

Synteza

„Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z wnioskami z dzialalnosci tego urzedu w roku 2003, zlozonej Sejmowi i Senatowi zgodnie z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

W 2003 roku, podobnie jak w latach ubieglych, Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatrywal sprawy dotyczace naruszen wolnosci i praw obywatelskich przez organy wladzy publicznej, organizacje i instytucje zobowiazane do przestrzegania tych wolnosci i praw.

W 2003 r. do Rzecznika wplynelo 55 286 spraw, (czyli o 3 187 wiecej niz w 2002 r.), a w calym okresie funkcjonowania urzedu prawie 700 000 (dokladnie 699 186). Co do tej liczby to nasuwa sie zasadnicza uwaga, ze zadowoleni do Rzecznika nie pisza. Aktualne pozostaje zatem uwypuklone we wprowadzeniu do Informacji za 2002 r.¹ pytanie na ile ustalenia i obserwacje Rzecznika moga oddawac rzeczywisty stan przestrzegania wolnosci i praw czlowieka i obywatela w Polsce. Rzecznik nie pelni jednak wylacznie roli „skrzynki na listy” i niektore zagadnienia podejmuje z wlasnej inicjatywy, w sensie generalnym, wykorzystujac po temu szeroka game przyslugujacych mu srodkow prawnych, w tym miedzy innymi wizytacje przeprowadzane w reprezentatywnej liczbie okreslonych jednostek organizacyjnych.

Ujmujac rzecz statystycznie w 2003 r. Rzecznik skierowal 294 wystapienia problemowe (w tym 104 o podjecie inicjatywy prawodawczej), 14 wnioskow do Trybunalu Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodnosci przepisow z aktami wyzszezo rzedu oraz 9 zawiadomien o przystapieniu do postepowania ze skargi konstytucyjnej, 3 pytania prawne jak rowniez 29 rewizji nadzwyczajnych do Sadu Najwyzszego², 7 skarg do Naczelnego Sadu Administracyjnego, 47 kasacji do Sadu Najwyzszego w sprawach karnych i 2 wnioski do Sadu Okregowego w sprawach o wykroczenia.

W okresie objetym Informacja rozpatrzono 38 705 nowych spraw, w tym 17 352 z nich podjeto do prowadzenia, a w 19 875 wskazano wnioskodawcy przyslugujace mu srodki dzialania. W 109 sprawach zwrcono sie o uzupelnienie wniosku, a 461 przekazano wedlug wlasciwosci.

Rownoczesnie w Biurze RPO przyjeto 3 504 interesantow oraz przeprowadzono 16 244 rozmowy telefoniczne, udzielajac stosownych wyjasnien i porad. Rzecznik ocenia, ze okolo 30 % spraw nie lezy w jego kompetencjach. Z calej reszty 30 % jest

¹ Biuletyn RPO-MATERIALY Nr 47 z 2003 r., str. 18, w dalszej czesci opracowania powolywany jako „Informacja za 2002 r.” lub jako „ubiegloroczna Informacja”.

² W zwiazku z reforma sadownictwa administracyjnego od 1. 01. 2004 r. nie przewidziano dalszego funkcjonowania rewizji nadzwyczajnej od wyrokow Naczelnego Sadu Administracyjnego. Znoszac nadzor judykacyjny Sadu Najwyzszego w tym zakresie, ten srodek prawny zastapiono w dwuinstancyjnym modelu postepowania sadowo-administracyjnego skarga kasacyjna, do wnoszenia ktorej (do NSA) m. in. uprawniony jest rowniez Rzecznik Praw Obywatelskich.

bezzasadnych, a połowa jest rozstrzygana pozytywnie dla skarżących. Z trafiających do Rzecznika spraw – 50 % mogłoby być załatwianych „od reki” w innych urzędach.

W zaistniałych uwarunkowaniach Rzecznik zmuszony był powrócić do wiodącego w ubiegłorocznej Informacji problemu posiadania przez obywateli prawa do dobrego państwa, które winno jednocześnie prawo do dobrej legislacji, kompetentnej i przyjaznej obywatelowi administracji oraz niezależnego i niezawisłego, sprawnego sądownictwa. Postulaty te zachowują walor aktualności również w roku 2003. Rozchwianie między wzorcem określonym w art. 2 Konstytucji, kwalifikującym Rzeczpospolitą Polską jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasadę sprawiedliwości społecznej, a praktyka dnia codziennego jest nadal znacząca. Z obserwacji Rzecznika przykłady z tego zakresu widać jak na dłoni. Idealny model normatywny, sankcjonowany przepisami Konstytucji, jest negatywnie weryfikowany poprzez konkretne, a sprzeczne z nim działania i zaniechania organów władzy publicznej i – co trzeba wyraźnie nadmienić – także przez samych obywateli.

W Informacji za 2003 r. podkreślono zatem w szczególności, że:

1. Proces stanowienia prawa wymaga zdecydowanej reformy. Tworzone w nadmiarze i pośpiechu akty prawne są pełne różnych uchybień, powodujących trudności w ich stosowaniu. Inflacja przepisów wpływa na dezorganizację życia publicznego, ponieważ obywatele i inne podmioty nie są w stanie przestrzegać norm, z którymi – z uwagi na ich wielość – w praktyce nie mają szans nawet się zapoznać. Szczególnej troski – na wszystkich poziomach prawodawstwa – wymaga dostosowywanie polskiego porządku prawnego do norm obowiązujących w Unii Europejskiej, której od 1 maja 2004 r. staliśmy się pełnoprawnym członkiem.
2. Dalszego doskonalenia wymaga przejrzystość życia publicznego. Środkiem służącym temu celowi nieodmiennie powinna być ustawa o dostępie do informacji publicznej oraz obiektywne funkcjonowanie środków masowego przekazu, przeciwdziałające rozpowszechniającemu się zjawisku korupcji. Wolność i niezależność wszystkich mediów w tym zakresie jest nie do przecenienia. Budowa państwa prawnego wymaga szczególnie silnej troski o przestrzeganie i umacnianie wolności mediów, o ich pluralizm polityczny, o wolność słowa pracujących w mediach dziennikarzy. Wszelkie próby ograniczania tej wolności powinny być od razu likwidowane, nie zapominając oczywiście o koniecznej odpowiedzialności za słowo.
3. Nadal wiele do zyczenia pozostawia funkcjonowanie administracji publicznej. Konsekwentnie przestrzegać należy, by sprawy obywateli były załatwiane w urzędach w sposób rzetelny i bezstronny oraz w rozsądnym, wyznaczonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego czasie, z traktowanym jako reguła prawem do otrzymania uzasadnienia decyzji administracyjnej. Aktualne pozostają sformułowane w poprzedniej Informacji wnioski co do potrzeby wdrożenia postanowień Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Każdy urząd i jego pracowników winna cechować kompetencja i przyjazny stosunek do obywateli.

4. Doskonaleniu powinna podlegac dzialalnosc wymiaru sprawiedliwosci. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwloki oraz wiazace Polske normy traktatowe, wyrazone w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Czlowieka i Podstawowych Wolnosci jak również w art. 14 Miedzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Za szczególnie niepokojacy skutek tej przewleklosci uznac nalezy przedawnienie karalnosci w niektórych sprawach karnych oraz ciagnace sie latami sprawy cywilne. Powraca problem wprowadzenia do polskiego porzadku prawnego srodka odwolawczego w przypadku przewleklego procesu. Dotychczasowe uwagi Rzecznika do proponowanych w projekcie normujacej te kwestie ustawy byly krytyczne, chociaz sam kierunek zmian zasluguje na aprobate. Podobny w istocie postulat nasuwa sie na tle postanowienia Trybunalu Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2003 r. W postanowieniu tym zasygnalizowano Sejmowi niezbednosc podjecia dzialan ustawodawczych w celu zapewnienia, wyeliminowanej w tymze roku z obrotu prawnego, ochrony przed orzeczeniami sadowymi naruszajacymi wolnosci i prawa obywateli w sprawach cywilnych. Jak dotychczas ochrona taka nie zostala przywrócona, pomimo tego, ze „skarga w obronie prawa” jest bardzo potrzebna. Pilnej reformy instytucjonalnej wymaga prokuratura.

5. Nadal musi wzrastac aktywnosc obywatelska, traktowana jako najlepszy srodek przeciwdzialania bezradnosc i marginalizacji społecznej, bedacej najczesciej skutkiem rosnacego bezrobocia, generujacego ludzka biede i nieszczescie. Rzecznik nieodmiennie deklaruje wieloplaszczyznowa pomoc organizacjom obywatelskim w ramach prowadzonych przez siebie licznych programów aktywizacyjnych, takich jak: „Ruch przeciw bezradnosc społecznej”, „Edukacja dla rozwoju”, „Pro Publico Bono”, „Spoleczenstwo obywatelskie na rzecz prawa dostepu do informacji publicznej”, „Poradnictwo obywatelskie i prawne”. Na podkreslenie zasluguje tu systematycznie rozwijajaca sie siec uniwersyteckich poradni prawnych (popularnie nazywanych „klinikami prawa”), swiadczacych nieodpłatnie uslugi dla osób, którym kondycja materialna i sprzegnieta z nia najczesciej niezaradnosc nie pozwala na skorzystanie z pomocy adwokata lub radcy prawnego.

6. Problem sanacji rynku pracy wobec utrzymujacego sie bardzo wysokiego, oscylujacego wokól 20 %, poziomu bezrobocia nadal ma wymiar kluczowy i wymaga spójnych dzialan ze strony wladz publicznych, pracodawców i zwiazków zawodowych. W okresie ostatnich pieciu lat w co drugiej rodzinie ktos w wieku produkcyjnym nie mial pracy. Obecnie w takiej sytuacji jest 33 % rodzin. To co prawda mniej niz rok temu (wtedy taki stan wykazano u 37 % badanych), ale ta poprawa ma jedynie wymiar formalny i nie moze cieszyć. Konsekwencje pozostawiania bez pracy sa bowiem daleko bardziej negatywne (ale nie tylko dla rodzin) i to we wszystkich wymiarach (takze pozaekonomicznym) zycia społecznego. Bezrobocie stanowi pozywke dla różnych patologii – przykladowo: przestepczosci, przymuszania do pracy dzieci, alkoholizmu, narkomanii, prostytutki. Niszczy psychike dotknietych nim ludzi, czyniac ich bezwolnymi wobec tego zjawiska, poglebiajac niemoc i apatie. Wobec pozostajacych w zatrudnieniu niebezpieczna tendencja staje

się łamanie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz uchylanie się pracodawców od zapłaty za pracę już wykonaną. Niepokój budzi wzrost niewykonanych wyroków i ugód zawartych przed sądami pracy. Obecnie przestępstwem jest tylko niewykonanie wyroku przywracającego pracownika do pracy. Rzecznik podziela pogląd Głównego Inspektora Pracy, iż warto się zastanowić, czy nie rozszerzyć tej normy na wszystkie niewykonane przez pracodawcę prawomocne wyroki sądu pracy, zwłaszcza zasadzające świadczenia pieniężne. Zaniechanie pracodawcy w tym zakresie stanowi o braku elementarnej szacunku dla porządku prawnego i raz jeszcze narusza godność pracownika.

7. Obok utrzymującego się na wysokim poziomie bezrobocia nasiliły się perturbacje w szeroko pojmowanym systemie ochrony zdrowia. Dekompozycja tego systemu kwalifikuje się jako jedna z najbardziej dolegliwych bolączek społecznych. Niewystarczający i w wielu wypadkach utrudniony jest dostęp do świadczeń powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wreć dramatyczna stała się sytuacja finansowa znacznej części publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nie sprawdziły się rozwiązania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, poddane totalnej krytyce przez Trybunał Konstytucyjny i mające zostać wyeliminowane z obrotu prawnego z dniem 31 grudnia 2004 r. Mnogość błędów w sztuce lekarskiej, a opatrzenie pojmowane jako solidarność środowiska utrudnia poszkodowanym dochodzenie roszczeń. Te nasilające się niepokojące zjawiska skłoniły Rzecznika Praw Obywatelskich do wyodrebnienia w strukturze podległego mu Biura nowej jednostki organizacyjnej, zajmującej się – najogólniej mówiąc – przestrzeganiem praw pacjentów oraz praw personelu medycznego służby zdrowia.

8. Brak stabilności rozwiązań cechuje sferę szeroko pojmowanego prawa do zabezpieczenia społecznego, z której pochodzi bardzo wiele skarg kierowanych do Rzecznika. Społeczny sprzeciw budzą w szczególności działania zmierzające do weryfikacji już przyznanych świadczeń rentowych, ich odbierania, zawieszania albo zmniejszania wysokości. Generalnie zabiegi te są traktowane przez świadczeniobiorców jako „zamach” na prawa przez nich słusznie nabyte. Na realizację oczekują zgłaszane wcześniej przez Rzecznika problemy braku uregulowania tzw. zastępczego wynagrodzenia (zastępczej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne) w wysokości najniższego wynagrodzenia. Dotyczy to pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy za okresy ubezpieczenia, w których nie można wskazać faktycznej podstawy wymiaru składek z uwagi na brak dokumentacji placowej. Utrzymują się trudności z finansowaniem środków pomocy społecznej, które są nadal niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb.

9. Usytuowanie problematyki dziecka i rodziny w różnych resortach stawia pod znakiem zapytania skuteczność prowadzenia przez władze publiczne polityki prorodzinnej. Pomijanie w różnych przedsięwzięciach, w tym legislacyjnych, pozytywnych cech rodziny wyklucza w następstwie precyzyjne określenie funkcji związanych z wychowaniem dzieci, opieką nad ludźmi starszymi i niepełnosprawnymi w rodzinie oraz dziećmi nad rodzicami.. W świetle tych uwarunkowań zasadnym jest ponowne postulat wyodrebnienia w strukturze rządu resortu właściwego w

sprawach rodziny. Stałego monitorowania wymaga problem przemocy w rodzinie oraz ochrony dzieci i młodzieży przed promocją przemocy, wulgarności i przekazami obscenicznymi w środkach masowego przekazu.

10. Szczególnie liczne braki występują w prawie oświatowym. Nie została wypracowana wizja edukacyjna dotycząca wszystkich poziomów kształcenia. Aktualne jest właściwe określenie w przepisach prawa demokratycznych procedur wyboru i pełnienia funkcji przez reprezentacje rodziców w szkole oraz wypełnianie martwych zapisów o powołaniu rad oświatowych na szczeblach samorządu terytorialnego. Nadal masowo likwidowane są (ze względów ekonomicznych) małe szkoły, chociaż na obszarach wiejskich stanowią one najczęściej jedyny ośrodek życia społecznego. Oczekiwane jest przez Rzecznika ustanowienie nowego Prawa o szkolnictwie wyższym

11. W Polsce brak jest rozwiązań systemowych w zakresie budownictwa socjalnego. Uniemożliwia to skuteczną pomoc ze strony władz publicznych osobom dotkniętym piętnem bezdomności. Zawile i niespójne są przepisy dotyczące przyznawania dodatków mieszkaniowych, podobnie jak przepisy odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych. Od wielu lat niską jakością jest charakterystyczną cechą ustawicznie modyfikowanych unormowań kształtujących zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych, tzw. służb mundurowych. Nie zostały, jak dotychczas zakończone prace nad regulacjami dotyczącymi zasady rozliczeń kosztów zużycia wody i odprowadzania ścieków pomiędzy właścicielami budynków a osobami zajmującymi w nich poszczególne lokale. Wadliwy jest mechanizm zatwierdzania obowiązujących w tym zakresie taryf.

12. W zakresie obrotu nieruchomościami i ochrony własności, a także prywatyzacji i reprivatyzacji Rzecznik reagował na przedstawiane problemy za pomocą przysługujących mu środków prawnych, w tym poprzez wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystępowanie do skarg konstytucyjnych, zaskarżanie decyzji i udział w postępowaniach sądowo – administracyjnych oraz w drodze wystąpień generalnych i wniosków (opinii) legislacyjnych. Rzecznik odnotował także, że propozycje rekompensat dla osób, które zostały pozbawione po II wojnie światowej mienia położonego na tzw. Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej wywołały poważne kontrowersje w toku prac sejmowych, co do ich zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony praw majątkowych. Problem ten będzie pozostawał w stałym zainteresowaniu Rzecznika, bowiem jego rozstrzygnięcie może mieć wręcz precedensowe znaczenie dla bardziej ogólnego zagadnienia reprivatyzacji. W aspekcie szczegółowym dotyczy to podjęcia obsługi zobowiązań, wynikających z emitowanych przez państwo przed 1 września 1939 r. papierów wartościowych, pozostających nadal w dyspozycji niektórych obywateli.

13. Niewystarczająca jest ochrona konsumencka, pomimo sieci organów (w tym także społecznego działania) wyspecjalizowanych w tej ochronie. Nadal, mimo wcześniejszych sygnalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, działają bezkarnie różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami socjotechnicznymi doprowadzają licznych, często niezamożnych, obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim

mieniem (hasło „cenna nagroda”, kredyt w systemie „argentynskim”). Wymaga przeanalizowania sprawa pośrednictwa różnych podmiotów na rzecz banków w zakresie udzielania kredytów w systemie ratalnym. Zjawisko to jest bowiem bardzo rozpowszechnione, pomimo nieuregulowania w Prawie bankowym. Skargi obywateli dotyczyły też pobierania przez banki różnego rodzaju dodatkowych opłat. Odradza się lichwa. Znaczący liczbowo wymiar miały sygnalizacje obywateli wadliwego prawnie, a ponadto bezwzględnego działania firm windykacyjnych. Wiele zastrzeżeń budzi funkcjonowanie zakładów ubezpieczeń, zwłaszcza co do zanizania wypłacanych przez nie odszkodowań. Jako odrębny problem kwalifikowano ochronę odbiorców usług telekomunikacyjnych.

14. Liczne wątpliwości zgłaszał Rzecznik w zakresie nakładania podatków, innych danin publicznych i różnych opłat, określenia podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych, a także zasad i trybu przyznawania ulg i umorzeń jak również kategorii podmiotów zwolnionych od tych świadczeń. Mimo upływu ponad sześciu lat od wejścia w życie Konstytucji nie wszystkie przepisy prawa z tych dziedzin zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Ustawy Zasadniczej. W szczególności prawo daninowe nadal cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań.

15. Generalnie pozytywna ocena reakcji prokuratury i policji na sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości i naruszenia prawa w działalności tych organów nie może przesłaniać problemu społecznego poczucia powszechnego zagrożenia przestępczością. Dotyczy to zarówno popełniania stosunkowo drobnych przestępstw (głównie kradzieży), jak i tych najpoważniejszych (zabójstw, gwałtów, porwan, wymuszeń tzw. haraczy), dokonywanych z reguły przez zorganizowane grupy przestępcze. Obywatele w kierowanych do Rzecznika listach domagają się szybkich i skutecznych działań organów ścigania, które to postulaty nie zawsze zostają spełnione. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tylko w niedostatkach materialnych i organizacyjnych z jakimi od lat borykają się organy prokuratury i policji, ale także w braku upowszechnienia lokalnych inicjatyw społecznych wspierających działania tych organów. Wciąż istnieje, akcentowana w poprzedniej Informacji, potrzeba podjęcia lub kontynuowania prac legislacyjnych w celu dostosowania instytucji szeroko rozumianego prawa karnego do wymogów określonych w aktach normatywnych ratyfikowanych przez Polskę i wykonania zaleceń Komitetu Praw Człowieka – sformułowanych pod adresem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to w szczególności wzmocnienia pozycji osób pokrzywdzonych w procesie karnym oraz zapewnienia im należytej ochrony i możliwości uzyskania zadośćuczynienia. Należałoby przyspieszyć prace nad projektem ustawy o państwowym funduszu kompensacyjnym. Nadal szczególnie niepokój budzi fakt, iż sprawy dotyczące wypadków drogowych, w wyniku których pokrzywdzony poniósł śmierć lub doznał ciężkiego uszczerbku na zdrowiu oraz sprawy mające za przedmiot błędy w sztuce lekarskiej – doniosłe z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych wartości życia i zdrowia – są prowadzone przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

Pogłębiają się niedostatki polskiego systemu penitencjarnego. Świadczy o tym przede wszystkim utrzymujące się od 2000 r. na poziomie 16 – 19 % przekroczenie dopuszczalnej pojemności aresztów śledczych i zakładów karnych. Do blisko 31 tysięcy wzrosła na koniec 2002 roku liczba odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. W tych warunkach oraz przy uwzględnieniu beczynności osadzonych trudno zapobiegać ich dalszej demoralizacji oraz prowadzić resocjalizację. Wzrasta liczba kar pozbawienia wolności, które nie są wykonywane. W dniu 31 grudnia 2003 r. na wykonanie oczekiwano 35 221 kar dotyczących 31 092 osób, w tej samej dacie od odbycia kary uchylało się 25 576 skazanych. Wykonywanie kary pozbawienia wolności jest kosztowne, a zarazem mało skuteczne z punktu widzenia ograniczenia i przeciwdziałania przestępczości. Dlatego szczególnie cenne w świadomości społecznej staje się uznanie prawidłowości, iż jest liczna grupa sprawców przestępstw, którzy potrafią odkupić swoją winę i wykazać poprawę w społeczności ludzi wolnych. Takiej racjonalizacji polskiej polityki kryminalnej sprzyja obowiązujący Kodeks karny, który pozwala przenieść punkt ciężkości z kary pozbawienia wolności na stosowanie tanszych i skuteczniejszych kar nieizolacyjnych (a zwłaszcza środków probacyjnych).

17. Miniony rok był kolejnym niezwykle trudnym dla żołnierzy zawodowych. Likwidacja wielu garnizonów i jednostek wojskowych powodowała uzasadnioną frustrację i obawy kadry co do dalszych perspektyw pełnienia służby. Zaistniała sytuacja potęgowała świadomość o praktycznie nie działającym systemie pomocy w przystosowaniu do dalszego życia po zwolnieniu ze służby. Byli żołnierze zawodowi w wielu wypadkach nie mogą odnaleźć się na cywilnym rynku pracy. W niektórych jednostkach wojskowych odrodziło się, jakkolwiek z mniejszym nasileniem i najczęściej w zmienionych formach naganne zjawisko nieformalnych praktyk dyscyplinarnych, potocznie określanych mianem „fali”. Nadal krytykowane jest pobieżne badanie poborowych, przeciążenie dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan higieny osobistej. Analiza skarg policjantów i pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych świadczy o tym, iż pogłębia się problem nie respektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych, w tym roli i uprawnień działaczy związkowych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znecania się psychicznego. Wspólna bolączka środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami i nie dotrzymany przez decydentów zapowiedzi ich podwyżek.

18. Korespondencje przesyłana do Rzecznika trudno uznać za odzwierciedlającą problemy osób należących do grup mniejszości narodowych i etnicznych. Do Rzecznika piszą bowiem tylko ci, którzy o nim wiedzą i oczekują pomocy. Zwraca uwagę wyjątkowo mało, w stosunku do wszystkich przesyłanych do Rzecznika listów, ilość skarg dotyczących przejawów dyskryminacji ze względu na przynależność do innego narodu niż polski, a także ekscesów świadczących o nietolerancji. W świetle tych okoliczności pozytywnie na ogół należy ocenić politykę organów władz publicznych do zachowania praw do własnej kultury, tradycji i języka ojczystego

mniejszosci narodowych i etnicznych. Stan zaawansowania prac nad projektem oczekiwanej od dawna w tym zakresie ustawy budzi nadzieje na szanse wejścia jej w życie w stosunkowo niedługim czasie. Pozwoli to niewątpliwie na wzmocnienie gwarancji prawnych dla tej grupy obywateli polskich. Wymaga tego w szczególności, sygnalizowane przez Rzecznika od lat położenie Romów, a zwłaszcza zaliczanej do tej mniejszosci grupy „Bergitka Roma”.

19. Uregulowania ustaw z dnia 13 czerwca 2003 r.: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowią kolejny znaczący krok ku pełnemu dostosowaniu do standardów unijnych. Podkreślić należy, że są one znacznie korzystniejsze dla zainteresowanych m. in. poprzez wprowadzenie wielu nowych instytucji, np. pobytu tolerowanego. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania nowych przepisów (obie ustawy weszły w życie z dniem 13 września 2003 r.) jest za wcześnie na pełną ocenę ich przydatności i skuteczności. Dla obrońców praw człowieka istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych na przykład działaniami wojennymi, czy też zbliżonych do wojennych, skutkujących zwiększonym napływem uchodźców – co zostało już wcześniej zasygnalizowane we wnioskach zamieszczonych w Informacji za 2002 rok.

20. W 2003 r. ożywione były kontakty Rzecznika na forum międzynarodowym. Z najbardziej istotnych przedsięwzięć należy wskazać, iż Rzecznik był inicjatorem i faktycznym projektodawcą „Międzynarodowej Karty Skutecznego Ombudsmana”, która spotkała się z zyczelwym przyjęciem w instytucjach obrońców praw człowieka. Chodzi o minimum warunków, które musi spełniać określona instytucja, aby być uznana za urząd ombudsmana. Ma to być również rodzaj wzorca służącego jako model państwom dopiero tworzącym instytucje demokratyczne. Interesującym było przeprowadzone 7 – 8 kwietnia 2003 roku w Atenach seminarium narodowych ombudsmanów z państw należących do Unii Europejskiej, w którym polski Rzecznik uczestniczył jako jedyny ombudsman spoza Wspólnoty. W dniach 29 – 30 maja 2003 r. odbyła się w Warszawie międzynarodowa konferencja pod hasłem „Ombudsman a prawo Unii Europejskiej”, na której omówiono zagadnienia praw cudzoziemców, dostępu do informacji oraz pozycji ombudsmana w kontekście prac nad projektem konstytucji europejskiej. Rzecznik uczestniczył także w odbywających się cyklicznie posiedzeniach Zarządu Europejskiego Instytutu Ombudsmana, którego jest wiceprezydentem. Z kolei Zastępca Rzecznika w dniach 30 marca – 18 kwietnia 2003 roku wystąpił w roli konsultanta w projekcie UNDP pomocy dla instytucji Ombudsmana Republiki Kirgistanu. W sumie Rzecznik, jego zastępcy oraz pracownicy Biura RPO czynnie uczestniczyli w niemalże pięćdziesięciu konferencjach, sympozjach i spotkaniach, przeprowadzonych w kraju z udziałem przedstawicieli państw obcych i za granicą.

21. Podobnie jak w latach ubiegłych Rzecznik reagował na stwierdzone naruszenia prawa i nabrzmiałe problemy społeczne, wykorzystując szeroko przysługujące mu środki prawne. Rozwijał także współdziałanie z organizacjami społecznymi i ruchami obywatelskimi na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik brał

również czynny udział w integracji państw Europy. Ta integracja musi być oparta o wspólny dla nas wszystkich system wartości, system, w którym człowiek jest zawsze celem działania władzy publicznej i nigdy nie powinien być traktowany przedmiotowo, jako środek do uzyskania określonych rezultatów. W cywilizacji europejskiej godność ludzka to dobro zasługujące na ochronę i promocję.³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza w art. 30, że „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”. W swoich działaniach w 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nieodmiennie dążył, by władze publiczne przestrzegały tej konstytucyjnej dyrektywy.

³ Ks. prof. R. Sobanski: „Normatywność godności człowieka” {w} „Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne”, Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich, wyd. BRPO, Warszawa 2003, str. 19.

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2002 1.01. – 31.12.	2003 1.01. – 31.12.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2003)
Wpływ ogółem	52 091	55 286	699 186
w tym:			
nowe sprawy	30 573	32 016	463 257
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	22 089	22 678	225 707

W Biurze RPO przyjęto 3 504 interesantów oraz przeprowadzono 16 244 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

1) wystąpień problemowych	– 294
– w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	– 104
2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu	– 14
3) pytań prawnych do Sadu Najwyższego	– 3
4) skarg do Naczelnego Sadu Administracyjnego	– 7
5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	– 9
6) rewizji nadzwyczajnych	– 29
7) kasacji	– 47
8) pozostałe	
– wniosek do Sadu Okręgowego w sprawach o wykroczenia	– 2

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 38 705 nowych spraw indywidualnych, w tym:

– podjęto do prowadzenia	17 352 sprawy
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 446 spraw
– wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	19 875 spraw
– przekazano wnioski wg właściwości	461 spraw
– zwrócono się o uzupełnienie wniosku	109 spraw
– nie podjęto*	908 spraw

Zakończono postępowanie w 14 732 sprawach podjętych.

Spośród 14 732 spraw zakończonych:

1. uzyskano rozwiązanie pozytywne	w 21,0%
2. odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:	
– toczące się postępowanie w sprawie	w 7,2%
– upływ czasu	w 0,2%
– nieodwracalne skutki prawne	w 0,4%
– inne względy obiektywne	w 9,1%
3. nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	w 58,6%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 3,1%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 0,4%

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2003 r. (32 016 – 100%)

Prawo konstytucyjne i międzynarodowe	2,9%
Prawo karne	18,7%
Zabezpieczenie społeczne	17,8%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,0%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,1%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	12,3%
Prawo karne wykonawcze	7,3%
Prawo pracy	7,5%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych i cudzoziemców	2,4%
Administracja lokalna, mniejszości narodowe i współpraca z organizacjami społecznymi	2,8%
Prawo rodzinne i ochrona praw osób niepełnosprawnych	4,0%
Ochrona zdrowia	2,1%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,1%
Inne	1,0%

Spis treści
Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich
za 2003 rok

1. Wprowadzenie
2. Wykorzystywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich środków interwencji dla usuwania nieprawidłowości w procesie tworzenia i stosowania prawa
3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej
 - A. Problemy o charakterze generalnym
 - B. Prawo do właściwej procedury – w praktyce orzeczniczej
 - C. Prawo do sądu – sfera prawa cywilnego
 - D. Przewlekłość postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych
 - E. Przewlekłość postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko prokuratorom i wyłączenie ich jawności
 - F. Nieprawidłowości w działaniu sądów administracyjnych
4. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne
 - A. Sprawy z zakresu dostępu do informacji publicznej w praktyce działania Rzecznika Praw Obywatelskich
 - a. Uwagi wstępne
 - b. Polskie Normy jako informacja publiczna
 - c. Dostęp do akt administracyjnych
 - d. Wolność prasy a prawo karne
 - e. Cenzura prewencyjna a prawo do informacji
 - B. Praktyki dyskryminacyjne
 - C. Nadmiernie rygorystyczne przepisy o finansowaniu wyborów samorządowych
 - D. Bezczyńność organów ścigania
 - E. Nieuzasadnione działania policji wobec kościołów i związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej
 - F. Nieuzasadnione praktyki pobierania dodatkowych opłat przez niektóre Starostwa Powiatowe przy wydawaniu paszportów

G. Samorzady zawodowe

5. Ocena stanu przestrzegania prawa przez administracje lokalna
6. Prawo do pracy i wykonywania zawodu
7. Prawo do zabezpieczenia społecznego
 - A. Prawo do emerytury i renty z funduszu ubezpieczen społecznych
 - a. Ponowne ustalenie prawa do emerytury lub renty
 - b. Prawo do emerytury osób uznanych za zdolne do pracy po dluzszym okresie pobierania renty
 - c. Prawo do renty z tytulu niezdolnosc do pracy
 - d. Wymiar emerytury lub renty
 - e. Zmiana zasad zawieszalnosc emerytur i rent z moca wsteczna
 - B. Swiadczenia wyjatkowe
 - C. Swiadczenia chorobowe i macierzynskie
 - a. Uprawnienia kobiet podejmujacych prace w okresie ciazy
 - b. Podstawa wymiaru zasilku
 - D. Zasady wypłaty rent z tytulu wypadków przy pracy
 - E. Ubezpieczenie społeczne rolników
 - F. Zaopatrzenie inwalidów wojennych
 - G. Zasilki i pomoc społeczna
 - a. Dyskryminacja osób pobierajacych dodatki pielęgnacyjne
 - b. Odsetki z tytulu nieterminowej wypłaty swiadczen pienieznych
8. Ochrona zdrowia
 - A. Prawo obywateli do ochrony zdrowia
 - a. Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego
 - b. Dostep do swiadczen z ubezpieczenia zdrowotnego
 - c. Przestrzeganie praw pacjentów zakladów opieki zdrowotnej
 - d. Przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych
 - B. Problemy sluzby zdrowia
 - a. Prawa pracowników medycznych ochrony zdrowia
 - b. Odpowiedzialnosc zawodowa pracowników medycznych sluzby zdrowia
9. Ochrona praw dziecka, rodziny i osób niepełnosprawnych

- A. Działania na rzecz respektowania godności i podmiotowości dziecka
 - B. Obrona prawa dziecka do wychowania w rodzinie
 - C. Realizacja prawa dzieci do nauki
 - D. Prawa dzieci wymagających specjalnego traktowania oraz szczególnej opieki i pomocy państwa
 - E. Ochrona praw osób niepełnosprawnych
10. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz przestrzegania prawa do edukacji
11. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych
- A. Prawa najemców
 - B. Prawa właścicieli lokali i budynków mieszkalnych
 - C. Prawa członków spółdzielni mieszkaniowych
 - D. Prawa mieszkaniowe funkcjonariuszy służb mundurowych
 - E. Sprzedaż lokali mieszkalnych
 - F. Sprawy dostaw energii i wody
12. Obrót nieruchomościami i ochrona własności; Prywatyzacja i reprivatyzacja
- A. Obrót nieruchomościami i ochrona własności
 - B. Prywatyzacja i reprivatyzacja
13. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony środowiska
14. Ochrona konsumenta
15. Problematyka danin publicznych
16. Problematyka ruchu drogowego
17. Bezpieczeństwo obywateli
18. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym
19. Wykonywanie kar i środków karnych
- A. Charakter wniosków skierowanych z jednostek penitencjarnych
 - B. Warunki socjalno bytowe uwięzienia

- C. Traktowanie osób pozbawionych wolności
 - D. Opieka religijna
 - E. Wykonywanie kar nieizolacyjnych; Problemy kurateli sądowej
 - F. Działalność izb wytrzeźwień oraz policyjnych izb zatrzymań
20. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych
- A. Zawodowa i zasadnicza służba wojskowa oraz problemy emerytów i rencistów
 - a. Emeryci i rencisci
 - B. Powszechny obowiązek obrony
 - a. Pobór – komisje poborowe, lekarskie i służba zastępcza
 - b. Zasadnicza służba wojskowa
 - c. Inwalidzi wojenni i wojskowi
 - d. Żołnierze – górnicy
 - C. Ochrona praw funkcjonariuszy
21. Ochrona praw mniejszości narodowych i cudzoziemców
- A. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zachowania i rozwoju tożsamości narodowej i etnicznej mniejszości
 - B. Ochrona praw cudzoziemców
22. Współdziałanie Rzecznika Praw Obywatelskich z organizacjami obywatelskimi
23. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich zastępujące formy pracy pełnomocników terenowych
24. Wnioski
- Załączniki:
- Zal. Nr 1 - Dane informacyjno-statystyczne
 - Zal. Nr 2 - Wystąpienia o charakterze ogólnym (systemowym) – art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO
 - Zal. Nr 3 - Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO
 - Zal. Nr 4 - Zgłoszenia przez RPO udziału w sprawach skarg konstytucyjnych – art. 51 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

- Zal. Nr 5 - Wnioski do Sadu Najwyzszego o odpowiedz na pytanie prawne
– art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO
- Zal. Nr 6 - Rewizje nadzwyczajne i kasacje
- Zal. Nr 7 - Skargi do Naczelnego Sadu Administracyjnego
- Zal. Nr 8 - Wystapienia legislacyjne
- Zal. Nr 9 - Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie
- Zal. Nr 10 - Wazniejsze konferencje i seminaria organizowane lub
wspólorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich
- Zal. Nr 11 - Wazniejsze dzialania Rzecznika na forum miedzynarodowym