

Synteza

Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z wnioskami z działalności tego urzędu w roku 2002, złożonej Sejmowi i Senatowi zgodnie z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich wszedł właśnie w piętnastolecie swojej działalności. Może zastanawiać, że organ o tak silnej pozycji został ustanowiony jeszcze przed zmianą ustroju państwa w 1989 r. Erygowanie tego urzędu, poprzedzone przywróceniem – po czterdziestu latach – sądownictwa administracyjnego (w 1980 r.) oraz ustanowieniem Trybunału Konstytucyjnego (w 1985 r.) zwiastowało zbliżający się koniec ustroju totalitarnego.

Ustawa z 15 lipca 1987 r. wyposażała Rzecznika Praw Obywatelskich w bardzo poważne kompetencje. Zostały one znacząco poszerzone w wyniku kolejnych nowelizacji przywołanej ustawy, zwłaszcza zmian wprowadzonych w roku 1991 i 2000 – już po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest naczelnym konstytucyjnym organem, sklasyfikowanym w rozdziale IX Konstytucji RP jako „organ ochrony prawa”. Jego zadaniem jest strzeżenie „wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”. W swojej działalności jest on niezawisły oraz niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem – ale tylko na zasadach ściśle określonych w ustawie.

Jak już podkreślono zakres kompetencji Rzecznika jest bardzo szeroki. Pod względem podmiotowym, tzn. osób, które mogą zwracać się do niego o pomoc, nie ma on ograniczeń. Przedmiotowe ograniczenia zakresu i trybu mogą wynikać jedynie z określonej funkcji podmiotów kontrolowanych przez Rzecznika – np. orzecznictwa sądowego oraz służących Rzecznikowi środków ingerencji, w razie stwierdzenia naruszenia prawa. Tak więc w stosunku do Parlamentu – Rzecznik ma prawo zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego ustaw w razie ich niezgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi za zgodą Parlamentu umowami międzynarodowymi. W roku 2002 skorzystał z prawa

kwestionowania zgodności aktów normatywnych (w tym rozporządzeń) z aktami wyższego rzędu 21 razy. Taka sama liczba wniosków pochodziła od Rzecznika w 2001 r. Rzecznik może również przyłączyć się do skarg konstytucyjnych wnoszonych do Trybunału przez obywateli lub przez inne podmioty (8 przypadków w 2002 r.; 10 w 2001 r.). Ustawa pozwala też zwrócić się do „właściwych” organów, a więc i do Parlamentu, o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub o zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Nie jest to prawo formalnej inicjatywy ustawodawczej lecz prawo inspirowania takiej inicjatywy. W 2002 r. z wnioskami mającymi taki charakter Rzecznik występował w 117 sprawach, (w 2001 r. – w 123) do różnych organów – w tym do Sejmu poprzez jego komisje lub do Marszałka Sejmu, zwłaszcza gdy próby inspiracji spowodowania zmiany przepisów przez rząd napotykały na trudności. Rząd, jak wiadomo, ma prawo inicjatywy ustawodawczej i przeważnie, chociaż nie wyłącznie, jest autorem projektów aktów ustawowych.

Kontrola organów administracji może obejmować zarówno organy centralne, nie wyłączając rządu, jak i terenowe: organy administracji rządowej i samorządowe, wydawania przez nie aktów normatywnych i decyzji w sprawach indywidualnych oraz inne akty i czynności – a także bezczynność. Jednostki wojskowe, policja i tym podobne służby objęte są (od nowelizacji z 1991 r.) kontrolą Rzecznika na zasadach ogólnych. Rzecznik może brać udział w postępowaniu administracyjnym, z czego korzysta rzadko. Nie zachodzi bowiem potrzeba wyręczenia stron w ich prawach – chyba, że chodzi o sprawy bardzo ważne i precedensowe. Może zaskarżać też akty i czynności oraz bezczynność tych organów do sądu administracyjnego. Najczęściej jednak kieruje wystąpienia do tych organów lub organizacji (zwane w innych państwach „rekomendacjami”). W wielu wypadkach (48-52% spraw) wskazuje skarżącym się do niego na przysługujące im normalne środki prawne, pozostawiając sobie możliwość ingerencji w razie ostateczności.

Kontrola sądownictwa nie może naruszać niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Orzeczenia sądowe naruszające prawo Rzecznik może kwestionować tylko w ramach procedur sądowych. W sprawach

karnych i cywilnych (łącznie ze sprawami z zakresu prawa rodzinnego oraz ubezpieczeń społecznych) wnosi kasacje do Sądu Najwyższego (w 2002 r. – 71, w 2001 r. – 54). Do dnia 1 stycznia 2004 r., to jest do dnia wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego i utraty uprawnień jurysdykcyjnych Sądu Najwyższego w stosunku do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznik może wnosić rewizje nadzwyczajne od orzeczeń tego Sądu do Sądu Najwyższego (w 2002 r. – 42, w 2001 r. – 18).

Struktura przedmiotowa spraw wnoszonych do Rzecznika lub podejmowanych przez niego z urzędu oddawała z jednej strony ogólną sytuację w państwie i występujące trudności – np. aktualnie na rynku pracy (ponad 18% bezrobocie), w sferze ubóstwa niektórych grup społecznych oraz zaopatrzenia emerytalnego i ochrony zdrowia. Z drugiej strony wiązała się z krytycznie ocenianym stanem legislacji i sposobem wdrażania nowoprzyjmowanych regulacji prawnych. Rzecznik stawał tu przed niełatwymi wyborami sposobu postępowania w sytuacjach konfliktowych. W szczególności dotyczyło to utrwalonego od lat sporu pomiędzy wynajmującymi i najemcami lokali na tle ustalania wysokości czynszów. Sytuacja materialna przeważającej części najemców nie pozwalała im na płacenie podwyższanych w majestacie prawa opłat za użytkowanie zajmowanych lokali. Jednocześnie zaniżone czynsze nie dają możliwości właścicielom przeprowadzania remontów i konserwacji substancji mieszkaniowej. Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu wskazywał na sprzężenie zwrotne w interesach tych dwóch grup podmiotów wymagające prowadzenia przez organy administracji rządowej i samorządowej aktywnej polityki mieszkaniowej, w tym realizacji budownictwa socjalnego. Pasywność i nie wyciąganie wniosków z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz z wystąpień Rzecznika zaowocowały zaostrzeniem konfliktów. Rejestr tych przykładów mógłby być wydłużony, choćby o prawa pacjentów i sytuację zmagających się z zapaścią finansową zakładów publicznych służby zdrowia. Rzecznik musi mieć na uwadze prawa wszystkich grup społecznych, a nie tylko jednej z pozostających w sporze stron. Musi widzieć uwarunkowania realizacji przepisów przyznających uprawnienia nie dające gwarancji pokrycia ich wykonalności (np. w środkach budżetowych). W ostatnich

latach Rzecznik podejmuje, gdy wymaga tego charakter sprawy, działania mediacyjne chociaż ustawa z 1987 r. tej możliwości działania formalnie nie przewiduje. Niezależność i obiektywizm Rzecznika, w swoim założeniu wynikające co najmniej z jego niezależności od kontrolowanych organów, w tym zwłaszcza od organów władzy wykonawczej umożliwia mu bezstronną ocenę stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela (i innych podmiotów) oraz reagowania na stwierdzone nieprawidłowości.

Nasuwa się pytanie, czy i w jakim stopniu ustalenia i obserwacje Rzecznika oddają rzeczywisty obraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w Polsce. Odpowiedź na to pytanie jest złożona. Ocena Rzecznika może opierać się w pierwszej kolejności na ponad 52 tysiącach kierowanych do niego rocznie wnioskach przez obywateli i inne podmioty. Szacuje się natomiast, że organy administracji wydają rocznie około 15 milionów decyzji, nie licząc podejmowania innych aktów i czynności, a sądy ponad 8 milionów orzeczeń i czynności. Stąd pole widzenia Rzecznika jest z konieczności zawężone. Inna sytuacja jest natomiast, gdy te informacje uzyskuje się w toku wizytacji przeprowadzanych w reprezentatywnej liczbie określonych jednostek organizacyjnych np. w zakładach penitencjarnych, jednostkach wojskowych, zakładach wychowawczych, a także gdy te informacje czerpie się z analizy danych statystycznych, np. spraw załatwianych przez sądy. Można uznać też za reprezentatywne w dużym stopniu spostrzeżenia błędów popełnionych w tworzeniu prawa na szczeblu centralnym na podstawie spraw rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny, w tym z inicjatywy Rzecznika, oraz na podstawie jego wniosków o zmianę lub uchylenie wadliwych przepisów prawnych oraz wniosków o dokonanie wykładni niekomunikatywnych unormowań przez Sąd Najwyższy, wywołujących rozbieżności w ich stosowaniu. Liczba zaś około 350 wystąpień o tzw. charakterze generalnym w skali roku oraz szeregu raportów z badań określonych dziedzin życia jest najlepszym przykładem wykorzystania analizy spraw indywidualnych, wyników wizytacji, spotkań środowiskowych oraz bieżącego śledzenia prawotwórstwa i orzecznictwa sądowego dla podejmowania problemów oraz działań profilaktycznych. Materiały te dają podstawę do sporządzania przez

Rzecznika bardzo obszernych rocznych informacji dla Sejmu i Senatu zawierających krytyczne oceny stanu prawa i jego przestrzegania oraz nasuwających się na tym tle wniosków, a także raportów w sprawie przestrzegania prawa w określonych dziedzinach.

W Informacji za 2002 r. podkreśla się w szczególności:

1. Stan państwa budzi zaniepokojenie. Prawo obywatela do dobrego państwa nie jest realizowane. Obywatel ma prawo do dobrej legislacji, dobrze funkcjonującej administracji i dobrze działającego sądownictwa.

2. Zdecydowanej reformy wymaga proces stanowienia prawa, postrzegany przede wszystkim przez pryzmat działań władzy ustawodawczej. Na skutek różnych uchybień w procesie prawotwórczym w dalszym ciągu funkcjonują w obrocie prawnym i są wprowadzane kolejne normy, których konstytucyjność i zgodność ze standardami międzynarodowymi budzi poważne wątpliwości. Podtrzymuje się zgłoszony przez Rzecznika, przy aprobacie uczestników konferencji naukowej „Legislacja w praktyce” (21 lutego 2002 r.), wniosek dotyczący utworzenia Państwowej Rady Legislacyjnej, składającej się z przedstawicieli Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów. Radzie tej można by powierzyć opracowanie wdrożenia zinstytucjonalizowanego systemu tworzenia prawa, badania jego jakości, spójności i skuteczności, a także opracowanie projektu generalnego uporządkowania systemu prawa. Najistotniejsze obszary prawotwórcze powinny być objęte obowiązkiem opiniowania projektów aktów prawnych przez Państwową Radę Legislacyjną i poddane kontroli na każdym etapie prac legislacyjnych.

3. Egzekwowania wymaga obywatelskie prawo do dobrej administracji. Konsekwentnego przestrzegania wymaga zwłaszcza bezstronne i rzetelne załatwianie spraw w urzędach w rozsądnym czasie, a także dostęp do dokumentów dotyczących danej osoby, przy poszanowaniu zasady poufności oraz innych tajemnic prawnie chronionych, jak również otrzymanie uzasadnienia decyzji

administracyjnej. Oparty na art. 41 Karty Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej wymaga nie tylko formalnego wdrożenia w sferze objętej działaniami administracji publicznej, ale także mentalnego przyjęcia przez wszystkich bez wyjątku urzędników, w tym również pozostających w służbie cywilnej.

4. Mimo podejmowania działań naprawczych postępowania przed sądami trwają latami. Obecnie w wielu wypadkach czas trwania poszczególnych spraw narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, obok dostępu do sądu, prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wiążące Polskę normy traktatowe. Za szczególnie niepokojący skutek tej przewlekłości uznać należy przedawnienie karalności w niektórych sprawach. Koszty postępowania są wysokie, z reguły nie do udźwignięcia przez najuboższych. Problemem staje się dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.

5. Nadal musi wzrastać aktywność obywatelska, traktowana jako najlepszy środek przeciwdziałania bezradności i marginalizacji społecznej, będącej najczęściej skutkiem rosnącego bezrobocia, generującego ludzką biedę. Potwierdzają to prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wzajemnie uzupełniające się, programy: „Zwalczania bezradności społecznej” i „Edukacji dla rozwoju” oraz cykliczny konkurs „Pro Publico Bono” na najlepsze inicjatywy obywatelskie, którego Rzecznik jest jednym z promotorów oraz przewodniczy kapitule konkursowej. Problem sanacji rynku pracy ma wymiar kluczowy i wymaga spójnych działań ze strony władz publicznych, pracodawców i związków zawodowych. Zachowują aktualność wnioski dotyczące przedmiotowego traktowania pracowników, zwłaszcza przez pracodawców prywatnych w szczególności w zakresie nieprzestrzegania norm czasu pracy, nieterminowego wypłacania wynagrodzenia, czy też nieudzielania urlopu wypoczynkowego. Liczne są przypadki niemożności wyegzekwowania należności ze stosunku pracy, zasądzonych prawomocnymi wyrokami. Budzi zastrzeżenia dostępność wykonywania niektórych zawodów, ograniczana przez działania np. korporacji prawniczych. Rażącym wypadkiem było dopuszczenie do

obejmowania stanowisk w służbie cywilnej bez zachowania procedury konkursowej.

6. Brak jest wizji edukacyjnej. Wykształcone i świadome swoich praw i obowiązków społeczeństwo stanowi nie tylko gwarancję właściwego ich rozumienia, ale także prawdziwy kapitał w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zaniepokojony licznymi informacjami, które zdają się wskazywać, iż reforma polskiego systemu edukacji nie jest konsekwentnie kontynuowana. Prawem każdego rządu jest kreowanie polityki państwa, ustalanie priorytetów, w tym polityki edukacyjnej. Jednocześnie jednak wprowadzane programy powinny uwzględniać postulat tworzenia dobrego, stabilnego i precyzyjnego prawa, określającego nowe zadania. Obawy budzić musi brak spójnego programu rządu wprowadzającego kolejne etapy reformy edukacji. Przygotowywane nowelizacje mają charakter cząstkowy i w wielu przypadkach nie tylko nie eliminują rozwiązań, które w trakcie wdrażania reformy się nie sprawdziły i wymagają korekty lub innej formy wsparcia ze strony państwa, ale wręcz osłabiają rozwiązania tworzące podstawowe filary zapoczątkowanej w 1998 roku reformy systemu edukacji.

7. Dalszej instytucjonalizacji i odwzorowania w strategii rządu wymaga ochrona praw dzieci i rodziny, z uwagi na poszerzanie się zagrożeń w tej dziedzinie. Naczelnym zadaniem staje się ochrona przed przemocą. Konieczne jest energiczne egzekwowanie środków prawnych, które ograniczają ekspansję przemocy i pornografii w mediach. 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.

8. Krytyczna ocena dotyczy również, poddanego kolejnej reformie, systemu ochrony zdrowia. Równy dostęp do gwarantowanej przez państwo opieki medycznej pozostaje w sferze haseł. Nie udało się osiągnąć powszechnej poprawy jakości usług medycznych, zaspokoić

oczekiwań na usprawnienie zaopatrzenia w leki, przedmioty ortopedyczne i środki pomocowe, co jest szczególnie ważne dla wymagających rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Zaniepokojenie budzi zadłużenie publicznych zakładów służby zdrowia. Wielką niewiadomą jest funkcjonowanie, utworzonego z dniem 1 kwietnia 2003 r., Narodowego Funduszu Zdrowia.

9. Niewydolność jest charakterystyczną cechą pomocy społecznej. Niektóre świadczenia z jej zakresu nie są wypłacane, bądź realizowane w zaniżonej – czasem wręcz symbolicznej – wysokości, co uzasadnia się brakiem środków budżetowych. Tworzy to – w obecnej sytuacji dochodowej ludności i przy aktualnie występującej skali bezrobocia – zasadniczy problem dla organów władz publicznych. Niewystarczające środki są także na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, dla rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych.

10. Zmian wymagają regulacje ze sfery zabezpieczenia społecznego, w szczególności dotyczące:

- przywrócenia dwuinstancyjnego trybu orzekania o niezdolności do pracy przed organem rentowym,
- zmiany warunków nabycia prawa do renty w odniesieniu do osób legitymujących się długim stażem ubezpieczenia, polegającą na rezygnacji z warunku, aby niezdolność do pracy powstała w trakcie ubezpieczenia lub przed upływem 18 miesięcy od jego ustania,
- zachowania prawa do renty przez osoby w wieku ponad 50 lat, które zostały uznane za zdolne do pracy po okresie dziesięciu lat pobierania tego świadczenia,
- stworzenia możliwości nabycia prawa do renty osobom niepełnosprawnym, które z tytułu podjęcia działalności zarobkowej podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu.

Podtrzymuje się twierdzenie o potrzebie powrotu do dyskusji nad wprowadzeniem elastycznej regulacji wieku emerytalnego, ponieważ obecne zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równego prawa

kobiet i mężczyzn do zabezpieczenia społecznego i zasadę sprawiedliwości społecznej.

11. W zakresie problematyki mieszkaniowej Rzecznik Praw Obywatelskich szczególnie dużo uwagi poświęcił sprawom dodatków mieszkaniowych w aspekcie mechanizmu podwyższania czynszów w lokalach mieszkalnych. Powstała bowiem pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnych chroniących najemców przed nadmiernymi podwyżkami czynszów, nieuzasadnionymi kosztami utrzymania i eksploatacji wynajmowanych nieruchomości. Wymaga podkreślenia, że w Polsce aktualnie brak jest spójnego i kompletnego systemu ochrony praw lokatorów, zaś podejmowane doraźnie interwencje legislacyjne nie zawsze podążają w kierunku wynikającym z poszczególnych dyrektyw konstytucyjnych. Na przykład nie istnieje żaden system finansowania budownictwa socjalnego, pomimo, że z art. 75 ust. 1 Konstytucji wynika, iż władze publiczne mają obowiązek wspierania takiego budownictwa.

12. Pomimo korzystnego dla „zabużan”, zapadłego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. dysponenci mienia Skarbu Państwa, których wyrok ten dotyczył, w dalszym ciągu bez uzasadnionej przyczyny odmawiają „zabużanom” prawa do udziału w przetargach. O ewentualnych skutkach takich zaniechań Rzecznik poinformował Prezesa Rady Ministrów, w tym zwłaszcza wskazując na odpowiedzialność państwa przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

13. Nadal, mimo wcześniejszych sygnalizacji Rzecznika Praw Obywatelskich, działają bezkarnie różni przedsiębiorcy, którzy wypracowanymi metodami doprowadzają licznych, często niezamożnych obywateli do niekorzystnego rozporządzenia swoim mieniem (hasło „cenna nagroda”, kredyt „argentyński”). 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.

14. Mimo upływu ponad pięciu lat od wejścia w życie Konstytucji nie wszystkie przepisy prawa podatkowego zostały przystosowane do wymogów art. 217 i art. 92 Ustawy Zasadniczej. Prawo podatkowe cechuje, oprócz innych wad, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Potwierdza to totalna krytyka jaką Trybunał Konstytucyjny poddał rozwiązania ustawy dotyczącej deklaracji majątkowych i abolicji podatkowej.

15. Należy pozytywnie ocenić reakcje prokuratury i policji na sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości w działalności tych organów. Ocena ta nie może jednak przesłaniać problemu społecznego poczucia powszechnego zagrożenia przestępczością. Dotyczy to zarówno popełniania stosunkowo drobnych przestępstw (głównie kradzieży), jak i tych najpoważniejszych (zabójstw, gwałtów, porwań, wymuszeń tzw. haraczy), dokonywanych z reguły przez zorganizowane grupy przestępcze. 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 RP. 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. Szczególny 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 zbyt często przez prokuratorów bez należytej staranności i poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

16. Nasiliły się trudności w racjonalnym wykonywaniu kar i środków karnych, w warunkach wysokiego przeludnienia jednostek

penitencjarnych. W istotny sposób pogorszyły się warunki zdrowotne, sanitarne i bytowe pozbawionych wolności oraz nastroje wśród osadzonych. Problemy związane z ich rozmieszczeniem w aresztach śledczych i zakładach karnych wpływają negatywnie na dobro postępowań karnych oraz zapobieganie szkodliwym wpływom osób głęboko zdemoralizowanych na innych osadzonych i ich bezpieczeństwo osobiste. Niewystarczająca liczebnie kadra penitencjarna i bezczynność więźniów spowodowana niedostatkami zatrudnienia oraz zajęć kulturalno-oświatowych i sportowych, to przyczyny iluzoryczności pracy resocjalizacyjnej ze skazanymi w ramach poszczególnych systemów oddziaływania. Do blisko 31 tysięcy wzrosła na koniec 2002 roku liczba odroczeń wykonania kar pozbawienia wolności. Rozwiązywaniu tego problemu powinno służyć tworzenie w ustawodawstwie i praktyce jego stosowania szerokiej możliwości dla orzekania oraz właściwego wykorzystania kar i środków karnych o charakterze probacyjnym.

17. W obszarze problematyki wojska i tzw. służb mundurowych realia służby stwarzają ciągle zagrożenie łamania wolności i praw obywatelskich, natomiast stosunkowo trudna i nie zawsze skuteczna jest obrona przed tymi zagrożeniami. Akceptacja tzw. „fali” przez większość żołnierzy pełniących służbę z poboru oraz odnotowywane w jednostkach wojskowych fakty nadużywania alkoholu i coraz większa dostępność innych środków odurzających były przyczyną powracania tej nagannej praktyki nawet w jednostkach, w których problem ten zdawał się być już wyeliminowany. Nadal krytykowane jest przeciążenie dodatkowymi obowiązkami, pełnienie służby z dala od miejsca zamieszkania oraz stan higieny osobistej. Nie jest efektywny system rekonwersji, mający w swoim założeniu przygotowywać kadrę po zwolnieniu ze służby do pracy w cywilu. Analiza skarg policjantów świadczy o tym, iż pogłębia się zjawisko nie respektowania przez przełożonych praw tej grupy zawodowej, zawartych w przepisach pragmatycznych. Dochodziło do przedmiotowego traktowania podwładnych, naruszania ich godności osobistej, a nawet przypadków znęcania się psychicznego. Wspólną bolączką środowisk mundurowych są warunki socjalne, spowodowane m.in. skromnymi uposażeniami.

18. Wiele uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich poświęcał tworzeniu korzystnego klimatu społecznego wokół mniejszości narodowych i etnicznych oraz ich praw do zachowania własnej kultury, tradycji i języka ojczystego, a także uświadamiania potrzeby podjęcia systemowych działań na rzecz poprawy dramatycznego położenia Romów.

19. Dla obrońców praw człowieka istotne wyzwanie stanowi przestrzeganie tych praw w sytuacjach ekstremalnych, spowodowanych na przykład działaniami wojennymi, czy też zbliżonym do wojennych. Chodzi tu o postawienie pewnej bariery, której przekroczyć nie można, nawet w przypadku zwalczania terroryzmu. Wojny i konflikty przynoszą z reguły duży napływ uchodźców. Tymczasem Polska (podobnie jak wiele innych państw) nie ma wypracowanej polityki wobec nich i odpowiednich, całościowych regulacji prawnych. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie z uwagą śledził trwające prace nad dwoma projektami ustaw: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu im ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

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. W szerokim spektrum działań Rzecznika Praw Obywatelskich nie można pominąć współpracy ze środkami masowego przekazu. Obowiązek i prawo Rzecznika do informowania opinii publicznej o swojej działalności zapisany jest w Konstytucji i ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Realizowane były one przy założeniach, że jawność pracy Rzecznika jest zasadą jego funkcjonowania w państwie demokratycznym, że stanowi ona istotny czynnik wspomagający skuteczność jego działań oraz ważny element w procesie edukacji prawnej społeczeństwa.

Dobrze układała się również współpraca międzynarodowa Rzecznika. Szczególnym wyrazem tej ostatniej było porozumienie z dnia 7 listopada

1997 r. pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Regionalnym Biurem na Europę i kraje WNP – Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju – Regionalny Program Wspierania Demokracji, Społeczeństwa Obywatelskiego i Administrowania Państwem” (UNDP) w celu zapewniania pomocy zainteresowanym państwom oraz organizacjom pozarządowym w krajach Europy Środkowej, Wschodniej, Republik Nadbałtyckich oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw w ich wysiłkach zbudowania instytucji i wypełnienia funkcji ochrony i promocji praw człowieka i obywatela. Pomoc ta wyraża się m.in. w analizowaniu projektów ustaw ombudsmanskich, szkoleniu personelu tych urzędów (w Polsce i na miejscu), pomocy w organizacji i zarządzaniu biurami ombudsmana, prowadzeniu spotkań i wymianie doświadczeń. Zawarte zostały tu i są realizowane umowy dwustronne o współpracy m.in. z ombudsmanami Litwy, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy. Organizowane są wspólne kontrole przejść granicznych, na których warunki urągają często godności człowieka. W 2002 r. miała miejsce w Krakowie konferencja europejska ombudsmanów członków Europejskiego Instytutu Ombudsmana, którego aktualnym wiceprezesem jest Rzecznik IV kadencji profesor Andrzej Zoll. Interesującym przedsięwzięciem było seminarium narodowych ombudsmanów z państw należących do Unii Europejskiej (7-8 kwietnia 2003 r. – Ateny), w którym Rzecznik uczestniczył jako jedyny ombudsman spoza Wspólnoty.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie piętnastolecia istnienia ugruntowała swoją pozycję ważnego konstytucyjnego organu ochrony prawa, trwale wpisując się w krajobraz ustrojowy państwa oraz w świadomość obywateli. Osobowość poszczególnych Rzeczników wywierała wpływ na sposób sprawowania przez nich tego monokratycznego urzędu. Wszyscy oni są prawnikami najwyższej klasy o dużym autorytecie i wnikliwości społecznej. Każdy z nich, bez wyjątku, kontynuował linię działania i dorobek swojego poprzednika. Każdy strzegł niezależności i apolityczności pastowanego urzędu – wbrew wszelkim próbom nacisków. Stojąc na gruncie pozytywizmu prawniczego odwoływali się równocześnie do zasad sprawiedliwości społecznej i konstytucyjnej równości wobec prawa, stosując jego proobywatelską wykładnię. Jednocześnie każdy z Rzeczników wносił do dotychczasowej

praktyki własny widoczny wkład. Profesor Ewa Łętowska stworzyła podstawy funkcjonowania urzędu, efektywnie podejmując działalność jeszcze przed ustrojową transformacją. Profesor Tadeusz Zieliński dał się poznać jako Rzecznik wizytujący, nieustannie przemierzający się po kraju w wyszukiwaniu problemów, które Rzecznik mógłby podjąć. Zwracał też uwagę na inspirowanie zmian w stanie prawa nazywając to „wczesnym ostrzeżeniem”. Z kolei profesor Adam Zieliński był entuzjastą wdrażania nowej Konstytucji, bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych i prawa międzynarodowego oraz rozwijania międzynarodowej współpracy. Wreszcie profesor Andrzej Zoll rozwinął na niespotykaną skalę współdziałanie z organizacjami pozarządowymi zwłaszcza w aspekcie edukacyjnym i przeciwdziałania bezradności społecznej.

Wejście Polski do Unii Europejskiej postawi przed polskim Ombudsmanem nowe zadania przede wszystkim w czuwaniu nad przestrzeganiem prawa unijnego.

Spis treści
Informacji Rzecznika Praw Obywatelskich za 2002 r.

1. Wprowadzenie
2. Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa
3. Prawo do sądu i właściwej procedury prawnej
4. Inne konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne
5. Ochrona zdrowia i prawa pacjenta
6. Wybrane problemy prawa do zabezpieczenia społecznego
7. Prawo do pracy i wykonywania zawodu
8. Ochrona praw dzieci i rodziny
9. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych
10. Obrót nieruchomościami i ochrona własności
11. Problematyka prywatyzacyjna i reprivatyzacyjna
12. Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi
13. Problematyka danin publicznych
14. Problematyka ruchu drogowego oraz wykonywania transportu drogowego
15. Bezpieczeństwo obywateli
16. Ochrona praw pokrzywdzonych w postępowaniu karnym
17. Wykonywanie kar i środków karnych
18. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną
19. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych
20. Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych i etnicznych
21. Wnioski

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2001 1.01. – 31.12.	2002 1.01. – 31.12.	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (1.01.1988 – 31.12.2002)
Wpływ ogółem	55 404	52 091	643 900
w tym:			
nowe sprawy	33 735	30 573	431 241
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	20 632	22 089	203 029

W Biurze RPO przyjęto 3 611 interesantów oraz przeprowadzono 13539 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

- | | |
|---|-------|
| 1) wystąpień problemowych | – 342 |
| – w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej | – 117 |
| 2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu | – 21 |
| 3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego | – 1 |
| 4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego | – 3 |
| 5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej | – 8 |
| 6) rewizji nadzwyczajnych | – 42 |
| 7) kasacji | – 71 |

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

W okresie objętym Informacją rozpatrzono 37 810 nowych spraw indywidualnych, w tym:

1) podjęto do prowadzenia	17 975 spraw
w tym, w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 413 spraw
2) wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	18 501 spraw
3) przekazano wnioski wg właściwości	462 sprawy
4) zwrócono się o uzupełnienie wniosku	159 spraw
5) nie podjęto*	713 spraw

Zakończono postępowanie w 15 005 sprawach podjętych.

Spośród 15 005 spraw zakończonych:

1) uzyskano rozwiązanie pozytywne**	w 19,3%
2) odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy ze względu na:	
– toczące się postępowanie w sprawie	w 7,3%
– upływ czasu	w 0,3%
– nieodwracalne skutki prawne	w 0,5%
– inne względy obiektywne	w 11,5%
3) nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	w 55,4%
– nieuwzględnienie wystąpienia RPO	w 2,3%
– z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	w 3,4%

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

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

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2002 r. (30 573 – 100%)

Podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych	5,6%
Prawo karne	17,4%
Zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna	16,9%
Prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami	11,3%
Prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe	10,7%
Prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta	12,2%
Prawo karne wykonawcze	7,3%
Prawo pracy	8,7%
Prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	2,2%
Sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska	2,8%
Prawo rodzinne	3,5%
Ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych	0,8%
Inne	0,6%