

SPRAWOZDANIE
Rzecznika Praw Obywatelskich
1 I 1988 - 30 XI 1988 r.*/

SYNTETYCZNY PRZEGLĄD TREŚCI

I.	Dane informacyjno-statystyczne	s. 1
II.	Założenia działania r.p.o.	s. 2
III.	Przeгляд ważniejszych typów spraw	s. 5
	- Sprawy zrzeszania się	s. 5
	- Sprawy paszportowe	s. 6
	- Służba wojskowa	s. 7
	- Wykroczenia	s. 7
	- Akty amnestyjne	s. 9
	- Rewindykacje historyczne.....	s. 10
	- Ochrona środowiska	s. 11
	- Sprawy z zakresu pracy i zabezpieczenia społeczne- go	s. 12
	- Sprawy mieszkaniowe	s. 13
	- Sprawy gospodarcze	s. 18
	- Ochrona zdrowia	s. 21
	- Sprawy z zakresu oświaty i nauki	s. 22
IV.	Praktyka r.p.o. (wystąpienia)	s. 22
	- W sprawach ustaw	s. 22
	- Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	s. 26
	- W sprawach aktów normatywnych innych niż ustawy...	s. 29
V.	Rewizje nadzwyczajne	s. 30
VI.	Badanie skarg w Zakładach Karnych	s. 31
VII.	Wnioski: typowe wady systemu prawa i błędy w admi- nistrowaniu	s. 33
VIII.	Konkluzje	s. 40

*/ Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o r.p.o. czteroletnią kadencję rzecznika liczy się od dnia powołania. Z tego względu roczne sprawozdania będą obejmowały okres 1 XII - 30 XI. Pierwsze sprawozdanie musi uwzględniać fakt wejścia w życie ustawy o r.p.o. z dniem 1 I 1988 r. W tym momencie na rzecznika oczekiwało już ponad 2 tys. spraw.

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Zgłoszone wnioski: 49.713 (w tym 5.400 ustnie).

2. Personel:

ogólna liczba etatów	55 ¹ / ₄	osób	63
w tym:			
personel analityczny	32 ³ / ₄	"	39
personel biurowy	22 ¹ / ₂	"	24

Dane porównawcze (ombudsman office profiles, 1982):

Szwecja	liczba spraw	3456	personel	52
Francja	" "	4316	"	54
Anglia (ombudsman Parlamen- towy)	" "	1031	"	88
Polska	" "	49713	"	55

3. Sprawy zarejestrowane: 33.620.

4. Sprawy, w których rozpoczęto działania (art. 9 ustawy o r.p.o.) - ponad 10 tys. (ok. 31% spraw zarejestrowanych), z tego:

- sprawy podjęte (art. 9 ust. 1) - 3286,
- pozostałe, jako nie należące do kompetencji r.p.o. przekazano wg właściwości lub udzielono tylko wyjaśnień.

5. Sprawy zakończone ostatecznie: 1015.

6. Sprawy zakończone pozytywnie dla wnioskodawcy całkowicie lub częściowo - 463. (Uwaga: przyjęto najbardziej restryktywne zasady obliczania; nie uwzględnia się tu w ogóle spraw załatwionych dla osób indywidualnych poprzez podjęcie działań generalnych, informacji o stanie prawnym, wyjaśnień itp.).

7. Tematyczny rozkład skarg:		% całości wpływu - około -
Zespół I	(sprawy konstytucyjne, sprawy zrzeszenia się, ZBoWiD, paszporty, służba wojskowa, konfiskaty celne itp.)	- 10%
Zespół II	(skargi na wymiar sprawiedliwości, postępowanie przygotowawcze, działania milicji, kolegia ds. wykroczeń, warunki w zakładach karnych)	- 24%
Zespół III	(zagadnienia prawa pracy, zabezpieczenie społeczne)	- 24%
Zespół IV	(problematyka rolna, ochrona środowiska, rewindykacje historyczne dotyczące nieruchomości)	- 12%
Zespół V	(problematyka mieszkaniowa i komunalna)	- 16%
Zespół VI i VII	(sprawy gospodarcze, reglamentacja dóbr rzadkich, sprawy finansowe)	- 11%
Zespół VIII	(oświata, nauka, służba zdrowia)	- 3%

II. ZAŁOŻENIA DZIAŁANIA R.P.O.

1. Jako instytucja nie tylko nowa, ale i nowego typu, r.p.o. spotyka się z próbami przypisywania mu ról do niego nie należących. Rzecznik nie jest wyręczyicielem organów administracji (a także opieki społecznej); nie działa "za nie". Nie jest lobbystą do zaangażowania przez grupy interesów, stowarzyszenia, związki zawodowe. Nie zajmuje się ułatwianiem dostępu do dóbr rozdzielanych i trudnych do osiągnięcia.

Rzecznik jest organem kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Jego kompetencja nie obejmuje więc wszystkich naruszeń prawa (np. w różnego rodzaju sporach prywatnych, między obywatelami), lecz tylko sytuacje, gdy dochodzi do naruszenia praw i wolności obywatela przez szeroko rozumianą władzę.

Rzecznik jest obowiązany kierować się nie tylko względami legalności, ale i sprawiedliwości (art. 1 ustawy o r.p.o.). Nakłada to na niego powinność wyboru proobywatelskiej wykładni prawa w razie istnienia różnych - prawniczo możliwych i dopu-

szczalnych - interpretacji. Z punktu widzenia zasad sprawiedliwości rzecznik może też oceniać treść samego prawa, stosując - jako kryteria - wartości określone przede wszystkim przez Konstytucję i obowiązujące w Polsce akty międzynarodowe.

Działanie r.p.o. jest przez prawo wyraźnie określone, tak co do kompetencji, jak i stosowanych środków. Nie ma więc prawa łaski, możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od wyroków sądów wojskowych, nie może naruszać sędziowskiej niezawisłości, wiąże go skutki upływu terminów, ograniczenia dowodowe. W konsekwencji instrumenty stojące do dyspozycji rzecznika są też wyznacznikiem jego faktycznych możliwości działania.

Nie może działać tylko w imię czystej sprawiedliwości rozumianej przez różne grupy czy ośrodki nierzadko subiektywnie. Dlatego r.p.o. przyjmuje zasadę domniemania sprawiedliwości prawa (można je jednak obalić) i uznaje, że ma obowiązek działania przede wszystkim na rzecz znoszenia rażącej niesprawiedliwości, godzącej w prawa i wolności obywateli. Troskę o ogólne podniesienie poziomu ochrony interesów - pozostawia grupom nacisku, organizacjom i organom do tego powołanym.

R.p.o. nie ma obowiązku podejmowania każdej sprawy do niego zgłaszanej; nie wiąże go też ściśle określony termin udzielenia odpowiedzi obywatelowi. Rzecznik nie jest bowiem instytucją skargowo-interwencyjną. Polski rzecznik, do którego wpływ skarg w pierwszym roku przekroczył (przy tym samym mniej więcej liczbowo personelu) 17-letni wpływ do szwedzkiego ombudsmana, 11-letni do francuskiego mediatora i holenderskiego ombudsmana i aż 47-letni // do angielskiego rzecznika parlamentu (dane z 1981 r.), musi korzystać z pozostawionej mu możliwości wyboru, doboru i grupowania spraw. Czyni to, aby móc skoncentrować się na generalnych, typowych błędach systemu prawa i funkcjonowania państwa (w przysługujących mu granicach oceny - por. cz. VI sprawozdania). Inne działanie nie jest w obecnych warunkach możliwe i nie byłoby efektywne. R.p.o. nie może stać się biurem skarg, rozsyłającym sprawy wedle właściwości. Musi sam prowadzić pracę analityczną na wybranych grupach problemów.

Ma to określone konsekwencje. Polski r.p.o. różni się od swych odpowiedników poziomem wrażliwości. Może reagować tylko w wypadkach dużo bardziej drastycznych, masowych, powtarzalnych. Musi pogodzić się, że wbrew tradycji ombudsmanskiej oczekuje się od niego nie tylko wyrażenia krytycyzmu - ale wręcz egzekucji sprawy. Zmusza to jednak do wielokrotnego powracania do tych samych spraw. Musi ścierpieć, że oczekuje się od niego podejmowania kwestii gdzie indziej ombudsmanom obcych, np. zajęcia się sprawiedliwością procedury przy rozdziale dóbr rzadkich.

Wedle klasycznego określenia ombudsman to pies podwórzo-
wy: powinien głośno szczekać, nie wolno mu gryźć. W polskich wa-
runkach ma szczekać i - także - gryźć.

2. Działając w takich właśnie uwarunkowaniach, polski r.p.o. przyjął kilka wytycznych własnego działania:

- ma nieantagonizować; musi wpasować się w istniejący system kontroli prawa i wymiaru sprawiedliwości, nie uzurpując sobie uprawnień doń nie należących. Ma łagodzić i tonizować, wskazując kompromisy, ukazując sprawy sporne w sposób wolny od emocji i skłaniać innych do działania - imperio rationis, tj. siłą argumentów, a nie ratione imperis, tj. argumentem siły;
- kieruje się zasadą stopniowania środków działania, od najła-
godniejszych do bardziej kategoriycznych;
- r.p.o. nie wkracza w politykę - zarówno w ścisłym znaczeniu, jak i w "polityki" w obrębie poszczególnych działów adminis-
tracji.
Sygnalizuje uchybienia, nie mówiąc z zasady "jak" daną sprawę należy rozwiązać; przeciwne działanie doprowadziłoby do chaosu kompetencyjnego;
- kieruje się zasadą subsydiarności. Nie działa tam, gdzie nie wyczerpano drogi prawnej i gdzie podjęto już interwencję na innej drodze.

3. Praca r.p.o. przebiega na dwóch poziomach; jedną płaszczyznę tworzą sprawy indywidualne, dotyczące konkretnych problemów obywateli. Druga - to działania generalne, obejmujące działania w makroskali, tak dotyczące stanu prawa, jak i stanu

praktyki. Proporcja, w jakiej są realizowane zadania obu płaszczyzn, wynika przede wszystkim z przyczyn decydujących, że w danym wypadku doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, z częstotliwości i powtarzalności pewnych typów, zarzutów, a także z oceny wstępnej, które ze stojących w dyspozycji r.p.o. środków działania mogą się okazać w danym wypadku skuteczne. W tej ostatniej kwestii nie czas jeszcze na formułowanie wniosków, płynących m.in. z trudności dowodowego opracowania spraw pewnych typów (np. szykany środowiskowe, skargi na milicję), czy też właściwego dla określonych grup spraw doboru środka działania służącego rzecznikowi (np. ochrona środowiska). Odrębnym problemem jest kwestia reakcji na działania r.p.o. ze strony adresatów jego wniosków i wystąpień. W niniejszym sprawozdaniu powstrzymano się od formułowania w tym względzie szerszych uogólnień i ograniczono do przedstawienia w formie opisowo-sygnalizacyjnej reakcji na wystąpienia o charakterze ogólnym (Zał. Nr 1).

III. PRZEGLĄD WAŻNIEJSZYCH TYPÓW SPRAW KIEROWANYCH DO R.P.O.

Przedstawiony "Przeгляд" jest determinowany powtarzalnością skarg i ich typowością. Ma na celu scharakteryzowanie materiału, z którym rzecznik się styka "na wejściu", który doń wpływa. Charakterystyce materiału "na wyjściu", wskazaniu działań r.p.o. - poświęcony jest następny, IV rozdz. sprawozdania.

1. Sprawy zrzeszania się obywateli

a) Bez mała 1000 spraw podjętych, z wyjątkiem pojedynczych spraw innego typu, stanowią tzw. sprawy zboidowskie, gdzie w istocie chodzi o uprawnienia socjalne (kombatantów) a nie prawo zrzeszania się (sprawy te w ogólności tworzą 4% całego wpływu).

Niezależnie od wątpliwości dotyczących prawnych podstaw działania w tym zakresie ZBoWiD-u (zgłoszonych do Trybunału Konstytucyjnego) zastrzeżenia wzbudza niekompletność wykazu obozów, w których pobyt jest podstawą przyjęcia do Związku. Narasta też problem osób represjonowanych przez władze radzieckie po 17 IX 1939 r., z punktu widzenia uprawnień kombatanckich. W tym

zakresie istnieje luka budząca wątpliwości; r.p.o. zapytał ZBoWiD o stanowisko perspektywiczne i czeka na odpowiedź.

b) W zakresie prawa zrzeszania się r.p.o. rozpatrywał dwa wnioski dot. partii politycznej, sześć - rejestracji stowarzyszeń, dwa - zebrań założycielskich. Praktyka rejestracji, wykazująca wady posługiwania się k.p.a. i prawem materialnym, była przedmiotem oddzielnego wystąpienia. R.p.o. przedstawił też opracowanie studialne dotyczące luk i wynikających stąd wątpliwości i trudności w zakresie prawa odnoszącego się do partii politycznych.

2. Sprawy paszportowe (2% wpływu)

Podjęto 240 spraw, z czego 86 wypadków zakończyło się pozytywnie dla wnioskodawcy.

Prawo paszportowe zezwala organowi administracyjnemu na odstępianie od faktycznego uzasadnienia decyzji odmownej. W praktyce (z którą się styka r.p.o.) wyjątek zamienił się w regułę. Stwarza to znaczną niejasność i niepewność co do prawa podmiotowego do uzyskania dokumentu uprawniającego do podróży zagranicznej oraz co do podstaw odmowy wydania paszportu (która z kilku podstaw wskazanych w ustawie jako przyczyna odmowy wchodzi w grę). Organ odmawiający powinien stwierdzić wyraźnie (i to na piśmie), która przesłanka odmowy ma w danym wypadku zastosowanie. Obywatele trafnie wskazują, że polityka paszportowa zmusza ludzi do postępowania nie w pełni uczciwego, bowiem z reguły wnioski o stałą emigrację są załatwiane negatywnie; dlatego wyjeżdżają jako turyści i wtedy dopiero ubiegają się o azyl. Nie powinno się zaś stawiać obywateli w sytuacji konfliktu: "będę mówił prawdę - dostanę decyzję negatywną; będę kłamał - mam szansę wyjazdu". Z punktu widzenia interesów Państwa też jest bardziej właściwe, gdy państwo obce zagwarantuje prawo pobytu i bezpieczeństwo socjalne, niż gdy będzie się je stawiało przed faktami dokonanymi, a staraniom o azyl będą towarzyszyły mactwa.

Sytuacje uznawane praktycznie przez organy paszportowe za przesłanki do odmowy paszportu powinny być znane i jawne.

Istnieje też problem "układów lokalnych" na szczeblu wojewódzkim. (Pozaprawne elementy kształtujące rozmaicie decyzje pa-

szportowe, animozje osobiste itp.). Rzecznik niewiele tu może działać, sygnalizuje problem.

3. Sprawy dotyczące służby wojskowej (1,5% wpływu)

Podjęto postępowanie w 166 wypadkach. Działanie r.p.o. ogranicza się tu do przesłania sprawy administracji wojskowej (art. 16 ustawy o r.p.o.). Dwadzieścia cztery sprawy (dotyczące odroczenia i zwolnienia ze służby wojskowej) załatwiono pozytywnie. Badania i analiza skarg przez MON są wnikliwe.

W praktyce wyodrębniają się dwie grupy spraw: jedna dotyczy nie dość precyzyjnej akcji wdrażania noweli ustawy z 13 VII 1988 r., co było przedmiotem odrębnej sygnalizacji r.p.o. Druga - to powtarzające się skargi na powoływanie do wojska młodych rolników, prowadzących gospodarstwa rolne. Zdaniem r.p.o. niekiedy ocena kto z rodziny mógłby takie gospodarstwo prowadzić nie jest przekonywająca, a decyzja wyważona. R.p.o. sygnalizuje te sprawy administracji wojska i dostrzega też potrzebę lepszego, jaśniejszego sprecyzowania kryteriów decydujących o odmowie.

4. Sprawy wykroczeń (1% wpływu)

Na tym tle powstają następujące wątpliwości, godne sygnalizacji i budzące poważny niepokój:

a) Bardzo częste są uchybienia w postępowaniu dowodowym, szczególnie istotne wobec opierania z reguły rozstrzygnięcia na zeznaniach jednego świadka: funkcjonariusza MO, a więc osoby, która z zasady wnosi też oskarżenie. Nader często jedynym dowodem staje się załączony do akt wynik tzw. probierza trzeźwości. Tak skąpy z reguły materiał dowodowy czyni problematyczną kontrolę odwoławczą. Kolegia z zasady nie interesują się poszukiwaniem innych dowodów, ograniczając się do dania wiary protokołowi z przebiegu dochodzenia, a wyjaśnienia obwinionego przyjmuje się "z natury rzeczy" jako niewiarygodne. Czasem obciąża się obwinionego obowiązkiem udowodnienia niewinności (RPO/12617/88/III/KZ) albo zarzuca mu nieprzeprowadzenie z własnej inicjatywy koniecznej ekspertyzy (RPO/10485/88/II). Konieczne w tej sytuacji jest zaostrenie wymagań dotyczących przesłuchania świadków i obwinionego oraz bezwzględne przestrzeganie zasady domniemania niewinności. W sprawach wykroczeń drogowych - narzu-

ca się wymóg dokładności protokołowania.

b) Niewłaściwe bywają składy orzekające (częste zmiany personalne na odraczanych posiedzeniach lub kompletowane ad hoc, spośród pracowników urzędu będących "pod ręką", gdy właściwi członkowie zawodzą (np. RPO/10485/88/II)).

c) R.p.o. obserwuje bardzo niską wiarę w skuteczność odwołania, co znajduje potwierdzenie w wynikach prowadzonych badań przez inne organy, sygnalizujących b. niski odsetek zaskarżania orzeczeń kolegiów (co 14-ty uczestnik postępowania odwołuje się). Z kolei w drugiej instancji 52% zaskarżonych orzeczeń uznaje się za wadliwe.

Ma to związek z faktem, że obowiązujące przepisy ograniczają możliwość odwołania wprowadzając zbyt wysokie wymagania: gdy orzeczenie jest "oczywiście" niesłuszne lub pozbawione mocy prawnej (pismo MSW z 8 VIII 1988 r. w odpowiedzi na notatkę r.p.o.).

d) Występują błędy w wykładni i stosowaniu prawa materialnego (por. RPO/16654/88/II/J, RPO/559/88/II/MB, RPO/18361/88/II/HK).

e) "Nękające" działania, polegające na nadużywaniu kolegium w celu "przywoływania do porządku" niesfornych obywateli. W sprawie RPO/706/88/II/RS, Ob. J. R. w ciągu 1987 r. za uchybienia związane z prowadzeniem ciągnika rolniczego (bo po spożyciu alkoholu, bo bez posiadania przy sobie prawa jazdy, bo kierował ciągnikiem nie mając do tego uprawnień, bo kierował samochodem nie posiadając uprawnień ...). W wyniku przeprowadzonej kontroli prokuratorskiej (wskutek naszego pisma z 30 VII 1988 r.) Prok. Woj. w B-stoku napisał do obwinionego m.in.: "uwzględniając fakt częstej kontroli drogowej, która nie zawsze mogła być uzasadniona, skierowano do Szefa RUSW stosowne wystąpienie".

f) Mając na uwadze niedoskonałości pracy kolegiów należałoby dążyć do wprowadzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za niesłuszne ukaranie. Nie powinno to jednak polegać na skopiowaniu art. 487 k.p.k., przepis ten bowiem stwarza złudzenie ochrony prawnej, w rzeczywistości jej nie udzielając. Ujęcie takie powoduje niesłychanie duże trudności w praktycznym zrealizowaniu formalnie istniejącej możliwości, ograniczonej przez restryktywną praktykę (zastrzeżenie dotyczy głównie art. 487 § 4 k.p.k.).

5. Realizacja aktów amnestyjnych

Stanowiła ona przedmiot wystąpienia r.p.o. do Przewodniczącego Rady Państwa.

Począwszy od 1977 r. ustawy amnestyjne odstąpiły od zasady, że umorzenia amnestyjne stanowią domenę sądów i w sprawach będących w stadium przygotowawczym jako reguła upoważniały prokuratora do stosowania umorzeń. Nie są to już przy tym umorzenia bezwarunkowe, lecz w swej koncepcji przypominają warunkowe przedterminowe zwolnienia (gdy w oznaczonym okresie próby oskarżony popełnił nowe przestępstwo lub nie dopełnił innych warunków, umorzenie traci moc).

Znamiennym novum w ostatnich ustawach amnestyjnych jest też to, że oskarżonemu, wobec którego postępowanie umorzono, nie przysługuje ani sprzeciw (tak w dawnych ustawach amnestyjnych), ani zażalenie (przyznano je natomiast prokuratorowi).

Zwiększenia uprawnień prokuratora w stosowaniu amnestii dokonano także w ten sposób, że kontrola instancyjna umorzeń dokonywanych przez sądy zależy od ewentualnego zażalenia prokuratora. Oskarżony więc, wobec którego na posiedzeniu niejawnym umorzono postępowanie, czując się niewinny, pozbawiony jest możliwości domagania się postępowania sądowego (wszak amnestia zakłada winę w popełnianiu przestępstwa). Natomiast dawne ustawy amnestyjne pozwalały każdemu złożyć wniosek o rozpoznanie spraw przez właściwy sąd po przeprowadzeniu jawnej rozprawy.

Ostatnie ustawy amnestyjne, pozbawiając oskarżonego prawa odwołania się do sądu, ograniczają jego konstytucyjne prawa do obrony.

Powyższe uwagi wywołane zostały kilkoma skargami do r.p.o., m.in. w sprawie RPO/6422/88/II/RS, a także oceną sytuacji - mutatis mutandis - osób uchylających się od służby wojskowej a odbywających karę pozbawienia wolności, w związku z postępowaniem następującym po nowelizacji tej ustawy w lipcu 1988 r.

6. Rewizje nadzwyczajne (15% wpływu)

Prośby o rewizję nadzwyczajną tworzą niezwykle wysoki odsetek wpływu. R.p.o. przyjął tu zasadę ściśle subsydiarnego działania, m.in. z uwagi na fakt, iż działa z urzędu i że rewiz-

zja w jego rękach jest sposobem reakcji na naruszenie praw i wolności obywatela (por. też rozdz. V i Zał. nr 2 sprawozdania).

7. Sprawy rewindykacyjne (historyczne rewindykacje dotyczące nieruchomości) - (ok. 5% wpływu)

W okresie powojennym, w związku z reformą rolną, nacjonalizacją przemysłu w różnych sytuacjach będących przedmiotem rozmaitych ustaw i poddanych różnym reżimom prawnym, pozbawiono obywateli własności. Zmiany w ogólnej sytuacji politycznej i gospodarczej oraz szersze dopuszczenie w Polsce przedsiębiorczości prywatnej zrodziły obecnie falę roszczeń rewindykacyjnych kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Niektóre ustawy wydane z zamiarem dokonania przebudowy ustroju gospodarczego i pozbawiające z tej przyczyny własności nieruchomości mogą dziś budzić zastrzeżenia z punktu widzenia tak zasad prawidłowego stanowienia prawa (np. z punktu widzenia zasad prawa intertemporalnego), jak i aksjologii (niedotrzymywanie przez ustawodawcę złożonych przyrzeczeń; nacjonalizacja wbrew zapewnieniom, że określone obiekty nie będą jej poddane, ekscesywne praktyki stosowania ustaw co do ich zakresu przedmiotowego, które to praktyki były tolerowane przez długi czas itp.). To wszystko wzmagą trwałość żądań rewindykacyjnych. Przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich staje zatem zadanie zachowania równowagi między pewnością prawa i szanowaniem niewątpliwej woli ustawodawcy a obowiązkiem reagowania na naruszenia praw obywatelskich. W tych sprawach r.p.o. wypracował następujący pogląd. Zadaniem r.p.o. jest podjęcie określonych działań, gdy na skutek naruszenia przez organy administracji państwowej obowiązujących przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego doszło do naruszenia praw obywateli. Nie jest natomiast rzeczą Rzecznika podejmowanie jakichkolwiek działań zmierzających do podważenia przepisów, które zostały wydane w określonym czasie i które były odbiciem istniejących wówczas stosunków społeczno-gospodarczych i miały na celu stosunki te ukształtować.

Pokaźna grupa spraw dotyczyła przejętych przez Państwo przedsiębiorstw, zakładów usługowych, a nawet domów, w trybie ustawy z lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. W latach powojennych nie

zawsze ściśle przestrzegano wyraźnie w ustawie zarysowanego zakresu przedmiotowego mienia obejmowanego przymusowym zarządem państwowym. Aby sytuację uporządkować, w lutym 1958 r. wydano ustawę, która przewidywała przejście przedsiębiorstw pozostających pod zarząd państwowym na własność Państwa. I ta ustawa była w praktyce stosowane ekscensywnie. W ten sposób doszło do upaństwowienia obiektów, których - w myśl prawa - nie powinno się było upaństwowić. Ostatnio sprawę podjął SN, a r.p.o. w kilkunastu sprawach (dot. pensjonatów, budynku Seminarium Duchownego we Włocławku) zakwestionował skutecznie przejście własności. Rygoryzm stanowiska r.p.o. był wywołany tym, że do odjęcia własności doszło tu w wyniku wyłącznie ekscesywnego stosowania prawa i błędu tego przez wiele lat nie korygowano (tolerowanie bezwzględnie nieważnych decyzji administracyjnych, które prawo zezwala uchylić w każdym czasie).

8. Ochrona środowiska (ok. 0,5% wpływu)

W sprawach podjętych uwagę zwraca fakt powtarzającej się niewłaściwej praktyki braku realnej, rzetelnej współpracy organów planowania i organów architektury, budownictwa i nadzoru budowlanego. Dotyczy to zwłaszcza nowych inwestycji, uciążliwych dla otoczenia. R.p.o. podkreśla stale (także w sprawach indywidualnych):

a) konieczność ścisłego realnego współdziałania organów administracji z zainteresowanymi mieszkańcami danego terenu przy podejmowaniu czynności zmierzających do opracowania określonego planu zagospodarowania przestrzennego. Poparcie dla tego postulatu jest ze strony administracji czysto werbalne a rzeczywista realizacja - formalna;

b) konieczność podejmowania wspólnych działań przez dwie lub więcej rad narodowych w sytuacji, gdy plan miejscowy wykracza poza obszar jednostek podziału terytorialnego. Niespełnienie tych warunków w konsekwencji prowadzi do społecznych napięć.

Rozważenia wymaga w szczególności zagadnienie (r.p.o. nad tym pracuje), czy i o ile obowiązujące w tym zakresie przepisy uwzględniają możliwość współdziałania zainteresowanych mieszkańców z organami planującymi oraz organami nadzoru budowlanego da-

nej inwestycji w kierunku szukania takich rozwiązań, które by w sposób optymalny uwzględniały zasady ochrony środowiska kulturalnego, a także ocenę "sprawności", "wydolności" prawnych instrumentów i instytucji mających zapewnić wyważenie sprzecznych interesów.

9. Sprawy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (ok. 24% wpływu)

a) Sprawy te wykazują tendencję rosnącą, co należy wiązać z pauperyzacją wnioskodawców. Sprawy te mają w większości bardzo kazuistyczny charakter, przybierający nierzadko postać zapytań o porady prawne (np. wyliczenie urlopu czy wysokość różnych świadczeń). Podejmowanie tych spraw przez r.p.o. jest niemożliwe. Duża grupa spraw to te, w których udzielano wyjaśnień i informacji, starając się o przystępne wyjaśnianie sprawy. Przyczyną ogromnego dopływu spraw kazuistycznych jest charakterystyczna nieufność obywateli i niepewność co do "swego" prawa: czy prawo - przedmiotowe - im coś przyznaje, czy to "coś" zostało wobec nich zastosowane prawidłowo, czy realizacja tych uprawnień jest właściwa. Rozproszenie takich wątpliwości wymaga szczegółowych objaśnień (ze strony bardzo fachowego personelu) przy ostatecznym braku podjęcia sprawy. Ma to swój walor wychowawczy, jednakże jest on niewymierny. Wiele zarzutów wnioskodawców dotyczy niesprawiedliwości systemu rentowo-emerytalnego, w odniesieniu do ich sytuacji indywidualnej i w istocie rzeczy jest skargą na "niesprawiedliwość" inflacji. Jest to sprawa wyrykająca się spod możliwości działania r.p.o.

b) W 22 wypadkach r.p.o. sygnalizował nieprawidłowości i wątpliwości w systemie prawnym i w praktyce, dotyczące kwestii zabezpieczenia społecznego i prawa pracy. Dalekie zaawansowanie prac nad zmianami systemu rentowo-emerytalnego powstrzymało r.p.o. w pewnych wypadkach od kierowania wystąpień w sprawach, które z pewnością będą podjęte w ramach zmian, aby nie wywoływać równoległości działań.

c) Odrębny problem stanowią u r.p.o. sprawy zwolnień z pracy, które przez zwolnionych są traktowane jako represje lub w rzeczywistości są represjami za zajmowanie postaw nie odpowiadających - w różnych kwestiach - kierownictwu zakładów pracy.

R.p.o. ma tu poważne trudności z dowodową stroną tych spraw, a także z akceptacją swych poczynań ze strony pracodawców i zakładów pracy. Wątpi zaś w dobroczynne działanie przywrócenia do pracy jako efektu rozładowania konfliktu - nawet, gdy okaże się, że pracownik miał rację, ale gdy przywrócenie zostało narzucone pracodawcy. R.p.o. nie uzurpuje sobie przy tym uprawnień do wkraczania w politykę kadrową jakiegokolwiek resortu czy nawet pojedynczego pracodawcy.

Działania r.p.o. w takich wypadkach zatem obejmują:

- prośby o dokładne zbadanie sprawy możliwie na wysokim szczeblu wolnym od lokalnych uprzedzeń;
- zwrócenie uwagi na niewłaściwość polityki polegającej na poświęcaniu własnych pracowników resortu czy jednostki w imię osiągnięcia pozornego spokoju;
- szkodliwość dla społecznej atmosfery tworzenia się swoistych "ognisk zapalnych", gdzie animozje międzyludzkie przybierają szyld walki z przeciwnikami politycznymi;
- zwracanie uwagi na uchybienia prawne towarzyszące zwolnieniom z pracy w pojedynczych wypadkach, a zwłaszcza na sytuacje, w których nadużyto - zdaniem r.p.o. - prawa; formalna deklaracja zawarta w normie prawnej odbiegająca od praktycznego jej zastosowania stanowi bowiem uregulowanie pozorne.

10. Sprawy mieszkaniowe (ok. 12% wpływu)

Przeważająca część wniosków dotyczy przyspieszenia terminu przydziału lokalu spółdzielczego lub lokalu pozostającego w dyspozycji terenowych organów administracji państwowej. Ta część korespondencji (bardzo liczna) na ogół nie świadczy o uchybieniach w pracy organów decydujących o przydziale, lecz jest konsekwencją nadal w najwyższym stopniu napiętej sytuacji mieszkaniowej, podobnie jak liczne sprawy dotyczące niewykonywania wyroków eksmisyjnych.

Pewną część tych skarg podjęto jednak od strony problemowej. Dotyczyło to:

- a) uprawnień określonego w przepisach dotyczących studenckich książeczek mieszkaniowych,

b) sytuacji prawnej obywateli PRL bez formalnie uregulowanej sprawy miejsca pobytu,

c) opłat za użytkowanie lokali mieszkalnych wykupionych od Państwa,

d) znoszenia szczególnego trybu najmu w warunkach, gdy sytuacja mieszkaniowa nie poprawiła się.

ad a/ Samoistną uchwałą Nr 218 Rady Ministrów z dnia 31 VIII 1973 r. w sprawie studenckich książeczek mieszkaniowych /M.P. Nr 41, poz. 244/ zmienioną uchwałą Nr 177 Rady Ministrów z dnia 9 XII 1977 r. /M.P. Nr 34, poz. 170/ wprowadzono przepis stanowiący, że:

"Spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego w ramach rezerwy utworzonej na ten cel przez wojewodów ... zapewnią absolwentom szkół wyższych, którzy otrzymali dyplom ukończenia studiów wyższych z wyróżnieniem oraz podjęli pracę w uspołecznionych zakładach pracy, przydział mieszkania w ciągu roku, a w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych niedoborem mieszkań - w ciągu dwóch lat od podjęcia bezpośrednio po studiach pracy zawodowej".

Z uwagi na samoistny charakter powołanej uchwały, kształtowanie się począwszy od 1980 r. linii orzeczniczej odmawiającej aktom samoistnym mocy powszechnie obowiązującej i zmianę Prawa spółdzielczego, cytowany wyżej przepis przestał być na ogół stosowany, a do r.p.o. wpłynęły skargi od osób, które nie mogły skorzystać z dobrodziejstwa tego przepisu i nie mogą tego uczynić.

R.p.o. zwrócił się do Szefa URM o bliźsze naświetlenie skali problemu oraz o poinformowanie o ewentualnych zamierzeniach Rady Ministrów przyjscia z pomocą osobom, w stosunku do których nie wykonano obietnic wynikających z przepisów powołanych uchwał Rady Ministrów.

W odpowiedzi poinformowano, że w 1988 r. i w latach następnych przewiduje się możliwość zrealizowania z puli mieszkań będących w dyspozycji t.o.a.p. po kilkadziesiąt - kilkaset zaległych wniosków. Według tejże informacji prowadzona będzie polityka preferowania osób pozostających w najtrudniejszych warunkach mieszkaniowych. W przyjętych przez Rząd dokumentach na la-

ta 1987-1990 przewidziano konieczność zaewidencjonowania i zrealizowania zaległych przydziałów, przewidzianych w uchwałach Nr 218/73 i 177/77 Rady Ministrów. Realizację planuje się na "kilka lat", bez wskazania konkretnego terminu.

Rzecznik Praw Obywatelskich zamierza systematycznie interesować się problemem i okresowo badać realizację przyjętych przez Rząd zadań.

ad b/ Mocą art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 IV 1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych /Dz. U. Nr 26, poz. 132/ wprowadzono zasadę, że przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące należy przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Wprowadzono także instytucję wymeldowania z miejsca pobytu stałego na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu wszczętym na wniosek strony lub z urzędu.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło wiele skarg od osób nie posiadających miejsca stałego pobytu, w tym wiele skarg młodych małżeństw, które wskutek ogólnej sytuacji mieszkaniowej w państwie nie dysponują możliwością udowodnienia uprawnień do przebywania na stałe w konkretnym lokalu. Znajdujący się w takiej sytuacji obywatele napotykają na szereg trudności związanych z uzyskaniem pracy, świadczeń lekarskich, z przyjęciem dzieci do szkół, przedszkoli i żłobków, a w świetle aktualnej ordynacji wyborczej do rad narodowych ograniczonych także w możliwościach zrealizowania swych praw wyborczych. Zdarza się, że osoby te są nawet pociągane do odpowiedzialności karno-administracyjnej za niedopełnienie obowiązku meldunkowego. Prokuratura Generalna, która na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziła stosowne badania, potwierdziła zasadność skarg obywateli.

Wystąpienie zawierające krytyczną ocenę sytuacji skierowano do wielu organów centralnych oraz - za pośrednictwem URM - do organów terenowych (wojewódzkich) z prośbą o zajęcie stanowiska i poinformowanie o podjętych względnie przygotowywanych decyzjach zmierzających do uregulowania sytuacji.

Otrzymano odpowiedzi Kancelarii Rady Państwa i Ministrów: Spraw Wewnętrznych, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Socjalnej, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Zdrowia i Opieki

Spółecznej, a także URM (zbiorcze wnioski t.o.a.p.).

Większość uzyskanych odpowiedzi z urzędów centralnych nie ma konkretnego charakteru. Minister Spraw Wewnętrznych zapowiedział, iż rozważy poruszone zagadnienie przy najbliższej nowelizacji ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a Minister Pracy i Polityki Socjalnej wydał komunikat (publikowany przez prasę) stwierdzający, że nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych do utrudniania przez j.g.u. uzyskania w nich zatrudnienia przez osoby nie posiadające stałego zameldowania. Inni ministrowie oświadczają (czego r.p.o. nie kwestionował), że w podległych im resortach nie wprowadzono przepisów ograniczających prawa obywateli lub utrudniających realizację tych praw.

Organy terenowe wykazują większy stopień konkretności; z ich odpowiedzi wynika, że nowelizacja w 1984 r. nie doprowadziła do osiągnięcia żadnego z celów, ^{które} której jej dokonano. Wskazują także na podjęcie wielu działań szkoleniowo-instruktażowych, aby usprawnić praktykę.

Reakcja organów administracji na to wystąpienie r.p.o. zdaje się świadczyć o pewnej trudności w uznaniu za nieprawidłowe zjawisko, które mieści się w ramach formalnej legalności, wskazując zarazem na istnienie faktycznej, niewłaściwej praktyki.

ad c/ W związku z powszechnie znaną, rozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny sprawą wysokości opłat, jakie przypadają przedsiębiorstwom gospodarki mieszkaniowej od właścicieli lokali w domach zarządzanych przez te przedsiębiorstwa, doszło do rozbieżności interpretacyjnych dotyczących skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej, kierując się wytycznymi b. Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej odmawiały zwrotu nadpłaconych podwyższonych opłat pobieranych przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy zajął natomiast stanowisko, że nadpłacone kwoty podlegały zwrotowi na rzecz właścicieli mieszkań (uchwała Sądu Najwyższego III CZP 70/87).

Ponieważ - mimo uchwały Sądu Najwyższego - szereg przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej nadal odmawiało zwrotu nadpłat, co prowadziło do narastania procesów sądowych, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w 1988 r. do Prezesa Rady Ministrów, stwierdzając, że tego rodzaju sytuacja jest sprzeczna z szeroko

rozumianą zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa. W odpowiedzi uzyskano informację, że udzielono wytycznych terenowym organom administracji państwowej, aby uwzględniały indywidualne wnioski o zwrot nadpłaconych kwot. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do Sądu Najwyższego ze stosownym pytaniem prawnym. Cel i treść tego pytania zdawały się zmierzać do wzruszenia uchwały Sądu Najwyższego III CZP 70/87. Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów powzjął stosowną zasadę prawną, podtrzymując uprzednie stanowisko. R.p.o. wystąpił kolejny raz z zapytaniem: co administracja ma zamiar zrobić w tej sprawie.

ad d/ Do r.p.o. wpływają skargi obywateli na przewlekłość wykonania wyroków eksmisyjnych ze strony t.o.a.p. - przyczyną jest brak mieszkań. W tej sytuacji w kilku znanych r.p.o. wypadkach miejscowe rady narodowe podjęły uchwały o zniesieniu na swym terytorium szczególnego trybu najmu - do czego są uprawnione pod warunkiem, że ustaną przyczyny, które o wprowadzeniu tego trybu decydowały (art. 27 prawa lokalowego). W sytuacji braku poprawy warunków mieszkaniowych (o czym świadczą niemożliwe do zrealizowania wyroki eksmisyjne), można mieć wątpliwości co do trafności tego rodzaju uchwał, a w każdym razie niepowiązania ich z innymi działaniami organizatorskimi - przynajmniej wobec osób mających uprawnienia wynikające z prawomocnych wyroków eksmisyjnych. Wątpliwości te przedstawiono Radzie Państwa.

Na tle spraw indywidualnych wpływających do r.p.o. w sprawach mieszkaniowych rysują się następujące wnioski krytyczne:

- utrzymujące się nagminne zjawisko przekraczania przez organy administracji państwowej terminów załatwiania spraw, ustalonych w kodeksie postępowania administracyjnego, naruszania przepisów (zwłaszcza procesowych), braku dostatecznego przygotowania wielu t.o.a.p. stopnia podstawowego do rozstrzygnięcia spraw o zawiłym stanie faktycznym i prawnym;
- "ucieczka" t.o.a.p. od odpowiedzialności za decyzje, dotyczy to zwłaszcza organów II instancji nadużywających praw do wydawania decyzji kasatoryjnych (por. np. RPO/114/88). Ma to jednak i inne aspekty, np. powoływanie się t.o.a.p. na opinię ciał doradczych jako na bezwzględną przeszkodę pozytywnego za-

- łatwienia podania obywatela (i tak np. w sprawie RPO/1535/88);
- brak dostatecznego nadzoru nad postępowaniem organów II instancji w sprawach skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego; skargi te z reguły są przesyłane do NSA z opóźnieniem, częstokroć wielomiesięcznym;
 - tendencja organów, do których Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zbadanie okoliczności i poinformowanie o wynikach tych badań, do przekazywania wystąpień Rzecznika innym organom "wedle właściwości" (np. organ spółdzielni przekazuje wystąpienia r.p.o. prokuraturze - RPO/2533/88/V) i unikanie w ten sposób zadośćuczynienia obowiązkom wynikającym z art. 10, 11 i 15 ustawy o r.p.o.

1. Sprawy gospodarcze (ok. 12% wpływu)

1. Dominujące typy skarg:

- Na PZU, często bez wyczerpania trybu odwoławczego (także sądowego). Chodzi tu przede wszystkim o szkody powstające w gospodarstwach rolnych (budynkach, zasiewach, trzodzie itd.). Ponadto - gdy chodzi o PZU - skargi wskazują na nierewaloryzowanie rent wykupionych, jak i rent wypadkowych, co powoduje, że świadczenia PZU nie są realnym zabezpieczeniem.

- Skargi dotyczące funkcjonowania gospodarki są bardzo agresywne, nieprzebierające w słowach, starające się wykazać niesprawiedliwość rozdzielczą i podatkową, a także nie załatwione do końca i często formalnie legitymowane "błędy przeszłości" - błędy różnych koniunkturalnych polityk gospodarczych owocujące poczuciem krzywdy (często zasadnej).

- Skargi na przywileje, atakowane przez wielu i z różnych pozycji. Chodzi o przywileje gospodarcze formalne i nieformalne, dotyczące jednostek i całych grup społecznych. R.p.o. w tych sprawach reaguje przede wszystkim na przywileje nieformalne i nielegalne (zastrzeżone prawem powielaczowym).

- Sprawy dotyczące wypłat dewizowych należnych z tyt. odszkodowań za śmierć czy kalectwo poniesione w innym kraju (np. w czasie pracy na kontrakcie zagranicznym w firmie polskiej bądź firmie zagranicznej). Na tle tych spraw rysuje się szerszy problem: pomocy i ochrony polskich pracowników zagranicą.

- Sprawy wypłat rent zagranicznych w złotych polskich, stosowanie przy tych wypłatach przeliczników wg tabel kursowych oficjalnych w sytuacji, gdy jednocześnie polski bank (Bank Państwowy PKO) dokonuje skupu dewiz czy bonów po cenach rynkowych. W tej grupie skargi dotyczą także stosowania podatku wyrównawczego przy rentach zagranicznych, wysokich kosztów manipulacyjnych pobieranych przez Bank Polska Kasa Opieki S.A.

- Skargi rzemieślników oraz osób, które uzyskały spadki bądź darowizny (sprawy podatkowe).

- Skargi na NBP (obecnie na Bank Państwowy PKO) dotyczące realizacji sprzedaży samochodów na przedpłaty, skargi na system książeczek mieszkaniowych (premie gwarancyjne), skargi na oprocentowanie rachunków nieodpowiadające stopie inflacyjnej itp.

- Skargi dotyczące różnego rodzaju cenotwórstwa, szczególnie cen za usługi komunalne (wodę, wywóz nieczystości itp.), a także różnych pozwoleń administracyjnych na działalność handlową czy przemysłową. (R.p.o. podejmuje sprawy tylko w aspekcie legalności tworzenia ceny i jej wprowadzenia do obrotu, nie zaś wysokości lub sprawiedliwości). Do tej samej grupy należą skargi na różnego rodzaju opłaty lokalne o wątpliwej podstawie prawnej - wątpliwości te zasługują na uwagę, sygnalizuje to notatka r.p.o. o niedopuszczalności stosowania "podwójnego opodatkowania" w miejscowościach turystycznych, a to zarówno na mocy prawa o podatkach i opłatach lokalnych, jak i na mocy ustawy o cenach. Podwójne opodatkowanie drogą stosowanych dopłat i opłat stwarza nierówności finansowe dla miejscowej ludności niewyrównywane płacami (dopłatami obciążeni są bowiem wszyscy - dopłata do ceny niektórych towarów i usług).

- Skargi na "niegodziwość umów" zawartych pod przymusem gospodarczym w sytuacji, gdy zawierający umowę nie ma innej możliwości osiągnięcia celu niż przez zawarcie umowy określonej treści. Przykładem są zawarte przed laty umowy o budowę garaży, gdzie budujący własnym nakładem materiałowym i finansowym tracił do niego prawo po 10 latach użytkowania, a umowa najmu takiego garażu tylko mogła być z nim zawarta (przez PGM bądź spółdzielnię mieszkaniową). Zanotowano skargi wskazujące na rugowanie po-

siadaczy garaży przez administrację mieszkaniową pod byle pretekstem, zmuszanie do podpisywania umów najmu na niekorzystnych warunkach, to samo dotyczy umów o zaopatrzenie w wodę, ciepło, umów przedsprzedażowych itp. Ilościowo skargi te idą w tysiące.

Na tle wniosków we wskazanych grupach spraw opracowano kilkadziesiąt wystąpień tak w sprawach ogólnych (por. załącznik Nr 1), jak i w sprawach indywidualnych. Niektóre sprawy powtarzające się wymagają dalszych działań, uogólniających problem. Przykładowo;

- Problem braku potrzeby "wykazywania się właściwymi kwalifikacjami" zawodowymi przez osoby, które pragną podjąć drobny handel (np. handel okrężny galanterią). Problem wymaga zmiany przepisów. W sprawie (RPO/5684/88/VI) minister przyznał rację i decyzję zmienił, ale sam problem (na jakie działania handlowe należy przedstawiać "kwalifikacje", a na jakie - nie) musi być rozwiązany; jest to sprawa idei reformy i wolności przedsiębiorczości.

- Na tle indywidualnych skarg wdów po pracownikach polskich na budowach eksportowych (wypadki przy pracy) wynikł problem możliwości wypłat odszkodowań w walucie wymiennej a nie w złotych w przeliczeniu kursowym. Początkowe negatywne stanowisko Ministerstwa Finansów, po interwencji r.p.o., uległo zmianie. Sprawa została zgłoszona do rozmów w Komisji Mieszanej Polsko-Irakickiej; istnieje bowiem możliwość przejęcia tych należności przez firmy polskie, aby uzyskane w ten sposób kwoty rozliczyć w kraju (zmniejszenie alimentacji przedsiębiorstwa w dewizy o kwoty uzyskane w Iraku) itp. (por. RPO/2174/88/VI). Konieczna staje się przy tym zmiana uchwały Nr 280/81 RM z dnia 31 XII 1981 r. w sprawie zasad wynagradzania oraz przyznawania innych świadczeń pracownikom skierowanym do pracy za granicą w celu realizacji budownictwa eksportowego i usług eksportowych (nie w pełni ona chroni interesy pracowników).

- Sprawy zabezpieczenia depozytów (organ przechowujący powinien odnosić się szczególnie starannie do powierzonego mu mienia (RPO/3747/88/II - w odniesieniu do WUSW w Krakowie i RPO/5154/88/VI-GUC); w obu wypadkach bardzo właściwa reakcja adresatów, jednakże problem będzie wymagał ogólniejszych działań w przyszłości, także na tle różnych sytuacji w postępowaniu karnym i w sprawach o wykroczenia.

12. Sprawy dotyczące ochrony zdrowia

a) Większość spraw tego typu to beznadziejne sprawy nie-szczęśliwych, biednych i chorych ludzi. Kilkadziesiąt listów osób nieuleczalnie chorych na raka, gościec przewlekle postępujący (gpp) czy sklerozis multiplex (sm), umierający wobec bezsilności medycyny - szukają ratunku u Rzecznika. Proszą o cudowny lek z Indii czy przeszczep skóry straszliwie zdeformowanej nowotworem twarzy. Skarżą się na lekarzy, którzy w ich odczuciu nie dość skutecznie prowadzą leczenie.

b) Chaos i wielotorowość w funkcjonowaniu opieki społecznej (ZOZ-u, PCK, PKPG, TPD) powodują, że osoby niesprawne lub pozbawione środków do życia nie otrzymują pomocy, szczególnie, jeżeli formalne przesłanki nie dają podstaw do udzielenia takiej pomocy. W sprawach tego rodzaju r.p.o. podejmuje interwencje kierując się względami czysto humanitarnymi, wyręczając jednak swoim działaniem organy administracji. Efekty tych działań (nielicznych zresztą) są bardzo skuteczne (może z uwagi na nowość instytucji Rzecznika), wątpliwości może natomiast budzić zgodność tego rodzaju działań z zasadniczym celem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich.

c) Wpłynęło około 50 listów od inwalidów ubiegających się o przyznanie im uprawnień do nabycia samochodów z puli dla nich przeznaczonej lub o przydział osobom już uprawnienia posiadającym. Wyjaśnienie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ograniczyło się do wyliczenia, jakie są braki w zaopatrzeniu w samochody w stosunku do potrzeb oraz (sic!) do wniosku o pomoc Rzecznika w załatwieniu większej liczby samochodów. Kolejne w tej sprawie wystąpienie wskazuje na konieczność opracowania jasnych i precyzyjnych zasad przyznawania uprawnień i przydzielania pojazdów. Dotychczasowe Wytyczne MZiOS są niejasne i niezrozumiałe, gdy idzie o kreowanie uprawnień obywateli i obowiązków dokonywania rozdzielnictwa, nie spełniają wymogów właściwych dla aktów proceduralnych.

d) Kilkanaście zbiorowych listów od lekarzy (kilkadziesiąt podpisów na każdym z nich) plus szereg listów indywidualnych wywołało sprawę prawidłowości stosowanych zasad wynagradzania za dyżury lekarskie. Sprawa RPO/3403/88/VIII i in. stały się

przedmiotem wystąpienia, w którym dopatrzono się uchybień legislacyjnych, budzących niepokój.

13. Sprawy z zakresu oświaty i nauki

Powtarzającym się typem spraw są sprawy dotyczące nadawania stopni i tytułów naukowych. W sprawach tych najczęstszym uchybieniem jest nieuzasadnianie (wadliwe uzasadnianie) decyzji wbrew wymogom k.p.a., który w tym zakresie nie jest wyłączony przez ustawę o stopniach i tytułach naukowych. Zdarzało się, że decyzje uzasadniano negatywnie tylko z powodu nieuzyskania wymaganej opinii organizacji społecznej albo uznawano, iż wyczerpano obowiązek uzasadniania - przez sam fakt odesłania do treści opinii, co uznać należy za wadliwe.

W sprawach tego rodzaju ograniczano - co jest bardzo niepokojące - jawność postępowania, wprowadzając ograniczenia dla obywateli w dostępie do akt ich własnej sprawy. Opinie organizacji politycznych będące częścią materiału dowodowego w postępowaniu powinny też być jawne i uzasadniane (RPO/3862/88/VIII; RPO/7180/88/VIII; RPO/12530/88/VIII).

IV. PRAKTYKA R.P.O. w 1988 r. (wystąpienia)

1. R.p.o. może (art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy) zgłaszać "właściwym organom" wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Przepis nie wskazuje partnera r.p.o. w tej kwestii. R.p.o. zdecydował się w takim wypadku kierować wnioski do Prezydium Sejmu (w związku z art. 17 ust. 3 ustawy o r.p.o.), nie zaś do którejś komisji lub grupy posłów - aby nie krępować decyzji Parlamentu co do trybu działania. W praktyce ta droga dopiero się kształtuje; było to przedmiotem odrębnego wystąpienia r.p.o. do Prezydium Sejmu (RPO/Ł/61/88). W jego wyniku zaakceptowano myśl, aby właśnie Prezydium Sejmu było adresatem wniosków rzecznika, gdy idzie o postulaty zmiany ustawy.

2. W czterech wypadkach r.p.o. przedstawił Prezydium Sejmu wnioski o podjęcie prac ustawodawczych, uznając, że wymaga tego poszanowanie praw i wolności obywateli:

24

a) Sprawa gruntów warszawskich (RPO/8/1/88). Zarzut dotyczy nie tego (jak to część opinii publicznej rozumiała), że właścicielom odjęto własność (działanie zrozumiałe i niezbędne w okresie budowy nowego ustroju), lecz z uwagi na fakt niedotrzymania obietnicy wypłaty ekwiwalentu (papiery wartościowe), przez niewydanie przepisów wykonawczych (naruszenie art. 42 Konstytucji, nie podlegające jednak zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego). Mimo nacisków pod jego adresem (RPO/1257/88/IV) r.p.o. odmówił zajmowania się formą, zakresem i sposobem wypłaty ewentualnych odszkodowań, ponieważ o tym musi decydować ustawodawca i administracja.

W sprawie tej Parlament zobowiązał rząd do przedstawienia stosownego programu działania, nad którymi prace trwają.

b) Sprawa tzw. mienia zabużańskiego (już obecnie uregulowana w noweli do ustawy o gruntach, w lipcu 1988 r.). R.p.o. dopatrył się naruszenia praw obywatelskich w tym, że ustawa z 1985 r. o gruntach przewidywała wygaśnięcie w końcu 1988 r. praw do ekwiwalentu za mienie zostawione za granicą. Zaś ostatnio Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy dzięki złagodzeniu rygorów dowodowych (co do faktu pozostawienia mienia za granicą) otworzyły przed zainteresowanymi możliwości, z których nie zdążyliby skorzystać w tak krótkim czasie. Konieczność stworzenia rzetelnych szans dla obywateli wymagała przedłużenia terminu, w którym można składać wnioski o ekwiwalent.

R.p.o. postawił więc taki wniosek. Przyczyną działania było też stwierdzenie w procesie realizacji wniosków obywateli typowego błędu administracji: brak banku danych, nieujęcie procesu realizacji ekwiwalentu w określone ramy organizacyjne, bierne wyczekiwanie na wnioski obywateli.

Dlatego - już po nowelizacji ustawy o gruntach - w lipcu, we wrześniu i listopadzie br. r.p.o. występował do Ministrów Rolnictwa oraz Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o podjęcie działań mających na celu obecnie ustrzeżenie się od pierwotnego błędu.

Ponadto z uwagi na fakt, że ukształtowany na nowo stan prawny w zakresie sprawy ekwiwalentów budzi poważne wątpliwości dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego osób uprawnionych, a r.p.o. nie ma prawa dokonywania wykładni prawa ani nie ma

możliwości zadawania pytań prawnych, w tych właśnie kwestiach poprosił Prokuratora Generalnego o ewentualne przedstawienie wątpliwości Sądowi Najwyższemu.

c) Sprawa objęcia rzemieślników tymi samymi regułami co innych pracowników w zakresie uzyskiwania uprawnień do renty z tytułu pracy w warunkach uciążliwych lub szkodliwych, oraz kryteriów wykazania się inwalidztwem (RPO/1336/88/III). Zdaniem r.p.o. dochodzi tu do naruszenia równości z uwagi na upośledzenie rzemieślników wobec innych pracowników, z punktu widzenia tych samych kryteriów. Prezydium Sejmu skierowało sprawę do komisji sejmowej.

d) W sprawie (RPO/6424/88/III), art. 6 ustawy o samorządzie załogi w kierunku stworzenia dla członków rad pracowniczych gwarancji prawnych co najmniej takich, jakie służą radnym w przypadku zwolnienia z pracy. (Postulat, aby zgoda rady była wyłączona nie jak obecnie, gdy przyczyną zwolnienia jest ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych, lecz wówczas, gdy podstawą zwolnienia są zachowania wykraczające poza ramy mandatu). Przyczyną działania r.p.o. były zgłaszane mu wypadki swoistego manewrowania wykładnią ustawy w obecnym brzmieniu. R.p.o. sądzi, że prawo nie powinno kreować złudzenia ochrony prawnej tam, gdzie jej w rzeczywistości nie udziela w wystarczającym stopniu.

Kierunek wykładni art. 6 ustawy o samorządzie załogi możliwy w świetle literalnej interpretacji tego przepisu i stosowany w praktyce stał się powodem fasadowości prawa mającego stanowić gwarancję bezpieczeństwa dla pracowników. Ponieważ podjęta przez r.p.o. próba wywołania zmiany praktyki okazała się nieskuteczna - wystosowano wnioski o zmianę przepisów. Prezydium Sejmu przesłało sprawę do właściwej komisji.

3. W trzech wypadkach r.p.o. przedstawił Prezydium Sejmu sprawy wynikające z jego działania na podstawie samego art. 17 ust. 3 ustawy o r.p.o. (wyrzekając się jednoczesnego wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej):

a) W sprawie RPO/393/88/III dotyczącej wątpliwości, czy pominięcie w art. 55 ust. 4 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych prawa pracowników tych jednostek do nagród jubileuszowo-

wych na zasadach ogólnych - było działaniem zamierzonym czy przeoczeniem. (Tylko w drugiej ewentualności r.p.o. byłby zobowiązany do działania na rzecz zmiany przepisów).

Prezydium Sejmu przekazało sprawę Urzędowi ds. Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń; ten poinformował, że ujęcie kwestionowanego przepisu jest błędne. Toczą się prace nowelizacyjne; brak więc potrzeby dalszego działania r.p.o.

b) W sprawie zmian w regulacji służby wojskowej (RPO/L/20/88). W momencie, gdy r.p.o. wystąpił, prace nowelizacyjne były w toku; brak było potrzeby składania wniosku o ich inicjację.

R.p.o. ograniczył się tu do wskazania przyczyn wpływających na potrzebę regulacji prawnej (luki proceduralne prawa) oraz jej kierunek (z punktu widzenia hierarchii wartości w systemie praw człowieka). Sprawę przesądziła w kierunku zgodnym z postulatem r.p.o. nowela ustawy dotyczącej służby wojskowej w lipcu 1988 r.

c) R.p.o. zasygnalizował (RPO/10059/88/III) Prezydium Sejmu sprzecznosc między Uchwałą Sejmu z 29 VI 1983 r. w sprawie dalszego rozwoju samorządu załogi (M.P. Nr 23, poz. 126) i ustawą o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego w zakresie regulowanym rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy z 30 XI 1981 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw państwowych /Dz.U. Nr 31, poz. 171/. Niezgodności dotyczą terminu zgłoszenia statutu do rejestracji sądowej, określenia daty początkowej do liczenia tego terminu, odmiennego określenia skutków stwierdzenia niezgodności statutu z ustawą. Ponieważ powoduje to w praktyce spory, któremu z aktów oddać pierwszeństwo, istnieje potrzeba wyeliminowania sprzeczności w systemie prawa. Można to osiągnąć dwojako: albo poprzez rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (istnieją jednak wątpliwości, czy właściwością Trybunału są objęte Uchwały Sejmu), albo poprzez powzięcie przez Sejm stosownej uchwały. To ostatnie rozwiązanie wydaje się prostsze. Brak stanowiska.

4. W jednym wypadku r.p.o. zasygnalizował Radzie Państwa lukę prawną. Dotyczyło to kwestii prawnego reżimu partii polity-

cznych. R.p.o. opracował obszerny dokument wskazujący na niejasności i komplikacje wynikające z istniejącej luki prawnej.

5. Pięciokrotnie skierowano wnioski do Trybunału Konstytucyjnego:

a) w sprawie (RPO/453/88/III) umorzona z powodu usunięcia błędu aktu normatywnego, polegającego na przekroczeniu granic upoważnienia w rozporządzeniu w zbiegu ze świadczeniami rentowymi z instytucji zagranicznych;

b) w sprawie (RPO/L/45/88/I) naruszenia ustawy o szczególnych uprawnieniach kombatantów przez zarządzenie MSW dotyczące statutu ZBoWiD (wprowadzenie dodatkowej, nieznannej ustawie przesłanki uzyskiwania uprawnień kombatanckich), naruszenia przepisów k.k. przez tenże statut (wprowadzenie nowego podjęcia przestępstw o niewielkiej szkodliwości społecznej), a także wypaczenie istoty instytucji zatarcia skazania oraz naruszenie przez Regulamin Weryfikacyjny ZBoWiD powszechnych zasad dowodowych (naruszenie k.p.a.). Sprawa została odroczone na prośbę MSW, z tym że Trybunał Konstytucyjny rozszerzył z własnej inicjatywy wnioski obejmując nim zakwestionowanie właściwości organu związku upoważnionego do wydawania Regulaminu;

c) w sprawie (RPO/L/18/88/VI) o stwierdzenie niezgodności regulaminu miejscowej służby telefonicznej z art. 44 pkt 1 lit. b i art. 46 i 47 ustawy o łączności oraz § 10 rozporządzenia Ministra Łączności z 23 VI 1986 r. w sprawie ordynacji telekomunikacyjnej. Naruszenia dotyczą odmiennego przyznawania zasad pierwszeństwa przy przyznawaniu abonamentów telefonicznych, kreowania przez regulamin (a więc akt instrukcyjny, niepublikowany), nieznanych ustawie przywilejów resortowych kosztem innych obywateli i naruszenia w wyniku tego działania zasad równości obywateli.

W sprawie oczekuje się na działanie Trybunału Konstytucyjnego;

d) w sprawie (RPO/12137/88/V) niezgodności ustawy o prawie lokalowym z art. 18 Konstytucji (szczególna ochrona własności osobistej) przez niewprowadzenie przepisów przejściowych o ochronie praw nabytych najemców mieszkań zakładowych, których pra-

wa ograniczono nowelą do prawa lokalowego w 1987 r. W sprawie oczekuje się na działanie Trybunału Konstytucyjnego;

e) w sprawie (RPO/12791/88/VI) wykroczenia paragrafu 6 uchwały Rady Ministrów z 18 II 1983 r. w sprawie ogólnych warunków umów agencyjnych poza zakres upoważnienia z art. 384 k.c. i naruszenia przez ten przepis ustawy o rzemiośle, ustawy o wykonywaniu handlu i kodeksu pracy.

W sprawie oczekuje się na działania Trybunału Konstytucyjnego.

6. R.p.o. odstąpił od kierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego:

a) w sprawie pluralizmu związkowego. R.p.o. uznał (RPO/2554/88/I), iż art. 60 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych przewidujący dopuszczalność działania w jednym zakładzie pracy jednej organizacji związkowej do czasu, gdy Rada Państwa oznaczy termin końcowy tego ograniczenia, nie narusza Konstytucji (art. 30 pkt 12) "... z punktu widzenia zgodności z Konstytucją ograniczenie to przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny jest traktowane jako niewadliwe, a więc przez dwa organy, do których właściwości należy definitywne rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości rysujących się w tym względzie" (RPO/18513/88/I);

b) w sprawie gruntów warszawskich (ograniczając się do zgłoszenia sprawy Prezydium Sejmu), gdzie - zdaniem r.p.o. - zachodzi wprawdzie naruszenie Konstytucji (art. 18) przez art. 89 ust. 1 ustawy o gruntach z 1985 r., jednakże r.p.o. uznał za niewskazane kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ problem odszkodowania za przejęte grunty dotyczy zarówno gruntów stanowiących własność indywidualną, jak i osobistą, zaś zdaniem r.p.o. ewentualne zaskarżenie mogłoby dotyczyć tylko gruntów stanowiących własność osobistą. Ponadto skutkiem ewentualnego uwzględnienia wniosku przez Trybunał byłoby tylko ewentualne przedstawienie sprawy Sejmowi, nie zaś uchylenie przepisu ustawy. Zbliżony skutek osiągnięto zatem kierując wystąpienie do Prezydium Sejmu.

29

7. R.p.o. odmówił wystąpienia (na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 1 o r.p.o.) o zmianę ustaw. Dotyczyło to zwłaszcza żądań rewindykacyjnych byłych właścicieli nieruchomości przejętych przez państwo na podstawie różnych tytułów prawnych i różnych ustaw, wydanych z zamiarem przebudowy ustroju gospodarczego. Ustawy te mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia tak zasad prawidłowego stanowienia prawa (np. z punktu widzenia zasad prawa międzynarodowego), jak i aksjologii (sprawiedliwość, niedotrzymywanie przez ustawodawcę udzielonych przyrzeczeń, nacjonalizacja wbrew uprzednim zapewnieniom itd.). Żądania rewindykacyjne dotyczyły: nieruchomości przejmowanych przez państwo na podstawie ustawy z marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowania niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej. Odmawiając podjęcia sprawy r.p.o. (RPO/4096/88/IV) podkreślił, że nie jest jego rzeczą podejmowanie jakichkolwiek działań zmierzających do podważenia przepisów, które były wydane w określonym czasie i które były odbiciem istniejących wówczas stosunków społeczno-gospodarczych i miały na celu stosunki te ukształtować, a celem ich było uporządkowanie w skali masowej pierwszego etapu przebudowy rolnej w naszym kraju. Podobne stanowisko zajął r.p.o. w stosunku do ustawy z marca 1958r. o umarzaniu długów i ciężarów (RPO/4639/88/IV); z tych samych względów nie podjęto działań legislacyjnych na rzecz reprivatyzacji jezior (RPO/4096/88/IV). W tych wszystkich wypadkach r.p.o. dał pierwszeństwo zasadzie quieti non movere.

Także w sprawach na tle ustawy z lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym r.p.o. odmówił działań zmierzających do reprivatyzacji niewadliwie przejętych w tym trybie zakładów przemysłowych w imię zasady poszanowania pewności prawa i aksjologii wybranej świadomie przez ustawodawcę.

Zarazem jednak r.p.o. mając na uwadze fakt, iż obecnie w ramach reformowania gospodarki sprzedaje się przedsiębiorcom prywatnym zbędne składniki mienia przedsiębiorstw (młyny, cegielnie itp.) - wypowiedział się (RPO/9757/88/IV) za zagwarantowaniem pierwszeństwa byłym właścicielom (ich prawnym następcom) pragnącym odpłatnie (i przy spełnieniu przez nich innych wymaganych prawem warunków) nabyć zbywane obiekty lub je wydzierżawić.

8. W 22 wypadkach r.p.o. przedstawił organom administracji zastrzeżenia i uwagi co do treści aktów normatywnych niższego rzędu oraz praktyki w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli (art. 14 ust. 2 pkt 1 zd. 2 ustawy o r.p.o.):

a) w 5 wypadkach przyczyną było dopatrzenie się przez r.p.o. sprzeczności między treścią zakwestionowanego aktu a pryncypiami konstytucyjnymi:

- w wypadku uchwały Rady Ministrów (z 9 IX 1972 r., Mon. Pol. Nr 45, poz. 240, w sprawie urlopów na prowadzenie działalności twórczej - adresat Min. Kult. i Sztuki) związanie kryteriami pojęcia "twórczy" z członkostwem w związku twórczym jest - zdaniem r.p.o. - naruszeniem swobody zrzeszania się;
- instrukcja stanowiąca załącznik do zarządzenia Nr 12 z 1977 r. Dyr. Generalnego CZZK zezwalająca na wykorzystanie korespondencji więźniów w pracy dydaktyczno-wychowawczej - z uwagi na naruszenie tajemnicy korespondencji;
- zarządzenie MSW (z 2 VIII 1961 r., Mon. Pol. Nr 61, poz. 263) narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności osobistej (dopuszczalność odebrania i złomowania broni myśliwskiej bez odszkodowania);
- rozporządzenie Rady Ministrów (z 27 XII 1974 r. - Dz.U. Nr 51, poz. 326) w sprawie dyżurów lekarskich narusza konstytucyjną zasadę wypoczynku po pracy, a także zasadę równości w zakresie systemu wynagradzania;
- rozporządzenie Rady Ministrów (z 29 XII 1984 r. - Dz. U. Nr 60, poz. 308) w sprawie ubezpieczenia społecznego niektórych osób wykonujących działalność zarobkową w zakresie twórczości ludowej i artystycznej (naruszenie zasad równości, przez nieobjęcie działaniami pewnej grupy pracowników - odpowiadających tym samym kryteriom, co osoby objęte ubezpieczeniem);

b) w 3 wypadkach akt niższego rzędu był niespójny z macierzystą ustawą lub innymi ustawami (por. poz. 9, 21, 26 wykazu);

c) w 7 wypadkach akt niższego rzędu naruszał pryncypia innych aktów wyższego rzędu, np. działając "antymotywacyjnie" i na-

ruszając równość traktowania na rynku pracy w zakresie przyjmowania do pracy absolwentów szkół zawodowych, którzy odbyli służbę wojskową (poz. 12) albo absolwentów szkół zawodowych, których koszty wykształcenia trzeba zwracać (poz. 30); nie wprowadzając zapowiadanych rozwiązań (poz. 28); wprowadzając nieusprawiedliwiony rozkład ryzyka; nieusprawiedliwioną niewspółmierność świadczeń kontrahentów (poz. 49, 42, 54) lub wprowadzając niezasadne różnicowanie podmiotów (poz. 62);

d) w 2 wypadkach akty niższego rzędu wykazywały usterki normowania (nieprawidłowo określona procedura - poz. 22 i 50, dwutorowość normowania tych samych zagadnień - poz. 56);

e) w 2 wypadkach wnioskowano podniesienie poziomu ochrony - bezpłatne dowozy do szkoły dzieci głuchych (poz. 31 i 49) i przywrócenie renty chorobowej w przypadku przyznania renty inwalidzkiej po ustaniu okresu zasiłkowego (poz. 53). W obu wypadkach przyczynę stanowiły względy humanitarne;

f) w 1 wypadku zastrzeżenia dotyczyły umowy międzynarodowej; mniej korzystnie niż inne - wiążące Polskę umowy międzynarodowe - określające rentowe uprawnienia polskich obywateli (poz. 17 wykazu);

g) w 2 wypadkach zastrzeżenia dotyczyły prawa miejscowego (brak dostatecznego umocowania w prawie miejscowym do wydania decyzji reglamentacyjnej - poz. 37); zastrzeżenia co do zrealizowania się ustawowych przesłanek wydania przepisu prawa miejscowego - uchwały rady narodowej, o uchyleniu szczególnego trybu najmu, gdy sytuacja mieszkaniowa nie uległa poprawie (poz. 68).

V. REWIZJE NADZWYCZAJNE

R.p.o. wniósł 10 rewizji nadzwyczajnych inspirowanych albo doniosłością naruszenia praw obywatelskich, albo zamiarem wywołania proobywatelskiej wykładni prawa. (Trzy karne, jedna z zakresu prawa pracy, dwie - administracji, trzy - cywilne). Jedną (prawo pracy) oddalono, sześć uwzględniono, jedną z przyczyn proceduralnych pozostawiono bez rozpoznania, jednakże z uwzględnieniem osnowy wniosku. Dwie czekają na rozpoznanie (por. Załącznik Nr 2).

VI. BADANIE SKARG W ZAKŁADACH KARNYCH

Skargi z zakładów karnych obejmują ok. 3% całości wpływu.

Problemy z zakresu praw obywatelskich osób pozbawionych wolności zbadano kompleksowo, przyjmując za kryterium oceny sytuacji stopień realizacji art. 10 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (prawo skazanego do resocjalizacji) oraz przestrzeganie Reguł Minimalnych Dotyczących Postępowania z Więźniami (tj. zaleceń z dnia 30 VIII 1955 r. Pierwszego Kongresu ONZ w sprawie zapobiegania Przestępczości i Postępowania z Przestępcami).

W uzgodnieniu z Marszałkiem Sejmu zostały przeprowadzone w okresie maj - lipiec 1988 r. wizytacje w 6 zakładach karnych (w niektórych kilkakrotnie). Obok r.p.o. wzięli w nich udział: posłowie, naukowcy, przedstawiciele grupy organizacyjnej Społecznego Komitetu Praw Człowieka oraz pracownicy Biura Rzecznika. Według kwestionariusza opracowanego w biurze r.p.o. przeprowadzono na osobności rozmowy z 216 skazanymi dobranymi losowo, przyjęto bezpośrednio w zakładach 570 skarg, dokonano oględzin pomieszczeń zakładów oraz wysłuchano informacji kierownictw wizytowanych jednostek. W wyniku wizytacji wyłoniono następujące problemy, które w odpowiednim opracowaniu przedstawiono Sejmowej Komisji Administracji, Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości, a także Ministrowi Sprawiedliwości:

a) prawo skazanych do resocjalizacji jest realizowane w znikomym stopniu wskutek rażącego przeludnienia zakładów karnych, dysproporcji w rozmieszczeniu kadr Służby Więziennej (ok. 60% do zadań ochronnych, a tylko ok. 8% resocjalizacyjnych) i niewłaściwych postaw części Służby Więziennej (niewiara w możliwość resocjalizacji, preferowanie represji);

b) przeludnienie zakładów karnych utrudnia ochronę skazanych przed ekscesami ze strony współosadzonych (zjawiska z zakresu podkultury więziennej);

c) tryb zaliczania niektórych skazanych do kategorii niebezpiecznych nie pozwala zainteresowanym skazanym na obronę przed możliwymi, nieprawdziwymi doniesieniami, a poza tym niektóre decyzje o uznaniu skazanego za niebezpiecznego nie są weryfikowane

w odpowiednim czasie, natomiast status "niebezpiecznego" pociąga za sobą wiele uciążliwości;

d) warunki bytowe skazanych są niejednokrotnie złe, głównie wskutek przeludnienia cel, przy czym wbrew Regułom Minimalnym nie przyjęto jednostki powierzchni dla określenia warunków bytu, zaś stosowana jednostka objętości jest zupełnie niemiarodajnym kryterium w starych, wysokich pomieszczeniach większości zakładów karnych;

e) w części zakładów trudne warunki bytowe skazanych wynikają także z braku kanalizacji (ok. 20 zakładów), małego dopływu światła dziennego i wilgotności murów;

f) wyżywienie skazanych, choć odpowiednie ilościowo, często budzi zastrzeżenia od strony składu potraw i ich smaku;

g) za swą pracę skazani otrzymują niejednokrotnie niższe wynagrodzenie niż pracownicy wolnościowi, co w połączeniu ze zwykle wysokimi potrąceniami powoduje, że w 35% ze 103 zbadanych przypadków skazani opuszczali zakłady karne zaledwie z kwotą do 4.500 zł;

h) zatrudnienie skazanego w zakładzie karnym nie jest traktowane jako stosunek pracy, a tym samym okresu tego zatrudnienia nie zalicza się do stażu pracy, od którego uzależnione jest uzyskanie emerytury, renty i innych świadczeń;

i) opieka lekarska nad skazanymi nie zawsze jest prawidłowa wskutek niejednokrotnie występującego braku personelu i niewłaściwego wykonywania swoich obowiązków przez niektórych pracowników więziennej służby zdrowia;

j) tymczasowy regulamin wykonywania kary pozbawienia wolności (stanowiący swoisty kodeks praw i obowiązków skazanych) ma od przeszło 14 lat charakter tymczasowy, nie został ogłoszony w sposób wymagany przez ustawę oraz nie jest dostępny znacznej części skazanych;

k) obowiązujące w więziennictwie uregulowania dotyczące skarg skazanych budzą zastrzeżenia (m.in. dlatego, że za wyłącznie właściwe w skargach na Służbę Więzienną uznano organy tej Służby), przy czym skazani często żalą się na utrudnianie im przesyłania skarg;

1) penitencjarny nadzór sędziego i prokuratora często nie funkcjonuje należycie.

Centralny Zarząd Zakładów Karnych szybko zareagował na wskazane ustalenia i od razu podjął realizację kilkunastu wniosków z tych ustaleń wynikających. W powiązaniu z bardzo poważnym spadkiem liczby osadzonych stwarza to warunki do radykalnej poprawy sytuacji w jednostkach penitencjarnych.

Z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzono system, dzięki któremu skargi skazanych na niewłaściwą opiekę lekarską są badane przez specjalistów z powszechnej służby zdrowia. Sprawne zorganizowanie tego mechanizmu jest dla r.p.o. bardzo trudne, nie zawsze też tak administracja służby zdrowia, jak i poszczególni lekarze wykazują gotowość podjęcia się w tym zakresie działań.

VII. WNIOSKI: TYPOWE WADY SYSTEMU PRAWA I BŁĘDNY W ADMINISTROWANIU

1. Ścisłe, skrupulatne i rzetelne przestrzeganie prawa, tak jego litery, jak i ducha, przez wszystkich: władzę i obywateli jest fundamentalną przesłanką zaufania między społeczeństwem i władzą, również przy istnieniu konfliktów i różnic zdań, które we współczesnym świecie są zjawiskiem normalnym (RPO/18513/88/I). Społecznie efektywne działanie prawa wymaga przestrzegania zasad uczciwej gry. Ten, kto sam do prawa odnosi się nierzetelnie, kto nagina interpretację do swych doraźnych interesów, eksponuje tylko swe uprawnienia (nawet istniejące w rzeczywistości), unika obowiązku, nie może liczyć na szacunek dla swych poczynań.

Tak rozumiana zasada zaufania jest czynnikiem państwowo twórczym.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia niżej "czarną listę" zjawisk godzących w tak rozumianą zasadę, w dwóch sferach: wadliwości systemu prawa i funkcjonowania organów państwowych (najczęściej w zakresie stosowania prawa, posługiwania się prawem).

2. Postulat stabilności prawa bywa zazwyczaj wiązany tylko z kwestią niezbyt częstej zmiany przepisów, które powinny się zakorzenić w świadomości obywateli i stosujących. Wiąże się on jednak i z inną kwestią, u nas niedocenianą: z technikami umożliwiającymi płynną zmianę reżimów prawa (starego na nowy), i to bez naruszania zasady zaufania obywateli, u których jest silnie utrwalone przekonanie o potrzebie poszanowania praw nabytych. Owe "techniki prawne" to umiejętność posługiwania się przepisami międzyczasowymi (intertemporalnymi), a także posunięcia organizatorskie dotyczące wdrożenia prawa.

Rzecznik dostrzegł ten brak w wielu sprawach. Brak przepisów przejściowych, i to przepisów szanujących prawa nabyte, stał się przyczyną jednego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/12137/88/V), trzech wystąpień - RPO/393/88/III, RPO/9798/88/III, RPO/20034/88/VI, dotyczącego zagadnienia retrospektywności - nie mylić z retroaktywnością - prawa.

Brak wykorzystania istniejących prawnych instrumentów w tym zakresie zaznaczył się zwłaszcza w prawie karnym (r.p.o. wystąpił w tej sprawie (RPO/42/L/88), w związku z uchynieniem ustawy epizodycznej), gdzie - w warunkach inflacji - nastąpiło drastyczne naruszenie sprawiedliwości w polityce karania. (W zależności od daty wyrokowania przy zaborze tej samej kwoty można być ukaranym - surowiej - za zbrodnię lub - łagodniej - za występki). Istnienie przepisów przejściowych ze stosownymi instrumentami adaptacyjnymi mogłoby łagodzić sytuację. R.p.o. dostrzega i obecnie możliwość powzięcia tu stosownych działań, co sygnalizował Minister Sprawiedliwości.

Niedoskonałe były także - w ocenie r.p.o. - posunięcia towarzyszące wejściu w życie zmian w przepisach o służbie wojskowej (służba zastępcza), co z kolei sygnalizował Przewodniczącemu Rady Państwa i Ministrowi Obrony Narodowej.

3. Wadą normowania jest "ubezwłasnowolnienie" prawa dzięki brakom, lukom i wadliwociom procedur, towarzyszącym realizacji prawa. Pojawia się to z uwagi na:

- brak przepisów wykonawczych (np. grunty warszawskie);

- luka proceduralna: prawo przewiduje "co", nie przewiduje "jak". Tak np. w zakresie wojskowej służby zastępczej przed nowelą z 13 VII 1988 r.
luka proceduralna występuje także w razie niepełności, fragmentaryczności procedury, gdy dla poszczególnych jej stadiów nie określono jej skutków wiążących itp. (RPO/3439/88/VIII) w sprawie reglamentacji samochodów dla inwalidów;
- "przeregulowanie prawne" (nadmiar procedury powoduje jej realny paraliż - o tej kwestii mówili już w Sejmie przedstawiciele OPZZ, sygnalizując niedoskonałości regulacji prawa do strajku).

4. Wadą prawa jest sugerowanie przez prawo ochrony w rzeczywistości nieistniejącej. Dzieje się tak:

- dzięki doborowi niewłaściwego instrumentu prawnego (RPO/6424/88/III/JM) ochrona przed zwolnieniem członków rad pracowniczych, jeżeli działają w granicach mandatu);
- dzięki wystawianiu "weksla bez pokrycia" (deklaracjom zawartym w akcie normatywnym nie towarzyszy "przełożenie" na język konkretnych posunięć i działań). (RPO/1335/88/IV - uzyskiwanie ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą; RPO/Ł/25/88 - studenckie książeczki mieszkaniowe; RPO/12/88/Ł - w związku z nieprawidłowym ujęciem terminu początkowego obliczania kar za nieterminowość przedpłat).

5. Wadą systemu jest istnienie w nim wysp o specjalnym prawnym reżimie, tworzonym aktami wewnętrznymi, nie publikowanymi, które w ogóle nie powinny kształtować sytuacji obywateli, a które kolidują z aktami wyższej rangi, wprawdając dodatkowe, nieznanne aktom wyższej rangi ograniczenia praw obywateli (RPO/Ł/45/88 - prawo "wewnętrzne" ZBoWiD, zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego; RPO/Ł/18/88 - wewnętrzne przepisy dotyczące zakładania telefonów, zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego; przepisy instrukcyjne Centr. Zarz. Zakł. Karnych naruszające konstytucyjne prawa do tajemnicy korespondencji - już uchylone). Dotyczy to zwłaszcza różnych systemów reglamentacji dóbr rzadkich (RPO/12791/88/VI - asygnaty na samochody; RPO/18/88/VI reglamentacja węgla; RPO/3439/88/VIII - samochody dla inwalidów) - systemy reglamentacji nie powinny zostawiać dowolności dla wy-

konawców, nadając im tym samym uprawnienia władcze quasi normo-
twórcze; nie powinny też takie akty kreować przywilejów dla pew-
nych grup (RPO/28823/88/VI).

6. Klasyczną wadą jest przekroczenie granic upoważnienia
do wydania aktu wykonawczego. W czterech wypadkach r.p.o. wniósł
wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, a także sygnalizował prze-
kroczenie w innych kilku wystąpieniach (RPO/4528/88/III; RPO/Ł/
15/88; RPO/4491/88/VI).

7. Również klasyczną wadą systemu prawa jest kształtowanie
aktami niższego rzędu spraw zastrzeżonych do formalnej lub fak-
tycznej właściwości ustawy (sprawy dotyczące regulaminu miejscowe-
go telefonów; sprawa sprzeczności ustawy o samorządzie załogi
z uchwałą Sejmu - RPO/10059/88/III; sprawa ograniczenia swobody
obywateli decydowania o własnym losie aktem typu regulaminu, wy-
danym poza granicami jego celowości i niezbędności - RPO/594/88/
III; sprawa instrukcji Dyrektora CZK w sprawie zalecania wykorzy-
stywania w pracy wychowawczej fragmentów korespondencji więźniów
- RPO/14844/88/II; sprawa ograniczenia przez rozporządzenie upraw-
nień ustawowych nauczycieli - RPO/Ł/15/88).

8. Rzadko dostrzeganą, choć istotną wadą legislacyjną jest
użycie techniki normowania właściwej dla uprawnienia ten, gdzie
chodzi o wolność. Przy normowaniu wolności należy zakreślić gra-
nice tego, co obywatelowi nie wolno i niewłaściwe jest stwarza-
nie dodatkowych przesłanek korzystania przez obywatela w każdym
konkretnym wypadku z wolności. Przy uprawnieniu - jest to dopu-
szczalne. Pomieszanie dwóch technik normowania powoduje wrażenie
hipokryzji prawa. (Np. w sprawie RPO/33/88/Ł chodziło o ubezpie-
czenie AC, z którego korzystanie jest wolnością zainteresowanego;
jednakże skorzystanie z tej wolności wymaga działania roszczenio-
wego wobec PZU, co jest typowe dla normowania uprawnienia).

9. Znaną, lecz niestety nie wykorzenioną wadą legislacyjną
w warunkach inflacji jest używanie jako przesłanki zastosowania
prawa kwoty. Rodzi to konieczność częstych i licznych zmian pra-
wa. A samo użycie tej techniki jest naganne, osłabiając zaufanie
obywateli do stabilności prawa i jego sprawiedliwości (w miarę

postępującej inflacji). Zmiany prawa w takich warunkach następują skokowo. To zaś powoduje nierówne traktowanie obywateli, którzy - przypadkowo - podlegają prawu sprzed lub po zmianie.

10. Wadą praktyki stosowania prawa jest brak spójności między wykładnią stosowaną przez organy administracji i ustalona wykładnią sądowa jako czynnik sztucznie zwiększający liczbę spraw sądowych, podważający autorytet prawa i funkcjonariuszy administracji - np. sprawa dotycząca reklamacji jakościowych - RPO/2137/88/VI; podobnie sprawa następstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunkach administracji z obywatelem - RPO/Ł/17/88; a także sprawa konieczności honorowania przez przedsiębiorstwo zatrudniające zasady ustalonej przez Sąd Najwyższy - RPO/19394/88/III.

11. Poważną, często niedostatecznie uświadamianą wadą działania administracji jest jej brak reakcji na wadliwą praktykę w przekonaniu, że skoro "prawo" jest w porządku - to brak powodów do niepokoju, a istniejące zło ma charakter marginalny. Z taką reakcją w wielu kręgach spotkało się wystąpienie w sprawie osób "wymeldowanych do nikąd" (RPO/Ł/49/88/V). Jest niepokojące, iż główny ciężar argumentacji skierowano na sprawę legalności rozwiązań prawnych, która przecież nie budzi wątpliwości. Można tu byłoby użyć porównania, iż reakcja była taka, jak gdyby resort odpowiadający za naruszenie prawa, pytany o kwestie przestępczości odpowiedział, że problemu nie ma, ponieważ istnieje kodeks karny, a to, co pytający nazywa przestępczością, jest tylko "wypaczeniem praktyki".

12. Wśród typowych błędów praktyki posługiwania się prawem, naruszających zasadę zaufania wskazać należy:

- raptowne zaostwienie surowości prawa w drodze nagłej, zaskakującej i wątpliwej interpretacji nieujawnionej wcześniej (tak w sprawie RPO/Ł/32/88 w sprawie dotyczącej rozszerzenia pojęcia przedmiotu przepadku jako kary dodatkowej w kodeksie wykroczeń). Prawo może bowiem być surowe, ale musi być we właściwy sposób ustanowione i ogłoszone, znane adresatom. Warunku tego nie spełnia także zaskakująca raptowna zmiana interpretacji w doniosłych kwestiach;

- obywatel ma prawo do uzyskania pełnej informacji w sprawach dotyczących jego żywotnych interesów, zarówno prywatnych, jak i zawodowych (RPO/3862/88/VIII, RPO/4273/88/VI); dlatego odmowa udzielenia takiej informacji jest sama w sobie naganna, podobnie jak niepoinformowanie obywatela o wszystkich okolicznościach sprawy jego dotyczącej - RPO/11370/88/L/VI. Z tej też przyczyny r.p.o. sądzi, że pełne uzasadnianie prawne, a nade wszystko faktyczne, decyzji dotyczących obywateli powinno doznawać mniejszych wyjątków ustawowych, niż ma to miejsce obecnie; natomiast ekscensyjne praktyki w tym zakresie (zamiast uzasadnienia faktycznego powoływanie przepisu; tak często w sprawach dotyczących stowarzyszeń) powinny być stanowczo eliminowane;
- wprowadzenie (choćby niezawinione) obywateli w błąd (tolerowanie praktyki powodującej taki skutek, dotyczące działań służb socjalnych i służby zdrowia co do negatywnych skutków dla pracownika wyczerpania okresu zasiłkowego przy ostatecznym nie stwierdzeniu inwalidztwa, o które się ubiegano - RPO/5392/88/III; udzielenie błędnej informacji o treści obowiązku podatkowego i następnie żądanie zapłaty podatku od obywateli, którzy zastosowali się do podanej wskazówki - RPO/253/88/VII);
- pozorna demokratyzacja procedur przez odwoływanie się do ciał z nazwy tylko społecznych (społeczne komisje decydujące o przydziale telefonów: wśród pięciu członków trzech, w tym przewodniczący, są związani zawodowo z administracją łączności);
- pochopne uchylanie decyzji administracyjnych w sytuacji, gdy nie może to doprowadzić do zmian w stosunkach rzeczywiście istniejących (tak wobec decyzji dotyczących alienacji nieruchomości, po których wydaniu nastąpiło nieodwracalne prawnie przejście własności na skutek umowy; w takich wypadkach samo uchylenie decyzji kreuje nieuzasadnione złudzenia u obywateli - RPO/1426/88/IV);
- czysto formalistyczne, powierzchowne, z powołaniem na płytki legalizm stosowanie metody konsultacji społecznych, przygotowanie społeczeństwa w sytuacji, gdy chodzi o przedsięwzięcia dotyczące wielu ludzi i naruszające różne sprzeczne interesy (co jest typowe przy uciążliwych inwestycjach zagrażających naturalnemu środowisku) - RPO/10806/88/IV;

- praktyka stosowania kar za wykroczenia w sytuacji, gdy ukarany nie ma możliwości zachowania się w sposób nienaganny (nie dopełnienie obowiązku meldunkowego w razie bezdomności - RPO/Ł/49/88/V);
- brak należytej pieczy (ze strony organów administracji) nad majątkiem obywatela, którego pozbawiono władania i pieczy z uwagi na toczące się postępowanie karne, wykroczeniowe, celne itp. (RPO/5154/88/VI i in.);
- szczególnym wypadkiem nierzetelności w traktowaniu obywateli jest sytuacja, gdy występuje on jako kontrahent, partner umowy zawieranej z jednostką uspołecznioną, nierzadko o specjalnym statusie (PKO, inne banki, PZU, organy administracji). Odnotować tu można naganne praktyki polegające na: jednostronnych, bezprawnych zmian zawartych umów - RPO/Ł/12/88 - przedpłaty samochodowe; niedostateczną informację, krzywdzące, narzucone postanowienia - RPO/4442/88/VII; umowy rachunku bankowego w zakresie książeczek mieszkaniowych; brak informacji o wszystkich okolicznościach umowy, przyjęcie interpretacji błędnej, niekorzystnej dla obywatela - RPO/11370/88/Ł/VII w zakresie zmian terminu odbioru "wylosowanego" samocnodu; brak zapoznania kontrahenta z warunkami umowy PZU, wykorzystywanie w ten sposób kreowanej niewiedzy w zakresie warunków kontynuowania grupowego ubezpieczenia rodzinnego - RPO/46/88/VII; pobieranie świadczeń bezumownych, zaniedbania zmiany treści umowy - RPO/3263/88/VII, opłaty za odprowadzenie ścieków; wprowadzanie systemów rozliczeń ryczałtowych za świadczenia, bez względu na faktyczny rozmiar świadczenia z uszczerbkiem dla odbiorców świadczenia - RPO/7422/88/VII; wprowadzanie faktycznych, niekorzystnych domniemań przemawiających przeciw obywatelowi dochodzącemu swych roszczeń lub odszkodowań (zasada wynikająca z kodeksu cywilnego głosi co innego - RPO/6044/88/VI) (w zakresie reklamacji jakościowych); - RPO/9668/88/VI (w zakresie roszczeń wobec przewoźnika).

13. Często błędy wykazuje operowanie uzasadnieniem decyzji administracyjnych: decyzje powtarzają treść przepisu, bez precyzowania, na czym w konkretnym wypadku zachowanie określone przez prawo ma polegać, pomijają motywację faktyczną, dowolnie

interpretują pojęcia nieostre. Zwrócono na to uwagę zwłaszcza w sprawach dotyczących zrzeszania się obywateli - RPO/9/88/I, RPO/L/69/88; zaniechanie przez organ administracji własnego motywowania decyzji i ukrywanie się za powołaną w sprawie opinią organizacji politycznej lub społecznej - RPO/7180/88/VIII i RPO/12530/88/VIII.

14. Niekorzystne społecznie efekty przynosi brak dbałości administracji o własne kadry (RPO/1238/88/III), naruszenie ich autorytetu i pozycji przez przerzucenie na funkcjonariusza stykającego się z obywatelem ryzyka sytuacji konfliktowej, której przełożeni nie powinni stwarzać (RPO/L/17/88, RPO/9/88/I); niedoceniając ofiarności pracownika i zostawianie go własnemu losowi w sytuacji, gdy doznał szkód na skutek swej ofiarności (RPO/6747/88/III - w tym zakresie r.p.o. nie spotkał uznania dla swego poglądu także przy rozpatrywaniu rewizji nadzwyczajnej).

VIII. KONKLUZJE

1. Przedstawione wyżej wady systemu prawa i funkcjonowania aparatu państwowego, dostrzeżone z punktu widzenia kompetencji i zainteresowań r.p.o. zostały sformułowane na podstawie analizy wpływających doń listów i wniosków. Jest to obraz wskazujący przede wszystkim na zjawiska patologiczne (szczęśliwi do rzecznika nie piszą). Tym niemniej r.p.o. uważa za pożyteczne skoncentrowanie się na zjawiskach negatywnych, lecz jednak możliwych do usunięcia, zostawiając innym troskę o przedstawienie jasnych stron, niewątpliwie istniejących w polskim systemie prawa i funkcjonowaniu aparatu państwowego.

Proces umacniania i rozwijania praworządności wchodzi obecnie w etap trudniejszy, bardziej złożony i skomplikowany. Polegać on musi na przekształceniach praktyki działania organów państwowych, na nowym kształtowaniu wewnętrznej treści układu stosunków między obywatelem a władzą. Ukształtowany formę (ta wyraża się w powołaniu i funkcjonowaniu różnego rodzaju instytucji), należy przejść do staranniejszego kształtowania treści, jakości stosunków władza - obywatel. Zadanie to dotyczy przede wszystkim

dziedziny najbardziej opornie poddającej się przekształceniom: sfery ludzkiego myślenia. Zmiany formalne i instytucjonalne dokonują się szybko. Łatwo zmienić przepis czy powołać nowy urząd. Trudno zmienić ludzkie myślenie tak, aby postulat rzetelności i zaufania zakorzenił się i utrwalił w codziennym działaniu. Potrzebna tu mrówcza, usilna praca, nie przynosząca szybkich, spektakularnych efektów.

Bez zmiany świadomości prawo ciągle będzie redukowane do płaskiego legalizmu. "Płaski legalizm" wyraża się w tworzeniu prawa po to przede wszystkim, aby legitymizować doraźne cele. Prawo jest wtedy traktowane instrumentalnie. Jest to działanie w imię historycznie przebrzmiałego hasła "ustawodawcy wszystko wolno". Płaski legalizm przechodzi do porządku dziennego nad zasadami prawa i powszechnie zaakceptowanymi wartościami etycznymi w społeczeństwie. To podejście lekceważy cechy decydujące o tym, czy samo prawo może być uznane za "dobrze zrobione": poszanowanie zasady niedziałania wstecz, poszanowanie praw nabytych, rzeczywistość a nie formalna promulgacja itd. Płytki legalizm przybiera często postać przekonania o wyższości interpretacji czysto językowej nad funkcjonalną i systemową. W skrajnej postaci płaski legalizm to prawniczy woluntaryzm, równie szkodliwy jako woluntaryzm polityczny.

Prawo - to zasady i wartości a nie tylko zbiory dosłownie, powierzchownie traktowanych przepisów. Prawo w tym ostatnim znaczeniu nazbyt często służy koniunkturalnym, doraźnym celom, ze szkodą dla swej kulturotwórczej istoty. Tym sposobem, nie szanując zasad i wartości, traktując prawo instrumentalnie, doraźnie i woluntarystycznie - zaprzepaszcza się jego państwowotwórczą rolę, umacniającą siłę państwa, nie bez przyczyny noszącego określenie "państwo prawne".

Aby jednak prawo nie było rozumiane powierzchownie lecz rzetelnie, trzeba wysokiej klasy profesjonalizmu i obywatelskiego ducha. U tych, którzy prawo tworzą i u tych, którzy je stosują. W przeciwnym razie zamiast praworządności będziemy mieć albo biurokratyczny legalizm, albo anarchię prawną. Uniknięciu obu tych niebezpiecznych skrajności służyć może usuwanie niekorzystnych zjawisk, wcześniej sygnalizowanych.