzeń zwrócił się jednocześnie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁸⁵⁵. Kkw został uchwalony przed ponad dwoma laty i wszedł w życie ponad rok temu. Mimo to wskazane rozporządzenia nie ukazały się, stawiając pod znakiem zapytania sposób realizacji określonego w art. 115 § 1 Kodeksu prawa skazanych do bezpłatnej opieki lekarskiej oraz bezpłatnego zaopatrzenia w leki, środki opatrunkowe i protezy. Z tego samego powodu wątpliwości może budzić również sposób poddania skazanego przez Służbę Więzienną, zgodnie z art. 116 pkt 3 Kodeksu, przewidzianym przepisami badaniom, leczeniu, zabiegom lekarskim, sanitarnym oraz rehabilitacji; niezależnie od obowiązków określonych w przepisach o zwalczaniu chorób zakaźnych, wenerycznych i gruźlicy, alkoholizmu i narkomanii. Wprowadzona w 1999 r. reforma powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych jeszcze bardziej pogłębiła problemy związane z ochroną zdrowia w warunkach izolacji więziennej, szczególnie w zakresie współdziałania więziennej służby zdrowia z zakładami opieki zdrowotnej⁸⁵⁶. Minister Zdrowia pozostawił wystąpienie z dnia 7.VI.1999 r. bez odpowiedzi. Natomiast Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 7.VII.1999 r. wyjaśnił, że projekty przedmiotowych rozporządzeń przesłano Ministrowi

⁸⁵⁵ RPO/241886/97/VII

⁸⁵⁶ por. szerzej w części B. rozdziału.

Zdrowia do ostatecznej akceptacji jeszcze przed wejściem w życie nowej kodyfikacji karnej, jednak do tej pory nie doczekały się one uzgodnień. Dopiero w dniu 22.VI.1999 r. Minister Zdrowia w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości stwierdził, że przedłożone w ramach uzgodnień międzyresortowych projekty rozporządzeń nie mogą być akceptowane, bowiem nie uwzględniają nowych zasad funkcjonowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W tej sytuacji Rzecznik w wystąpieniu z dnia 12.X.1999 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów⁸⁵⁷ wskazał trwające od 7.IV.1997 r. starania o wydanie wskazanych rozporządzeń oraz niekompetencję i przewlekłość organów odpowiedzialnych za wykonanie tego zadania. Rzecznik zwrócił się do Premiera o spowodowanie podjęcia działań, które stworzą warunki właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do opieki medycznej.

W dniu 15.IX.1998 r. Rzecznik wystąpił do Izby Karnej Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepis art. 14 pkt 4 ustawy z 6.VI.1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny, przez udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy a jeżeli tak, to w jakim zakresie przy orzekaniu w sprawach o warunkowe zwolnienie ma zastosowanie przepis art. 4 § 1 Kk z 1997 r. nakazujący stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy⁸⁵⁸. W uzasadnieniu swojego wniosku Rzecznik wskazał⁸⁵⁹, że zastosowanie w praktyce przepisów nowego Kodeksu karnego powoduje, że korzystniejsze dla niektórych grup skazanych uregulowania Kk z 1969 r. w zakresie warunkowych zwolnień zostały zastąpione przez nowe rozwiązania, znacznie wydłużające okres kary, po upływie którego może nastąpić warunkowe zwolnienie. Dotyczy to w szczególności skazanych: młodocianych, za przestępstwa nieumyślne, sprawujących pieczę nad

⁸⁵⁷ RPO/241886/97/VII.

⁸⁵⁸ RPO/286910/98/VII.

⁸⁵⁹ pełne omówienie uzasadnienia wniosku zawarto w poprzedniej Informacji RPO, s. 304-305.

dzieckiem do lat 15, do której wykonania są obowiązani rodzice, kobiet, które w chwili orzekania o warunkowym zwolnieniu mają ukończone 60 lat, albo mężczyzn, którzy ukończyli 65 lat, odbywających karę 25 lat pozbawienia wolności oraz recydywistów, wobec których miał zastosowanie art. 4 ustawy z 12.VII.1995 r. o zmianie Kk⁸⁶⁰. W dniu 11.I.1999 r. Izba Karna Sądu Najwyższego w podjętej uchwale⁸⁶¹ stwierdziła, że w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem, w których kara nie została wykonana w zakresie orzekania o warunkowym przedterminowym zwolnieniu z odbycia reszty kary, stosuje się – od dnia 1.IX.1998 r. – przepisy Kodeksu karnego z 1997 r. Jednakże orzeczenia sądów wydane w tym przedmiocie przed 1.IX.1998 r. z zachowaniem przepisów dotychczasowych – są skuteczne.

Według informacji zawartych w pismach kierowanych do Rzecznika w praktyce sądowej istnieją rozbieżności co do interpretacji art. 161 § 3 Kkw. I tak jeden z sądów penitencjarnych stoi na stanowisku, iż termin 3 miesięcy, po upływie którego skazany może złożyć kolejny wniosek o warunkowe zwolnienie, należy liczyć od daty wydania postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, tj. – w wypadku zaskarżenia postanowienia sądu penitencjarnego do drugiej instancji – postanowienia sądu apelacyjnego. Taka interpretacja stawia jednak w gorszej sytuacji tych skazanych, którzy po odmowie udzielenia warunkowego zwolnienia przez sąd penitencjarny, korzystają z możliwości złożenia środka odwoławczego. W zależności bowiem od tego, jak długo trwa postępowanie odwoławcze przed sądem apelacyjnym, o taki czas przedłuża się dla skazanych okres, po upływie którego mogą wnieść kolejny wniosek o warunkowe zwolnienie. Może się więc nawet zdarzyć, że okres ten będzie dłuższy niż 6 miesięcy. Praktyka innych sądów penitencjarnych jest odmienna, co powoduje nierówne traktowanie skazanych znajdujących się

⁸⁶⁰ Dz.U. Nr 95, poz. 475.

⁸⁶¹ sygn. akt I KZP 15/98.

w takiej samej sytuacji prawnej. Trzymając się ściśle wykładni językowej sądy te uważają, że termin 3 miesiące, po upływie którego skazany może złożyć kolejny wniosek o warunkowe zwolnienie, trzeba liczyć od daty wydania postanowienia odmawiającego takiego zwolnienia przez sąd penitencjarny orzekający w pierwszej instancji, niezależnie od tego, czy skazany korzystał ze środka odwoławczego, czy też nie. W sytuacji tak odmiennych interpretacji, Rzecznik we wniosku z dnia 2.IX.1999 r. zwrócił się do Izby Karnej Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepis art. 161 § 3 Kkw⁸⁶². W dniu 24.XI.1999 r. skład siedmiu sędziów Izby Karnej SN w podjętej uchwale⁸⁶³ stwierdził, że przewidziany w § 3 art. 161 Kkw okres 3 miesiące, przed upływem którego nie rozpoznaje się wniosku skazanego lub jego obrońcy o warunkowe przedterminowe zwolnienie, biegnie od dnia wydania przez sąd penitencjarny postanowienia o odmowie warunkowego zwolnienia. Jednak w wypadku, gdy decyzję o odmowie warunkowego zwolnienia podjął sąd odwoławczy, uwzględniając zażalenie na postanowienie o warunkowym zwolnieniu, okres 3 miesiące biegnie od daty wydania postanowienia przez sąd odwoławczy.

B. Podstawowe zagrożenia praw i wolności osób przebywających w jednostkach penitencjarnych.

W 1999 r. pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatrzyli 3.310 nadesłanych do Biura RPO lub zebranych w trakcie wizytacji wniosków. Najczęściej stawiano zarzuty: złej opieki medycznej (22,8% skarg), niewłaściwego traktowania (19,9% skarg), odmowy przepustki, warunkowego zwolnienia lub przerwy w odbywaniu kary (17,7% skarg), złych warunków bytowych (10,2% skarg), osadzenia w jednostce odległej od miejsca zamieszkania (6% skarg).

⁸⁶² RPO/302912/99/VII.

⁸⁶³ sygn. akt I KZP 41/99.

W 1999 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili 44 wizytacje jednostek penitencjarnych⁸⁶⁴. Wizytacje obejmowały wszystkie podstawowe zagadnienia dotyczące sytuacji osób pozbawionych wolności w danej jednostce penitencjarnej (wizytacje pełne) albo miały charakter wizytacji problemowych, w czasie których badaniu poddano wybrane problemy penitencjarne (np. stosowanie przez funkcjonariuszy siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, wykonanie kary dyscyplinarnej osadzenia w celi izolacyjnej itp.). W trakcie wizytacji przeprowadzono bez udziału kadry więziennej 1.716 indywidualnych rozmów z osadzonymi. W oparciu o przygotowany wcześniej kwestionariusz, każdorazowo omawiano stan poszanowania podstawowych praw przysługujących osobom pozbawionym wolności.

W 1999 r. w dziesięciu aresztach śledczych odnotowano przeludnienie sięgające 110%. W odróżnieniu od 1998 r. problem zaludnienia aresztów śledczych ponad ustaloną przepisami normę 3 m² powierzchni celi na jednego więźnia staje się znowu aktualny (najbardziej w okręgu katowickim, gdzie przeludnienie występuje w 5 aresztach śledczych). Ciągłe jednym z największych problemów dla administracji jednostek jest utrzymanie posiadanych obiektów budowlanych w stanie sprawności eksploatacyjnej. W ocenie Centralnego Zarządu Służby Więziennej, nadal środki przeznaczane na ten cel zabezpieczają zaledwie 20% potrzeb, a dalsze niedofinansowanie prowadzi do konieczności wyłączenia z eksploatacji obiektów w złym stanie technicznym. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż Rzecznik już w trzeciej z kolei informacji rocznej wskazuje na narastanie opisanego problemu⁸⁶⁵. O pogorszeniu się warunków socjalno-bytowych w więzieniach świadczy przede wszystkim wzrastająca liczba skarg, kierowanych do Rzecznika w tym przedmiocie. Liczba skarg na złe warunki bytowe skazanych i tymczasowo

⁸⁶⁴ por. Załącznik Nr 8 niniejszej Informacji.

aresztowanych wzrosła z 6,2% ogółu rozpatrzonych w 1998 r. do 10,2% w 1999 r. Ponad jedną trzecią skarg z tej grupy uznano w całości lub w części za uzasadnione (niedostateczny dopływ światła dziennego do cel, nieszczelne okna i wadliwie funkcjonująca instalacja grzewcza, zły stan urządzeń sanitarnych, zawilgocenie cel, brak należycie zabudowanych kądek sanitarnych, wyeksploatowany sprzęt kwaterunkowy oraz wysoki stopień zużycia kocy, pościeli i ręczników). Utrzymują się trudności w realizacji przez więziennictwo ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁸⁶⁶ oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁸⁶⁷. Związane są one z brakiem możliwości osadzenia niepalących więźniów w odrębnych celach mieszkalnych aresztów śledczych i zakładów karnych typu zamkniętego.

W dniu 17.XI.1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o zniesienie ustalonego w wydanej przez niego Instrukcji Nr 3/98 obowiązku umieszczenia przez nadawcę paczki potwierdzenia uprawnienia osoby pozbawionej wolności do otrzymania paczki z żywnością w miejscu widocznym obok imienia i nazwiska oraz adresu odbiorcy⁸⁶⁸ ze względu na negatywne konsekwencje związane z napiętnowaniem w środowisku zamieszkania rodzin osadzonych. Swoje stanowisko Rzecznik oparł na wpływających w tej sprawie skargach osadzonych i ich rodzin. W odpowiedzi z dnia 10.XII.1998 r. Dyrektor Generalny SW zajął odmienne stanowisko. Rzecznik wystąpił więc w dniu 28.XII.1998 r. do Ministra Sprawiedliwości, mając w szczególności na uwadze potrzebę ochrony prawa rodzin osadzonych do prywatności⁸⁶⁹. W piśmie z dnia 8.III.1999 r.

⁸⁶⁵ por. Informacja RPO za okres od 8 maja 1997 r. do 7 maja 1998 r., s. 242 i n. oraz poprzednia Informacja RPO, s. 298 i n.

⁸⁶⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55.

⁸⁶⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 140, poz. 658.

⁸⁶⁸ RPO/289252/98/VII.

⁸⁶⁹ szczegółowo w poprzedniej Informacji RPO, s. 69 i n.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że w dniu 1.III.1999 r. Dyrektor Generalny SW podpisał instrukcję w sprawie zmiany trybu otrzymywania paczek z żywnością przez skazanych i tymczasowo aresztowanych, która uwzględnia wszystkie sugestie zawarte w wystąpieniu Rzecznika.

Wśród skarg kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności przeważają zarzuty dotyczące sprawowanej w jednostkach penitencjarnych opieki medycznej. W 1999 r. stanowiły one 22,8% ogółu rozpatrzonych skarg. Około 75% ogółu skarg na opiekę medyczną osób osadzonych podjęto do prowadzenia.

Wprowadzona w 1999 r. reforma powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych pogłębiła problemy związane z ochroną zdrowia w warunkach izolacji więziennej, szczególnie w zakresie współdziałania więziennej służby zdrowia z zakładami opieki zdrowotnej. Z wniosków kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności oraz wizytacji przedstawicieli Biura RPO w aresztach śledczych i zakładach karnych wynika, iż zarówno kierownictwa jednostek penitencjarnych, jak i pracownicy więziennej służby zdrowia, są zdezorientowani co do rodzaju i wysokości ponoszonych opłat za świadczenia realizowane przez placówki powszechnej opieki zdrowotnej na rzecz skazanych i tymczasowo aresztowanych. Zgodnie z wytycznymi Centralnego Zarządu SW dyrektorzy jednostek penitencjarnych mają domagać się od nich świadczenia, bezpłatnej opieki lekarskiej dla osób pozbawionych wolności. Placówki te natomiast żądają uiszczenia pełnej odpłatności za usługi świadczone osadzonym, odmawiając wykonania badań lub leczenia, jeżeli administracja więzienna nie zobowiąże się wcześniej do wniesienia wymaganej opłaty. W wielu przypadkach administracje zakładów karnych i aresztów śledczych, chcąc uniknąć ponoszenia opłat za badania i konsultacje wykonane w pobliskim zakładzie opieki zdrowotnej, przewoziły w tym celu osadzonych do znacznie dalej położonego szpitala

więziennego. Nieraz koszty takiego transportowania przewyższały kwotę wymaganą za wykonanie badania lub konsultacji na miejscu. Mając powyższe na uwadze Rzecznik w wystąpieniach z dnia 7.VI.1999 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o wydanie na podstawie Kkw rozporządzeń, które powinny stworzyć warunki właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do opieki medycznej⁸⁷⁰. Treść odpowiedzi udzielonej przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w piśmie z dnia 7.VII.1999 r. była jednak niezadowolająca, a z resortu zdrowia Rzecznik nie uzyskał żadnej odpowiedzi. W piśmie z dnia 12.X.1999 r. Rzecznik poinformował o całej sytuacji Prezesa Rady Ministrów. W odpowiedzi z dnia 31.XII.1999 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że nadal trwają prace nad aktami prawnymi, które określą zasady udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności oraz tryb współdziałania w tym zakresie publicznej i więziennej służby zdrowia. W odpowiedzi tej nie określono jednak terminu zakończenia wskazanych prac legislacyjnych.

Kodeks karny wykonawczy z 1997 r. wprowadził do praktyki trzy systemy wykonywania kary pozbawienia wolności, różniące się od siebie zakresem stosowanych środków i metod resocjalizacyjnego oddziaływania na skazanych. Najszerzej stosowanym w praktyce stał się system programowanego oddziaływania, który wybrało 65% ogółu skazanych. W systemie zwykłym karę odbywało 29%, a w systemie terapeutycznym 6% skazanych (stan na 31.XII.1999 r.). Z wniosków kierowanych do Rzecznika przez osoby pozbawione wolności oraz z przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO wizytacji zakładów karnych wynika, iż praktyka stosowania systemów odbywania kary budzi jeszcze wiele zastrzeżeń i wymaga ciągłego doskonalenia. Najwięcej uwag dotyczy działań związanych z realizacją metod i środków w ramach systemu programowanego oddziaływania. Podnosi się w szczególności, iż niekiedy

⁸⁷⁰ RPO/241886/97/VII.

programy opracowywane są przez administrację zakładu karnego bez udziału skazanych, których one dotyczą, są sporządzane wg wcześniej przyjętego dla jednej lub kilku jednostek penitencjarnych schematu, przez co nie uwzględniają indywidualnych potrzeb skazanych. Zwraca się również uwagę, że administracja zakładu karnego nie zawsze tworzy skazanym warunki sprzyjające wypełnieniu ustalonych w programach zadań (np. w zakresie kontaktów z osobami bliskimi, zatrudnienia, nauczania, świadczenia pomocy postpenitencjarnej).

Według stanu na koniec grudnia 1999 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano odpłatnie 19,9% osadzonych. Podobnie jak w poprzednich latach, sytuacja ta znalazła odbicie w ponad stu skargach skierowanych do Rzecznika, w których skazani wskazywali przede wszystkim na skutki, jakie powoduje pozostawanie bez zatrudnienia (brak możliwości spłaty zobowiązań alimentacyjnych, świadczenia pomocy rodzinie, zakupu przedmiotów bieżącego użytku, odłożenia kwot potrzebnych po zwolnieniu z zakładu karnego, przymusowa bezczynność w celi). W swoich skargach osadzeni koncentrowali się przede wszystkim na braku warunków do całkowitego lub częściowego wywiązywania się z ciążących na nich zobowiązań finansowych oraz na przymusowej bezczynności. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się w czasie odbywania kary osoby, którym brak zatrudnienia uniemożliwia spłatę zasądzonych zobowiązań alimentacyjnych. Są wśród nich skazani, którzy trafiają do więzienia właśnie z powodu uchylania się na wolności od realizacji obowiązku alimentacyjnego. Według stanu na koniec grudnia 1999 r. we wszystkich jednostkach penitencjarnych przebywało 9.974 osadzonych zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych. Z tej grupy zatrudnieniem odpłatnym w czasie odbywania kary objętych było 4.569 skazanych (tj. 45,8% ogółu zobowiązanych). Średnia rata alimentacyjna wyniosła 133 zł. Rzecznik zwrócił uwagę, iż w dziedzinie zatrudnienia więźniów nie przyniosły poprawy sytuacji instrumenty w postaci zwolnień

i preferencji dla podmiotów zatrudniających skazanych, jakie wprowadzono w życie przed dwoma laty na mocy ustawy z dnia 28.VIII.1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności⁸⁷¹. Potrzebne są nowe przedsięwzięcia organizacyjne i legislacyjne, które przyniosą zmiany w tym zakresie. Wyniki ukierunkowanych badań przeprowadzonych w ostatnim kwartale 1999 r. przez pracowników Biura RPO w 52 jednostkach penitencjarnych posłużą Rzecznikowi do formułowania dalszych interwencji w sprawie ustalenia warunków sprzyjających zatrudnieniu osób pozbawionych wolności⁸⁷².

Ustalenia podejmowane w wyniku działań Rzecznika pozwalają stwierdzić, że w więziennictwie – generalnie rzecz biorąc – utrzymuje się atmosfera sprzyjająca właściwej pracy penitencjarnej. Tylko w niektórych jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura RPO zetknęli się z pojedynczymi i przejściowymi przypadkami wrogości osadzonych w stosunku do Służby Więziennej. Dotyczyły one okoliczności podejmowanych wobec osadzonych decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym, zastosowaniu siły fizycznej i środków przymusu bezpośredniego, złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców. Pomimo to skargi na niewłaściwe traktowanie osób pozbawionych wolności przez Służbę Więzienną stanowiły blisko 20% ogółu rozpatrzonych spraw z zakresu omawianej problematyki. Obok wskazanych wyżej zarzutów, w 38 przypadkach wysunięto zarzuty nadużycia siły fizycznej lub pobicia przez funkcjonariuszy. Sprawy te kierowane były do zbadania przez prokuraturę. Wszystkie kończyły się odmową ścigania, bądź umorzeniem postępowania z powodu niestwierdzenia przestępstwa. Skargi na niewłaściwe traktowanie dotyczyły również dyskryminowania w zakresie przepustek i wniosków o warunkowe zwolnienie, odmowy zatrudnienia, uchybień przy przeszukiwaniu cel, niewłaściwego postępowania z korespondencją i

⁸⁷¹ Dz.U. Nr 123, poz. 777.

⁸⁷² por. RPO/280034/98/VII.

depozytami, nieuzasadnionej odmowy przeniesienia do innej jednostki, zwłaszcza położonej bliżej miejsca zamieszkania rodziny oraz braku należytej ochrony przed agresją współwięźniów. W znacznej liczbie tych przypadków (42%) Rzecznik nie podejmował sprawy ustalając, że nie nastąpiło naruszenie prawa, gdyż chodziło o decyzję uznaniową, odpowiednio uzasadnioną (np. dotyczącą przetransportowania, odmowy udzielenia przepustki), stwierdzając dopuszczalność tylko kontroli sądowej (np. zarzuty związane z ukaraniem dyscyplinarnym, zaliczeniem do więźniów niebezpiecznych, zakwalifikowaniem do określonego systemu wykonania kary, wnioskowaniem o warunkowe zwolnienie) lub brak obiektywnych możliwości spełnienia żądań więźnia (np. skierowania do zatrudnienia). W grupie spraw podjętych za chociażby częściowo słuszne uznano 7% skarg. Dotyczyły one: zagubienia depozytu, niewłaściwego traktowania skazanego lub jego rodziny w czasie widzenia, używania niewłaściwych form zwracania się do osadzonego, braku działań związanych z udzieleniem pomocy postpenitencjarnej, niewłaściwych warunków transportowania skazanych.

W 1999 r., wg danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej, ujawniono w jednostkach penitencjarnych 70 przypadków zgwałceń lub znęcania się nad więźniami, których sprawcami było 167 współosadzonych (w 1998 r. – 49 przypadków i 122 sprawców). W tym samym okresie odnotowano na terenie aresztów śledczych i zakładów karnych 482 bójki i pobicia, w których uczestniczyło 841 osadzonych (w 1998 r. – 470 przypadków i 810 uczestników). Z przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO czynności sprawdzających wynika, że ofiarami aktów przemocy są najczęściej osadzeni, których z różnych względów trzeba chronić przed agresją pozostałych więźniów (są to osoby, które popełniły przestępstwa uznane według zasad podkultury więziennej za hańbiące, są biernymi homoseksualistami lub za takich zostały w więzieniu uznane, naraziły się uczestnikom podkultury więziennej, obciążły kogoś w

postępowaniu karnym swoimi zeznaniami, pracowały w organach porządku prawnego lub z nimi współpracowały, są fizycznie słabe lub życiowo nieporadne). Do Rzecznika trafiło w 1999 r. 28 skarg poszkodowanych. Żalili się oni zarówno na wyrażaną w różnych formach agresję ze strony współwięźniów, jak i niejednokrotnie na brak należytych działań ochronnych, które powinna podejmować administracja penitencjarna. Występują też przypadki postępowań karnych, które dowodzą, że czasem nie udaje się zapobiec nawet bardzo drastycznym formom agresji wobec współwięźniów. Ustalenia dokonane przez pracowników Biura RPO w trakcie przeprowadzanych w jednostkach penitencjarnych czynności sprawdzających potwierdzają, że Służba Więzienna podejmuje różne przedsięwzięcia ochronne, które mają zapobiec agresji w stosunku do takich osadzonych. Stosowane metody polegają przede wszystkim na ukrywaniu przed współosadzonymi okoliczności, które powodują agresję z ich strony, a także umieszczaniu zagrożonych w osobnych celach i oddziałach przy równoczesnym organizowaniu oddzielnych zajęć kulturalno-oświatowych, spacerów, kąpieli itp. Rozmowy z poszkodowanymi wykazują, iż niejednokrotnie z obawy przed brakiem właściwej ochrony funkcjonariuszy SW, rezygnują oni z niektórych przysługujących im uprawnień i zajęć poza celą mieszkalną.

Przedmiotem badań podejmowanych w latach 1998 i 1999 przez pracowników Biura RPO w różnych regionach kraju była również ocena poszanowania praw osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji. Wyniki przeprowadzonych czynności sprawdzających upoważniają do stwierdzenia, iż w porównaniu do treści ustaleń poczynionych w latach 1989 i 1990, wiele rażących nieprawidłowości wówczas ujawnionych obecnie nie występuje w ogóle lub w tak dużym nasileniu.

Pomimo znacznego polepszenia warunków funkcjonowania policyjnych izb zatrzymań, czynności sprawdzające wykazały występowanie w szeregu z nich nieprawidłowości, które naruszały bądź mogły prowadzić do naruszenia praw osób zatrzymanych. Dlatego też każdorazowo z wynikami wizytacji zapoznawani byli właściwi komendanci wojewódzcy Policji oraz Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej Komendy Głównej Policji. Nie wszystkie jednak podniesione przez przedstawicieli Rzecznika problemy działalności izb zatrzymań, zwłaszcza natury finansowej i legislacyjnej, są możliwe do rozwiązania przez poszczególne jednostki organizacyjne Policji.

Z poczynionych ustaleń wynika, że najwięcej trudności mają policyjne izby zatrzymań z zapewnieniem właściwych warunków bytowych osadzenia. Stwierdzono w tym zakresie następujące nieprawidłowości: brak odpowiedniej temperatury pomieszczeń mieszkalnych lub ich właściwego wietrzenia, niewystarczający dopływ do pomieszczeń światła dziennego oraz oświetlenia sztucznego, użytkowanie wspólnych (dwuosobowych i trzyosobowych) podestów do spania, nieskanalizowanie cel, udostępnienie wspólnego mydła i ręcznika dla wszystkich zatrzymanych w izbie, niedostateczne wyposażenie pomieszczeń w wymagany przepisami sprzęt, w tym sprzęt pierwszej pomocy, trudności w utrzymaniu porządku i higieny w pomieszczeniach izby, czystości pościeli, koców oraz materacy dla zatrzymanych. Według komendantów komend i komisariatów Policji, którym podlegają izby zatrzymań, dla wielu izb zostały już wcześniej sporządzone programy modernizacyjne. Dotychczas nie zostały one jednak zrealizowane z uwagi na brak środków finansowych na ten cel. Sytuacja taka powoduje na przykład, że nie wszystkie izby uzyskują zgodę wojewódzkiego inspektora sanitarnego na dalsze użytkowanie swoich pomieszczeń.

Znaczny odsetek wśród przebywających w izbach zatrzymań stanowią osoby w stanie nietrzeźwości. Niektóre z wizytowanych jednostek Policji

nie posiadają pomieszczeń przystosowanych do przetrzymywania tych osób, a personelowi izb brakuje kwalifikacji do sprawowania nad nimi opieki.

Wiele krytycznych uwag odnoszono w trakcie czynności sprawdzających do sposobu prowadzenia dokumentacji zatrzymań. W szczególności, z powodu niedbałego wypełniania dokumentacji przez funkcjonariuszy Policji trudno było w sposób jednoznaczny stwierdzić, jak długo trwało zatrzymanie i czy nie przekroczone ustawowego czasu jego trwania. Pomimo tego, w kilku przypadkach odnotowano przekroczenie dopuszczalnego czasu trwania zatrzymań (odpowiednio 48 i 72 godzin).

Stwierdzono pojedyncze przypadki procesowych zatrzymań (w trybie art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji⁸⁷³) tymczasowo aresztowanych w pomieszczeniach tych jednostek, które nie zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.V.1998 r., jako te, w których mogą być odrębnie umieszczeni tymczasowo aresztowani i skazani.

Z rozmów przeprowadzonych z osobami zatrzymanymi wynikało, iż najczęściej nie były one świadome swoich uprawnień i obowiązków w czasie umieszczenia w jednostce organizacyjnej Policji. Przepisy zawarte w aktach prawnych, które odnoszą się do zatrzymania, nie regulują bowiem całościowo sposobu, w jaki ma następować jego wykonywanie w pomieszczeniach Policji, nie nakazują również wydania przez właściwy organ Regulaminu wykonywania zatrzymania. Sytuacja taka dotyczy najliczniej umieszczanych w izbach osób zatrzymanych na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 (zatrzymania procesowe) oraz art. 15 ust. 1 pkt 3 (zatrzymania porządkowe) ustawy o Policji, z wyłączeniem tymczasowo aresztowanych i odbywających karę pozbawienia wolności. Wobec tych dwóch ostatnio wymienionych grup stosuje się w czasie zatrzymania w

jednostkach Policji przepisy Kodeksu karnego wykonawczego oraz odpowiednio Regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania albo Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności. W wielu izbach, wyznaczonych na mocy rozporządzenia do przetrzymywania takich osób, zarówno zatrzymani jak i funkcjonariusze nie dysponowali tekstami wymienionych aktów prawnych. W praktyce wskazanej wyżej luki w prawie nie wypełnia Rozkaz Nr 7/94 z dnia 10.XI.1994 r. Komendanta Głównego Policji, który wprowadził do stosowania służbowego Instrukcję w sprawie pełnienia służby przez policjantów w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia. Instrukcja ta ma jednak charakter zakresu czynności i obowiązków dla funkcjonariuszy Policji, pełniących służbę w izbach zatrzymań. Nie może więc stanowić podstawy do tworzenia regulaminu wykonywania zatrzymania. Mając na uwadze opisaną sytuację, Rzecznik w dwóch odrębnych wystąpieniach z dnia 1.III.1999 r.⁸⁷⁴ zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uregulowanie sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji oraz do Komendanta Głównego Policji o ustosunkowanie się do przedstawionych powyżej wniosków. Treść odpowiedzi udzielonych przez te organy była niezadowolająca. W przesłanym Rzecznikowi piśmie z dnia 30.III.1999 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie odniósł się jednoznacznie do propozycji wprowadzenia przepisu ustawowego, który nałożyłby na niego obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, regulaminu wykonywania zatrzymania osób w jednostkach organizacyjnych Policji. Ponadto Minister nie uznał słuszności wniosku odnoszącego się do braku wykonania delegacji zawartej w art. 42 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w części związanej z określeniem trybu doprowadzenia osób w stanie nietrzeźwości

⁸⁷³ Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

⁸⁷⁴ RPO/283164/98/VII.

do jednostek Policji, organizacji opieki nad tymi osobami oraz zasad ustalania opłat związanych z takim doprowadzeniem i pobytem. Użyta w odpowiedzi argumentacja, iż wskazany obowiązek delegacyjny wypełnia rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23.X.1996 r. w sprawie trybu doprowadzenia osób w stanie nietrzeźwości, organizacji izb wytrzeźwień i zakresu opieki zdrowotnej oraz zasad ustalania opłat związanych z doprowadzeniem i pobytem w izbie wytrzeźwień⁸⁷⁵ nie może być zaakceptowana. Zarówno bowiem treść cytowanego rozporządzenia, jak i zakres kompetencji organu, który je wydał, wskazują, iż zawarte tam przepisy nie mają zastosowania do policyjnych izb zatrzymań. Sposób postępowania z przebywającymi w izbach zatrzymań osobami nietrzeźwymi oraz tryb przygotowania pracowników izb do sprawowania opieki nad takimi osobami wymaga – zdaniem Rzecznika – pilnego uregulowania.

Opisana sytuacja w policyjnych izbach zatrzymań wskazywała, że usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości, które naruszają lub mogą prowadzić do naruszenia praw osób zatrzymanych, zostało odłożone na bliżej nie określony czas. Dlatego też Rzecznik w piśmie z dnia 23.IV.1999 r.⁸⁷⁶ zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie podjęcia działań, które przyczynią się do rozwiązania powyższego problemu. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że uzasadnione jest poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które przyniosą w efekcie poprawę w zakresie poszanowania praw obywatelskich osób zatrzymanych w pomieszczeniach Policji. Do rozważenia byłoby np. powierzenie prowadzenia izb zatrzymań służbie podległej Ministrowi Sprawiedliwości, która nie zajmuje się prowadzeniem postępowań karnych i dla której wykonywanie zatrzymań byłoby zadaniem podstawowym. Minister Spraw Wewnętrznych i

⁸⁷⁵ Dz.U. Nr 129, poz. 611.

⁸⁷⁶ RPO/283164/98/VII.

Administracji w piśmie z dnia 22.VI.1999 r. poinformował Rzecznika o trwających w Komendzie Głównej Policji intensywnych pracach nad przygotowaniem projektu rozporządzenia MSWiA w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać pomieszczenia w jednostkach organizacyjnych Policji przeznaczone dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, w sprawie regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach oraz powiadomił, że projekt nowelizacji ustawy o Policji w zakresie dotyczącym upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydania takiego rozporządzenia został już opracowany i znajduje się w fazie uzgodnień wewnątrzresortowych. Odnośnie zgłoszonych przez Rzecznika wniosków i zastrzeżeń dotyczących niewłaściwych warunków bytowych, jakie występują w policyjnych izbach zatrzymań, Minister stwierdził, że ich usuwanie wymaga czasu i odpowiednio wysokich środków finansowych. Jednocześnie poinformował, że wszyscy komendanci wojewódzcy Policji zostali zobowiązani do kontroli stanu pomieszczeń dla zatrzymanych oraz podjęcia działań w celu usunięcia nieprawidłowości w zakresie przestrzegania praw przysługujących osobom zatrzymanym, zapewnienia im bezpieczeństwa i właściwych warunków pobytu.

W roku 1999 kontynuowano analizę warunków i możliwości wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę. Badaniami objęto zarówno praktykę stosowaną w czasie obowiązywania Kodeksu karnego z 1969 r., jak również stan ukształtowany przez nową kodyfikację karną oraz Kodeks wykroczeń. Przy analizie sytuacji bieżącej wzięto przede wszystkim pod uwagę zakres realizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25.VIII.1998 r. w sprawie wyznaczania zakładów pracy, w których jest

wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna orzeczona w zamian za nieściągalną grzywnę⁸⁷⁷.

W praktyce wykonywania kary ograniczenia wolności oraz zmiany nieściągalnej grzywny na pracę społecznie użyteczną największe problemy realizacyjne sprawiało znalezienie (skazanemu lub przez skazanego) właściwie zorganizowanego zatrudnienia. Zebrane dane wskazują, że sytuacja taka występuje obecnie na obszarze właściwości miejscowej większości sądów okręgowych w Polsce. Są rejony kraju, gdzie od lat nie wykonuje się kary ograniczenia wolności, bowiem na danym terenie nie uruchomiono w tym czasie w komunalnych zakładach pracy stanowisk, na których mogłaby być wykonywana praca wskazana przez sąd. Z podjętych ustaleń wynika, że największe problemy z wykonywaniem kary ograniczenia wolności w tych formach występują w dużych aglomeracjach miejskich (Warszawa, Łódź, Lublin, Katowice i Bielsko Biala). Prezesi tamtejszych sądów rejonowych dotychczas nie otrzymali od organów samorządu terytorialnego wykazów komunalnych zakładów pracy, w których wykonywane są te kary, lub otrzymali je ze znacznym opóźnieniem. Na terenie całego kraju mają miejsce z różnym nasileniem przypadki odmowy zatrudniania skazanych, również w wyznaczonych przez organy samorządów komunalnych zakładach pracy. Skutkiem tego jest długotrwałe oczekiwanie licznych grup skazanych na ustalenie miejsca pracy. Zdaniem prezesów niektórych sądów, wiele miast i gmin nie jest przygotowanych do wykonywania zadań związanych z realizacją kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej. Istnieje więc obawa, że te instytucje prawa karnego wkrótce przestaną funkcjonować w praktyce. Dlatego też przychylają się oni do stanowiska wyrażonego przez przedstawicieli samorządów miast i gmin, zgodnie z którym wykonywanie przez samorządy orzeczonych kar powinno być zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, bądź w oparciu o odrębną ustawę, bądź

⁸⁷⁷ Dz.U. Nr 113, poz. 720.

porozumienie zawarte z tymi organami przez wojewodów. Źródłem takich postulatów są wykazywane przez samorzady trudności finansowe. W budżetach miast i gmin brakuje środków, którymi samorzady mogłyby wspomóc placówki użyteczności publicznej w tworzeniu miejsc pracy dla skazanych. Z kolei kierownicy komunalnych zakładów pracy odmawiając zatrudnienia skazanych podnoszą, iż przysługujące im z tego tytułu ulgi podatkowe nie są wystarczające i nie rekompensują poniesionych nakładów (badań lekarskich, odzieży roboczej, ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków, opłacania pracowników nadzorujących). Nieprawidłowości występują również przy realizacji zatrudnienia skazanych. Niektóre urzędy lub zakłady pracy nieterminowo informują sądy o przebiegu tej formy kary lub kuratorów sądowych o wypadkach uchylania się skazanych od pracy. Z drugiej strony, sądy nie zawsze w odpowiednim czasie reagują na zgłaszane przypadki uchylania się skazanych od zatrudnienia. Nadal aktualne były wyniki badań sondażowych przeprowadzonych w 1997 r. przez pracowników Biura RPO, które wykazały, że dla właściwego wykonywania kar i środków karnych, w tym kary ograniczenia wolności, pierwszorzędne znaczenie ma usprawnienie funkcjonowania kurateli sądowej dla dorosłych. Rzecznik wykorzystał je w skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wystąpieniu z dnia 23.III.1998 r.⁸⁷⁸, wskazując na potrzebę przyspieszenia zmiany kurateli na zawodowo-społeczną i zwiększenia liczby kuratorów zawodowych, modyfikacji systemu ich szkolenia. Niestety, poprawa w tym zakresie nie nastąpiła, co odbija się negatywnie także na poziomie sprawowanej przez kuratorów kontroli wykonania kary ograniczenia wolności. W ocenie Rzecznika, występujące od wielu lat w różnych rejonach kraju zaniedbania związane z przygotowaniem warunków do wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej budzą poważny niepokój. Omawiane kary nie znajdują bowiem tak

⁸⁷⁸ RPO/252900/97/VII.

szerokiego zastosowania, jak wynikałoby to z przepisów Kodeksu karnego. Należy liczyć się z sytuacją, że wskutek błędów popełnianych w ich wykonywaniu, coraz liczniejsza grupa sędziów i prokuratorów przestaje być w pełni przekonana do skuteczności tych kar.

Mając na uwadze opisane powyżej ustalenia Rzecznik w piśmie z dnia 5.VII.1999 r.⁸⁷⁹ zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie podjęcia działań, które przyczynią się do poprawy funkcjonowania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian nieściągalnej grzywny. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z dnia 27.VIII.1999 r. przedstawił Rzecznikowi trudności, jakie występują po stronie pracodawcy przy zatrudnianiu osób odbywających karę we wskazanych formach. Z nadesłanych do resortu sprawiedliwości informacji wynika, że prezesi sądów rejonowych wystąpili do właściwych organów samorządu terytorialnego o wyznaczenie odpowiednich komunalnych zakładów pracy, jednakże część zakładów i małe gminy odmówiły zatrudnienia skazanych ze względu na brak środków. Wobec powyższego prezesi sądów rejonowych zostali zobligowani do podejmowania wszelkich działań, zmierzających do pozyskania odpowiednich zakładów pracy, instytucji i organizacji niosących pomoc charytatywną, względnie reprezentujących społeczność lokalną, w których za ich zgodą mogłaby być wykonywana kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna. W działaniach tych uczestniczą również kuratorzy sądowi, posiadający rozeznanie na danym rynku pracy (od 1.IX.1998 r. zawodowy kurator sądowy stał się organem wykonującym orzeczenia sądu, a w zakresie kary ograniczenia wolności jest odpowiedzialny za organizację i kontrolę wykonania kary). W odpowiedzi powołano się na informacje z Ministerstwa Sprawiedliwości, że resort ten od kilku lat podejmuje działania na rzecz zmiany modelu funkcjonowania

kurateli ze społeczno-zawodowego na zawodowo-społeczny. W zreformowanym modelu w pionie kurateli sądowej dla osób dorosłych funkcjonuje już 27 okręgów sądowych. W starym modelu kurateli społeczno-zawodowej pozostaje nadal 15 okręgów sądowych. Zdaniem resortu sprawiedliwości, w najbliższym czasie powinno dokonać się reformy kurateli również i w tych okręgach. Będzie to jednak determinowane możliwościami finansowymi budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości. W ocenie Podsekretarza Stanu w MSWiA, pomimo przedstawionych problemów w zdecydowanej większości okręgów sądowych (40) zapewniona jest wykonalność orzeczeń kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej. Pewne trudności mogą wystąpić w niektórych sądach rejonowych w okręgu: warszawskim, katowickim, łódzkim i lubelskim. Zgodnie z deklaracją Ministerstwa Sprawiedliwości, resort ten będzie podejmował działania zmierzające do zapewnienia wykonalności wszystkich orzeczeń sądów.

22. Rewindykacje finansowe, waloryzacje, oprocentowanie pożyczek i depozytów

W 1999 r. – wobec nieuchwalenia przez Sejm RP ustawy reprivatyzacyjnej – wszystkie problemy w tej materii opisane w Informacji za 1998 r. pozostały aktualne⁸⁸⁰.

Rzecznik kontynuował wystąpienia w sprawie rozliczeń Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1.IX.1939 r. przez Państwo lub samorząd terytorialny w związku z zaniechaniem obsługi tych papierów, a także roszczeń z tytułu przymusowego zdeponowania przez obywateli polskich w latach 1945-1946 w polskich instytucjach

⁸⁷⁹ RPO/274907/98/VII.

⁸⁸⁰ por. s. 216-222.

bankowych marek niemieckich III Rzeszy oraz złotych Banku Emisyjnego w Krakowie z okresu okupacji, niewypłacania oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niedokonania odpowiedniej wymiany banknotów Banku Polskiego emitowanych do 1939 r. W dniu 11.V.1999 r. Rzecznik ponownie wystąpił do Wicepremiera⁸⁸¹ z prośbą o poinformowanie o podjętych działaniach w przedmiotowej sprawie. W odpowiedzi został poinformowany, iż kwestie dotyczące roszczeń posiadaczy przedwojennych obligacji są przedmiotem dalszych analiz ze strony Ministerstwa Finansów, jednakże ze względu na istniejące przeszkody natury faktycznej i prawnej nie można bliżej określić terminu uregulowania tej sprawy. Odnośnie pozostałych roszczeń przedstawionych w wystąpieniu, w ocenie Ministerstwa Finansów, “najbardziej właściwą instytucją (ze względów na merytorycznych), która mogłaby podjąć działania mające na celu uregulowanie tych kwestii jest Narodowy Bank Polski”. W dniu 17.VIII.1999 r. Rzecznik zwrócił się do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o zajęcie stanowiska w tej sprawie⁸⁸². W odpowiedzi Prezes Narodowego Banku Polskiego podzielając stanowisko Rzecznika o konieczności ustawowego uregulowania omawianych roszczeń wskazał, iż dokonanie odpowiednich szacunków i wyliczeń finansowych z tym związanych należy do rządu, zaś najwłaściwszym miejscem zamieszczenia regulacji na ten temat byłaby ustawa reprivatyzacyjna, ale wniosek NBP o uwzględnienie omawianych roszczeń w projekcie tej ustawy nie został uwzględniony.

W sprawie waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach Rzecznik otrzymywał liczne skargi od byłych spółdzielców, którym wstrzymywano wypłatę ich udziałów. Wnioskiem z dnia 25.XI.1998 r. Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego⁸⁸³ o stwierdzenie, że art. 1 ustawy z dnia 16.VII.1998 r. o zmianie ustawy o waloryzacji

⁸⁸¹ RPO/287500/98/VI.

⁸⁸² RPO/227317/98/VI.

udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw⁸⁸⁴, poprzez dodanie w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw⁸⁸⁵ zdania: “ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa” - narusza art. 2 Konstytucji RP, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i art. 64 Konstytucji RP⁸⁸⁶. Trybunał orzekł⁸⁸⁷, że w zakresie, w jakim wprowadził on do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw zdanie: “Ustalone w nim terminy stosuje się bez względu na datę ustania członkostwa” jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiającymi nakaz ochrony słusznie nabytych praw majątkowych, przez to, że ogranicza on prawo do wypłaty kwot udziałów przeniesionych z funduszu zasobowego w odniesieniu do tych byłych członków spółdzielni, którzy nabyli to prawo przed zmianami statutów spółdzielni dokonаныmi na podstawie art. 5 ust. 1 zd. 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 7.VII.1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W dniu 9.II.1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁸⁸⁸, wskazując na potrzebę zmiany dotychczasowego modelu funkcjonowania depozytu sądowego tak, aby środki pieniężne oddane do depozytu podlegały oprocentowaniu. Taki sposób deponowania nie powodowałby szkód po stronie wierzyciela (co wskazują skarżący się w listach do Rzecznika), jakie mogą nastąpić na skutek przechowywania pieniędzy na nie oprocentowanym koncie. Do

883 RPO/298980/98/VI.

884 Dz.U. Nr 108, poz. 683.

885 Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.

886 por. szersze uzasadnienie wniosku w poprzedniej Informacji RPO, s. 219-221.

887 wyrok z dnia 13.IV.1999 r., sygn. akt K. 36/98.

888 RPO/290002/98/IV.

końca 1999 r. mimo ponaglenia, Rzecznik nie uzyskał stanowiska Ministra Sprawiedliwości w tej sprawie.

Ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, że w okresie od 1 do 25.VII.1998 r. doszło do znacznego i niczym nieuzasadnionego pogorszenia sytuacji obywateli występujących z wnioskami o dokonanie wpisów hipotek z tytułu udzielanych kredytów, gwarancji i poręczeń. Do 1.VII.1998 r. osoby składające takie wnioski korzystały z niższej niż ustalona na ogólnych zasadach stawki wpisu sądowego w oparciu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.IV.1992 r. w sprawie określenia ulgowych stawek opłat sądowych oraz zwolnienia od tych opłat w sprawach o zabezpieczenie należności z tytułu udzielonych kredytów, gwarancji i poręczeń⁸⁸⁹. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie ustawy Prawo bankowe z 1989 r. i obowiązywało jeszcze przez 6 miesięcy po wejściu w życie Prawa bankowego z 1997 r., aby w tym czasie mogły zostać wydane nowe przepisy wykonawcze. Nowe rozporządzenie w tym samym przedmiocie wydane w dniu 30.VI.1998 r. weszło w życie dopiero 25.VII.1998 r. Opóźnienie w wydaniu nowych przepisów wykonawczych spowodowało konieczność stosowania przepisów ogólnych o wysokości wpisów w sprawach cywilnych, mniej korzystnych dla obywateli. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Sprawiedliwości⁸⁹⁰ o zainteresowanie się przedstawionym zagadnieniem i przekazanie swojego stanowiska. Mimo ponaglenia odpowiedzi od Ministra Sprawiedliwości Rzecznik do końca 1999 r. nie otrzymał.

Na podstawie sygnałów docierających z prasy⁸⁹¹ Rzecznik po raz kolejny zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości⁸⁹² na problem lichwy. Sygnały z mediów wskazują bowiem na znaczną skalę tego zjawiska,

⁸⁸⁹ Dz.U. Nr 33, poz. 145.

⁸⁹⁰ pismem z dnia 5.V.1999 r. – RPO/304563/99/IV.

⁸⁹¹ np. Przegląd Tygodniowy Nr 7 z 1999 r.

⁸⁹² w piśmie z dnia 2.III.1999 r. – RPO/295010/98/IV.

mimo stabilizowania się sytuacji gospodarczej. Tymczasem, mimo że Rada Ministrów posiada uprawnienie do ustalania maksymalnej wysokości odsetek umownych, odsetki takie nie są ustalane od listopada 1989 r. W ocenie Rzecznika zasada swobody umów nie może oznaczać całkowitej dowolności, zwłaszcza jeśli oprocentowanie pożyczki wynosi od 3 do 5% dziennie. Rzecznik powołał się przy tym na ustawodawstwo przedwojenne i innych krajów Europy. Odpowiadając na wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdził, że w ocenie Ministerstwa nie zachodzi obecnie potrzeba ustalania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów maksymalnej wysokości odsetek umownych. Badania praktyki sądowej i prokuratorskiej wskazują bowiem na marginalność zjawiska lichwy. Ponadto, zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, w Kodeksie cywilnym istnieją przepisy, dzięki którym sądy mogą korygować wielkość zobowiązań pieniężnych ustalonych przez strony (np. art. 5, art. 58 § 2, art. 388 Kc), co przy stabilizującej się gospodarce powinno być instrumentem wystarczającym do walki z lichwą. Rzecznik nie podziela tej oceny, zwłaszcza co do rzeczywistych możliwości korygowania przez sądy wysokości wzajemnych świadczeń stron w oparciu o przytoczone przepisy Kc. Ustalanie odsetek maksymalnych jest instrumentem polityki społeczno-gospodarczej, który zastosować może tylko Rada Ministrów. Stanowisko Rzecznika może mieć w tej sytuacji wyłącznie perswazyjny charakter.

23. Współpraca RPO z innymi organami państwa

W 1999 r. Rzecznik skierował do Parlamentu i jego organów 20 wystąpień problemowych (18 – do Sejmu i 2 do Senatu). Dotyczyły one: tworzenia i ogłaszania prawa pod rządami nowej Konstytucji⁸⁹³, potrzeby

⁸⁹³ RPO/301658/99/V z 24.II.1999 r. do Marszałka Sejmu – odpowiedź z 4.III.1999 r.

zmian w ustawie o kontroli skarbowej⁸⁹⁴ i ustawie o zamówieniach publicznych⁸⁹⁵, nowelizacji ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym⁸⁹⁶, zmian w ustawie o RPO wprowadzonych projektem ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁸⁹⁷, nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego⁸⁹⁸, sytuacji w służbie zdrowia⁸⁹⁹, składek na ubezpieczenie zdrowotne⁹⁰⁰ i składek na ubezpieczenie społeczne funkcjonariuszy Policji⁹⁰¹, braku systemowych rozwiązań w zakresie sprzedaży mieszkań zakładowych⁹⁰², okresu oczekiwania na wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery przez żołnierzy zawodowych⁹⁰³, rozkwaterowania po rozwodzie małżonków zajmujących mieszkanie żołnierskie⁹⁰⁴, prawidłowości gospodarki finansami na pomoc społeczną⁹⁰⁵, przewlekłości postępowań podatkowych wynikającej z terminów określonych w ordynacji podatkowej⁹⁰⁶, opłat za użytkowanie wieczyste

-
- ⁸⁹⁴ RPO/234452/97/VI z 10.III.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych – bez odpowiedzi.
- ⁸⁹⁵ RPO/228469/96/VI z 24.V.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Gospodarki – odpowiedź z 16.XI.1999 r.
- ⁸⁹⁶ RPO/317521/99/I z 15.VII.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia – bez odpowiedzi.
- ⁸⁹⁷ RPO/328170/99/XI z 23.XI.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – bez odpowiedzi.
- ⁸⁹⁸ RPO/302777/99/II z 16.XI.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach – bez odpowiedzi.
- ⁸⁹⁹ RPO/296079/99/I z 8.I.1999 r. do Marszałków Sejmu i Senatu – odpowiedź od Dyrektora Gabinetu Marszałka Sejmu z dnia 14.I.1999 r.
- ⁹⁰⁰ RPO/300438/99/I z 19.XI.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Zdrowia – bez odpowiedzi.
- ⁹⁰¹ RPO/309732/99/IX z 25.V.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych – odpowiedź z 23.VII.1999 r.
- ⁹⁰² RPO/323944/99/V z 11.X.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej – odpowiedź Ministra Skarbu Państwa z 25.X.1999 r.
- ⁹⁰³ RPO/316414/99/V z 5.VII.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej – odpowiedź z 13.VII.1999 r.
- ⁹⁰⁴ RPO/320828/99/V z 26.XI.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej – bez odpowiedzi.
- ⁹⁰⁵ RPO/312946/99/III z 15.IX.1999 r. do Marszałka Sejmu – odpowiedź przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej z 15.XI.1999 r.
- ⁹⁰⁶ RPO/294267/98/VI z 22.IX.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych – bez odpowiedzi.

nieruchomości⁹⁰⁷, terminu dla zgłoszenia udziału Rzecznika w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁹⁰⁸, odszkodowań za represje władz ZSRR w okresie 17.IX.1939 r.–22.VI.1941 r.⁹⁰⁹, konfliktu między mniejszością litewską a większością polską w Puńsku⁹¹⁰ oraz sytuacji Romów w Polsce⁹¹¹.

Parlamentarzyści (51 posłów i 10 senatorów) zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich z 90 sprawami, co stanowiło w stosunku do poprzedniego roku wzrost o 28,6%. 76 wystąpień pochodziło od posłów, a 16 – od senatorów. Niektórzy posłowie i senatorowie zwracali się do Rzecznika kilkakrotnie.

W większości wystąpienia parlamentarzystów dotyczyły spraw indywidualnych (47 wystąpień). Spraw jednostkowych, lecz świadczących o powtarzających się zagadnieniach, było 22. Natomiast spraw podnoszących problemy generalne, dotyczące grup obywateli, było 21.

Najczęściej w wystąpieniach poruszano sprawy zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (22,2%), prawa cywilnego i gospodarki nieruchomościami (15,6%), prawa administracyjnego i mieszkalnictwa (14,5%), służby zdrowia i praw osób niepełnosprawnych (14,5%) oraz prawa gospodarczego, danin publicznych i ochrony konsumenta (13,3%).

Pisma dotyczące reformy ochrony zdrowia kwestionowały zasadę pobierania zaliczek na ubezpieczenie zdrowotne od osób prowadzących działalność gospodarczą, chociaż uzyskiwany przez nie dochód był mniejszy niż najniższe wynagrodzenie, a także ograniczanie dostępności w

⁹⁰⁷ RPO/317840/99/IV z 13.XII.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Przestrzennej – bez odpowiedzi.

⁹⁰⁸ RPO/277459/98/I z 10.XI.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka – bez odpowiedzi.

⁹⁰⁹ RPO/290793/98/II z 10.II.1999 r. do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności – odpowiedź Przewodniczącego z 22.III.1999 r.

⁹¹⁰ RPO/290217/98/I z 26.I.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, do wiadomości Wicemarszałka Sejmu – bez odpowiedzi.

⁹¹¹ RPO/311649/99/I z 14.V.1999 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych – bez odpowiedzi.

nabywaniu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

Niektóre listy odnosiły się do działalności prokuratur. Zgłoszone w nich jednak zarzuty nie potwierdziły się. Nie mogły też zostać uwzględnione wnioski o wniesienie kasacji w sprawach karnych ze względu na brak podstaw lub dlatego, że odnosiły się do spraw już dawniej rozpatrzonych przez RPO.

Parlamentarzyści zwracali się również o wniesienie przez Rzecznika kasacji w sprawach cywilnych, co było niemożliwe ze względu na to, iż RPO takich uprawnień nie posiada, jeżeli nie uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym, a wystąpienia parlamentarzystów dotyczyły spraw, w których Rzecznik nie brał udziału.

W związku z reformą ubezpieczeń społecznych wysuwano wątpliwości co do zasad waloryzowania świadczeń emerytalno-rentowych, a także niedostatecznej informacji o nowych uregulowaniach prawnych. Jeden z listów poselskich odnosił się do sytuacji ok. 1300 osób zatrudnionych w działającej na terenie Polski firmie zagranicznej, które nie były objęte ani dobrowolnym, ani obowiązkowym ubezpieczeniem i w razie choroby lub wypadku pozostawały bez środków utrzymania. Po konsultacjach z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej właściwy oddział ZUS wydał decyzję o objęciu pracowników tej firmy ubezpieczeniem społecznym.

Wystąpienia dotyczyły też przewlekłości postępowań sądowych w sprawach majątkowych, zbyt niskich odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i ograniczeń obywateli w dysponowaniu swoją nieruchomością (na przykład niemożnością otrzymania pozwolenia na budowę z powodu braku planów zagospodarowania przestrzennego).

Powtarzały się pisma w sprawach sytuacji osób zajmujących lokale stanowiące dotychczas tzw. mieszkania zakładowe. Budynek stanowiący poprzednio własność przedsiębiorstw, w których zamieszkiwali dawni

pracownicy, obecnie są sprzedawane bez uwzględnienia interesów lokatorów. Parlamentarzyści przedstawiali także trudności, na jakie natrafiają osoby, które chcą zawrzeć umowę najmu komunalnego lokalu mieszkalnego, gdyż stawia się im warunek uregulowania – niejednokrotnie wysokiego – zadłużenia z tytułu zaległego czynszu poprzedniego najemcy i przeprowadzenia remontu.

W pismach parlamentarzystów, które odnosiły się do problematyki podatkowej kwestionowano m.in. pobieranie podatku od nieruchomości od osób, którym – w wyniku postępowania spadkowego – odmówiono prawa własności tej nieruchomości, bezzasadne wymierzanie podatku VAT w maksymalnej wysokości oraz zaliczanie do przychodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych przyznanej przez pracodawcę pomocy finansowej na cele mieszkaniowe. Podważano zasadność braku zwolnień kombatantów z opłat za korzystanie z telewizji kablowej należącej do prywatnych firm, skoro nie płacą za usługi publicznego radia i telewizji. Były również wystąpienia dotyczące wymiaru ceł i ubezpieczenia samochodowego OC. Kwestionowano naliczanie przez banki wielokrotnych opłat za faktycznie jedną czynność, jako że dawniej opłaty na ubezpieczenie społeczne dokonywane były jednym dowodem wpłaty lub przelewem, natomiast od początku 1999 r. trzeba wypełniać trzy dowody wpłaty lub trzy przelewy. Zwracano też uwagę na niesłuszne – zdaniem zwracających się do Rzecznika – podniesienie wysokości opłat pobieranych przez banki za czynności operacyjne.

Kwestionowano brak funduszy na wypłatę tzw. trzynastki dla pracowników służby zdrowia. Przekazano zastrzeżenia funkcjonariuszy służb publicznych z powodu zniesienia odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego oraz protest mieszkańców wsi wobec nowej organizacji placówek oświaty, wskutek czego dzieci, które ukończyły szkołę

podstawową będą musiały być przeniesione do szkół gimnazjalnych w innych miejscowościach.

Ogółem w 83 przy wypadkach udzielono odpowiedzi zawiadamiających o końcowym rezultacie rozpatrzenia sprawy, a w 6 przypadkach postępowania wyjaśniające są jeszcze w toku. W 22 przypadkach ten sam problem był już wcześniej przedmiotem wystąpienia generalnego RPO, o czym powiadomiono skarżących.

W 1999 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego 18 wniosków o stwierdzenie niezgodności przepisów niższego rzędu z aktami prawnymi wyższej rangi, w tym zwłaszcza z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Z 18 złożonych w 1999 r. wniosków Trybunał rozpoznał 4. Liczne wnioski oczekują na rozpoznanie przez Trybunał ponad rok⁹¹², co znacznie wydłuża funkcjonowanie przepisów, które mogą zostać ocenione przez Trybunał jako wadliwe.

W 7 przypadkach Rzecznik Praw Obywatelskich w 1999 r. zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym⁹¹³ Trybunał informuje Rzecznika o wszczęciu postępowania w sprawie każdej skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy Rzecznik powinien podjąć decyzję o wstąpieniu do postępowania przez Trybunałem w ciągu 14 dni. Jest to termin zbyt krótki m.in. dla oceny zasadności skargi i z tego względu w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich zawarta jest – uzgodniona z Prezesem Trybunału i Ministerstwem Sprawiedliwości – propozycja, aby Rzecznik mógł zgłosić swój udział nie później niż 30 dni przed terminem rozpoczęcia rozprawy.

W związku z wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego skargi konstytucyjnej pojawił się problem zgodności art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o

⁹¹² np. RPO/275847/98/VI – dotyczący uprawnień organów skarbowych do żądania informacji objętych tajemnicą bankową – wniosek z 20.IV.1998 r. lub RPO/278500/98/I – dotyczący zakazu tworzenia związków zawodowych przez żołnierzy zawodowych – wniosek złożony 10.VIII.1998 r.

Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją. Trybunał ma obowiązek umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, czy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte w wyniku wniosku złożonego przez jeden z uprawnionych podmiotów, pytania prawnego pochodzącego od sądu, czy też w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej. W odniesieniu do skargi konstytucyjnej regulacja taka prowadzi do szczególnie negatywnych konsekwencji. Uniemożliwia bowiem usunięcie niekorzystnych następstw zastosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego w stosunku do skarżącego, a więc podmiotu, który wykorzystał wszelkie dostępne mu w polskim systemie prawnym środki ochrony swoich praw. Regulacja ta – w ocenie Rzecznika – podważa cel instytucji skargi konstytucyjnej. Rzecznik zwrócił się zatem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w części dotyczącej skargi konstytucyjnej z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁹¹⁴. Uzasadniając swój wniosek Rzecznik stwierdził, że art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie uzależnia dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej od obowiązywania zakwestionowanego aktu w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Uzależnienie takie wprowadza kwestionowany przez Rzecznika przepis ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Oznacza to wprowadzenie ustawą dodatkowej przesłanki skargi konstytucyjnej, jakiej art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny⁹¹⁵.

Podobnie jak w minionym okresie sprawozdawczym, również w 1999 r. współpraca Rzecznika z sądami i prokuraturami układała się dobrze. Interwencje RPO dotyczące przewlekłości postępowań sądowych

⁹¹³ z dnia 1.VIII.1997 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

⁹¹⁴ wniosek z dnia 6.IX.1999 r. – RPO/321816/99/V.

przynosiły efekty w postaci obejmowania spraw, których dotyczyły, nadzorem administracyjnym przez prezesów właściwych sądów. Także gdy przedmiotem analizy przeprowadzonej w 1999 r. przez pracowników Biura RPO były warunki i możliwości wykonywania kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej orzeczonej w zamian za nieściągalną grzywnę, a o szczegółowe wyjaśnienie sytuacji w tym zakresie zwrócono się do wszystkich sądów okręgowych w kraju – Rzecznik uzyskał informacje od każdego z adresatów, a prezesi niektórych sądów przekazali dogłębne analizy.

Incydentalne były przypadki odmowy nadesłania akt prokuratorskich, pozytywnie zakończone po interwencji u właściwego prokuratora. Dla wyeliminowania takich sytuacji Rzecznik zaproponował w projekcie nowelizacji ustawy o RPO zapis o prawie do żądania do wglądu w Biurze RPO akt sądowych i prokuratorskich i akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu ostatecznego rozstrzygnięcia oraz rozszerzenie tego obowiązku o akta spraw ubezpieczeniowych.

W okresie objętym Informacją Rzecznik złożył do Sądu Najwyższego 61 kasacji w sprawach karnych i 17 rewizji nadzwyczajnych w sprawach administracyjnych. W najbliższych miesiącach Parlament zadecyduje o ewentualnym przywróceniu Rzecznikowi możliwości wnoszenia kasacji w sprawach cywilnych⁹¹⁶.

Uchwałą z dnia 16.III.1999 r.⁹¹⁷ Sąd Najwyższy uznał, że zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny mogą, na podstawie art. 521 Kpk, wnosić kasacje także od orzeczeń, które uprawomocniły się przed 1.IX.1998 r., tj. przed wejściem w życie nowego Kodeksu postępowania karnego.

⁹¹⁵ sygn. akt K. 24/99.

⁹¹⁶ prawo takie RPO ma (art. 392 § 2 Kpc w zw. z art. 14 pkt 4 ustawy o RPO), jednakże warunki jego realizacji (termin i obowiązek uprzedniego uczestniczenia w postępowaniu apelacyjnym) praktycznie wykluczają jego realizację – por. szersze omówienie problemu w rozdziale “Prawo do sądu”.

⁹¹⁷ podjętą w składzie 7 Sędziów SN, sygn. akt I KZP 39/98.

Rozstrzygnięcie to pozwoliło Rzecznikowi w minionym roku wnosić kasacje m.in. od orzeczeń mających charakter represyjny, wydanych po wojnie, a nawet jeszcze w latach 60-tych. Zdecydowana większość z tych kasacji była uwzględniana przez Sąd Najwyższy.

W okresie objętym Informacją Rzecznik przedstawił Sądowi Najwyższemu 3 pytania prawne dotyczące: początku biegu okresu do złożenia wniosku o warunkowe zwolnienie z odbywania kary pozbawienia wolności⁹¹⁸, terminu od którego ma zastosowanie instytucja nieważności orzeczeń z mocy samego prawa (art. 101-103 Kpk)⁹¹⁹ oraz dotyczący zbiegu uprawnień państwowych osób prawnych i byłego właściciela przy nabyciu z mocy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości⁹²⁰. W odpowiedzi na pierwsze z wymienionych pytań Sąd Najwyższy podjął w 1999 r. uchwałę prawną⁹²¹.

W czterech przypadkach Rzecznik skierował w 1999 r. skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z których 2 zostały w tymże roku rozpoznane. Skargi dotyczyły przyznania Straży Granicznej w użytkowanie wieczyste części budynku w Puńsku, co wywołało niezadowolenie mniejszości litewskiej (skarga oddalona), uprawnień wdowy po kombatancie (skarga uwzględniona), uzależnienia kolejności uzyskania mieszkania komunalnego od stałego zameldowania na terenie gminy oraz odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie w Polsce obywatelowi Peru – skargi nierozpoznane. W jednym przypadku Ośrodek Zamiejscowy w K. Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrywał skargę Rzecznika prawie dwa lata⁹²²: skarga złożona została 27.II.1998 r., a jej rozpoznanie nastąpiło 14.XII.1999 r.⁹²³ (skarga uwzględniona).

⁹¹⁸ RPO/302912/99/VII z 2.IX.1999 r.

⁹¹⁹ RPO/293363/98/II z 18.XII.1999 r.

⁹²⁰ RPO/301079/99/IV z 8.IX.1999 r.

⁹²¹ uchwała Izby Karnej SN z dnia 24.XI.1999 r., sygn. akt I KZP 41/99.

⁹²² RPO/260391/97/X.

⁹²³ sygn. akt II SA/Ka 455/98.

Z ogólnej liczby 254 wystąpień o charakterze problemowym (tzw. wystąpień generalnych) 207 wystąpień Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Prezesa Rady Ministrów, ministrów i bezpośrednio im podległych organów administracji rządowej. Wkrótce Parlament zdecyduje co do propozycji przedstawionej przez Rzecznika w ustawie nowelizującej ustawę o RPO umożliwienia określenia przez Rzecznika w wystąpieniu generalnym terminu, w jakim powinna być udzielona na nie odpowiedź. Zapobiegłoby to występującej nagminnie od początku funkcjonowania urzędu RPO praktyce udzielania odpowiedzi przez właściwe organy i instytucje po wielu miesiącach oczekiwania i licznych monitach. Ponieważ złożenie przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego poprzedzone jest w zasadzie wystąpieniem do właściwego organu o zmianę kwestionowanych przepisów, wielomiesięczne oczekiwanie na odpowiedź lub uzyskanie odpowiedzi zawierającej obietnicę dokonania stosownych zmian w określonym terminie, która następnie nie jest realizowana, odbija się niekorzystnie na szybkim wystąpieniu przez Rzecznika z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Ze względu na szerokie kompetencje Ministra Sprawiedliwości w zakresie problematyki praw obywatelskich często są kierowane wystąpienia do tego Ministra. Zdarzały się przypadki, iż Rzecznik nie otrzymał na nie odpowiedzi lub otrzymywał odpowiedzi z opóźnieniem. Takie sytuacje miały miejsce np. w sprawie funkcjonowania depozytu sądowego⁹²⁴, rozporządzenia w sprawie opłat od wniosków o wpis do hipoteki⁹²⁵, cenzury prewencyjnej w prowadzonej przez sądy⁹²⁶, ograniczenia dostępu do aplikacji adwokackiej⁹²⁷, trybu, w jakim właściciel może odzyskać mieszkanie zasiedlane przez funkcjonariusza

⁹²⁴ RPO/290002/98/IV.

⁹²⁵ RPO/304563/99/IV.

⁹²⁶ RPO/321922/99/I z 10.X.1999 r.

⁹²⁷ RPO/304518/99/I z 23.XI.1999 r.

Służby Więziennej (3 monity)⁹²⁸. W sprawie wydania rozporządzeń wykonawczych dotyczących udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności⁹²⁹ korespondencja Rzecznika z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Zdrowia trwała ponad dwa i pół roku ponieważ – jak z niej wynikało – oba organy nie potrafiły skoordynować swoich działań. Dopiero reakcja na wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 12.X.1999 r. pozwala sądzić, że problem zostanie rozwiązany.

Rzecznik na ogół długo czekał na odpowiedzi na swoje wystąpienia do Ministra Zdrowia: np. w sprawie składek na ubezpieczenie zdrowotne⁹³⁰ – ponad 6 miesięcy, pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej⁹³¹ – 6 miesięcy, obciążania przez szpitale rodziców hospitalizowanego noworodka kosztami pobytu matki opiekującej się dzieckiem⁹³² – do końca 1999 r. nie było odpowiedzi, czy ubezpieczenia społecznego twórców⁹³³ – prawie pół roku. Minister Zdrowia nie odpowiedział na wystąpienie w sprawie dostępu obywateli do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych⁹³⁴, ani w sprawie korzystania przez ubezpieczonych z leczniczych środków technicznych⁹³⁵. Odpowiedzi Ministra Zdrowia nie zawsze zawierały oczekiwane przez Rzecznika stanowisko z powołaniem się na kryteria budżetowe, niejednokrotnie były jednak mało konkretne, jak też nie wyjaśniały istoty wątpliwości podnoszonych przez RPO. Niejednokrotnie odpowiedzi Ministra Zdrowia zawierały obietnice, które nie były później realizowane. Dotyczyło to np. uregulowania sprawy ubezpieczenia zdrowotnego oraz opłacania składek na ubezpieczenie przez niektóre grupy obywateli,

⁹²⁸ RPO/283954/98/V z 10.VIII.1998 r.

⁹²⁹ RPO/274907/98/VII z 7.IV.1997 r. por. szersze omówienie w rozdziale dotyczącym ochrony praw tej grupy.

⁹³⁰ RPO/300438/99/I z 7.IV.1999 r.

⁹³¹ RPO/306646/99/I z 14.VI.1999 r.

⁹³² RPO/315564/99/I z 1.VII.1999 r.

⁹³³ RPO/303681/99/I z 29.III.1999 r.

⁹³⁴ RPO/300621/99/I z 18.II.1999 r.

⁹³⁵ RPO/319918/99/I z 9.VIII.1999 r.

korzystania ze świadczeń pogotowia ratunkowego, wydania aktów wykonawczych do ustawy o zawodzie lekarza, ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej. Rzecznik otrzymywał również listy obywateli, w których podnoszony był problem braku odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia na ich skargi.

Również Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie zawsze odpowiadał na kierowane do niego wystąpienia, np. w sprawie świadczeń z tytułu renty wyrównawczej w sytuacji likwidacji lub upadłości zakładu pracy⁹³⁶. Także w przypadku współpracy z tym ministrem Rzecznik odnotowuje nierealizowanie zapowiedzianych w odpowiedziach działań. Odpowiadając w dniu 26.IV.1999 r. na wystąpienie Rzecznika z dnia 19.IV.1999 r.⁹³⁷ Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował o podjęciu prac w trybie pilnym nad nowelizacją przepisów, dotyczących zasad potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Nie zostało to zrealizowane. Nie zrealizowana została również zapowiedź, sformułowana przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w odpowiedzi z dnia 31.V.1999 r., dotycząca uchylecia przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, które powodują wątpliwości co do statusu adwokatów w zakresie ubezpieczenia społecznego⁹³⁸. Zdarzały się też przypadki dużych opóźnień w udzielaniu odpowiedzi. I tak na wystąpienie z dnia 17.IX.1998 r., skierowane do Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, po dwukrotnych ponagleniach, Rzecznik otrzymał odpowiedź w dniu 12.VII.1999 r.

Inny negatywny aspekt współpracy z adresatami wystąpień Rzecznika polega na tym, że przesyłają oni wystąpienia Rzecznika do innych, wybranych przez siebie organów. I tak np. w sprawie dotyczącej

⁹³⁶ RPO/308964/99/IV z 16.VI.1999 r.

⁹³⁷ RPO/297280/99/III.

⁹³⁸ RPO/286050/98/III z 14.V.1999 r.

ekwiwalentu za mienie zabużańskie z uwagi na “wieloresortowość” poruszanej problematyki Rzecznik wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹³⁹. Ten zaś wystąpienie Rzecznika przekazał do Ministra Skarbu Państwa i Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Stanowisko tych organów nie zawierało jednak kompleksowej oceny sprawy, o jaką wystąpił Rzecznik i nie odniosło oczekiwanego skutku. Od lat – mimo wielu obietnic – niezłatwiona pozostaje sprawa nowelizacji ustawy z dnia 10.IV.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁹⁴⁰, która wyeliminowałaby powiązanie zameldowania z udokumentowaniem prawa do przebywania w lokalu. Kwestię tę Rzecznik próbuje załatwić od 1996 r. Mimo licznych pozytywnych odpowiedzi i obietnic Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ostatnia z nich z dnia 17.XII.1999 r.) – sprawa nie doczekała się załatwienia. Na ogół jednak odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika przychodziły z resortu spraw wewnętrznych i administracji szybko, bądź – jeżeli problem był złożony i wymagał zebrania danych – przekazywano odpowiedź z informacją o terminie przesłania odpowiedzi merytorycznej, który zwykle był dotrzymywany.

Ministra Finansów na ogół nie przekonywała argumentacja RPO. Dlatego stosunkowo dużo spraw kończyło się wnioskami Rzecznika kierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego. Pewna część wystąpień RPO i pism pracowników jego Biura załatwiana była przez resort finansów ze znacznym opóźnieniem.

Również na odpowiedzi z Ministerstwa Skarbu Rzecznik czekał długo, co zmuszało go do kierowania monitów. Jednakże we współpracy z Ministerstwem Skarbu widoczna była chęć tego ministerstwa do współdziałania i rozwiązania przedstawianych problemów.

⁹³⁹ RPO/302823/99/IV z 15.VII.1999 r.

⁹⁴⁰ tekst jedn. Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174.

Pozytywnie ocenia Rzecznik współpracę z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej (wystąpienia RPO analizowane były dokładnie i załatwiane terminowo), z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych (współpracę cechowało pełne zrozumienie i wspieranie się w działaniach na rzecz m.in. ochrony praw konsumentów), czy Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Poprawiło się także współdziałanie z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Większość pism kierowanych przez Rzecznika do organów terenowej administracji rządowej i samorządowej z żądaniami wyjaśnień lub przedstawienia stanowiska spotykała się z oczekiwaną reakcją. Odpowiedzi udzielane były dość szybko, w terminach nie przekraczających 2 miesięcy, lub wyjaśniano Rzecznikowi przyczyny, dla których w takim terminie nie otrzyma pełnej odpowiedzi. Zdarzyło się, że pytania Rzecznika o wyjaśnienie podstaw prawnych kwestionowanego działania (w sprawach kierowanych do organów samorządowych) przynosiły od razu efekt w postaci informacji o skorygowaniu wadliwych decyzji. Wskazać jednak należy, że nadal bardzo trudno jest wyegzekwować informacje o niektórych sprawach załatwianych przez samorząd m.st. Warszawy. Przewlekłości udzielania odpowiedzi nie można tłumaczyć jedynie trudnościami, wynikającymi ze skomplikowanego, wielostopniowego ustroju Warszawy. Trudno bowiem znaleźć usprawiedliwienie dla przewlekłości działań opisanych jeszcze w sprawozdaniu Rzecznika z 1996 r., w nie zakończonej do dziś, a trwającej od 1993 r., indywidualnej sprawie wykupu części mieszkania. Zarówno zainteresowani jak i Rzecznik od wielu lat zbywani są ogólnikowymi odpowiedziami, sama zaś sprawa pozostaje niezakończona.

24. Współpraca międzynarodowa. Popularyzacja praw obywatelskich

W 1999 r. znacznie zintensyfikowała się współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich i pracowników Biura RPO. Współpraca ta realizowana była w formie dwustronnej i udziału w międzynarodowych konferencjach i seminariach organizowanych przez instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka.

Do ważniejszych zaliczyć należy wizytę w Polsce Prezydenta Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana i Ombudsmana Argentyny oraz wizyty ombudsmanów z Ukrainy, Rosji i Uzbekistanu. Kontakty te stanowiły okazję do wzajemnej wymiany informacji i doświadczeń, zaprezentowania na forum międzynarodowym osiągnięć Polski w procesie budowy demokratycznego państwa prawa, zapoznania się z aktualnymi problemami rozwiązywanymi przez inne instytucje ombudsmanskie, a przede wszystkim – do ustalenia zasad bieżącej współpracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich złożył oficjalne wizyty w Federacji Rosyjskiej (marzec 1999 r.), Chorwacji (maj 1999 r.) i na Litwie (grudzień 1999 r.) oraz uczestniczył w kilku międzynarodowych konferencjach organizowanych m.in. przez Radę Europy, OBWE, ONZ-towski Program Rozwoju (UNDP) oraz Federację Ombudsmanów Iberoamerykańskich.

Ważnym elementem współpracy międzynarodowej w 1999 r. było bezpośrednie zaangażowanie zarówno Rzecznika, jak i przedstawicieli Biura RPO, w rozwój instytucji ombudsmanskich w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz WNP, realizowane przez konsultacje i usługi eksperckie prowadzone pod auspicjami OBWE i UNDP. Zaliczyć do nich należy m.in. udział Rzecznika w konferencji okrągłego stołu nt. praw człowieka w Tadżykistanie i międzynarodowych warsztatach UNDP nt. instytucji praw człowieka w Kazachstanie.

Pracownicy Biura RPO na zlecenie OBWE przekazywali doświadczenia polskiego Rzecznika, udzielali konsultacji i pomagali w

rozwoju instytucji ochrony praw człowieka w funkcjonujących stosunkowo od niedawna urządach ombudsmanskich w Gruzji, Mołdawii i Uzbekistanie. Podkreślić należy dążenie państw b. ZSRR do częstszych niż w przeszłości kontaktów roboczych z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i pracownikami jego Biura. Wyrażało się ono w licznych zaproszeniach instytucji reprezentujących organizacje międzynarodowe i pozarządowe oraz ombudsmanskie na wizyty, staże i konsultacje robocze pracowników merytorycznych Biura Rzecznika. Inicjatywy te są wspierane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i Biura UNDP w Warszawie, które niejednokrotnie inspirowały i wspierały finansowo zainteresowane instytucje w nawiązywaniu roboczych kontaktów z Biurem RPO i korzystaniu z potencjału i doświadczeń Rzecznika w budowaniu i rozwijaniu instytucji ombudsmanskich. Niektórzy partnerzy RPO z krajów bałtyckich i WNP (Ukraina, Litwa, Uzbekistan) dążą do nadania kontaktom z Rzecznikiem Praw Obywatelskich formy instytucjonalnej, występując z inicjatywą podpisania umów o długoterminowej bezpośredniej współpracy, co wydaje się być dowodem utrwalonej pozycji polskiego Rzecznika jako instytucji o charakterze wzorcowym dla analogicznych urzędów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i WNP oraz może mieć znaczenie z punktu widzenia lepszej ochrony praw obywateli polskich w tych krajach i praw obywateli tych krajów w Polsce.

Rzecznik wydał w 1999 r. w języku rosyjskim publikację „Ombudsmani krajowi”, zawierającą zbiór tekstów regulacji prawnych instytucji ombudsmanskich w 30 krajach (finansowaną w przeważającej części ze środków UNDP). Wydawnictwo to spotkało się z wielkim zainteresowaniem w krajach rosyjskojęzycznych, zwłaszcza tych, które zamierzają utworzyć u siebie urząd ombudsmana.

Comiesięczny cykl „Spotkania u Rzecznika”, zapoczątkowany w 1998 r., kontynuowany był również w 1999 r. w formie dyskusji zaproszonych gości i pracowników Biura na tematy poruszane w referatach

wprowadzających. W zależności od tematów spotkań zapraszani na nie byli przedstawiciele sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, administracji rządowej i samorządowej, zainteresowanych organizacji i instytucji oraz naukowcy i parlamentarzyści.

Kontynuowane było wydawanie opracowań mających na celu informację o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz promocję praw człowieka i środków ich ochrony. Poza stałymi wydawnictwami (comiesięczna "Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich", "Biuletyn RPO" i "Biuletyn RPO – Materiały") ukazała się książka "Konstytucja RP w praktyce", zawierająca materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Popowie w marcu 1999 r. przy współpracy kilku organów państwowych, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydano również zaktualizowaną wersję broszury o skardze do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (po wprowadzeniu zmian w Komisji Europejskiej) oraz jak co roku "Annual Information 1998" – wybrane fragmenty informacji RPO za 1998 r. w języku angielskim. Wydawnictwem rozsyłanym przede wszystkim do szkół, jednostek wojskowych i zakładów karnych był kalendarz ścienny na rok 2000, zawierający tekst Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Przy kontaktach z obywatelami są im wręczane wcześniej wydane przez Biuro RPO informatory o sposobie dochodzenia ich praw przed różnymi organami.

Współpraca Rzecznika z mediami obejmowała w 1999 r.:

- stałą informację dla ponad 60 redakcji prasy, radia, i tv o bieżących działaniach RPO;
- współpracę z ponad 30 redakcjami pism i czasopism organizacji mniejszości narodowych w Polsce (informacje, materiały, wywiady, komentarze);
- cykliczne konferencje prasowe RPO dotyczące najistotniejszych problemów z zakresu bieżącej ochrony praw i wolności obywatelskich

- (np. poszanowania praw i wolności mniejszości narodowych w Polsce, realizacji obywatelskiego prawa do pomocy społecznej i in.);
- comiesięczne felietony RPO w "Rzeczpospolitej";
 - stałe rubryki informujące o działaniach RPO w prasie centralnej, terenowej oraz periodykach branżowych;
 - wywiady oraz aktualne komentarze RPO i specjalistów z Biura RPO w prasie, radiu i telewizji oraz pismach specjalistycznych, w których popularyzowano wyniki pracy Rzecznika, zasady jego funkcjonowania, zakres kompetencji oraz rolę i miejsce w systemie organów państwowych (w roku 1999 było ich ponad 600).

Popularyzacji praw obywatelskich służyły też wyjazdy Rzecznika w teren (w 1999 r. do województw wielkopolskiego i podkarpackiego) oraz wizyty w jednostkach terenowych. Towarzyszyły im konferencje prasowe, specjalne wywiady i komentarze dla lokalnych mediów.

Istotne znaczenie dla popularyzacji instytucji RPO oraz systemu ochrony praw obywatelskich miała bieżąca informacja prasowa, szczególnie na łamach "Rzeczpospolitej" oraz w serwisach PAP, dotycząca działań podejmowanych przez Rzecznika na arenie międzynarodowej w zakresie szkolenia i wymiany doświadczeń z analogicznymi instytucjami w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i państwach WNP.

W zasadzie media przedstawiały działalność Rzecznika zgodnie ze stanem faktycznym, z dużą rzetelnością i życzliwością. Konieczność wysyłania do redakcji sprostowań lub wyjaśnień dotyczyła przypadków zupełnie sporadycznych. Publikacje prasowe, radiowe oraz telewizyjne były też często inspiracją do działań podejmowanych z inicjatywy własnej przez Rzecznika. W roku 1999 nie został zrealizowany przez telewizję publiczną postulat posłów i senatorów, często też podnoszony w korespondencji kierowanej do RPO, wprowadzenia cyklicznego programu telewizyjnego Rzecznika Praw Obywatelskich.

25. Wnioski

1. Wpływ pism do Rzecznika Praw Obywatelskich po raz pierwszy przekroczył w ciągu jednego roku 50 tysięcy. Świadczy to o rosnącym zapotrzebowaniu obywateli na pomoc Rzecznika w ochronie ich wolności i praw, wynikającym z przekonania, że te wolności i prawa są naruszane. W pewnym stopniu zwiększenie się wpływu spraw było rezultatem przystąpienia do wdrażania ważnych i potrzebnych reform społecznych. Istotne znaczenie miał też niedostatek środków na realizację niektórych zadań publicznych. Wzrost wpływu stanowi jednak przede wszystkim ważny sygnał konieczności zwrócenia przez organy władzy publicznej większej uwagi na problematykę przestrzegania praw obywatelskich.

2. Aktualne są uwagi z poprzednich informacji RPO dotyczące negatywnych konsekwencji złego prawa dla przestrzegania wolności i praw obywatelskich. Akty normatywne cechuje w dalszym ciągu brak kompleksowości, fragmentaryczność rozwiązań, niespójność przepisów, zbyt częsta ich zmienność oraz brak jasności. Widoczna jest też nadal nadmierna resortowość wydawanych przepisów, prowadząca do wzajemnej ich sprzeczności. Należy spodziewać się poprawy tej sytuacji w związku z utworzeniem Centrum Legislacyjnego Rządu.

Dla realizacji wielu postanowień Konstytucji dotyczących wolności i praw obywatelskich konieczne jest wydanie ustaw szczegółowych. Proces dostosowywania systemu prawnego do Konstytucji jest w toku. Do tej pory nie zostały jednak wydane tak ważne akty prawne, jak ustawa dotycząca prawa do informacji (art. 61 ust. 4), czy ochrony konsumentów, użytkowników i najemców lokali (art. 76 Konstytucji).

Nie wykorzystuje się nowelizacji ustaw dla rozwiązania sygnalizowanych od dawna – m.in. w orzecznictwie sądowym oraz przez RPO – problemów (np. nowelizacji ustawy meldunkowej nie wykorzystano do nadania zameldowaniu charakteru technicznego, a nowelizacja Kpa nie

rozszerzyła zakresu tego kodeksu na akty i czynności inne, niż decyzje i postanowienia, co umożliwiłoby skuteczniejszą ich kontrolę przez NSA).

Nie rozwiązano problemu rozszerzenia możliwości kontroli sądowej aktów prawa miejscowego pod względem ich zgodności z Konstytucją i ustawami.

W zakresie obrotu gospodarczego funkcjonują ustawy odsyłające – wbrew Konstytucji – regulację praw obywatelskich stanowiących materię ustawową do aktów wykonawczych. Dotyczy to m.in. dziedzin, w których z jednej strony działają przedsiębiorstwa monopolistyczne, z drugiej – rozproszeni konsumenci (ubezpieczenia, energetyka i ciepłownictwo, łączność i telekomunikacja i in.). To samo dotyczy prawa podatkowego.

W dalszym ciągu uchwalane są ustawy nie zawierające – mimo obowiązku wynikającego z Konstytucji – wytycznych dla wydawanych aktów wykonawczych. Nadal też zdarza się wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dużym opóźnieniem, co utrudnia, a niekiedy nawet uniemożliwia, jej stosowanie.

3. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego wskazują na zaskarżanie do Trybunału ustaw i przepisów niższego rzędu, których wadliwości mogły zostać usunięte bez potrzeby ingerencji Trybunału. Obstawanie przez właściwe organy przy swojej interpretacji kwestionowanych przepisów prawa mimo przedstawiania im argumentów przeciwnych prowadzi do niepotrzebnego wszczynania spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym.

4. W przepisach prawnych zbyt często przyznaje się prawa do określonych świadczeń, pomocy, czy zabezpieczenia, które nie mogą być następnie zrealizowane ze względu na brak środków. Dotyczy to np. ekwiwalentów za mienie zabużańskie, należności za rezygnację z kwatery przez żołnierza zawodowego, odpraw emerytalno-rentowych strażaków, wynagrodzenia lub dni wolnych za godziny nadliczbowe funkcjonariuszy

służb mundurowych itp. Wiele świadczeń wypłacanych jest w konsekwencji w symbolicznej wysokości lub niewypłacanych w ogóle. Narusza to zasadę pewności prawa.

5. Zasadniczym zagadnieniem z punktu widzenia zasad państwa prawnego pozostaje zapaść sądownictwa związana z jego niewydolnością. Proponowane zmiany polegające m.in. na zmianie struktury sądów oraz wprowadzeniu postępowania uproszczonego nie naruszającego międzynarodowych standardów prawa do rzetelnego procesu sądowego powinny sytuację sądownictwa poprawić. Konieczne jest jednak stworzenie programu szerszej pomocy sądownictwu w przewyżczeniu jego problemów.

6. Utrzymuje się poważne zagrożenie przestępczością. Towarzyszy mu przeświadczenie, że władze publiczne nie podejmują skutecznych środków zaradczych. Konieczne jest wzmocnienie pod względem technicznym organów zajmującym się walką z przestępczością oraz zdynamizowanie ich działań.

Istnieje potrzeba nasilenia ochrony ofiar przestępstw. Dotyczy to zwłaszcza ograniczenia niedogodności i kosztów, jakie musi ponieść osoba pokrzywdzona przestępstwem w toku postępowania karnego, rozszerzenia możliwości udziału pokrzywdzonego w postępowaniu karnym w celu obrony swych praw, jak również zapewnienia pomocy materialnej i informacyjnej dla ofiar przestępstw.

Nie funkcjonuje skutecznie kara ograniczenia wolności w szczególności ze względu na brak pracy dla skazanych i wystarczających bodźców dla ich zatrudniania przez pracodawców. System kurateli sądowej dla dorosłych jest ciągle zbyt słabo rozbudowany.

Stan zatrudnienia osób pozbawionych wolności uznać trzeba za alarmująco niski. Ustawa z dnia 1.I.1998 r. o zatrudnianiu osób

pozbawionych wolności niewiele w tym względzie zmieniła. W konsekwencji przebywający w zakładach karnych skazani nie wywiązują się ze swych obowiązków finansowych wobec innych osób (np. alimenty) i instytucji (np. spłata grzywien). Brak zatrudnienia utrudnia również adaptację skazanych po opuszczeniu zakładu karnego.

7. Mimo, że skarg na naruszenie zasady równości nie jest wiele, Rzecznik stwierdzał przypadki naruszania tej zasady. Dotyczyło to m.in. dostępu do nauki dzieci z różnych środowisk oraz sytuacji kobiet na rynku pracy. W niektórych przypadkach zasadę równości naruszały przepisy prawne (np. w zakresie zwalniania z pracy ze względu na uprawnienia emerytalne). W innych – było to konsekwencją wadliwej praktyki.

8. W ubiegłym roku pojawiły się przypadki ograniczania wolności słowa w wyniku orzekania przez sądy w sprawach o ochronę dóbr osobistych zakazu publikacji na czas trwania postępowania sądowego. Postępowania sądowe trwają zaś bardzo długo. Potrzebne jest podjęcie w tym względzie określonych środków zaradczych.

9. W dalszym ciągu nie istnieje system niezależnej kontroli stosowania przez organy policyjne środków operacyjnych, w tym w pierwszym rzędzie podsłuchów telefonicznych, co Rzecznik sygnalizował w 1996 r. W ubiegłym roku na nieprawidłowość tę zwrócił także uwagę Komitet Praw Człowieka.

10. W istotnym zakresie naruszane było prawo do ochrony zdrowia. Było to w znacznej mierze konsekwencją przystąpienia do wdrażania reformy służby zdrowia. Ustawa o ubezpieczeniach zdrowotnych zmniejszyła dotychczasowy zakres świadczeń zdrowotnych przysługujących bezpłatnie, ograniczyła dostęp do leków, przedmiotów

ortopedycznych, środków pomocniczych i leczniczych i środków technicznych, a także utrudniła dostęp do lekarza (szczególnie lekarza specjalisty) oraz szpitala. Dotknęło to zwłaszcza najuboższych oraz niepełnosprawnych. Na wadliwe rozwiązania prawne nałożyła się wadliwa praktyka, która pogłębiła jeszcze niedogodności, w wyniku dodatkowego formalizowania zasad korzystania z usług służby zdrowia.

11. Pełniejszej realizacji wymagają konstytucyjne gwarancje zapewnienia dzieciom pozbawionym środowiska rodzinnego opieki i pomocy. Pogorszyła się sytuacja dzieci w placówkach oraz rodzinach zastępczych. Występujące w minionym roku zjawiska ujawniły wieloletnie zaniedbania systemu opieki i pomocy socjalnej dla rodzin.

12. Nerozwieszony pozostaje problem eksmisji orzekanych bez prawa do lokalu socjalnego. W konsekwencji część osób usuwanych z dotychczas zajmowanych lokali mieszkalnych staje się osobami bezdomnymi. Dotyczy to także dzieci. Obowiązek przyścia z pomocą osobie, której sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, a osoba ta nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie, spoczywa na gminie. Konieczne jest przyjęcie rozwiązań prawnych, o których mowa w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

13. W zakresie systemu ubezpieczeń społecznych z krytyką spotyka się zwłaszcza zróżnicowanie podstaw wymiaru emerytur i rent w zależności od daty przyznania świadczenia, ograniczenie możliwości odwołania się do sądu w razie naruszenia zasady równości jedynie wówczas, gdy dotyczy to kryteriów płci, stanu cywilnego i stanu rodzinnego, uzależnienie zawieszania prawa do świadczeń od charakteru działalności zarobkowej, nałożenie na emerytów i rencistów pozostających w zatrudnieniu obowiązku ubezpieczenia rentowego oraz

nieprzestrzeganie w ubezpieczeniu chorobowym zasady, że jednakowemu wymiarowi składki powinien odpowiadać w zasadzie jednakowy zakres świadczeń.

14. Ze względu na ograniczone środki na pomoc społeczną nie w pełni było realizowane wynikające z art. 67 ust. 2 Konstytucji prawo osób bezrobotnych do zabezpieczenia społecznego po ustaniu ich uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych.

15. Brakuje rozwiązań prawnych zapewniających wypłatę odszkodowań z tytułu chorób zawodowych dla pracowników uspołecznionych zakładów pracy, u których choroba taka ujawniła się po zlikwidowaniu tych zakładów lub ich przekształceniu w zakłady nieuspołecznione.

16. Szczególnie dotkliwy dla osób niepełnosprawnych był wzrost przewlekłości postępowania o ustalenie niepełnosprawności, będący wynikiem zbyt wolnego powoływania nowych organów orzeczniczych, jakimi są zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności.

17. Zagrożenie dla praw konsumentów stwarza działalność podmiotów posiadających pozycję monopolistyczną, które narzucają nadmierne ceny lub niekorzystne warunki umowne. Dotyczy to m.in. problematyki dostaw energii elektrycznej, jako że prawo energetyczne nie zapewnia należytej ochrony interesów odbiorców w stosunkach z monopolistami. Interesy konsumentów zagrożone są także w stosunkach z zakładami ubezpieczeń, bankami i niektórymi innymi podmiotami gospodarczymi.

Zbyt słaby jest nadzór nad cywilnoprawnymi ubezpieczeniami obowiązkowymi. Nakładając na obywateli obowiązek ubezpieczenia

organy władzy publicznej muszą zapewnić, by wysokość składek, zakres obowiązków zakładów ubezpieczeń oraz efektywność procedury dochodzenia roszczeń z umów ubezpieczenia chroniły należycie prawa konsumentów.

18. Zakończenia wymagają prace nad ustawą o reprivatyzacji. Ukształtowało się przekonanie, że wszelkie sprawy dotyczące przejętego w przeszłości mienia rozstrzygnie ustawa reprivatyzacyjna. W związku z tym wiele problemów, które pojawiają się na tym tle, odkładanych jest do czasu uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej.

19. Zmalała liczba skarg na tzw. "fałę" w wojsku, choć jest to stale zjawisko bardzo groźne. Ze względu na niskie normy stwierdza się kłopoty z utrzymaniem przez żołnierzy służby zasadniczej należytej higieny osobistej. Zbyt często też kieruje się poborowych do służby w jednostkach odległych od miejsc zamieszkania, co utrudnia korzystanie z przepustek dla kontaktu z rodziną.

Żołnierze służby zawodowej skarżą się m.in. na nie realizowanie ich roszczeń wynikających z przepisów ustawowych (ekwiwalenty za kwatery wojskowe).

20. Mimo braku w polskim prawie przepisów dyskryminujących ludzi ze względów narodowościowych lub etnicznych zdarzają się przypadki ksenofobii, grożące naruszeniem praw obywatelskich. Konieczne jest m.in. przyjęcie rozwiązań systemowych, uwzględniających pomoc dla dzieci romskich z terenów województw małopolskiego i podkarpackiego. Dzieci te charakteryzuje ubóstwo będące rezultatem braku stałych źródeł utrzymania ich rodziców, niskiego poziomu wykształcenia (analfabetyzm) oraz złych warunków mieszkaniowych.

21. Brak jest przepisów pozwalających na legalizację pobytu w Polsce cudzoziemców nie posiadających ważnych dokumentów paszportowych, których nie można wydalić z powodu prawomocnej decyzji o niedopuszczalności ekstradycji i cudzoziemców przebywających wiele lat w Polsce, których pobyt stał się nielegalny z powodu braku takich dokumentów.

Doraźne działania podjęte w stosunku do uciekinierów z Kosowa wskazują na konieczność stworzenia odpowiednich rozwiązań prawnych umożliwiających udzielanie czasowej ochrony ze względów humanitarnych cudzoziemcom – uciekinierom z terenów objętych działaniami wojennymi.

Konieczna jest poprawa warunków przebywania cudzoziemców w aresztach ekstradycyjnych.

22. Zmiana systemu administracji lokalnej będąca następstwem utworzenia samorządu terytorialnego oraz decentralizacji uprawnień powoduje, że coraz większego znaczenia nabiera przestrzeganie praw obywatelskich na szczeblu lokalnym. Należy szerzej wykorzystywać uprawnienia nadzorcze wojewodów w celu eliminowania naruszeń praw obywatelskich przez jednostki samorządu terytorialnego, zwiększyć jawność działania administracji lokalnej oraz znieść ograniczenia terminowe dla zaskarżania aktów prawa lokalnego ze względu na ich sprzeczność z ustawami.

23. Zmieniające się często przepisy prawne powodują, że konieczne jest nasilenie informacji prawnej, a także poradnictwa prawnego. Dotyczy to zwłaszcza poradnictwa dla osób biednych. Podejmowane w ostatnim roku inicjatywy, głównie przez szkoły wyższe, doprowadziły do pewnej poprawy istniejącej sytuacji. Potrzeby informacji prawnej oraz poradnictwa prawnego są jednak ciągle bardzo duże.

24. Celem jest usprawnienie systemu zapewniającego szybką realizację zaleceń Komitetu Praw Człowieka i innych międzynarodowych organów kontroli przestrzegania praw człowieka przez wprowadzenie mechanizmów koordynujących wykonywanie tych zaleceń przez poszczególne organy władzy publicznej, a także stworzenie rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby dokonywanie korekt decyzji i orzeczeń, które zostały uznane przez te organy jako naruszające prawa człowieka. W chwili obecnej, w wyniku rozstrzygnięcia organu międzynarodowego można na korzyść oskarżonego wznowić jedynie postępowanie karne. Postępowanie cywilne, zwłaszcza zaś niezwykle istotne dla ochrony praw obywatelskich postępowanie administracyjne, wznowić można jedynie wówczas, gdy możliwość taka wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do RPO

	1998 1.I. – 31.XII.	1999 1.I. – 31.XII.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.I.88 – 31.XII.99)
Liczba wniosków	30 251	34 954	335 401
Liczba listów	46 554	50 960	486 803
Liczba odpowiedzi	16 127	14 941	144 061

Wnioski oznaczają nowe sprawy (wnoszone po raz pierwszy), a listy – ogół wpływających pism od obywateli.

W Biurze RPO przyjęto 2 942 interesantów oraz przeprowadzono 6 455 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1	wystąpień problemowych	-	254
	- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej		115
2	wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	-	18
3	pytań prawnych do Sądu Najwyższego	-	3
4	skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego	-	4
5	zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	-	7
6	rewizji nadzwyczajnych i kasacji	-	78

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 37 468 nowych spraw indywidualnych, w tym:

– podjęto do prowadzenia	9 948 spraw
– podjęto sprawę w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	8 938 spraw
– poprzestano na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania	16 718 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	746 spraw
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	91 spraw
– nie podjęto	1 027 spraw

Zakończono postępowanie w 17 903 sprawach podjętych.

Spośród 17 903 spraw zakończonych:

– uzyskano rozwiązanie pozytywne	– w 25,7%
– nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	– w 65,9%
– względy obiektywne (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	– w 7,7%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	– w 0,3%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	– w 0,4%

Określenie “rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 1999 r. (wpływ 34 954 spraw)

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	– 5,9%
Prawo karne	– 10,2%
Zabezpieczenie społeczne, w tym służb mundurowych, pomoc społeczna	– 31,7%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	– 7,5%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	– 8,9%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	– 17,1%
Prawo karne wykonawcze	– 5,7%
Prawo pracy	– 5,1%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	– 2,4%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	– 2,2%
Prawo rodzinne	– 2,2%
Ochrona praw cudzoziemców	– 0,4%
Inne	– 0,7%

Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym)
– art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Adresat	Przedmiot wystąpienia
1.	RPO/239546/97/V	04.01.99	Prezes Zarządu PKO BP	Ograniczenia możliwości cesji praw do wkładu oszczędnościowego na książeczce mieszkaniowej.
2.	RPO/287689/98/VIII	05.01.99	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Badania pracowników Generalnego Inspektoratu Celnego z użyciem poligrafu.
3.	RPO/296079/99/I	08.01.99	Prezydent RP Marszałek Sejmu RP Prezes Rady Ministrów Marszałek Senatu RP	Sytuacja w służbie zdrowia.
4.	RPO/111309/92/III	11.01.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Przyznanie b. żołnierzom armii niemieckiej przymusowo wcielonym do Wehrmachtu renty inwalidy wojennego.
5.	RPO/191433/95/V	11.01.99	Minister Finansów	Wypłata premii gwarancyjnej od wkładów na książeczkach mieszkaniowych.
6.	RPO/293860/98/V	11.01.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	W sprawie niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych dużej grupy obywateli.
7.	RPO/294376/98/I	11.01.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	W sprawie trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych.
8.	RPO/295208/98/X	11.01.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Odmowa zameldowania w miejscu pobytu stałego.
9.	RPO/296227/99/I	12.01.99	Minister Sprawiedliwości Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych	W sprawie potrzeby wprowadzenia przepisu stwarzającego podstawę do udzielania bezpłatnych porad prawnych dla osób biednych.

10 RPO/295395/98/XI	13.01.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	W sprawie naruszania praw kobiet oraz dzieci w niektórych schroniskach prowadzonych przez różne organizacje społeczne.
1 RPO/296301/99/I	13.01.99	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Powołanie Rady do Spraw Uchodźców.
1 RPO/288809/98/III	14.01.99	Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	Zmiana doręczyciela rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych.
1 RPO/293134/98/I	18.01.99	Minister Edukacji Narodowej	Sposób obliczania dochodu na osobę w rodzinie studenta w celu ustalenia uprawnienia do stypendium socjalnego.
1 RPO/290217/98/I	26.01.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych	Stosunki między mniejszością litewską a społecznością polską w związku z konfliktem w Puńsku.
1 RPO/272093/98/III	27.01.99	Prezes Rady Ministrów	Realizacja rekompensat okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent.
10 RPO/294789/98/VI	27.01.99	Minister Finansów	Wysokość rekompensat wypłacanych osobom, które wniosły przedpłaty na samochody.
1 RPO/297617/99/III	27.01.99	Minister Spraw Zagranicznych	Publikacja w Dzienniku Ustaw Europejskiej Karty Społecznej.
1 RPO/298096/99/VIII	28.01.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Termin i warunki ustania stosunku pracy pracowników dotychczasowych urzędów administracji państwowej.
1 RPO/296805/99/I	29.01.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Warunki umów o udzielanie świadczeń między kasami chorych a publicznymi zakładami opieki zdrowotnej.
20 RPO/297965/99/XI	29.01.99	Minister – Koordynator Reform Społecznych	Zapewnienie usług medycznych w części placówek opieki całodobowej nad dziećmi.
2 RPO/275847/98/VI	01.02.99	Minister Finansów	Tajemnica bankowa.
2 RPO/286210/98/IX	03.02.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych	Niewypłacanie przez PSP odpraw związanych ze zwolnieniem ze służby.

		i Administracji	
2: RPO/256860/97/VIII	04.02.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Odebranie specjalistom bhp i ergonomii uprawnień rzeczoznawców.
2: RPO/291317/98/VI	04.02.99	Minister Finansów	Opodatkowanie zachowku.
2: RPO/294715/98/VI	04.02.99	Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	W sprawie bardzo trudnej sytuacji w rolnictwie w poszczególnych regionach kraju.
2: RPO/295995/99/II	04.02.99	Prokurator Krajowy	W sprawie wątpliwości w stosowaniu art. 11 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8.08.1996 r.
2: RPO/266132/98/IX	05.02.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej	Przestrzeganie praw żołnierzy pełniących służbę w Polskiej Jednostce Wojskowej Sił Stabilizujących SFOR w Bośni i Hercegowinie.
2: RPO/293846/98/I	08.02.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Uprawnienia zawodowe felczerów.
2: RPO/290002/98/IV	09.02.99	Minister Sprawiedliwości	Funkcjonowanie depozytu sądowego.
3: RPO/290793/98/II	10.02.99	Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności	Możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania i zadośćuczynienia osobom represjonowanym przez władze b. ZSRR w okresie 17.09.1939-22.06.1941 r.
3: RPO/300257/99/VI	10.02.99	Minister Finansów	Zmiana taryf za ubezpieczenia obowiązkowe.
3: RPO/294641/98/V	12.02.99	Minister Gospodarki	Upoważnienie dla Ministra Gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia w odniesieniu do paliw, energii elektrycznej i ciepła szczegółowych zasad rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami.
3: RPO/299413/99/VI	12.02.99	Główny Inspektor Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych	Analiza porównawcza cen płaconych w skupie mięsa – z punktu widzenia interesów producentów konsumentów.
3: RPO/300314/99/V	12.02.99	Prezes Rady Ministrów	Samorządowe kolegia odwoławcze.
3: RPO/295174/98/VI	15.02.99	Minister Finansów	Kasy rejestrujące.
3: RPO/299615/99/V	16.02.99	Minister Gospodarki	Uprawnienia pracowników energetyki do zajmowania się

			eksploatacją sieci i instalacji energetycznych.
3' RPO/294781/98/V	17.02.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego.
3' RPO/300438/99/I	17.02.99	Minister – Koordynator Reform Społecznych	Opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne przez osoby uzyskujące przychody z więcej niż jednego źródła.
3' RPO/300621/99/I	18.02.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Dostęp osób niepełnosprawnych do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.
4' RPO/231398/96/VI	22.02.99	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	Przymus zawierania umów o nadzór nad prawidłowością stosowania certyfikatów.
4' RPO/299781/99/I	24.02.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Prawa osób ubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych.
4' RPO/301658/99/V	24.02.99	Marszałek Sejmu RP	Tworzenie prawa i jego ogłaszanie pod rządami Konstytucji z dnia 2.04.1997 r.
4' RPO/301421/99/VI	26.02.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Ponoszenie przez osoby fizyczne i prawne kosztów z tytułu bankowego przelewu składek na ubezpieczenie społeczne.
4' RPO/283164/98/VII	01.03.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Uregulowanie sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji.
4' RPO/282164/98/VII	01.03.99	Komendant Główny Policji	Warunki pobytu w policyjnych izbach zatrzymań
4' RPO/295010/98/IV	02.03.99	Minister Sprawiedliwości	Wykorzystywanie umów cywilnoprawnych dla ustalenia odsetek lichwiarskich.
4' RPO/295978/99/V	03.03.99	Minister Obrony Narodowej	Zasady odpłatności za zakwaterowanie tymczasowe w internatach garnizonowych.
4' RPO/299200/99/I	03.03.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Opłata od pacjentów przebywających na leczeniu sanatoryjnym na przełomie grudnia 1998 r. i stycznia 1999 r. za koszty wyżywienia i zakwaterowania.
4' RPO/301391/99/III	03.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy	Zmiana zasad zawieszania prawa lub wysokości

		Zabezpieczenia Społecznego	świadczenia emerytalno- rentowego.
50 RPO/302591/99/X	03.03.99	Minister – Członek Rady Ministrów	Stan przygotowania właściwych służb do podjęcia działań w celu zapobiegania i zwalczania stanów klęsk żywiołowych.
51 RPO/301720/99/I	04.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez osoby niepełnosprawne, które prowadzą dodatkową działalność w oparciu o środki finansowe uzyskane z PFRON.
52 RPO/299620/99/I	08.03.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej	Uprawnienia do leków zasłużonych honorowych dawców krwi.
53 RPO/303208/99/I	08.03.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Leczenie chorych z chorobą wieńcową.
54 RPO/297392/99/X	09.03.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zakaz prowadzenia przez radnych gmin i powiatów działalności gospodarczej z udziałem mienia komunalnego.
55 RPO/234452/97/VI	10.03.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych.	Potrzeba zmian w ustawie z dnia 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej.
56 RPO/289491/98/VI	11.03.99	Minister Łączności	Wrzucanie do skrzynek pocztowych druków bezadresowych.
57 RPO/294539/98/V	12.03.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Postępowanie w przypadkach szkód w majątku resortu spraw wewnętrznych.
58 RPO/302729/99/I	12.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego	Finansowanie i działalność leczenia uzdrowiskowego przez kasy chorych.
59 RPO/304127/99/VI	16.03.99	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Żądania przez PZU na Życie S.A. ujawniania danych osobowych nie mających znaczenia dla zawieranych umów ubezpieczenia.
60 RPO/277459/98/I	17.03.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych	Rozszerzenie kręgu podmiotów, którym zakład ubezpieczeń jest zobowiązany

udzielić żądanych informacji o poszczególnych umowach ubezpieczenia.

6 RPO/300257/99/VI	22.03.99	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	Zasady ustalania i ogłaszania taryf w ubezpieczeniach obowiązkowych.
6: RPO/300212/99/III	24.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Dyskryminujące kobiety zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.
6: RPO/206283/96/IV	26.03.99	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Roszczenia byłych właścicieli gruntów zajętych przed 1985 r. pod budowę dróg publicznych.
6: RPO/301752/99/III	26.03.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Uprawnienia pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki.
6: RPO/304607/99/I	26.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Zaopatrzenie w sprzęt ortopedyczny i środki pomocnicze osób niepełnosprawnych.
6: RPO/303681/99/I	29.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego	Składki na ubezpieczenie zdrowotne artystów plastyków.
6' RPO/305096/99/V	29.03.99	Minister Sprawiedliwości	Odmowy wypłaty przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania emerytowanym funkcjonariuszom SW.
6: RPO/291073/98/VI	30.03.99	Pełnomocnik Rządu ds. Telekomunikacji na Wsi	Dobieranie przez Telekomunikację Polską S.A. większych opłat za przyłączenie urządzenia abonenckiego do sieci telekomunikacyjnej na wsiach.
6: RPO/303053/99/V	31.03.99	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność przedsiębiorstwa państwowego PKP.
7: RPO/299478/99/IV	01.04.99	Minister Sprawiedliwości	Podawanie na kopertach wysyłanych przez sądy i komorników informacji o toczącym się postępowaniu egzekucyjnym.
7 RPO/307726/99/VIII	02.04.99	Minister Gospodarki	Uprawnienia urlopowe

			polskich pracowników zatrudnionych w polskich przedsiębiorstwach na terenie RFN.
7: RPO/272093/98/III	07.04.99	Minister Skarbu Państwa	Rekompensaty dla emerytów, rencistów i pracowników sfery budżetowej za utracone dodatki branżowe i okresowe niepodwyższanie płac.
7: RPO/300438/99/I	07.04.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne przez osoby uzyskujące przychody z kilku źródeł.
7: RPO/276047/98/IV	08.04.99	Minister Sprawiedliwości	Potrzeba zmian niektórych regulacji w zakresie dziedziczenia ustawowego.
7: RPO/307468/99/I	08.04.99	Komendant Główny Policji	Wymuszanie łapówek przez polskich policjantów od obywateli Rosji, przewożących tranzytem przez Polskę samochody.
7: RPO/303346/99/IX	09.04.99	Szef Inspektoratu Logistyki – Zastępca Szefa Sztabu Generalnego WP	Stosowanie przymusu bezpośredniego wobec żołnierzy z zaburzeniami psychiatrycznymi.
7: RPO/305469/99/I	13.04.99	Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego	Odliczenie od podatku dochodowego składek na ubezpieczenie zdrowotne od świadczeń pobieranych na podstawie art. 117 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji.
7: RPO/297280/99/III	19.04.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zmiana zasad potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej.
7: RPO/305461/99/III	19.04.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Obowiązek ubezpieczenia społecznego obywateli polskich zatrudnionych przez pracodawców zagranicznych na terytorium RP, jeżeli pracodawca zagraniczny nie posiada w Polsce siedziby ani przedstawicielstwa.
8: RPO/299199/99/III	21.04.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia	Zakres świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla osób prowadzących

		Spółecznego	działalność gospodarczą.
8 RPO/309646/99/VI	21.04.99	Prezes Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń	Wyłączenie części ryzyk z zakresu standardowego ubezpieczenia.
8 RPO/301649/99/V	22.04.99	Minister Gospodarki	Ograniczenia prawa własności przez regulacje dotyczące budowy sieci ciepłowniczych, energetycznych i gazowych.
8 RPO/306922/99/V	22.04.99	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	Oplaty stałe przesyłowe i abonamentowe za energię elektryczną.
8 RPO/283164/98/VII	23.04.99	Prezes Rady Ministrów	Uregulowania sytuacji prawnej osób zatrzymanych w pomieszczeniach jednostek organizacyjnych Policji.
8 RPO/306759/99/I	26.04.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Korzystanie przez ubezpieczonych ze świadczeń pogotowia ratunkowego.
8 RPO/301301/99/V	27.04.99	Minister Obrony Narodowej	Zasady ustalania ceny rynkowej 1 m ² lokalu dla potrzeb wypłaty żołnierzom zawodowym ekwiwalentu pieniężnego.
8 RPO/310154/99/VIII	28.04.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Sprzeczność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z dnia 14.12.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.
8 RPO/250821/97/I	05.05.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Warunki dofinansowania ze środków PFRON uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych.
8 RPO/286145/98/III	05.05.99	Minister Sprawiedliwości	Termin i sposób uregulowania uprawnień kombatanckich sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.
9 RPO/304563/99/IV	05.05.99	Minister Sprawiedliwości	Obciążenie stron postępowania opłatami od wniosków o wpis hipoteki zabezpieczającej należności z tytułu kredytów bankowych.
9 RPO/307101/99/I	06.05.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej	Możliwości leczenia hormonem wzrostu chorych z Zespołem Turnera.
9 RPO/306116/99/VIII	07.05.99	Minister Pracy	Ustalenie podmiotu

		i Polityki Socjalnej	zobowiązanie do wypłaty jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową.	
9	RPO/311730/99/I	10.05.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Ograniczenia w dostępie ubezpieczonych do leków.
9	RPO/294625/98/VI	12.05.99	Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego	Opóźnienia w rozpoznawaniu przez NSA skarg na decyzje podatkowe.
9	RPO/286050/98/III	14.05.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Status ubezpieczeniowy adwokatów.
9	RPO/297652/99/V	14.05.99	Minister Obrony Narodowej	Pierwszeństwo w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery wojskowej.
9	RPO/298876/99/III	14.05.99	Prezes Rady Ministrów	Niedostosowanie nowego systemu emerytalnego do uwarunkowań wynikających z pełnienia służby przez funkcjonariuszy służb mundurowych.
9	RPO/299231/99/III	14.05.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Zakres obowiązku ubezpieczenia społecznego pracujących emerytów i rencistów.
9	RPO/311649/99/I	14.05.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych	Sytuacja Romów w Polsce.
10	RPO/312281/99/II	14.05.99	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Zmiana trybu ścigania niektórych przestępstw.
1	RPO/313119/99/I	18.05.99	Komendant Główny Policji	Zakres informacji zbieranych o obywatelach przez policję ze względu na potrzeby związane z wizytą w Polsce Jana Pawła II.
1	RPO/297965/99/XI	19.05.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Stan prac nad zapewnieniem opieki medycznej osobom przebywającym w placówkach opieki całodobowej.
1	RPO/311647/99/I	19.05.99	Komendant Główny Policji	Stan przestrzegania praw i wolności polskich Romów.

1 RPO/295174/98/VI	20.05.99	Minister Finansów	Stan prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących.
1 RPO/313080/99/V	21.05.99	Minister Gospodarki	Praktyki monopolistyczne przedsiębiorstw energetycznych w zakresie budowy sieci elektroenergetycznych.
1 RPO/228469/96/VI	24.05.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki	Dyskryminacyjny charakter postanowienia zawartego w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych.
1 RPO/286210/98/IX	25.05.99	Minister Finansów	Niewypłacanie strażakom PSP zwalnianym ze służby ustawowych należności finansowych.
1 RPO/309732/99/IX	25.05.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych	Potrącanie składki na ubezpieczenie zdrowotne od osób pobierających świadczenie określone w art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji.
1 RPO/314608/99/VI	26.05.99	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Zakres prawa zakładów ubezpieczeń do żądania informacji niezbędnych w ich działalności.
1 RPO/314747/99/XI	01.06.99	Minister Finansów	Zaniedbania w finansowaniu placówek i instytucji opieki nad dzieckiem.
1 RPO/287649/98/IV	02.06.99	Minister Skarbu Państwa	Obrót nieruchomościami mogącymi w przyszłości podlegać reprivatyzacji.
1 RPO/241886/97/VII	07.06.99	Minister Sprawiedliwości, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	O wydanie rozporządzeń przewidzianych w art. 250 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego.
1 RPO/299200/99/I	09.06.99	Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego	Zasady odpłatności za pobyt w sanatoriach.
1 RPO/286942/98/X	10.06.99	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Legalność działań podejmowanych przez Straż Ochrony Przyrody.
1 RPO/268103/98/II	14.06.99	Minister Spraw	Rozporządzenie dotyczące

		Wewnętrznych i Administracji	organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego.
1 RPO/306646/99/I	14.06.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Pozycja pokrzywdzonego jako uczestnika postępowania w sprawach z tytułu odpowiedzialności zawodowej lekarzy.
1 RPO/313810/99/V	14.06.99	Minister Gospodarki	Uprawnienia pracowników przedsiębiorstw energetycznych w trakcie wykonywania przez nich kontroli.
1 RPO/315809/99/VI	14.06.99	Prezes PZU S.A.	Wypłacanie renty wyrównawczej cywilnej po osiągnięciu przez osobę uprawnioną wieku emerytalnego.
1 RPO/310277/99/II	15.06.99	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Skuteczność unormowań w zakresie bezpieczeństwa osób składających zeznania w procesie karnym.
1 RPO/312797/99/III	15.06.99	Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa	Wysokość uposażenia rodzinnego po zmarłych sędziach i sędziach w stanie spoczynku.
1 RPO/313774/99/III	15.06.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Zasady przechodzenia dziennikarzy na wcześniejszą emeryturę.
1 RPO/308964/99/IV	16.06.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Określenie podmiotu, który przejąłby zobowiązania likwidowanych (zlikwi- dowanych) zakładów pracy w zakresie zasądzonych od nich rent wyrównawczych (cywilnych).
1 RPO/296103/99/III	17.06.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Uzależnienie wysokości świadczeń emerytalno- rentowych od daty ich przyznania.
1 RPO/310581/99/I	18.06.99	Prezes Zarządu Spółki TVP S.A.	Niedostateczna liczba programów telewizyjnych dostosowanych do potrzeb

			osób niesłyszących.
1 RPO/315217/99/III	18.06.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Wiek emerytalny pracowników nieuspołecznionych zakładów pracy, zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.
1 RPO/303244/99/V	23.06.99	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Pozbawienie możliwości korzystania z wody doprowadzonej do lokali z miejskiej sieci wodociągowej.
1 RPO/279257/98/III	24.06.99	Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	Uregulowanie sprawy zasiłków pielęgnacyjnych dla rolników.
1 RPO/315986/99/I	24.06.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	O podjęcie prac nad nową regulacją dotyczącą legitymacji inwalidów wojennych i wojskowych.
1 RPO/306972/99/VIII	25.06.99	Minister Edukacji Narodowej	Dyskryminowanie w zatrudnieniu nauczycieli ze względów na płeć i wiek.
1 RPO/308074/99/I	25.06.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	W sprawie regulacji, które pozwalałyby na przyznawanie osobom przybywającym z terenów objętych wojną i konfliktami wewnętrznymi czasowej ochrony ze względów humanitarnych.
1 RPO/308734/99/I	25.06.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	O wydanie rozporządzenia, w którym miały zostać określone zasady i tryb udzielania świadczeń zdrowotnych na koszt Skarbu Państwa.
1 RPO/294853/98/VIII	26.06.99	Minister Edukacji Narodowej	Dodatek za pracę w trudnych warunkach dla nauczycieli zatrudnionych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych.
1 RPO/315239/99/I	29.06.99	Prokurator Krajowy	Zastosowanie siły wobec protestujących pielęgniarek i położnych.
1 RPO/316659/99/II	29.06.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zastosowanie środków przymusu wobec demonstrujących pracowników ZM "Łucznicz" z Radomia.
1 RPO/315564/99/I	01.07.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Obciążanie przez szpitale rodziców hospitalizowanego

			noworodka kosztami pobytu w szpitalu matki opiekującej się dzieckiem.
1 RPO/316845/99/I	01.07.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Utworzenie organizacyjno-finansowego systemu opieki medycznej nad osobami bezdomnymi.
1 RPO/311217/99/VIII	02.07.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Przewlekłość postępowań w procedurze ustalania stopnia niepełnosprawności.
1 RPO/274907/98/VII	05.07.99	Prezes Rady Ministrów	Warunki i możliwości wykonywania kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej w zamian za nieściągalną grzywnę
1 RPO/288842/98/IV	05.07.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Treść wyciągów z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych.
1 RPO/316414/99/V	05.07.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej	Okres oczekiwania na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z osobnej kwatery stałej.
1 RPO/259079/97/VI	07.07.99	Minister Finansów	Uchylenie art. 292 § 1 ustawy z dnia 9.01.1997 r. – Kodeks celny.
1 RPO/306088/99/V	13.07.99	Minister Obrony Narodowej	Zasady udzielania zniżek przy sprzedaży kwater żołnierzom zawodowym.
1 RPO/302823/99/IV	15.07.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Ekwiwalent za mienie zabużańskie.
1 RPO/317521/99/I	15.07.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Realizacja prawa do ochrony zdrowia i do świadczeń z ubezpieczenia społecznego (w związku z zapowiadaną nowelizacją ustawy z dnia 6.02.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym).
1 RPO/285444/98/II	20.07.99	Komendant Główny Policji	Działania policji dla zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom PKP.
1 RPO/317334/99/II	21.07.99	Minister Spraw Wewnętrznych	Przekazywanie przez wojewódzkie bazy ewidencji skradzionych pojazdów danych

		i Administracji	o tych pojazdach organom ścigania, sądom i firmom ubezpieczeniowym.
1 RPO/314902/99/III	27.07.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Wyłączenie z dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących działalność gospodarczą.
1 RPO/313800/99/I	28.07.99	Szef Kancelarii Prezydenta RP,	Sposób określania pochodzenia osoby odznaczanej orderem państwowym.
1 RPO/313800/99/I	28.07.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Dyskryminujący sposób określania sposobu pochodzenia dziecka
1 RPO/318681/99/VI	28.07.99	Minister Finansów	Zwołanie pierwszego Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych.
1 RPO/317244/99/VI	03.08.99	Dyrektor Generalny Poczty Polskiej	Doręczanie przesyłek na koszt adresata.
1 RPO/303782/99/III	04.08.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Dostosowanie wysokości składki na ubezpieczenie chorobowe do zakresu świadczeń chorobowych przysługujących poszczególnym ubezpieczonym.
1 RPO/317677/99/I	04.08.99	Prokurator Krajowy	Działania policji w związku z akcją protestacyjną rolników.
1 RPO/317754/99/III	05.08.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Zróznicowanie kryteriów niepełnosprawności i niezdolności do pracy przy ubieganiu się o dodatek i zasiłek pielęgnacyjny.
1 RPO/304022/99/IV	06.08.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własność.
1 RPO/319918/99/I	09.08.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Możliwość korzystania przez ubezpieczonych z leczniczych środków technicznych.
1 RPO/312033/99/VI	10.08.99	Minister Finansów	Opodatkowanie architektów podatkiem dochodowym od osób fizycznych.
1 RPO/314171/99/V	10.08.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Wysokość zwracanych kaucji mieszkaniowych.
1 RPO/227317/96/VI	17.08.99	Prezes NBP	Rozliczenia Skarbu Państwa z posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych.

1 RPO/318437/99/XI	17.08.99	Minister Sprawiedliwości	Niesprzyjające rozwojowi rodzinnych form opieki nad dzieckiem przepisy Krio i Kpc.
1 RPO/317687/99/III	18.08.99	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	Podejmowanie decyzji o pozbawieniu uprawnień kombatanckich z upoważnienia Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych – przez pracowników tego Urzędu.
1 RPO/262330/97/II	23.08.99	Minister Sprawiedliwości	Przewlekłość postępowań sądowych w sprawach karnych.
1 RPO/316158/99/III	23.08.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Nieważność umów zawartych z otwartymi funduszami emerytalnymi.
1 RPO/318717/99/V	23.08.99	Minister Gospodarki	Zasady powiadamiana odbiorców o podwyżce cen energii elektrycznej.
1 RPO/320801/99/III	23.08.99	Minister Spraw Zagranicznych	Potrzeba kompleksowego uregulowania zasad ubezpieczenia społecznego pracowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.
1 RPO/312946/99/III	25.08.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Potrzeba zmian w ustawie o pomocy społecznej i zasadach jej finansowania.
1 RPO/321202/99/I	31.08.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Odmowa przez Śląską Kasę Chorych zawierania kontraktów na świadczenia zdrowotne z pielęgniarkami i położnymi.
1 RPO/321873/99/VIII	02.09.99	Główny Inspektor Pracy	Wypadki, jakim ulegają dzieci wykonujące prace pomocnicze w gospodarstwach rolnych.
1 RPO/307355/99/III	07.09.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Dobrowolne ubezpieczenie społeczne obywateli polskich zatrudnionych w podmiotach zagranicznych i wykonujących pracę za granicą i w podmiotach zagranicznych nie posiadających w Polsce swojej siedziby ani przedstawicielstwa.

1 RPO/295469/98/VI	08.09.99	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Treść "kwestionariusza- ankiety" rozsyłanej przez firmę "Claritas Polska" Spółka z o.o.
1 RPO/322082/99/III	08.09.99	Prezes ZUS	Opóźnienia w otrzymywaniu świadczeń przez emerytów i rencistów.
1 RPO/311217/99/VIII	10.09.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Przewlekłość postępowania zespołów orzekających o stopniu niepełnosprawności.
1 RPO/319029/99/VI	10.09.99	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Żądania Telekomunikacji Polskiej S.A. przed podpisaniem umowy o świadczenie usług telefonicznych przejęcia uprawnień po dotychczasowym abonencie.
1 RPO/312946/99/III	15.09.99	Marszałek Sejmu RP	Prawidłowość gospodarki finansami publicznymi przeznaczonymi na pomoc społeczną.
1 RPO/316826/99/III	15.09.99	Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki	Ubezpieczenie społeczne osób pobierających stypendium sportowe.
1 RPO/320123/99/I	15.09.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Utrudniony dostęp mieszkańców domów pomocy społecznej do świadczeń zdrowotnych i leków.
1 RPO/321477/99/III	15.09.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Obciążenie żołnierzy i funkcjonariuszy objętych systemem zaopatrzenia emerytalnego obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu prowadzenia dodatkowej działalności gospodarczej.
1 RPO/321593/99/VI	15.09.99	Minister Finansów	Podatek dochodowy od osób, które samotnie wychowują pełnoletnie uczące się lub studium dzieci.
1 RPO/294267/98/VI	22.09.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych	Przewlekłość postępowań podatkowych uwarunkowana regulacjami Ordynacji podatkowej.
1 RPO/324046/99/XI	24.09.99	Minister Sprawiedliwości	Przestrzeganie praw nieletnich przebywających w zakładach poprawczych.
1 RPO/311101/99/I	30.09.99	Minister Pracy	Zasady przyznawania

		i Polityki Socjalnej	świadczeń i środków na pomoc społeczną w ramach rządowych programów pomocy uchodźcom.
1 RPO/315957/99/V	01.10.99	Minister Finansów	Brak określenia zasad i niewydzielenia z budżetu środków na refundację gminom bonifikat udzielanych komбатantom przy zakupie przez nich mieszkań od gmin.
1 RPO/323805/99/III	04.10.99	Minister Skarbu Państwa	W sprawie uzupełnienia spisów osób uprawnionych do rekompensat za okresowe niepodwyższanie płac w sferze budżetowej.
1 RPO/316826/99/III	05.10.99	Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki	Ubezpieczenie stypendystów sportowych.
1 RPO/317952/99/X	05.10.99	Minister Edukacji Narodowej	Wpisywanie do świadectw szkolnych danych sprzecznych w brzmieniu z informacjami wynikającymi z aktów stanu cywilnego.
1 RPO/318780/99/III	07.10.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Pozbawienie osób wykonujących pracę nakładczą prawa do ubezpieczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.
1 RPO/321731/99/II	07.10.99	Minister Sprawiedliwości	Funkcjonowanie przepisów dotyczących czasu trwania aresztu tymczasowego oraz potrzeby zmiany zakresu właściwości sądów wojskowych.
1 RPO/271538/98/I	11.10.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Brak przepisów wykonawczych uniemożliwiający legalne podejmowanie indywidualnych praktyk lekarskich, pielęgniarskich i położniczych.
1 RPO/311587/99/VIII	11.10.99	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	Wypłacenie w 1998 r. pracownikom jednostek badawczo-rozwojowych, których wynagrodzenia finansowe są z budżetu państwa tzw. 13-tki.
1 RPO/321747/99/III	11.10.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Odsetki od składek na rzecz otwartych funduszy emerytalnych.
1 RPO/321922/99/I	11.10.99	Minister	Zarządzenia tymczasowe, wydawane przez sądy,

		Sprawiedliwości	zakazujące publikacji filmu lub artykułu.
1 RPO/323944/99/V	11.10.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej	Brak systemowych rozwiązań w zakresie sprzedaży mieszkań zakładowych.
1 RPO/241886/97/VII	12.10.99	Prezes Rady Ministrów	Rozporządzenia wykonawcze do Kodeksu karnego wykonawczego, które stwarzałyby warunki właściwej realizacji prawa osób pozbawionych wolności do opieki medycznej.
1 RPO/322473/99/III	12.10.99	Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Wypłata świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.
1 RPO/316783/99/VI	13.10.99	Minister Finansów	Zdefiniowanie pojęcia "automat losowy".
1 RPO/248049/97/II	14.10.99	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	Ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwem i zapewnienie im niezbędnej pomocy.
1 RPO/317244/99/VI	14.10.99	Dyrektor Generalny Poczty Polskiej	Sposób wydawania przesyłek pocztowych firm wysyłkowych za uiszczeniem kwoty pobrania.
1 RPO/325233/99/VI	14.10.99	Minister Finansów	Odebranie licencji towarzystwom ubezpieczeniowym TUR "Polisa" i TUiR "Gwarant".
1 RPO/287500/98/VI	18.10.99	Minister Finansów	Obciążenie lombardów podatkiem VAT i opłatą skarbową.
2 RPO/324040/99/III	20.10.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Zasady ustalania kapitału początkowego dla osób urodzonych w latach 1964-1968, które ukończyły studia wyższe.
2 RPO/278968/98/VI	22.10.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zbieranie danych osobowych przez Polską Telefonię Komórkową "Centertel".
2 RPO/285007/98/X	22.10.99	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzona przez żyjące w stanie wolnym zwierzęta chronione.
2 RPO/305467/99/I	22.10.99	Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego	Wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne osób utrzymujących się ze

		Ubezpieczenia Zdrowotnego	świadczeń przyznanych przez instytucje zagraniczne.
2 RPO/322082/99/III	26.10.99	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	Termin i miejsce wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych.
2 RPO/324922/99/III	26.10.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Pozbawienie członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych prawa do zasiłku opiekuńczego i wychowawczego.
2 RPO/279257/98/III	27.10.99	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Zasiłki pielęgnacyjne dla osób, które ukończyły 75 lat i pobierają emerytury lub renty rolnicze w części składkowej.
2 RPO/326058/99/IX	27.10.99	Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA	Podstawy prawne żądania przez Zakład zwrotu świadczeń emerytalno-rentowych wypłaconych w I kwartale 1999 r.
2 RPO/324371/99/II	28.10.99	Minister Sprawiedliwości	Potrzeba wprowadzenia szczególnych rygorów dla czynności procesowych przeprowadzanych w postępowaniu karnym z udziałem nieletnich.
2 RPO/247425/97/VIII	02.11.99	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Brak regulacji pozwalających na zaspokojenie roszczeń osób poszkodowanych chorobą zawodową lub wypadkiem przy pracy w sytuacji, gdy przed ujawnieniem się skutków choroby uspołeczniony zakład pracy uległ likwidacji.
2 RPO/325123/99/V	02.11.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Czynsz pobierany przez spółdzielnie mieszkaniowe od najemców, którzy stosunek najmu nawiązali przed dniem 12.11.1994 r.
2 RPO/294346/98/I	03.11.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Sytuacja cudzoziemców, którzy od lat przebywają w Polsce bez uregulowanego statusu prawnego.
2 RPO/316826/99/III	08.11.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Ubezpieczenie społeczne osób pobierających stypendia sportowe.
2 RPO/277459/98/I	10.11.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości	Termin dla wstąpienia RPO do sprawy ze skargi konstytu-

		i Praw Człowieka	cyjnej.
2 RPO/320490/99/I	10.11.99	Minister Zdrowia	Wykaz podstawowych świadczeń zdrowotnych lekarza stomatologa oraz podstawowych materiałów stomatologicznych.
2 RPO/302777/99/II	16.11.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. Zmian w Kodyfikacjach	Nowelizacja przepisów Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego.
2 RPO/228177/96/VIII	17.11.99	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Zmiana dotychczas obowiązujących regulacji w zakresie zatrudnienia pracowników młodocianych.
2 RPO/321873/99/VIII	17.11.99	Pełnomocnik Rządu ds. Rodziny przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	O podjęcie działań zmierzających do prawnej regulacji zatrudnienia dzieci w indywidualnych gospodarstwach rolnych.
2 RPO/300438/99/I	19.11.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia	Składki na ubezpieczenie zdrowotne od osób, które okresowo nie osiągają żadnego dochodu z dodatkowej działalności lub gdy rzeczywisty dochód z tej działalności nie osiąga podstawy wymiaru składki.
2 RPO/325333/99/IV	19.11.99	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego	Zasady i tryb przyznawania dotacji z budżetu państwa przeznaczonych dla użytkowników zabytków prowadzących prace remontowe i konserwatorskie.
2 RPO/326219/99/XI	20.11.99	Minister Edukacji Narodowej	Stan przestrzegania praw dzieci w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych dla dzieci z zaburzeniami zachowania.
2 RPO/327670/99/III	20.11.99	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Ratyfikacja Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.
2 RPO/304518/99/I	23.11.99	Minister Sprawiedliwości	Rekomendacje dla kandydatów ubiegających się o wpis na listę aplikantów adwokackich.
2 RPO/323147/99/III	23.11.99	Prezes ZUS	Zmiana układu druku zgłoszenia do ubezpieczenia

2 RPO/328170/99/XI	23.11.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka	społecznego. Zmiany w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich wprowadzone poprawkami do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka.
2 RPO/326866/99/I	25.11.99	Minister Zdrowia	O wydanie przepisów regulujących zasady odbywania specjalizacji zawodowej przez aptekarzy.
2 RPO/320828/99/V	26.11.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej	Wykwaterowanie z kwatery wojskowej rozwiedzionego małżonka utrudniającego wspólne zamieszkiwanie.
2 RPO/322578/99/III	26.11.99	Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego	Pozbawienie emerytów i rencistów podejmujących zatrudnienie na podstawie umowy o pracę prawa do zasiłku chorobowego z tytułu niezdolności do pracy.
2 RPO/325971/99/X	26.11.99	Minister Pracy i Polityki Społecznej	O wsparcie działań samorządu i organizacji pozarządowych w zakresie zapewnienia pełnej opieki nad osobami, które nie potrafią same obronić się przed skutkami mrozów.
2 RPO/328465/99/XI	26.11.99	Minister Spraw Zagranicznych	Opóźnienia w ogłaszaniu niektórych ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.
2 RPO/312730/99/VIII	30.11.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia	O skrócenie okresu przewidzianego do uzyskania licencji przez dotychczasowych pracowników straży bankowej.
2 RPO/325749/99/I	30.11.99	Minister Zdrowia	Zasady wystawiania zaświadczeń i kontroli orzeczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy.
2 RPO/182787/95/II	03.12.99	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Brak określenia czasu i sądowej kontroli podsłuchów telefonicznych procesowych i operacyjnych.
2 RPO/322382/99/I	07.12.99	Minister Zdrowia	Pokrywanie różnicy kosztów pobytu osób w zakładach opiekuńczo-leczniczych

2 RPO/287500/98/VI	13.12.99	Minister Finansów	i pielęgnacyjno-opiekuńczych. Zróżnicowanie w podatku VAT podmiotów gospodarczych prowadzących działalność lombardową.
2 RPO/291385/98/VII	13.12.99	Minister Sprawiedliwości	Zmiana rozporządzeń w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności i regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania.
2 RPO/293603/98/I	13.12.99	Minister Zdrowia	Sprecyzowanie ustawowych uprawnień kombatanów do specjalistycznej opieki zdrowotnej.
2 RPO/294853/98/VIII	13.12.99	Minister Edukacji Narodowej	Dodatki za pracę w trudnych warunkach dla nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych, którym sądy oddaliły powództwa w tej sprawie lub którzy nie wystąpili na drogę sądową.
2 RPO/317840/99/IV	13.12.99	Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej	Uchwały organów samorządu terytorialnego, w sprawie opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych.
2 RPO/320181/99/V	13.12.99	Minister Gospodarki	Szczegółowe warunki pokrywania kosztów przyłączenia do sieci energetyczno-ciepłowniczych.
2 RPO/317840/99/IV	14.12.99	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Uchwały organów samorządu terytorialnego przewidujące bardzo wysokie opłaty za użytkowanie nieruchomości gruntowych.
2 RPO/324303/99/V	15.12.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Opóźnienia w wypłacie ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z osobnej kwatery stałej.
2 RPO/273622/98/VI	16.12.99	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Niewykonywanie przez organy administracji publicznej wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wydawania zezwoleń na krajowy zarobkowy przewóz osób.
2 RPO/315475/99/VI	16.12.99	Minister Finansów	Opodatkowanie podatkiem VAT usług wykonywanych przez tłumaczy przysięgłych

			na rzecz organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.
2 RPO/315955/99/IV	16.12.99	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Potrzeba określenia w ustawie rodzaju danych podlegających wyeksponowaniu na tablicy informacyjnej budowy.
2 RPO/328271/99/I	17.12.99	Prezes Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych	Zróznicowanie warunków kontraktów na świadczenia ubezpieczenia zdrowotnego zawieranych przez poszczególne regionalne kasy chorych.
2 RPO/328607/99/VI	18.12.99	Minister Sprawiedliwości	Luka prawna uniemożliwiająca wzruszenie prawomocnego rozstrzygnięcia wydanego przez finansowy organ orzekający pod rządami obowiązującej do 17.10.1999 r. ustawy karnej skarbowej.
2 RPO/320413/99/V	21.12.99	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Klauzule o charakterze monopolistycznym wprowadzane do umów zawieranych z odbiorcami energii elektrycznej.
2 RPO/282946/98/VI	23.12.99	Minister Finansów	Podwójne opodatkowanie spadków otrzymywanych z zagranicy.
2 RPO/325546/99/I	27.12.99	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	Opóźnienia w regulowaniu zasądzonych odszkodowań z tytułu szkody na zdrowiu powstałej w czasie korzystania ze świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.
2 RPO/326219/99/XI	27.12.99	Minister Sprawiedliwości	Przestrzeganie praw wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych.
2 RPO/330003/99/XI	27.12.99	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Stan przestrzegania praw wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych.
2 RPO/319286/99/VIII	28.12.99	Minister Zdrowia	Krąg osób uprawnionych do szczególnej opieki zdrowotnej ze względu na chorobę zawodową – azbestozę.
2 RPO/326404/99/IV	28.12.99	Minister Środowiska	W sprawie regulacji do zmienionej ustawy z dnia 31.01.1980 r. o ochronie

i kształtowaniu środowiska umożliwiającej działanie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa po dniu 31.12.1999 r.

2 RPO/324123/99/V 29.12.99 Minister Finansów

Odliczanie od podatku dochodowego strat z tytułu najmu przez właścicieli budynków, w których lokale zajmowane są na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale.

Załącznik Nr 3

**Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego
– art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

Złożone w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/299961/99/V	09.02.99	21.06.99	U.5/98	Normatywny charakter obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	Uwzgl.
2.	RPO/302671/99/VI	24.03.99	14.09.99	U.3/99	Dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze.	Umorz.
3.	RPO/294641/98/V	07.04.99	26.10.99	K.12/99	Zasady rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami za gaz i energię.	Uwzgl.
4.	RPO/308606/99/I	30.04.99	-	-	Zróźnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na stanowisku kierownika apteki.	-
5.	RPO/298364/99/V	31.05.99	-	-	Dochód osób prowadzących działalność gospodarczą dla ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego.	-
6.	RPO/301752/99/III	22.06.99	-	-	Prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki.	-
7.	RPO/302845/99/VI	22.06.99	-	-	Pokrywanie kosztów kontroli skarbowej przez kontrolowanego.	-
8.	RPO/316183/99/V	29.07.99	-	-	Prawo do sądu w postępowaniu o ochronie informacji niejawnych.	-

9.	RPO/262956/97/VI	03.08.99	21.12.99	K.22/99	Wykonywanie zawodu przez dotychczasowych instruktorów nauki jazdy.	Cz. uwzgl.
10.	RPO/320395/99/VI	13.08.99	-	-	Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny – egzekucja należności cywilnoprawnych w trybie administracyjnym.	-
11.	RPO/321816/99/V	06.09.99	-	-	Skutki utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia przez TK w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej.	-
12.	RPO/306972/99/VIII	20.09.99	-	-	Nierówność płci przy określaniu wieku emerytalnego nauczycieli.	-
13.	RPO/319969/99/IV	24.09.99	-	-	Ustawowe dziedziczenie gospodarstw rolnych i wkładów w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych.	-
14.	RPO/324372/99/VI	29.09.99	-	-	Klasyfikacja GUS przy podatku od towarów i usług.	-
15.	RPO/314171/99/V	22.10.99	-	-	Waloryzacja kaucji mieszkaniowych.	-
16.	RPO/327888/99/VIII	20.11.99	-	-	Wiek emerytalny kobiet pracowników urzędów państwowych i samorządowych.	-
17.	RPO/301649/99/V	07.12.99	-	-	Ograniczenia własności przy budowie sieci ciepłowniczo-energetycznych.	-
18.	RPO/321939/99/III	30.12.99	-	-	Prawo do wcześniejszej emerytury dla osób, które były objęte ubezpieczeniami z tytułu innego niż stosunek pracy.	-

Złożone wcześniej – rozpoznane przez TK
w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/238660/97/I	09.02.98	27.01.99	K.1/98	Zakaz powiązań rodzinnych między sędziami a radcami prawnymi.	Uwzgl.
2.	RPO/264781/97/V	17.02.98	21.09.99	K.6/98	Pierwszeństwo w nabyciu lokalu.	Uwzgl.
3.	RPO/269501/98/VI	12.03.98	14.06.99	K.11/98	Sądowa kontrola decyzji zezwalającej na tzw. obrót specjalny z zagranicą.	Uwzgl.
4.	RPO/268621/98/VI	30.03.98	11.05.99	K.13/98	Wyrejestrowanie pojazdu ze względu na nieeksploatację.	Oddal.
5.	RPO/269498/98/IV	31.03.98	14.09.99	K.14/98	Kontrola sądowa rozstrzygnięć organów Polskiego Związku Działkowców w sprawie członkostwa Związku.	Uwzgl.
6.	RPO/222159/96/V	15.06.98	25.02.99	K.23/98	Dziedziczenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.	Uwzgl.
7.	RPO/271400/98/V	13.07.98	21.06.99	U.5/98	Normatywny charakter obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie wysokości normatywów spłat kredytu mieszkaniowego.	Umorz.
8.	RPO/261387/97/VI	10.08.98	05.01.99	K.27/98	Ulgi w podatku dochodowym na kształcenie osób, które ukończyły 35 lat.	Uwzgl.
9.	RPO/275035/98/VI	17.08.98	09.11.99	K.28/98	Wyłączność ustawy w kwestiach podatkowych.	Cz. uwzgl.
10.	RPO/273622/98/VI	24.09.98	08.09.99	K.33/98	Uzależnienie otrzymania koncesji przewozowej od niekaralności.	Uwzgl.

11.	RPO/254386/97/V	20.10.98	02.06.99	K.34/98	Przymusowe przekwaterowanie najemcy na podstawie zarządzenia dyrektora oddziału terenowego WAM bez wyroku sądowego.	Uwzgl.
12.	RPO/289980/98/VI	25.11.98	13.04.99	K.36/98	Waloryzacja udziałów członkowskich w spółdzielniach.	Uwzgl.
13.	RPO/299961/99/V	09.02.99	21.06.99	U.5/98	Normatywny charakter obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie wysokości normatywów spłat kredytu mieszkaniowego.	Oddal.
14.	RPO/302671/99/VI	24.03.99	14.09.99	U.3/99	Dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze.	Umorz.
15.	RPO/294641/98/V	07.04.99	26.10.99	K.12/99	Zasady rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami za gaz i energię.	Uwzgl.
16.	RPO/262956/97/VI	03.08.99	21.12.99	K.22/99	Wykonywanie zawodu przez dotychczasowych instruktorów nauki jazdy.	Cz. uwzgl.

**Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach
skarg konstytucyjnych
– art. 51 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

Zgłoszone w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/291764/98/I	08.02.99	16.03.99	SK. 19/98	Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej	Uwzgl.
2.	RPO/314181/99/IX	07.06.99	16.11.99	SK.11/99	Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Straży Granicznej.	Uwzgl.
3.	RPO/317710/99/I	19.07.99	-	-	Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych	-
4.	RPO/316168/99/IX	29.06.99	-	-	Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy UOP.	-
5.	RPO/317948/99/I	26.07.99	08.12.99	SK.19/99	Zakres podmiotowej odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.	Uwzgl.
6.	RPO/321315/99/VI	03.09.99	-	-	Stosowanie do dnia 17.10.1999 r., mimo wejścia w życie Konstytucji RP w dniu 17.10.1997 r., art. 190 § 4 i 5 w zw. z art. 18 § 2 ustawy karnej skarbowej z dnia 26.10.1971 r.	-
7.	RPO/326840/99/X	15.11.99	-	-	Opłaty za sprzedaż alkoholu	-

Zgłoszone wcześniej – rozpoznane w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	RPO/287931/98/VI	29.09.98	08.06.99	SK.12/98	Naruszenie przez art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 15.02.1992 r. w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 23.12.1993 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych art. 2 Konstytucji RP.	Oddal.
2.	RPO/314181/99/IX	07.06.99	16.11.99	SK.11/99	Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Straży Granicznej.	Uwzgl.
3.	RPO/317948/99/I	26.07.99	08.12.99	SK.19/99	Zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.	Oddal.

Załącznik Nr 5

**Wnioski do Sądu Najwyższego
o odpowiedź na pytanie prawne
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO**

Złożone w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku
1.	RPO/302912/99/VII	02.09.99	24.11.99	I KZP 41/99	Wniosek o warunkowe zwolnienie – początek biegu okresu do złożenia.
2.	RPO/301079/99/IV	08.09.99	-	-	Zbieg uprawnień państwowych osób prawnych z uprawnieniami byłego właściciela przy nabyciu z mocy prawa przez państwowe osoby prawne użytkowania wieczystego gruntów będących w ich zarządzie.
3.	RPO/293363/98/II	18.12.99	-	-	Termin, od którego ma zastosowanie instytucja nieważności orzeczeń z mocy samego prawa (art. 101-103 Kpk).

Złożone wcześniej – rozpoznane w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku
1.	RPO/286910/98/VII	15.09.98	11.01.99	I KZP 15/98	Zakres przy orzekaniu w sprawach o warunkowe zwolnienie z odbycia reszty kary pozbawienia wolności zastosowania przepisu art. 4 § 1 Kodeksu

- karnego z 1997 r., nakazującego stosowanie ustawy obowiązującej poprzednio, jeżeli jest względniejsza dla sprawcy.
- | | | | | | |
|----|-------------------|----------|----------|-------------|--|
| 2. | RPO/283956/98/II | 28.12.98 | 16.03.99 | I KZP 39/98 | Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji w sprawach karnych. |
| 3. | RPO/302912/99/VII | 02.09.99 | 24.11.99 | I KZP 41/99 | Wniosek o warunkowe zwolnienie – początek biegu okresu do złożenia. |

Rewizje nadzwyczajne i kasacje

a) Złożone w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter kasacji (rewizji) ^{*)}	Wynik
1	RPO/278404/98/II	08.01.99	12.08.99	IV KKN 19/99	K	Uwzgl.
2	RPO/296053/98/II	08.01.99	-	-	K	-
3	RPO/279615/98/II	11.01.99	01.03.99	III KKN 19/99	K	Oddal.
4	RPO/286125/98/X	13.01.99	13.05.99	III RN 3/99	A	Umorz.
5	RPO/288646/98/II	18.01.99	21.04.99	V KKN 26/99	K	Uwzgl.
6	RPO/289930/98/II	18.01.99	15.04.99	WKN 1/99	K	Uwzgl.
7	RPO/249039/97/II	21.01.99	02.07.99	III KKN 38/99	K	Uwzgl.
8	RPO/266826/98/II	25.01.99	-	-	K	-
9	RPO/291113/98/II	27.01.99	-	-	K	-
0	RPO/261518/97/II	28.01.99	-	-	K	-
1	RPO/297183/98/II	28.01.99	-	-	K	-
2	RPO/295067/98/II	09.02.99	-	-	K	-
3	RPO/295411/98/II	09.02.99	-	-	K	-
4	RPO/294516/98/II	16.02.99	-	-	K	-
5	RPO/287180/98/II	24.02.99	-	-	K	-
6	RPO/272877/98/II	26.02.99	-	-	K	-
7	RPO/295288/98/II	26.02.99	21.05.99	V KKN 82/99	K	Uwzgl.
8	RPO/295352/98/II	03.03.99	-	-	K	-
9	RPO/283902/98/II	10.03.99	-	-	K	-
0	RPO/296726/99/II	11.03.99	08.09.99	II KKN 101/99	K	Uwzgl.
1	RPO/294324/98/II	12.03.99	-	-	K	-
2	RPO/295077/98/II	12.03.99	-	-	K	-
3	RPO/288329/98/V	16.03.99	07.07.99	III RN 19/99	A	Oddal.
4	RPO/193127/95/II	23.03.99	24.06.99	II KKN 110/99	K	Uwzgl.

^{*)} K - kasacja karna, A – rewizja administracyjna

3	RPO/296221/99/II	12.04.99	-	-	K	-
6	RPO/287172/98/II	15.04.99	-	-	K	-
7	RPO/297739/99/II	15.04.99	31.08.99	II KKN 137/99	K	Oddal.
8	RPO/293090/98/II	26.04.99	-	-	K	-
9	RPO/284225/98/II	27.04.99	08.07.99	V KKN 223/99	K	Uwzgl.
0	RPO/306025/99/II	28.04.99	-	-	K	-
1	RPO/274639/98/II	29.04.99	-	-	K	-
2	RPO/287247/98/II	04.05.99	-	-	K	-
3	RPO/288679/98/II	17.05.99	-	-	K	-
4	RPO/296399/99/II	02.06.99	-	-	K	-
5	RPO/295356/98/II	09.06.99	-	-	K	-
6	RPO/305176/99/II	09.06.99	-	-	K	-
7	RPO/296098/99/II	16.06.99	-	-	K	-
8	RPO/160938/94/V	18.06.99	-	-	A	-
9	RPO/306448/99/VI	24.06.99	-	-	A	-
0	RPO/295160/98/II	01.07.99	-	-	K	-
4	RPO/311610/99/VI	02.07.99	2.12.99	III RN 107/99	A	Uwzgl.
2	RPO/313110/99/I	02.07.99	-	-	A	-
3	RPO/299209/99/II	05.07.99	-	-	K	-
4	RPO/287569/98/II	06.07.99	-	-	K	-
5	RPO/289526/98/II	21.07.99	-	-	K	-
6	RPO/300988/99/II	26.07.99	-	-	K	-
7	RPO/303854/99/X	30.07.99	-	-	A	-
8	RPO/259613/97/II	02.08.99	-	-	K	-
9	RPO/304874/99/II	05.08.99	-	-	K	-
0	RPO/291436/98/II	09.08.99	-	-	K	-
1	RPO/313950/99/I	09.08.99	-	-	A	-
2	RPO/310454/99/II	25.08.99	-	-	K	-
3	RPO/275834/98/IV	07.09.99	-	-	A	-
4	RPO/242316/97/VI	10.09.99	-	-	A	-
5	RPO/242316/97/VI	10.09.99	-	-	A	-
6	RPO/305096/99/V	29.09.99	-	-	A	-
7	RPO/290724/98/II	30.09.99	-	-	K	-
8	RPO/297274/99/I	01.10.99	-	-	A	-
9	RPO/321646/99/II	01.10.99	-	-	K	-
0	RPO/283362/98/II	07.10.99	16.11.99	WKN 41/99	K	Uwzgl.

6	RPO/293290/98/II	11.10.99	-	-	K	-
6	RPO/317101/99/II	12.10.99	-	-	K	-
6	RPO/277944/98/II	15.10.99	-	-	K	-
6	RPO/317142/99/II	19.10.99	-	-	K	-
6	RPO/320011/99/X	19.10.99	-	-	A	-
6	RPO/302807/99/II	26.10.99	-	-	K	-
6	RPO/284397/98/II	29.10.99	-	-	K	-
6	RPO/311806/99/II	29.10.99	-	-	K	-
6	RPO/317476/99/II	05.11.99	-	-	K	-
6	RPO/290757/98/II	09.11.99	-	-	K	-
6	RPO/317401/99/II	09.11.99	-	-	K	-
6	RPO/318636/99/X	09.11.99	-	-	A	-
6	RPO/321440/99/VI	09.11.99	-	-	A	-
6	RPO/326740/99/VI	09.11.99	-	-	A	-
6	RPO/262402/97/II	16.11.99	-	-	K	-
6	RPO/291758/98/II	19.11.99	-	-	K	-
6	RPO/295514/98/II	26.11.99	-	-	K	-
6	RPO/303006/99/II	02.12.99	-	-	K	-

a) Złożone wcześniej - rozpoznane w okresie 1.I.1999 r. – 31.XII.1999 r.

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Charakter kasacji (rewizji) ^{*)}	Wynik
1	RPO/222501/96/II	10.03.97	28.01.99	II KKN 96/97	K	Uwzgl.
2	RPO/237535/97/II	15.05.97	20.05.99	II KKN 214/97	K	Uwzgl.
3	RPO/239762/97/II	15.05.97	27.04.99	III KKN 235/97	K	Oddal.
4	RPO/241725/97/II	20.06.97	30.09.99	II KKN 282/97	K	Uwzgl.
5	RPO/195671/95/II	05.08.97	14.01.99	V KKN 358/97	K	Oddal.
6	RPO/250979/97/II	20.11.97	03.03.99	V KKN 533/97	K	Uwzgl.
7	RPO/262140/97/II	07.01.98	24.06.99	II KKN 11/98	K	Uwzgl.
8	RPO/253617/97/II	20.01.98	07.12.99	V KN 48/98	K	Oddal.
9	RPO/249646/97/II	03.02.98	01.03.99	III KKN 65/98	K	Oddal.
0	RPO/260091/97/II	11.02.98	01.02.99	III KKN 92/98	K	Uwzgl.

^{*)} K - kasacja karna, C – kasacja cywilna, A – rewizja administracyjna

1	RPO/247846/97/II	20.03.98	19.04.99	II KKN 136/98	K	Uwzgl.
2	RPO/156039/94/II	11.05.98	08.01.99	V KKN 275/98	K	Oddal.
3	RPO/105177/92/IV	15.05.98	14.07.99	III CKU 32/98	C	Uwzgl.
4	RPO/251573/97/II	05.06.98	11.08.99	V KKN 325/98	K	Uwzgl.
5	RPO/270797/98/II	15.06.98	16.06.99	II KKN 268/98	K	Uwzgl.
6	RPO/265046/97/XI	17.06.98	20.01.99	III CKU 45/98	C	Oddal.
7	RPO/215999/96/II	08.09.98	16.09.99	IV KKN 570/98	K	Uwzgl.
8	RPO/283236/98/II	09.09.98	08.06.99	III KKN 546/98	K	Uwzgl.
9	RPO/270744/98/II	28.09.98	14.01.99	IV KKN 625/98	K	Uwzgl.
10	RPO/284120/98/II	12.10.98	25.05.99	II KKN 474/98	K	Oddal.
11	RPO/268899/98/II	27.10.98	25.05.99	II KKN 502/98	K	Uwzgl.
12	RPO/284608/98/II	02.11.98	12.01.99	II KKN 512/98	K	Uwzgl.
13	RPO/287426/98/V	02.11.98	06.01.99	III RN 180/98	A	Uwzgl.
14	RPO/279001/98/X	04.11.98	09.04.99	III RN 182/98	A	Uwzgl.
15	RPO/283156/98/VI	09.11.98	22.04.99	III RN 184/98	A	Oddal.
16	RPO/273052/98/II	25.11.98	15.02.99	II KKN 546/98	K	Oddal.
17	RPO/281074/98/II	15.12.98	11.03.99	II KKN 583/98	K	Oddal.
18	RPO/285488/98/II	30.12.98	20.05.99	IV KKN 830/98	K	Oddal.
19	RPO/290626/98/II	30.12.98	04.02.99	WKN 40/98	K	Uwzgl.
20	RPO/278404/98/II	08.01.99	12.08.99	IV KKN 19/99	K	Uwzgl.
21	RPO/279615/98/II	11.01.99	01.03.99	III KKN 19/99	K	Oddal.
22	RPO/286125/98/X	13.01.99	13.05.99	III RN 3/99	A	Umorz.
23	RPO/288646/98/II	18.01.99	21.04.99	V KKN 26/99	K	Uwzgl.
24	RPO/289930/98/II	18.01.99	15.04.99	WKN 1/99	K	Uwzgl.
25	RPO/249039/97/II	21.01.99	02.07.99	III KKN 38/99	K	Uwzgl.
26	RPO/295288/98/II	26.02.99	21.05.99	V KKN 82/99	K	Uwzgl.
27	RPO/296726/99/II	11.03.99	08.09.99	II KKN 101/99	K	Uwzgl.
28	RPO/288329/98/V	16.03.99	07.07.99	III RN 19/99	A	Oddal.
29	RPO/193127/95/II	23.03.99	24.06.99	II KKN 110/99	K	Uwzgl.
30	RPO/297739/99/II	15.04.99	31.08.99	II KKN 137/99	K	Oddal.
31	RPO/284225/98/II	27.04.99	08.07.99	V KKN 223/99	K	Uwzgl.
32	RPO/283362/98/II	07.10.99	16.11.99	WKN 41/99	K	Uwzgl.

Załącznik Nr 7

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Sygnatura orzeczenia	Przedmiot wniosku	Wynik
1	RPO/279882/99/X	5.02.99	1.07.99	SA/Bk 208/99	Przekazanie nieruchomości w Puńsku	Oddal.
2	RPO/317687/99/III	15.09.99	-	-	Uprawnienia wdowy po kombatancie	-
3	RPO/301137/99/V	5.10.99	-	-	Kryteria wyboru kandydatów do mieszkań komunalnych	-
4	RPO/320487/99/I	21.12.99	-	-	Udzielenie zezwolenia na osiedlenie w Polsce	-

Załącznik Nr 8

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Organy samorządu terytorialnego, urzędy administracji terenowej

1. Wójt i Rada Gminy Puńsk, Starosta Powiatu Sejny, Burmistrz miasta Sejny, Wójt Gminy Sejny, Wojewoda Podlaski – spotkania RPO w sprawie konfliktu na tle lokalizacji placówki straży granicznej w Ośrodku Zdrowia w Puńsku 18-19.01.1999 r.
2. Sztutowo, Gdańsk, Gdynia, Wejherowo, Puck, Lębork, Starogard Gd.: - spotkania w urzędach związane z realizacją przepisów o cmentarzach 17-19.02.1999 r.
3. Prezydenci Poznania, Konina i Leszna, Wojewoda Wielkopolski, Marszałek Wielkopolskiego Sejmiku Samorządowego – spotkania w czasie wyjazdu terenowego do województwa wielkopolskiego 12-13.04.1999 r.
4. Urząd Wojewódzki w Kielcach – badanie przestrzegania praw cudzoziemców wydalonych w ramach akcji “Cudzoziemiec” 6-7.05.1999 r.
5. Urzędy Gminy Ochotnica Górna, Krościenko i Bukowina Tatrzańska, Powiatowy Ośrodek Pomocy Rodzinie w Nowym Sączu – badanie zasadności skarg Stowarzyszenia Romów 31.05.-2.06.1999 r.
6. Starostwa powiatów – Kowal, Aleksandrów Kujawski, Grudziądz, Bydgoszcz – badanie stanu realizacji zadań powiatów w zakresie finansowania pomocy społecznej 23-25.06.1999 r.
7. Prezydenci Przemyśla, Tarnobrzega, Wojewoda Podkarpacki i przedstawiciele samorządu Podkarpacia – spotkania w czasie wyjazdu terenowego do województwa podkarpackiego 9.09.1999 r.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne dla nieletnich, badanie przestrzegania praw wychowanków

1. Placówki opiekuńcze opieki całodobowej w Ostrowcu Św., Kielcach, Tarnowie, Pińczowie, Busku-Zdroju, Iwoniczu-Zdroju 18-21.01.1999 r.
2. Placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne: Sadowice, Wrocław, Leśna k. Lubania, Lwówek Śl., Jelenia Góra, Jerzmanice Zdrój 21-24.03.1999 r.

3. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy przy ul. Dolnej 19 Warszawa 16.06.1999 r.
4. Policyjna Izba Dziecka w Katowicach, badanie sprawy na miejscu w związku z ucieczką nieletnich 14-15.09.1999 r.

Szpitale i Domy Pomocy Społecznej

1. Wizyta RPO w Szpitalu Wojewódzkim Nr 2 w Rzeszowie 8.09.1999 r.
2. Wizyta RPO w Domu Pomocy Społecznej w Krośnie 8.09.1999 r.
3. Wizyta RPO w Szpitalu Psychiatrycznym w Jarosławiu 9.09.1999 r.

Areszty, policyjne izby zatrzymań i zakłady penitencjarne, badanie i ocena poszanowania praw osób pozbawionych wolności

1. Policyjne Izby Zatrzymań – Kłodawa, Koło, Konin, Poznań 18-20.01.1999 r.
2. Zakład Karny w Łowiczu 22-24.02.1999 r.
3. Zakład Karny – Dębica 1-3.03.1999 r.
4. Zakład Karny – Białoleka 25.05.1999 r.
5. Zakład Karny w Strzelcach Opolskich 8-10.06.1999 r.
6. Zakład Karny w Siedlcach 16.06.1999 r.
7. Zakład Karny w Płocku 18.06.1999 r.
8. Zakłady Karne we Wrocławiu i Wołowie 23-25.06.1999 r.
9. Zakład Karny we Włodawie 29-30.06.1999 r.
10. Zakład Karny – Racibórz, Zakład Karny Jastrzębie 12-14.07.1999 r.
11. Zakłady Karne w Hawie, Sztumie i Nr 1 w Grudziądzu, Areszt Śledczy w Bydgoszczy, Zakład Karny w Bydgoszczy-Fordonie, badania ankietowe, zbieranie danych do opracowań Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego 19-22.07.1999 r.
12. Zakład Karny w Nysie 2-3.08.1999 r.
13. Zakład Karny we Wronkach, Areszt Śledczy w Poznaniu 5-6.08.1999 r.
14. Zakład Karny we Włocławku 11-13.08.1999 r.

15. Areszt Śledczy w Katowicach, Zakład Karny w Herbach, Zakład Karny w Raciborzu – badania ankietowe, zbieranie danych do opracowań Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego 7-10.09.1999 r.
16. Areszt Śledczy i Zakład Karny w Białoleęce 15-16.09.1999 r.
17. Zakład Karny w Siedlcach 20-21.09.1999 r.
18. Zakład Karny w Białymstoku – badania ankietowe, zbieranie danych do opracowań Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego 21-22.09.1999 r.
19. Zakład Karny w Potulicach 4-6.10.1999 r.
20. Zakład Karny w Koronowie 4-6.10.1999 r.
21. Zakład Karny w Gdańsku 4-6.10.1999 r.
22. Zakład Karny w Barczewie 11-12.10.1999 r.
23. Areszt Śledczy Kraków Podgórze – kontrola realizacji wniosków po wcześniej przeprowadzonej wizytacji 6-7.12.1999 r.
24. Areszt Śledczy Warszawa Mokotów – badania dotyczące stosowania wobec skazanych środków przymusu bezpośredniego. Zbieranie danych do opracowań Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego 7.12.1999 r.
25. Areszt Śledczy i Zakład Karny Nr 2 w Łodzi – badania ankietowe, zbieranie danych do opracowań Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego 13-14.12.1999 r.

Jednostki wojskowe, policyjne i graniczne, kontrola przestrzegania praw
i wolności żołnierzy

1. Łużycki Oddział Straży Granicznej i 11 Dywizja Kawalerii Pancernej w Żaganiu 9-13.02.1999 r.
2. Przemyśl, Trzcianiec, Olszanica – batalion polsko-ukraiński oraz NJW MSWiA 10-12.03.1999 r.
3. 23 Śląska Brygada Artylerii – Bolesławiec, 10 Brygada Kawalerii Pancernej – Świętoszów, 128 Pułk Artylerii Przeciwlotniczej – Czerwińsk, 11 Dywizja Kawalerii Pancernej – Żagań 21-23.04.1999 r.
4. 1 Brygada Rakietowa – Bytom 23.06.1999 r.
5. 6 Brygada Pancerna – Stargard Szczeciński, 2 Pomorski Pułk Rakiet – Choszczno, 3 Pułk Lotnictwa Myśliwskiego – Poznań 12-15.09.1999 r.
6. 5 pułk artylerii w Sulechowie 15-17.09.1999 r.

Ośrodki dla uchodźców oraz areszty, w których osadzeni są cudzoziemcy
w celu wydalenia, badanie przestrzegania praw cudzoziemców

1. Centralny Ośrodek Recepcyjny dla Uchodźców w Podkowie Leśnej – Dębaku, zapoznanie się z bazą socjalno-bytową oraz z trybem załatwiania spraw uchodźców 7.01.1999 r.
2. Areszt przy I Komisariacie Policji w Toruniu 10.02.1999 r.
3. Areszt przy XI Komisariacie Policji w Warszawie 23.02.1999 r.
4. Ośrodek Strzeżony dla Cudzoziemców w Lesznowoli 24.02.1999 r.
5. Areszt przy Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach 10.03.1999 r.
6. Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach oraz Komenda Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu 10-11.03.1999 r.
7. Areszt przy Komendzie Rejonowej Policji w Jaworznie 11.03.1999 r.
8. Ośrodek dla uchodźców w Smoszewie 26.04.1999 r.
9. Komenda Wojewódzka Policji w Kielcach oraz Komenda Powiatowa Policji w Sandomierzu – badanie przestrzegania praw cudzoziemców wydanych w ramach akcji “Cudzoziemiec” w ostatniej dekadzie kwietnia 1999 r. 6-7.05.1999 r.
10. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Piotrkowie Tryb. 14.05.1999 r.
11. Areszty przy Komendach Miejskich Policji w Suwałkach i Ostrołęce 17-18.05.1999 r.
12. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Limanowej 31.05.1999 r.
13. Areszt przy Komendzie Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu 2.06.1999 r.
14. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Tychach 14.06.1999 r.
15. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Bielsku Białej 14.06.1999 r.
16. Areszt przy Komendzie Oddziału Straży Granicznej w Kłodzku oraz przy Komendzie Oddziału Straży Granicznej w Lubaniu Śląskim 15.06.1999 r.
17. Areszt przy Komendzie Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu 16.06.1999 r.
18. Areszty przy Komendach Miejskiej Policji w Koninie i w Pile 23.06.1999 r.
19. Areszt przy Pomorskim Oddziale Straży Granicznej w Szczecinie 24.06.1999 r.
20. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Gdyni 25.06.1999 r.

- | | |
|--|---------------|
| 21. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej | 29.06.1999 r. |
| 22. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Chełmie Lubelskim | 30.06.1999 r. |
| 23. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Chełmie | 14.10.1999 r. |
| 24. Areszt przy Komendzie Powiatowej Policji w Białej Podlaskiej | 14.10.1999 r. |
| 25. Areszt przy Komendzie Miejskiej Policji w Lublinie | 15.10.1999 r. |

Wyjazdy terenowe Rzecznika Praw Obywatelskich.
Przyjmowanie skarg obywateli w terenie

- | | |
|---|------------------|
| 1. Województwo Wielkopolskie | |
| - Przyjmowanie skarg – Poznań, Kalisz, Konin i Leszno | 12-14.04.1999 r. |
| - Przyjmowanie skarg – Poznań | 25-26.05.1999 r. |
| 2. Województwo Podkarpackie | 7-10.09.1999 r. |
| Przyjmowanie skarg – Krosno, Tarnobrzeg, Rzeszów i Przemyśl | |

Załącznik Nr 9

**Ważniejsze spotkania zorganizowane przez Biuro RPO
lub inne instytucje, w których brał udział Rzecznik
lub przedstawiciele Biura RPO**

1. Spotkanie z przedstawicielami Zarządu Krajowego i Rady Wspólnoty Litwinów w Polsce z siedzibą w Puńsku, Stowarzyszenia Młodzieży Litewskiej, Stowarzyszenia Litwinów w Polsce z siedzibą w Sejnach oraz Litewskiego Towarzystwa św. Kazimierza 18-19.01.1999 r.
2. Symposium nt. "Więziennictwo polskie u progu XXI wieku", Popowo 25-26.01.1999 r.
3. Konferencja nt. "Czy w Polsce po reformie administracji będzie bezpieczniej", Warszawa 15.02.1999 r.
4. Posiedzenie Prezydium Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych na temat "Postawy dzieci i młodzieży szkolnej wobec mniejszości narodowych i możliwości ich zmiany", Warszawa 16.02.1999 r.
5. Konferencja nt. "Jawność procesów decyzyjnych w Polsce – dialog, lobbying, informacja", Warszawa 16.02.1999 r.
6. Konferencja zorganizowana przez Instytut Problemów Bezpieczeństwa poświęcona przyjęciu Polski do Paktu Północnoatlantyckiego, Warszawa 20.02.1999 r.
7. Konferencja nt. "Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego", Warszawa 23.02.1999 r.
8. Spotkanie w Pałacu Prezydenckim na temat wyników "Raportu o rozwoju społecznym", Warszawa 24.02.1999 r.
9. Jubileuszowa Sesja Naukowa NIK w związku z 80 rocznicą utworzenia Kontroli Państwowej, Warszawa 2.03.1999 r.
10. Posiedzenie Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych – "Konflikt wokół siedziby Straży Granicznej w Puńsku" 4.03.1999 r.
11. Międzyregionalna konferencja nt. "Przeciwdziałanie społecznemu wykluczeniu osób skazanych", Ustka 8-9.03.1999 r.

12. Spotkanie z Zarządem Związku Ormian w Polsce "Ararat" z siedzibą w Katowicach 10.03.1999 r.
13. Konferencja naukowa "Konstytucja RP w praktyce", Popowo 18-19.03.1999 r.
14. Konferencja z okazji 50-lecia Rady Europy, nt. "Strategia państwa w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i korupcji. Współpraca Rady Europy i Unii Europejskiej w obszarze III filaru", Warszawa 25-26.03.1999 r.
15. Konferencja naukowa nt. "Przestępstwa sędziów i prokuratorów jako element zbrodni komunistycznych w Polsce lat 1944-1956", Warszawa 26.03.1999 r.
16. Narada szkoleniowa dla funkcjonariuszy okręgowych inspektorów Służby Więziennej zajmujących się problematyką próśb, skarg i wniosków w sprawach osadzonych, Kule 8-10.04.1999 r.
17. Seminarium dotyczące etycznych prawnych i medycznych aspektów pobierania i przeszczepiania komórek, tkanek i narządów, zorganizowane przez Centrum Organizacyjno-Koordinacyjne ds. Transplantacji "Poltransplant", Warszawa 9-10.04.1999 r.
18. Konferencja Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodziny w Polsce nt. "Zagrożenia i ochrona małoletnich w świetle rozwiązań prawa polskiego i europejskiego, Warszawa 9-10.04.1999 r.
19. Konferencja nt. "Dziecko niepełnosprawne: szanse i zagrożenia wynikające z wprowadzenia reform", Warszawa 12.04.1999 r.
20. Spotkanie w Trybunale Konstytucyjnym nt. "Ochrona danych osobowych w Polsce – pierwsze doświadczenia stosowania ustawy", Warszawa 13.04.1999 r.
21. Seminarium poświęcone projektowi ustawy o prokuraturze, Warszawa 15.04.1999 r.
22. Spotkanie RPO z przedstawicielami organizacji społecznych Romów – na temat stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich mniejszości Romów w Polsce, Warszawa 16.04.1999 r.
23. Seminarium "Prawa człowieka we współczesnym świecie", Warszawa 16-17.04.1999 r.
24. Spotkanie RPO z przedstawicielami Związku Inwalidów Wojennych RP z okazji 80 rocznicy powstania Związku, Warszawa 19.04.1999 r.
25. Spotkanie RPO z przedstawicielkami Centrum Praw Kobiet. – "Zaspokojenie aspiracji społecznych i zawodowych kobiet w Polsce". Warszawa 22.04.1999 r.
26. W ramach cyklu "Spotkania u Rzecznika": "System źródeł prawa w nowej Konstytucji" 22.04.1999 r.

27. III sesja konferencji naukowej nt. "Przestępstwa sędziów i prokuratorów jako element zbrodni komunistycznych w Polsce lat 1944-1956", Warszawa 23.04.1999 r.
28. Konferencja poświęcona prawnej i społecznej sytuacji kobiet w Polsce, Warszawa 24.04.1999 r.
29. Konferencja naukowo-metodyczna nt. "Interdyscyplinarne aspekty treningu psychofizycznego żołnierzy i funkcjonariuszy formacji obronnych", Zakopane 4-7.05.1999 r.
30. Posiedzenie senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej w pięćdziesiątą rocznicę podpisania konwencji o powołaniu Rady Europy, Warszawa 5.05.1999 r.
31. Konferencja naukowa nt. "Kondycja polskiego wymiaru sprawiedliwości u progu reformy – założenia i oczekiwania" zorganizowana przez studenckie Koło Naukowe Prawa Karnego TEMIDA UW, Warszawa 7-8.05.1999 r.
32. Konferencja naukowa nt. "Sądownictwo jako trzecia władza. Rzeczywistość czy fikcja?", Warszawa 10.05.1999 r.
33. W ramach cyklu "Spotkania u Rzecznika": "Instytucja Ombudsmana we współczesnym świecie" 13.05.1999 r.
34. Seminarium poświęcone 10 rocznicy "Okrągłego Stołu", Warszawa 17.05.1999 r.
35. Konferencja Europejskich Sądów Konstytucyjnych, Warszawa 19.05.1999 r.
36. Konferencja nt. "Jak kochać dziecko – nowe odkrycia psychologii", Warszawa 22-23.05.1999 r.
37. Wyjazdowe posiedzenie sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych – Suwałki, Sejny, Puńsk 25-27.05.1999 r.
38. Konferencja międzyresortowa dotycząca zatrudnienia więźniów, Popowo 26.05.1999 r.
39. Kursokonferencja nt. "Skargi emerytów i rencistów służb mundurowych dotyczące funkcjonowania organów emerytalnych MSWiA i Służby Więziennej", Kule 26.05.1999 r.
40. VII Ogólnopolskie Dni Prawnicze, Białystok 27.05.1999 r.
41. Konferencja nt. "Przyszłość polskiego prawa dla nieletnich", Kazimierz Dolny 31.05.-1.06.1999 r.

42. Badanie na miejscu zasadności skargi Stowarzyszenia Romów z siedzibą w Laskowej Górnej w sprawie nieudzielenia pomocy rodzinom Romów poszkodowanym w czasie powodzi, zamieszkałych w Groniach (gm. Ochotnica Górna), Krośnicy (gm. Krościenko) i Czarna Góra (gm. Bukowina Tatrzańska). Badanie warunków bytowych Romów zamieszkałych w tych miejscowościach 31.05.-2.06.1999 r.
43. W ramach cyklu "Spotkania u Rzecznika": "Przestrzeganie praw obywatelskich w działaniach policji" 17.06.1999 r.
44. Konferencja nt. "Polityka w zakresie praw człowieka w Europie na przykładzie ochrony danych", Wrocław 18-19.06.1999 r.
45. Posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji z okazji 10 rocznicy odrodzenia Senatu w III Rzeczypospolitej, Warszawa 3.07.1999 r.
46. Konferencja zorganizowana przez Fundację Unii Pomocy Niepełnosprawnym "Szansa" z okazji dziesięciolecia komputeryzacji inwalidów wzroku w Polsce, Warszawa 27.08.1999 r.
47. Konferencja nt. "Postępowanie ze skazanymi na długoterminowe kary pozbawienia wolności", Popowo 6-7.09.1999 r.
48. Konferencja Sędziów Polskich nt. Ocena aktualnego stanu sądownictwa polskiego w związku z przewidywaną reformą, Warszawa 27-29.09.1999 r.
49. Posiedzenie wyjazdowe Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Zapoznano się z problemami mniejszości narodowych zamieszkałych na Pomorzu Gdańskim. Spotkanie z przedstawicielami organizacji mniejszości niemieckiej i ukraińskiej (Gdańsk), oraz spotkanie z przedstawicielami Związku Ludności Narodowości Niemieckiej Powiatu Bytowskiego (Bytów) 28-30.09.1999 r.
50. Konferencja prezesów sądów okręgowych sprawujących nadzór nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich poświęcona bieżącym problemom związanym z działalnością zakładów dla nieletnich, Jastrzębia Góra 8-10.09.1999 r.
51. Spotkanie Zespołu Konsultantów i Doradców I Ogólnopolskiego konkursu dla samorządów powiatowych – "Osoba niepełnosprawna w społeczności lokalnej", Warszawa 29.09.1999 r.
52. Seminarium "Dlaczego Emigracja", zorganizowane przez Centrum Kultury Romów w Polsce, Tarnów 9.10.1999 r.
53. Seminarium "System ochrony uchodźców czy obrony przed uchodźcami? Prawne instytucjonalne aspekty postępowania o nadanie statusu uchodźcy", Warszawa 11.10.1999 r.

54. W ramach cyklu "Spotkania u Rzecznika": "Podstawowe zagadnienia ochrony danych osobowych – doświadczenia praktyki" 14.10.1999 r.
55. Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 14.10.1999 r.
56. Walne Zgromadzenie Stowarzyszenia Amnesty International w Polsce, Warszawa 16.10.1999 r.
57. Konferencja sędziów NSA, Popowo 18.10.1999 r.
58. Spotkanie z Kierownictwem resortu sprawiedliwości z okazji Dnia Edukacji Narodowej 18.10.1999 r.
59. Konferencja nt. "Kodyfikacje karne po roku od wejścia w życie", Popowo 21.10.1999 r.
60. Konferencja naukowa nt. "Wartość nieruchomości w gospodarowaniu przestrzenią", Podlesice 21-23.10.1999 r.
61. Posiedzenie Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 23.10.1999 r.
62. Wyjazdowe posiedzenia sejmowej Komisji ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych, poświęcone sytuacji mniejszości ukraińskiej i niemieckiej na terenie Warmii i Mazur. Olsztynek, Górowo Iławieckie, Bartoszyce, Olsztyn 26-27.10.1999 r.
63. Konferencja Sędziów Wizytatorów ds. rodzinnych i nieletnich, Popowo 2-5.11.1999 r.
64. Polski Kongres Penitencjarny nt. "Więziennictwo – nowe wyzwania", Kalisz 3-6.11.1999 r.
65. Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Warszawa 5.11.1999 r.
66. Kursokonferencja radców prawnych jednostek organizacyjnych więziennictwa, Kikity 9.11.1999 r.
67. Posiedzenie Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi nt. "Problematyka nieruchomości", Warszawa 16.11.1999 r.
68. W ramach cyklu "Spotkania u Rzecznika": "Aktualne problemy wolności prasy w Polsce" 25.11.1999 r.
69. Konferencja nt. "Wolność prasy a prawo do prywatności i ochrony danych osobowych", Warszawa 26.11.1999 r.
70. Seminarium z cyklu Forum Migracji i Stosunków Międzynarodowych - "Deportacja, przemykanie oczu czy amnestia? Polityka wobec cudzoziemców o nieuregulowanym statusie w Polsce", Warszawa 29.11.1999 r.

71. Konferencja z okazji osiemdziesiątej rocznicy inauguracji prac Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej nt. "Tworzenie prawa w Polsce – tradycja i współczesność", Warszawa 1.12.1999 r.
72. Posiedzenie Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności, poświęcone rozpatrzeniu rekomendacji Komitetu Praw Człowieka przy ONZ z 28.07.1999 r., Warszawa 10.12.1999 r.
73. Seminarium "Rekomendacje Komitetu Praw Człowieka ONZ nt. "Przestrzeganie praw człowieka w Polsce; Co dalej?", Warszawa 10.12.1999 r.
74. Seminarium teoretyczno-metodyczne kierowniczej kadry społeczno-wychowawczej WLOP nt. "Przestrzeganie praw obywatelskich żołnierzy w warunkach służby wojskowej", Dęblin 15.12.1999 r.
75. Seminarium dot. zagadnień prawnych – przestępczości komputerowej oraz udziału w IWI "Internet 2000", Lublin 15-16.12.1999 r.

**Ważniejsze działania Rzecznika Praw Obywatelskich
na forum międzynarodowym**

1. Posiedzenie Europejskiego Instytutu Ombudsmana
nt. implementacji Europejskiej Karty Socjalnej, Innsbruck 14.01.1999 r.
2. Wizyta Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw
Człowieka wraz z delegacją 1-7.02.1999 r.
3. Wizyta Ambasadora Mongolii oraz Attache Ambasady Mongolii 19.02.1999 r.
4. Wizyta delegacji urzędu Pełnomocnika Rady Najwyższej ds. Praw
Człowieka Ukrainy 19.02.1999 r.
5. Posiedzenie polsko-niemieckiej grupy ekspertów powołanej do
negocjacji warunków zatrudniania polskich pracowników
w Niemczech, Kolonia 1-3.03.1999 r.
6. Wizyta Ombudsmana Federalnego Australii 4.03.1999 r.
7. Wizyta Delegacji Krajowej Rady Sądownictwa Republiki
Węgierskiej 10.03.1999 r.
8. Wizyta funkcjonariuszy więziennictwa z Kazachstanu 11.03.1999 r.
9. Wizyta przedstawicieli urzędu Rzecznika Praw Człowieka
Federacji Rosyjskiej – pobyt w ramach programu szkoleniowego
organizacji “Penal Reform International” 24.03.1999 r.
10. Spotkanie z prawnikami z Ukrainy, gośćmi Polskiego
Stowarzyszenia Edukacji Prawnej 25.03.1999 r.
11. Wizyta przedstawicieli ombudsmana Federacji Rosyjskiej,
specjalistów prawa karnego 26.03.1999 r.
12. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Moskwie na zaproszenie
Rzecznika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej 29-31.03.1999 r.
13. Wizyta Rzecznika Praw Dziecka z Norwegii 8.04.1999 r.
14. Wizyta przedstawicieli Komisji Kontroli i Konstytucji Parlamentu
Królestwa Norwegii 19.04.1999 r.

15. Seminarium zorganizowane przez Centrum Edukacji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dla delegacji sędziów rosyjskich, Warszawa 20.04.1999 r.
16. Wizyta delegacji prawników z Ukrainy, gości Forum Europy Środkowo-Wschodniej przy Fundacji im. Stefana Batorego 21.04.1999 r.
17. Konferencja na temat oceny stanu realizacji umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec dot. zatrudnienia polskich pracowników w Niemczech, Warszawa 22.04.1999 r.
18. Seminarium nt. problematyki migracji i uchodźstwa zorganizowane przez Ośrodek Badań nad Migracjami Instytutu Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Budapeszt 30.04.-1.05.1999 r.
19. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich w Chorwacji, na zaproszenie ombudsmana Chorwacji 4-7.05.1999 r.
20. Wizyta prawników z Mołdowy, Bułgarii, Białorusi, Mongolii i Łotwy, gości Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej 7.05.1999 r.
21. Wizyta Ombudsmana Republiki Argentyny 12-15.05.1999 r.
22. Seminarium Międzynarodowe - "Migracje legalne i nieudokumentowane – prawo, polityka, rzeczywistość", Warszawa 21-22.05.1999 r.
23. Międzynarodowe sympozjum nt. kredytów konsumenckich, Kraków 28-29.05.1999 r.
24. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w Konferencji nt. "Ombudsman a prawo Unii Europejskiej", Lubljana (Słowenia) 6-8.06.1999 r.
25. Udział pracownika Biura RPO w pracach misji OBWE w Tbilisi, w charakterze eksperta w ramach programu pomocowego OBWE dla instytucji Obrońcy Publicznego (ombudsmana) Gruzji 6.06.-6.08.1999 r.
26. Konferencja zorganizowana przez Uniwersytet Viadrina i Collegium Polonicum, poświęcona aktualnym problemom państwa prawnego, Słubice 7-8.06.1999 r.
27. Wizyta Ombudsmana Uzbekistanu 16-19.06.1999 r.
28. Wizyta koordynatora programu UNDP SURF, odpowiedzialnego za wymianę konsultantów w dziedzinie ochrony praw człowieka 21.06.1999 r.
29. Obrady okrągłego stołu nt. "Dalszego rozwoju praw człowieka w Tadżykistanie, roli działań ombudsmana", zorganizowane przez Misję OBWE w Duszanbe i Urząd Prezydenta Tadżykistanu, Duszanbe 22-23.06.1999 r.
30. Wizyta Rzecznika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej 28.06.-4.07.1999 r.

31. Międzynarodowa Konferencja, zorganizowana przez Wenecką Komisję Rady Europy we współpracy z Sądem Konstytucyjnym Ukrainy nt. "Rola ombudsmiana i konstytucyjnego Sądu w ochronie praw jednostki", Kijów 1-2.07.1999 r.
32. Spotkanie z prawnikami japońskimi, uczestnikami III Prawniczych Dni Polsko-Japońskich 19.07.1999 r.
33. Wizyta delegacji prawników i działaczy praw człowieka z Kazachstanu, gości Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej 6.08.1999 r.
34. Wizyta przedstawicieli Komisji ds. zwalczania rasizmu i nietolerancji Rady Europy (ECRI) 9.09.1999 r.
35. Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w seminarium zorganizowanym przez Instytut Spraw Publicznych i Ambasadę Niemiec nt. "Europa jako wspólnota wartości – polityka zagraniczna a prawa człowieka", Warszawa 17.09.1999 r.
36. IV Kongres Federacji Ombudsmanów Iberoamerykańskich, Honduras 27.09.-29.09.1999 r.
37. Konferencja Międzynarodowa Komisji Prawników "New Europe – Making Rights Real", Popowo 30.09.1999 r.
38. Warsztaty, w ramach programu horyzontalnego Phare nt. "Dostęp do terytorium, normalne i przyspieszone procedury, bezpieczny kraj pobytu i bezpieczny kraj pochodzenia, konwencja Dublińska, Budapeszt 18-22.10.1999 r.
39. Międzynarodowe sympozjum "Inspekcja Pracy wobec przemian socjalnych i gospodarczych w Europie", Warszawa 20-21.10.1999 r.
40. Wizyta delegacji prawników z Albanii, gości OBWE/ODIHR oraz Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej 21.10.1999 r.
41. Szkolenie w Biurze RPO 4 pracowników Centrum Praw Człowieka z Mołdowy 1-5.11.1999 r.
42. Wizyta przedstawiciela z Sekcji Praw Człowieka w Biurze Wykonawczym Prezydenta Azerbejdżanu 3.11.1999 r.
43. Wizyta przedstawiciela rosyjskiej organizacji pozarządowej "Citizen Watch" 9.11.1999 r.
44. V Międzynarodowe Warsztaty UNDP nt. Ombudsmiana i Instytucji Praw Człowieka, Ałmaty, Kazachstan 15-17.11.1999 r.
45. Międzynarodowa konferencja nt. "Zapobieganie torturom na początku nowego millennium" zorganizowana przez Komisję Rady Europy Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu (CPT), Strasbourg 19.11.1999 r.

46. Międzynarodowa konferencja Ośrodka Informacji Rady Europy, The British Council i Fundacji F. Eberta nt. "Działania na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn a nowy system emerytalny", Warszawa 22.11.1999 r.
47. Wizyta eksperta z urzędu Rzecznika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej w ramach stażu OBWE/ODIHR 23.11-8.12.1999 r.
48. Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich na Litwie, na zaproszenie urzędu Kontrolerów Sejmowych Republiki Litewskiej 30.11.-3.12.1999 r.
49. Wizyta Komisarza Rady Państw Morza Bałtyckiego ds. Instytucji Demokratycznych Praw Człowieka w tym Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych 30.11.1999 r.
50. Wyjazd pracownika Biura RPO w charakterze eksperta do Centrum Praw Człowieka w ramach programu pomocowego OBWE/ODIHR dla instytucji Ombudsmana Mołdowy, Kiszyniów 6-15.12.1999 r.
51. Międzynarodowa konferencja państw Grupy Wyszehradzkiej (V4) nt. Praw Człowieka z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka, Bratysława 10.12.1999 r.
52. Regionalne Spotkanie Niezależnych Krajowych Instytucji Praw Człowieka organizowane przez Radę Europy i urząd Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Węgier, w ramach Paktu Stabilności dla Europy Środkowej i Wschodniej, Budapeszt 13-14.12.1999 r.
53. Wyjazd pracownika Biura RPO w charakterze eksperta do Taszkientu (Uzbekistan) w ramach programu pomocowego OBWE/ODIHR dla instytucji Ombudsmana Uzbekistanu 14-19.12.1999 r.
54. Wizyta stażystów Instytutu na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej z Azerbejdżanu 16.12.1999 r.