

SPRAWOZDANIE
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

za okres 1 grudnia 1990 r. - 19 listopada 1991 r.*

* zgodnie z art. 3a ustawy o r.p.o. w brzmieniu ustalonym nowelą z 24 sierpnia 1991 r. kadencja rzecznika upływa po czterech latach licząc od daty ślubowania. Po tym okresie, zgodnie z art. 2a pkt 6 ustawy o r.p.o. rzecznik "pełni obowiązki" do czasu wyborów nowego r.p.o.

ANALITYCZNY SPIS TREŚCI

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE	str.	1
1. Dane podstawowe	str.	1
2. Sprawy indywidualne	str.	2
3. Tematyczny rozkład wniosków z podziałem na zespoły (we wpływie)	str.	3
4. Działania o charakterze ogólnym (systemowe)	str.	4
A. Wystąpienia	str.	4
B. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	str.	5
C. Wnioski o zadanie pytania prawnego SN	str.	8
5. Rewizje nadzwyczajne	str.	10
6. Wnioski o uchylenie orzeczenia kolegiów ds. wykroczeń	str.	10
II. ZASADY DZIAŁANIA R.P.O.	str.	11
1. Zasady ustawowe i ustrojowe	str.	11
2. Zasady praktyczne (działania r.p.o. na rzecz promocji praw człowieka i podnoszenia kultury prawnej)	str.	11
III. NOWE TENDENCJE (WPLYW, SPOSÓB REAGOWANIA ADRESATÓW)	str.	15
1. Korespondencja kierowana do r.p.o. nie jest zwierciadłem społecznym	str.	15
2. Tendencje wzrostu spraw dotyczących następstw zmian gospodarczych	str.	15
a/ Brak akceptacji reguł gry rynkowej	str.	15

b/ Niepokój związany z utratą bezpieczeństwa społecznego	str. 15
3. Zniecierpliwienie ślamazarnością podejmowania decyzji reprivatyzacyjnych. Niewykorzystywanie przez administrację możliwości tkwiących w istniejącym prawie ("czekanie na Godota")....	str. 16
4. Rosnąca liczba spraw dotyczących wadliwych rozwiązań systemowych	str. 17
5. Faktyczne (nie prawne) oficjalne zrezygnowanie z realizacji prawa, z uwagi na trudności ekonomiczne (tworzenie w niedemokratyczny i niepraworządny sposób faktów dokonanych)	str. 17
6. Wzrost liczby skarg z zakładów karnych, powodowany zwiększeniem aspiracji i wymagań (zjawisko pozytywne)	str. 18
7. Brak rzetelności proceduralnej przy wymianie kadr; traktowanie tych spraw jak akcji politycznej co rzekomo ma zwalniać z obowiązku poszanowania prawa	str. 18
8. Zmniejszanie się skarg w sprawach paszportowych, zrzeszania się, zgromadzeń, służby zastępczej (wojsko), wykroczeń, spraw rehabilitacyjnych	str. 18
9. Spowodowane wyborami spowolnienie reakcji administracji na działania r.p.o.....	str. 19
10. Nieumiejętność administracji działania środkami organizatorsko-wychowawczymi, co jest nieodzwone w warunkach usamorządowienia	str. 19
11. Brak (znanych w praktyce państw zachodnich) działań na rzecz ochrony słabszego; naiwna wiara w regulacyjną w tym zakresie funkcję rynku ..	str. 19
12. Ostrożny optymizm gdy idzie o zmianę oczekiwań wobec r.p.o.	str. 19

IV. POSZANOWANIE PRAW OBYWATELSKICH - PODSTAWOWE	
GRUPY SPRAW	str. 20
1. Ciągłe istnienie agnostycyzmu konstytucyjnego oraz dotyczącego Paktów Praw Człowieka i brak znajomości standardów europejskich. Konieczność bardziej pogłębionego w tym względzie stosunku do polskich sprawozdań z wykonania Paktów Praw Człowieka	str. 20
2. Partie polityczne, obyczaj polityczny. (Nieangażowanie się w konflikty na tle powołania Polskiej Rady Młodzieży, łączenia stanowiska Prokuratora Generalnego i lidera partii politycznej, zmian Konstytucji, politycznego dyscyplinowania parlamentarzystów, akcje z założenia polityczne, akcje własne różnych z.z.	str. 21
3. Zasada równości obywateli (art. 67 ust. 2, 7, 8, 81 Konstytucji, art. 2 i 26 PPP, art. 14 KE ...	str. 24
a/ Szerokie rozumienie zasady równości (jako brak arbitralnego różnicowania z uwagi na jakikolwiek stan)	str. 24
b/ Dyskryminacja z uwagi na płeć	str. 24
c/ Dyskryminacja rasowa (antysemityzm) i narodo- wościowa	str. 25
d/ Dyskryminacja z uwagi na brak stałego mel- dunku	str. 27
e/ Dyskryminacja nosicieli HIV	str. 27
f/ Dyskryminacja religijna	str. 28
g/ Dyskryminacja najemcy w stosunkach z wynajmu- jącym	str. 28
h/ Dyskryminacja emerytów (wobec pracowników, na tle otrzymywania uprawnień do zniżki komuni- kacyjnej), inwalidów (na tle dogodnych warunków zakupu samochodów)	str. 28

i/ Dyskryminacja z uwagi na poglądy polityczne (weryfikacje)	str. 29
i ¹ / Sprawy dotyczące nauczycieli	str. 29
i ² / Weryfikacja w resorcie spraw wewnętrznych	str. 32
i ³ / Weryfikacja w Straży Pożarnej	str. 38
i ⁴ / Problem konkursów w celu wymiany kadr	str. 39
i ⁵ / Weryfikacje "dawne", prowadzone z punktu widzenia odmiennej aksjologii	str. 39
4. Poszanowanie prywatności (art. 87 Konstytucji, art. 17 PPP, art. 8 KE)	str. 41
a/ Tajemnica korespondencji	str. 41
b/ Stosowanie wadliwych kwestionariuszy osobowych	str. 42
c/ Usunięcie klauzuli poufności z aktów dotyczących spraw obywateli (działającej wobec nich samych)	str. 42
d/ Naruszenia prywatności przy pozornie legalnych działaniach policji i prokuratury	str. 42
e/ Naruszenia prywatności ze strony zakładów pracy (ekscesywnie rozumiany przez sądy obowiązek honorowania tzw. "utajnienia" pracowników)	str. 43
f/ Zaniedbania ochrony prywatności pensjonariuszy zakładów karnych, zakładów leczniczych, opieki społecznej, leczenia odwykowego	str. 44
g/ Ekscesywne "utajnianie" informacji dotyczących pacjenta	str. 45
h/ Ochrona danych z punktu widzenia oceny prywatności osób, których dane dotyczą	str. 45
i/ Zadośćuczynienie ujemnej stygmatyzacji obywateli	str. 46
5. Prawo do uznania podmiotowości (art. 16 KE)	str. 47
a/ Instrukcyjne uznanie, że żywo urodzone dziecko nie jest człowiekiem, bo za mało waży	str. 47
b/ Dostosowanie pisowni nazwiska do tradycji rodzinnej	str. 47

c/ Problem transseksualizmu	str. 47
6. Sprawy obywatelstwa (art. 88 Konstytucji, art. 16 PPP) oraz obywateli obcych	str. 49
a/ Sprawy obywatelstwa polskiego	str. 49
b/ Zaświadczenia o podpisaniu volkslisty	str. 49
c/ Sprawy azylu	str. 49
d/ Sprawy cudzoziemców	str. 49
e/ Sprawy obywateli polskich wobec władz obcych ..	str. 50
7. Ochrona praw obywateli polskich za granicą (art. 89 Konstytucji)	str. 51
a/ Należności z tytułu nieszczęśliwych wypadków polskich pracowników na budowach eksportowych .	str. 51
b/ Warunki umów zawieranych przez "PolSERVICE"....	str. 52
c/ Sprawy polskich obywateli, którzy popadli w konflikt z prawem za granicą	str. 52
d/ Specyfika działania ombudsmana szwedzkiego	str. 52
8. Wolność przekonań, wolność prasy (art. 83 Konstytucji, art. 18 PPP, art. 9 i 10 KE)	str. 53
a/ Konflikt między przekonaniami dziennikarzy i zmianą "linii" pisma	str. 53
b/ Wymóg neutralności politycznej dziennikarzy TV i radia w okresie kampanii wyborczej	str. 53
c/ Wolność prasy nie polega na "prawie do bycia zaproszonym" na każdą organizowaną konferencję prasową	str. 53
9. Wolność sumienia i wyznania (art. 82 Konstytucji, art. 18, art. 25 lit. a PPP, art. 9 KE)	str. 54
a/ Nauczanie religii w szkołach państwowych	str. 54
b/ Konflikt między wyznawcami prawosławia i kato- licyzmu	str. 54
c/ Wyjątkowe występowanie spraw dawniej licznych dotyczących dyskryminacji z uwagi na wyznawa- nie religii.....	str. 54
d/ Ekscesywne pojmowanie wolności sumienia i wyznania	str. 54

10. Prawo do swobodnego poruszania się, wolność wyboru miejsca zamieszkania, swoboda opuszczania kraju (art. 12 PPP)	str. 55
11. Prawo do nietykalności osobistej: wolności i bezpieczeństwa (art. 87 Konstytucji, art. 9 PPP, art. 5 KE). (Opieszałość resortu zdrowia w uregulowaniu sprawy zakładów przeznaczonych do wykonania środków zabezpieczających; umieszczanie nieletnich nosicieli HIV w ZK, co jest bezprawne; przetrzymywanie osób bez podstawy prawnej; całkowite bezprawne i naruszające międzynarodowe zobowiązania Polski umieszczanie w zakładach poprawczych osób, które winny trafić do zakładów opiekuńczych)	str. 56
12. Ochrona zdrowia (art. 70 Konstytucji, art. 9 Paktu Praw Ekonomicznych).....	str. 57
a/ Odpowiedzialność karna za narażenie kobiet na utratę płodów i rodzenie dzieci z wadami z powodu niewłaściwego zabezpieczenia rtg	str. 57
b/ Problem rozmieszczania stacji transformatorowych - bezradność resortu budownictwa	str. 57
c/ Użycie materiałów azbestowych - nieznacznym postęp	str. 57
d/ Wprowadzenie faktycznej odpłatności leków - metoda faktów dokonanych	str. 57
13. Ochrona praw osób pozbawionych wolności (art. 10 PPP)	str. 59
a/ Opieka lekarska	str. 59
b/ Problem nosicieli HIV	str. 60
c/ Lustracje r.p.o.	str. 62
d/ Bezrobocie wśród osadzonych	str. 62
e/ Zbędna nadrzędność zadań ochronnych	str. 62
f/ Zła sytuacja materialna osadzonych	str. 63
g/ Problem nadmiernie represyjnej polityki karnej.	str. 63
h/ Traktowanie osadzonych	str. 65

- i/ Konsekwencje buntów w ZK w 1989 r. - opiesza-
łość i powierzchowność reakcji str. 66
 - j/ Problemy funkcjonowania nadzoru penitencjar-
nego str. 66
 - k/ Szkolenie służb penitencjarnych w związku
z wejściem w życie konwencji o zakazie tortur.. str. 67
 - l/ Warunki bytowe str. 67
 - l/ Tymczasowe aresztowanie (przetrzymywanie bez
podstawy prawnej) str. 68
 - m/ Prawo do resocjalizacji str. 69
14. Wymiar sprawiedliwości (art. 56 i nast. Konstytucji, art. 14 PPP, art. 6 KE) str. 70
- a/ Zagadnienia ogólne (wpływ spraw, charakterys-
tyka działań r.p.o.)
- powtarzalność wystąpień, dążenie do "uwra-
żliwienia adresatów wystąpień; sprawy "cią-
gnięte w czasie"; "poprawianie cudzych błędów";
sprawy "kompleksowe"; zjawiska niedostępności
ochrony sądowej z przyczyn ekonomicznych str. 70
 - b/ Dopuszczalność drogi sądowej (dążenie r.p.o.
do jej wprowadzenia) str. 73
 - c/ Podległość spraw polskiemu wymiarowi sprawie-
dliwości str. 73
 - d/ Sprawy dotyczące prokuratury - przykłady
(nieprofesjonalizm, działanie pod wpływem ura-
żonej ambicji, ewolucja systemu myślenia i po-
stępowania prokuratury; zmiana nastawienia
- dzięki działaniom r.p.o. - b. Prokuratury Ge-
neralnej do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych
w sprawach rehabilitacyjnych; ekscesywne posłu-
giwanie się instytucją amnestii; "niechęć" do
prowadzenia spraw przeciw funkcjonariuszom b. MO
- charakterystyczna ewolucja; szykany przez prze-
szukiwanie mieszkania; wpływ MSW na d. Prokuraturę;

traktowanie wbrew przepisom korespondencji z Prokuratorem Generalnym jako środka dowodowego; orzeczenie przypadku rzeczy po zawieszeniu postępowania przygotowawczego, a następnie po umorzenia postępowania; "krycie policji", powierzenie policji postępowania w sprawach o przestępstwo popełnione przez policjanta, mimo obietnicy zerwania z tą praktyką)	str. 74
e/ Sprawy dotyczące policji (przykłady)	str. 83
f/ Sprawy dotyczące uchybień sądów (wybór). (Przewlekłość postępowania, niechlujstwo sądów przy bezprawnym pozbawieniu wolności, naruszenie przez sądy zasady zaufania w postępowaniu z obywatelami, nieprawidłowe zawiadamianie stron)	str. 85
g/ Postępowanie egzekucyjne	str. 88
h/ Niehonorowanie wyroków sądowych	str. 89
i/ Działania r.p.o. "uwrażliwiająca" wymiar sprawiedliwości	str. 90
j/ Sprawy "nierozwiązywalne" na tle istniejącego stanu prawnego i faktycznego. (Dochodzenie alimentów zagranicznych - brak stosownych umów; alimenty należne od więźniów - z uwagi na bezrobocie w ZK i orzekanie w sprawach karno-alimentacyjnych bez uwzględnienia faktu bezrobocia)	str. 92
15. Wykroczenia. (Problem odszkodowania za bezpodstawne ukaranie) ..	str. 94
16. Rehabilitacje	str. 95
17. Samorządy - dewiacje i brak świadomości potrzeby zapobiegania im	str. 97
a/ Nieuchronne "mafijnienie" samorządów jako naturalne schorzenie towarzyszące samorządom; niedostrzeganie problemu	str. 97

- b/ Czysto populistyczne traktowanie demokracji przez samorzady. (Przykład reakcji władz Piastowa w związku z lokalizacją ośrodka dla nosicieli HIV str. 97
 - c/ Ochrona przed szykanowaniem samorządu adwokackiego (niedostrzeżenie problemu przez SN) str. 98
 - d/ Dewiacje samorządu lekarskiego (sądy lekarskie) str. 99
 - e/ Dewiacje samorządu w zakresie spraw mieszkaniowych str. 100
18. Prawo zrzeszania się (art. 83 Konstytucji, art. 22 PPP, art. 11 KE) str. 102
- a/ Stowarzyszenia - utrudnienia w działaniu str. 102
 - b/ Związki zawodowe (próba zaangażowania r.p.o. jako wyřęczyciela, wypadanie z.z. "z roli" - zajmowanie się sprawami nie należącymi do z.z.) str. 102
19. Prawa wyborcze (art. 99 i 100 Konstytucji, art. 25 lit. b PPP) str. 104
- a/ Wybory prezydenckie (charakterystyka spraw: nieumieszczenie na listach; "folklor polityczny", prośby o wyřeczenie przez r.p.o. przy głosowaniu, zarzuty dotyczące ordynacji, propozycje, aby r.p.o. "zmienił ordynację"; wystąpienia r.p.o. z wnioskami o zmianę ordynacji co do niepozbawiania zagranicznych wyborców prawa głosowania w drugiej turze; potrzeba zharmonizowania art. 45 kk i prawa wyborczego) str. 104
 - b/ Wybory parlamentarne.
(Krytyka zasady domicylu; zasad zgłaszania list kandydatów; minimum dla rejestracji list kandydata we wszystkich okręgach; kwestie rejestracji kandydatów w praktyce; wadliwość

potraktowania systemu "Pesel" jako kryterium prawdziwości podpisów; zasady prowadzenia kampanii wyborczej)	str. 107
20. Służba wojskowa (art. 92 ust. 2 Konstytucji)	str. 112
a/ Problem jedynych żywicieli rodzin	str. 112
b/ Uchybienia związane z zasadniczą służbą woj- skową	str. 114
c/ Traktowanie żołnierzy	str. 114
d/ Zawodowa służba wojskowa	str. 114
e/ Służba zastępcza	str. 115
f/ Sprawy związane z działalnością komisji pobo- rowych i wojskowych komisji lekarskich	str. 116
g/ Sprawa przysięgi wojskowej	str. 117
21. Prawo do pracy (art. 68 Konstytucji, art. 6 PPE) i prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 72 ust. 2 Konstytucji)	str. 118
A. Zagadnienia ogólne	str. 118
B. Przykładowy wykaz błędów w sprawach pracow- niczych i rentowych	str. 118
a/ Postępowanie zakładu pracy wobec pracow- ników z naruszeniem zasad "rzetelnego obro- tu prawnego" (wykorzystanie nieznanomości prawa przez pracowników; problem "rzetel- ności proceduralnej" na tle Karty Nauczyciela)	str. 118
b/ Prawa nabyte emerytów (rencistów) do świad- czeń rzeczowych	str. 120
c/ Ochrona praw pracowniczych w zakresie: cza- su pracy, zasięgu skutków dyscyplinujących istniejący stosunek pracy, praw nabytych w drodze "zapowiedzi ustawowej", ochrony macierzyństwa	str. 122
d/ Niezgodność przepisu wykonawczego z ustawą (zatrudnienie za granicą)	str. 126

e/ Zagadnienia związane z bezrobociem. (Nieracjonalne kryteria oceny przy ustalaniu statusu bezrobotnego; błędy systemowe przy żądaniu zwrotu niesłusznie wypłaconych zasiłków)	str. 127
f/ Wypadki przy pracy (choroby zawodowe)	str. 128
g/ Renty uzupełniające - zasada nominalizmu ..	str. 129
h/ Składki ubezpieczeniowe	str. 130
i/ Odsetki za uchybienie terminu świadczeń z ubezpieczenia społecznego	str. 132
j/ Renta inwalidzka w związku z działaniami wojennymi	str. 132
k/ Kombatanci	str. 134
l/ Świadczenia konwencyjne	str. 135
l/ Uchybienia proceduralne sądów	str. 135
m/ Dyskryminacja części rolników (emerytów, rencistów) uprawnionych do dodatku z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 r.	str. 136
C. Przegląd typowych działań r.p.o. w sprawach indywidualnych (sprawy "szarego człowieka" - wybór - w celach egzemplifikacji)	str. 136
22. Ochrona rodziny (art. 79 Konstytucji)	str. 150
23. Prawo do mieszkania (art. 79 pkt 5 Konstytucji, art. 11 PPE)	str. 152
A. Zagadnienia ogólne (charakterystyka wpływu) ..	str. 152
B. Podstawowe typy naruszeń praw obywateli w sprawach mieszkaniowych	str. 153
a/ Naruszenie swobody w wyborze miejsca zamieszkania przez ocenę władz lokalnych	str. 153
b/ Ograniczenie praw obywatelskich spowodowane brakiem zameldowania na pobyt stały	str. 154
c/ Naruszenie zasady równości wobec prawa w sprawach mieszkaniowych	str. 154

- d/ Skłonność do przerzucania własnych obowiązków samorządów i spółdzielni na obywatela . str. 155
- e/ Kreowanie ekonomicznych przyczyn niezadowolenia społecznego str. 157
- f/ "Zamrożenie" sytuacji mieszkaniowej obywatela prowadzące do nieodwracalnych skutków faktycznych str. 158
- g/ Naruszenie praw nabytych w imię "słusznej" polityki (instrumentalne stosowanie prawa) str. 158
- h/ Nadużycie prawa jako instrument uchylania się od obowiązków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych str. 159
- i/ Naruszenie zasady rzetelności proceduralnej w postępowaniu sądowym str. 159
- j/ Naruszenie zasad postępowania egzekucyjnego jako źródło nieodwracalnych skutków prawnych w sprawach mieszkaniowych str. 160
- k/ Naruszenie bezpieczeństwa obywateli w sprawach mieszkaniowych str. 161
- l/ Naruszenie "elementarza" postępowania administracyjnego str. 163
- l/ Naruszenie praw obywatelskich spowodowane brakiem inwencji zawodowej organów załatwiających sprawę str. 165
- m/ Naruszenie norm międzynarodowych dotyczących prawa do mieszkania (art. 14 PPP, art. 11 i 12 PPE) str. 167
- o/ Niedopuszczalne "sterowanie" postępowaniem przez administrację str. 167
- p/ Naruszenie praw obywatelskich na płaszczyźnie właściciel - najemca str. 168

C.	Problemy finansowania mieszkalnictwa	str. 169
	c ¹ / Kapitalizacja odsetek w 1991 r. (dokonana w marcu 1991 r. z mocą od 1 stycznia 1991 r.)	str. 169
	c ² / Wyliczanie premii gwarancyjnej	str. 169
	c ³ / Stawki procentowe przy umorzeniu kredytów	str. 170
	c ⁴ / Problemy premii gwarancyjnej	str. 170
	c ⁵ / Problem umorzeń kredytów	str. 171
24.	Prawo własności (art. 7 Konstytucji)	str. 172
	a/ Ograniczanie lub naruszanie prawa własności poprzez regulacje prawne oraz ich praktyczne zastosowanie	str. 172
	b/ Ograniczanie i praktyczne wyłączenie prawa własności nieruchomości zabranych przez Państwo w okresie powojennym, do korzystania i rozporządzania nimi	str. 173
	c/ Aktualizacja cen za grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gmin oraz wymiar opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów za 1991 r.	str. 174
25.	Rewindykacje historyczne (art. 7 Konstytucji) ...	str. 178
	a/ Zagadnienia ogólne (tytuły rewindykacyjne, wstrzymanie rozpoznawania wniosków reprivatyzacyjnych; zasada działania r.p.o.: tylko w sprawach, gdzie odjęcia własności dokonano działaniem nielegalnym na tle ówczesnie obowiązującego prawa)	str. 178
	b/ Ekwiwalenty za mienie zabużańskie	str. 179
	c/ Grunty warszawskie	str. 182
	d/ Roszczenia rewindykacyjne dotyczące nieruchomości przejętych pod przymusowy zarząd państwowy i następnie upaństwowionych	str. 183

- e/ Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości w oparciu o przepisy ustawy o nacjonalizacji przemysłu str. 184
- f/ Roszczenia rewindykacyjne dotyczące obiektów znajdujących się w jednostkach resortu zdrowia (apteki, sanatoria, zakłady zdrojowe, zakłady lecznicze) str. 186
- g/ Roszczenia rewindykacyjne dotyczące nieruchomości Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych str. 189
- h/ Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości rolnych str. 191
- i/ Problematyka wywłaszczeń i odszkodowań str. 197
- j/ Wnioski o zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub nabytych przez Państwo na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. str. 199
- k/ Roszczenia o zwrot nieruchomości zabudowanych domami mieszkalnymi, przejętych na podstawie dekretu z 7 kwietnia 1948 r. str. 201
- 26. Nierzetelne postępowanie w związku z prywatyzacją garaży wybudowanych ze środków własnych ludności na gruntach pozostających we władaniu spółdzielni, wojska, PKP i zakładów przemysłowych str. 202
 - a/ Trudności faktyczne stwarzane obywatelom chcącym korzystać z ustawowej możliwości nabycia garażu przez siebie zbudowanego (rugi garażowe) str. 202
 - b/ Garaże na gruntach spółdzielczych str. 203
 - d/ Garaże na gruntach zakładu pracy str. 204
- 27. Nierzetelne traktowanie obywatela w związku z usuwaniem na parkingi, na koszt właściciela źle zaparkowanego pojazdu str. 205
- 28. Prawo do korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji) str. 206

- 29 . Nierzetelne traktowanie obywateli jako kontrahentów (praktyki monopolistyczne) str. 207
- a/ Brak regulacji prawnych prokonsumenckich str. 207
 - b/ Oplaty za dostawy energii (elektryczności, gazu, ciepła i wody) oraz sposoby ich wyliczenia str. 207
 - c/ Monopolistyczne działania przy dostawach energii str. 208
 - d/ Monopolistyczne działania przy usługach po- grzebowych str. 209
 - e/ Monopolistyczne działania "Ruchu" str. 209
30. Nierzetelne traktowanie kontrahentów poczty i telekomunikacji str. 211
- a/ Brak zrozumienia doniosłości poszanowania tajemnicy korespondencji str. 211
 - b/ Nieprawidłowości postępowania Urzędów Tele- fonicznych (nierespektowanie zasady kolej- ności załatwiania wniosków o telefon , doma- ganie się "dobrowolnych wpłat na fundusz tele- komunikacji") str. 212
 - c/ Rozwiązanie (pozytywne) przez SN wątpliwości, czy prawo do abonamentu telefonicznego należy do majątku wspólnego małżonków str. 213
 - d/ Zakwestionowanie (skuteczne) prowadzenia przez pocztę płatnej reklamy na listach str. 213
 - e/ Problem wysokości opłat RTV w miejscowościach gdzie program " nie dochodzi" str. 214
31. Nierzetelne traktowanie obywateli przez banki ... str. 215
- a/ Rozstrzygnięcie przez SN wątpliwości co do warunków umowy rachunku bankowego (równość kontraktowa stron) str. 215
 - b/ Zakwestionowanie możliwości dowolnego (bez wskazania z góry wyraźnych kryteriów) kształ- towania stopy procentowej (nierzetelność kontraktowa, tolerowana przez państwo) str. 215

c/ Oprocentowanie depozytów (dowolność stopy, niekapitalizowanie odsetek, skargi na brak waloryzacji premiovych bonów oszczędnościowych)	str. 216
d/ Inne monopolistyczne praktyki banków (zmiany jednostronne umowy)	str. 217
e/ Prowizje pobierane przez banki	str. 218
f/ Rachunki czekowe (ryzyko wypłat nieuprawnionemu)	str. 218
g/ Zakwestionowanie zarządzeń Prezesa NBP wydanych z naruszeniem upoważnienia ustawowego ...	str. 219
32. Nierzetelne traktowanie kontrahentów przez PZU ...	str. 221
a/ Renty PZU	str. 221
b/ Niehonorowanie ustawowych obniżek składek za ubezpieczenia komunikacyjne	str. 222
c/ Nierzetelny sposób przeprowadzenia zmian w obowiązkowym ubezpieczeniu budynków w gospodarstwach rolnych	str. 223
d/ Nieporozumienia co do pojęcia "bezszkodowy przebieg ubezpieczenia"	str. 223
e/ Nierówności kontraktowe stron ubezpieczenia AC	str. 224
f/ Ubezpieczenia kosztów leczenia za granicą (warunki, nieprecyzyjne lub złe informowanie ubezpieczonych)	str. 224
33. Sprawy finansowe (podatki, cła, papiery wartościowe)	str. 225
A. Podatki	str. 225
a/ Odmówienie podjęcia sprawy "popiwku"	str. 225
b/ Podatek od nieruchomości (uboczne skutki "przekwalifikowania podatkowego" właścicieli zabudowań)	str. 225
c/ Podatek wyrównawczy (kumulacja wypłat przy wypłacie zagranicznych rent i emerytur)	str. 225

d/ Zmiany zasad stosowania ulg z tytułu dzieci pobierających świadczenia rentowe	str. 226
e/ Problemy na tle podatku od spadku i darowizn (wadliwość tabeli podatkowej)	str. 226
f/ Zasady zwolnień od płacenia podatku obrotowego granicznego	str. 226
B. Cła	str. 227
a/ Wadliwy sposób wprowadzenia nowych cel: bez przepisów przejściowych, z dnia na dzień, wbrew obietnicy niezmienniania cel	str. 227
b/ Sprawa cel za samochód sprowadzony z zagranicy a zakupiony za pieniądze uzyskane z ubezpieczenia w związku z wypadkiem (zniszczenie samochodu)	str. 228
C. Obligacje i akcje Skarbu Państwa (nierzetelność praktyki, zła informacja naruszająca zaufanie klientów)	str. 228
V. REAKCJE NA DZIAŁANIA R.P.O.	str. 230
1. Ogólne tendencje (nieumiejętność pracy organizatorskiej, bezradność w sytuacjach, gdy nie można zastosować władczych środków działania, nieumiejętność skoordynowania działań kilku podmiotów, gdy jest to niezbędne dla załatwienia sprawy, tendencje do załatwiania konkretnych spraw "po" zmianach w systemie politycznym i gospodarczym, opór wobec niekonwencjonalnych środków działania, wybiegi w celu uchylecia się od rozstrzygnięcia)..	str. 230
2. Nieumiejętność pracy organizatorskiej	str. 230
a/ Nieelastyczność administracji nie umiejącej stosować środków innych niż władcze	str. 231
b/ Nieumiejętność skoordynowania swych przedsięwzięć z aktywnością innego (innych) resortu	str. 237

3. Oportunizm decyzyjny	str. 241
a/ Zapaści wyborcze	str. 242
b/ Oczekiwanie na zmiany ustawy jako pretekst do niedziałania nawet tam, gdzie to możliwe ...	str. 242
c/ Powoływanie się na niemożność faktyczną	str. 245
d/ Układanie biegu spraw w sposób najdogodniejszy dla instytucji a nie dla obywateli	str. 247
e/ Instrumentalno-oportunistyczny stosunek do prawa	str. 251
4. Niekonwencjonalne środki działania (przykłady, tendencje, trudności)	str. 254
5. Przykłady negatywnych, błędnych reakcji	str. 259
a/ Milczenie	str. 260
b/ Techniki przeciągania zbadania lub wyjaśnie- nia sprawy	str. 261
c/ Wskazywanie innego organu jako właściwego do załatwienia sprawy	str. 266
d/ Załatwienie sprawy "po kawałku"	str. 267
e/ Uporczywe podtrzymywanie zajętego pierwotnie stanowiska w miejsce sprawdzenia stanu fa- ktycznego lub prawnego	str. 268
f/ Wprowadzanie w błąd	str. 270

VI. KONKLUZJE

1. Kryzys ekonomiczny i konsekwencje zwrotu ku go- spodarce rynkowej ciążą wyraźnie nad kwestiami ochrony praw obywatelskich	str. 273
2. Trwałość postaw legalizmu biurokratycznego	str. 273
3. Brak "feed back" między częściami aparatu państwo- wego, co obywatel odbiera jako chaos godzący w jego interesy	str. 273
4. Powierzchowne i nieprzemyślane działania legisla- cyjne (naruszenie zasady zaufania)	str. 274

5. Konieczność odrzucenia pokusy rezygnacji z zasad państwa prawa (niebezpieczeństwo płynące z instrumentalnego traktowania prawa; jego polityzacji; problem kreatywności w stosowaniu prawa jako narzędzia ulepszenia prawa "dawnego"; problem finansowy - eliminacja stosowania niesprawiedliwego prawa w przeszłości str. 274
6. Konieczność przewycięzenia nihilizmu prawnego. Działania r.p.o. na rzecz promocji standardów rzetelnego prawa str. 276
- ANEKS: Wnioski r.p.o. do TK, pytania prawne, rewizje nadzwyczajne - w okresie kadencji str. I-X

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. DANE PODSTAWOWE

	<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
a/ Liczba wniosków	16.581	18.114	17.895	44.936
listów	22.340	22.764	29.031	52.867

UWAGA: 1/ nie każdy list jest wnioskiem w rozumieniu ustawy o r.p.o.

2/ w danych o wpływie wniosków nie są ujęte sprawy podjęte, załatwione w trybie pilnym telexem lub telefonicznie (dotyczy to spraw załatwianych przez Zespół ds funkcjonowania zakładów karnych).

Odpowiada się na każdy list. Listów na które nie zdążono odpowiedzieć - jest na koniec okresu sprawozdawczego ok. 900 (Nie należy tej liczby utożsamiać ze sprawami "w toku", prowadzonymi - niejednokrotnie dość długo - przez r.p.o.).

b/ Personel

	<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
Ogólna liczba etatów	81	78	75	55 ¹ / ₂
	(99 os.)	(92 os.)	(85 os.)	(63 os.)
Personel analityczny	51	46	39 ¹ / ₂	32 ³ / ₄
	(58 os.)	(58 os.)	(48 os.)	(39 os.)
Personel biurowy (biuro nieskomputeryzowane).....	30	32	35 ¹ / ₂	22 ¹ / ₂
	(41 os.)	(34 os.)	(37 os.)	(24 os.)

Dane porównawcze (Ombudsman Office Profile 1982 r.)

Szwecja	liczba spraw.....	3.456	52 etaty
Francja	"- "- 4.316	88 etatów
Hiszpania (1988 r.)	"- "- 13.797	91 etatów

2. SPRAWY INDYWIDUALNE

a/ rejestracja spraw prowadzona jest na bieżąco. Zaległości (sprawy w których nie zdążono podjąć działań, sprawy "leżące" wynoszą ok. 900.

b/ około 54% spraw w pierwszym czytaniu kwalifikuje się jako ewidentnie nie dotyczące kompetencji r.p.o. Po dokładniejszej analizie odsetek ten rośnie do 80%

UWAGA: w związku z pracą bez zaległości obecnie więcej wniosków kieruje się do decyzji o dalszym biegu do analizy merytorycznej w Zespołach

c/ w 1991 r. podjęto 3.760 spraw indywidualnych (tj. zajęto się ich bliższą analizą z uwagi na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich, nie kwalifikując ich "od ręki" jako nie dotyczących kompetencji r.p.o.

d/ spośród spraw indywidualnych podjęto do prowadzenia:

	<u>1991</u>	<u>1990</u>	<u>1989</u>	<u>1988</u>
- zakończono postępowanie	1.983	3.748	3.311	1.015
- podjęto do prowadzenia	3.760	4.838	4.101	3.286
- w toku jest	5.928			

UWAGA: dane odnoszą się tylko do spraw należących do właściwości r.p.o., tj. nasuwających podejrzenia co do istnienia na ich tle naruszenia praw obywatelskich.

e/ oczywiście na inne sprawy ("nierzecznikowskie") w liczbie 9.120 udzielono odpowiedzi i wyjaśnień

f/ spośród 1.983 spraw prowadzonych indywidualnie i zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne - w 22,7%
- negatywne
 - w tym z uwagi na to, że zarzut nie potwierdził się - w 61,4%
 - ze względów obiektywnych (upływ czasu, brak dowodów) - w 6%
 - nieodwracalność skutków prawnych - w 0,2%
 - dezaktualizacja sprawy - w 9,3%

3. TEMATYCZNY ROZKŁAD WNIOSKÓW Z PODZIAŁEM NA ZESPOŁY BIURA (we wpływie).

	<u>1991</u>	<u>1990</u>
Zespół I (Prawa i wolności konstytucyjne, paszporty, <u>wojsko</u> , zrzeszanie się, samorzady, nauka i kultura)	3,7%	3,9%
Zespół II (Wymiar sprawiedliwości, policja, postępowanie przygotowawcze)	5,8%	4,8%
Zespół III (Prawo pracy, ubezpieczenie społeczne)	8,2%	6,3%
Zespół IV (Rewindykacje historyczne, ochrona środowiska, gospodarka gruntami)		
Zespół V (Mieszkania, gospodarka komunalna)	4,5%	4,5%
Zespół VI (Sprawy gospodarcze, podatki, bankowe, ubezpieczeniowe)	5,6%	3,4%
Zespół IX (Sprawy zakładów karnych)	11,5%	10,4%
Zespół XII (Sprawy nierzecznikowskie - tak kwalifikowane w pierwszym czytaniu)	54,3%	61,0%

III Skoczka

a/ Za sprawy "nierzecznikowskie" uważa się:

- prośby o pomoc życiową, dostarczenie pieniędzy, mieszkania itd. interwencja na rzecz korzystnego rozstrzygnięcia sądowego czy administracyjnego, bez związku z naruszeniem praw obywatelskich,
- prośby o poparcie o charakterze lobbystycznym, apele i protesty polityczne,

- żądania, aby r.p.o. ukształtował w proponowany przez piszącego sposób założenia polityki gospodarczej, socjalnej, ligislacyjnej,
- rewindykacje historyczne nie wykazujące faktów naruszenia prawa (np. żądanie obalenia reformy rolnej, orzeczonych w ciągu 45-lecia powojennego wywłaszczeń),
- "dyskusja obywatelska" na różne tematy, zwłaszcza w związku z projektami zmian w prawie i różnymi zdarzeniami o charakterze politycznym lub społecznym,
- żądanie "poparcia" w sprawach prywatnych (spadkowe, sąsiedzkie, zasiedzenia, rozgraniczenia, podział majątku, rozwody itp.),
- wnioski dotyczące działalności państw obcych (odszkodowania od Niemiec i ZSRR, odmowy wiz).

Cechą wspólną jest tu brak wykazania naruszenia prawa obywatelskiego, a nawet prawa w ogóle. (Często wiąże się z utożsamianiem interesu wnioskodawcy i prawa obywatelskiego).

b/ wnioski indywidualne, odnoszące się do spraw już wcześniej podjętych lub prowadzonych przez r.p.o. w płaszczyźnie generalnej (indywidualne działanie byłoby wtedy bezskuteczne).

4. DZIAŁANIA R.P.O. O CHARAKTERZE OGÓLNYM (SYSTEMOWYM).

A. wystąpienia (art. 14 ust. 1 ustawy o r.p.o.)

- | | |
|---|-------|
| - kwestionujące praktykę | - 136 |
| - kwestionujące rozwiązania ustawowe | - 28 |
| - kwestionujące akt normatywny niższego rzędu | - 60 |

Ogółem: - 424

UWAGA: niektóre wystąpienia dotyczą kilku zarzutów. Uderza rosnąca liczba wystąpień powtarzanych (oporność adresata, zapominanie o przyrzeczeniach zmiany praktyki).

B. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

- rozpoznane w 1991 r. (złożone dawniej)

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Czas oczekiwania	Charakter	Przedmiot wniosku (problematyka)	Orzeczenie
60038/90/VI	14.08.90	5.02.91	5 mies.	K/K	materia ustawowa - regulacja obciążeń obywateli nie ustawa, (opłaty lokalne)	umorzenie
66885/90/I	16.08.90	29.01.91	5 mies.	K/K	instrukcja kształtująca prawa obywateli, równość (religia w szkołach)	oddalenie
12/90/VI	20.08.90	4.12.90	3 mies.	K/K	ochrona własności, pacta servanda sunt - zakres ingerencji ustawodawcy (przedpłaty samochodowe)	oddalenie
67161/90/I	28.08.90.	29.01.91	5 mies.	K/K	instrukcja kształtująca prawa obywat., równość (religia - niekatolicka)	oddalenie
62965/90/I	10.09.90	15.01.91	4 mies.	K/U	zakres upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (wydawanie orzeczeń o dopuszczalności aborcji)	oddalenie
60469/90/III	10.09.90	30.07.91	10 mies.	K/U	dyskryminacja kobiet i mężczyzn (ulgi przejazdowe)	umorzenie
48103/90/IV	12.10.90	20.02.91	4 mies.	W	(sprzedaż nieruchomości PFZ)	oddalenie
- złożone w 1991 r.						
69589/90/VI	11.12.90	9.04.91	4 mies.	K/U	równość gospodarcza, kształtowanie aktami wykonawczymi sytuacji obywateli (obróty dewizami-kwalifikacje)	cz.uwzgl.
66477/90/III	5.02.91	25.09.91	7 mies.	W	sprawiedliwość proceduralna, "chowanie się" decydenta za opinię ciała społ. w miejsce samodzielnej decyzji (odwołania dyrektorów szkół)	uwzgl.
18204/90/V	15.02.91	28.05.91	3 mies.	K/K	ochrona własności, proporcjonalność ciężarów (mieszkania dla funkcji. UOP i Policji)	uwzgl.
73012/91/I	25.02.91	24.04.91	2 mies.	K/U	stabilność decyzji administracyjnych, nie-dopuszczalność kształtowania sytuacji obywateli aktami nieustawowymi (jedyni żywiciiele - odroczenia)	bez biegu ¹⁾
63272/90/II	28.02.91	6.11.91	8 mies.	W	pewność prawa (sędziowie - powrót na stanowiska)	uwzgl.
72645/91/III	8.04.91	26.06.91	2 mies.	W	prawa nabyte emerytów - "refleksowe" działania zmian niezamierzonych (urzędnicy-emeryci: ulgi kolejowe)	uwzgl.
61833/90/VI	7.05.91		nierozpozn.	W	ochrona własności (opłaty za przyłączenie do sieci energetycznej)	nierozpoz.

77398/91/VI	20.05.91	27.10.91	5 mies.	W	(ulgi dla kombatantów)	uwzgl.
78269/91/I	18.06.91	24.09.91	3 mies.	K/K	dyskryminacja kobiet (w szkolnictwie wyższym)	uwzgl.
69504/90/III	6.08.91	23.10.91	2 mies.	W	kognicja TK w zakresie wykładni rozporządzeń (ulgi dla administracji służby zdrowia)	odm.rozp.
72768/91/III	4.09.91		nierozpozn.	K/K, P	wniosek (wspólny z Prezesem NSA) precedensowy: kognicja TK w zakresie kontroli zgodności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym - Paktami Praw (Straż Graniczna - sądowe dochodzenie roszczeń)	nierozpoz.
87488/91/I	16.09.91	25.09.91	9 dni	W	(ordynacja wyborcza)	uwzgl.
83823/91/V	26.09.91		nierozpozn.	K/K	ochrona własności, proporcjonalność ciężarów (mieszkania dla funkcyj.Straż Gran.)	nierozpoz.
90359/91/VI	8.10.91		nierozpozn.	K/U,K	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (zwolnienia od podatku obrotowego samochodów dla inwalidów)	nierozpoz.
75400/90/VI	8.10.91		nierozpozn.	W	zasada zaufania w stosunkach między obywat. i administracją, stabilność stosunków ustanowionych ostateczną decyzją administr. (garaże)	nierozpoz.
86604/91/VI	17.10.91		nierozpozn.	K/U,K	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (podatek od wzrostu wynagrodzeń)	nierozpoz.
74666/91/III 75009/91/III	7.11.91		nierozpozn.	K/K	równość (dodatek za pracę przymusową w emeryturach i rentach rolniczych)	nierozpoz.
90858/91/IV	12.11.91		nierozpozn.	W	zakres rewindykacji (nieruchomości skonfiskowane w okresie zaborów)	nierozpoz.
90180/91/I	13.11.91		nierozpozn.	K/K	dyskryminacja płci (zasiek opiekuńczy)	nierozpoz.
91460/91/VI	19.11.91		nierozpozn.	K/K,P	ograniczenie prawa do pracy, sposób zmiany praw nabytych (emerytury)	nierozpoz.

Objaśnienia

- 1) TK postanowił nie nadawać wnioskowi dalszego biegu ze względu na brak uprawnień Rzecznika do występowania o stwierdzenie zgodności z Konstytucją lub ustawą aktów normatywnych dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych oraz niemożność podjęcia postępowania z własnej inicjatywy.
TK zasygnalizował kwestię Prezydium Sejmu.

Charakter wniosku: K/K - zgodność z Konstytucją
K/U - zgodność z ustawą
K/P - zgodność z Paktami Praw Politycznych
W - wykładnia

a/ Składanie wniosków do TK inspirowane jest dwiema (jednocześnie występującymi) przesłankami:

- zastrzeżeniami co do konstytucyjności konkretnych, zaskarżonych aktów (przy czym zawsze bez wyjątku u podstaw wniosku leżą sprawy indywidualne, niejednokrotnie kilkadziesiąt; zdarzają się wnioski oparte na wypadku jednostkowym),
- zamiarem rozstrzygnięcia kwestii precedensowej (najczęściej co do zakresu kognicji TK). Tak w sprawach RPO/73012/91/I (możliwość rozpatrywania przez TK spraw z zakresu obronności), RPO/69504/90/III (możliwość dokonywania wiążącej wykładni rozporządzeń), RPO/72768/91/III (zarzut niekonstytucyjności ustawy oparty na sprzeczności z prawem międzynarodowym), RPO/90180/91/I (próba wylansowania wykładni TK co do czasowego zakresu kognicji TK). We wskazanych wypadkach, nawet w razie nieuwzględnienia wniosku r.p.o. osiąga pożądaną efekt: postawienie problemu, jego analiza oraz weryfikacja, informacja o ewentualnych tendencjach TK, a także o zakresie jego kreatywności. Jest to przydatne w dalszych działaniach r.p.o.

b/ TK niezbyt chętnie podejmuje sprawy związane z wykładnią prawa. W tym zakresie powoduje to jednak tolerowanie rozbieżnej geograficznie i historycznie praktyki godzącej w prawa obywateli bez możliwości jej skorygowania (r.p.o. stara się kierować do TK wnioski o wykładnię w sprawach nie podlegających sądom, gdzie nie można w inny sposób wymusić zmiany praktyki egzekutywy) - por. np. RPO/69504/90/III. Jednakże - ponieważ (w tej ostatniej sprawie) TK wyraźnie wskazywał ewentualność skierowania sprawy w drodze pytania prawnego (mimo braku spraw tego typu w orzecznictwie); r.p.o. skorzystał z tej sugestii i skierował stosowne pytanie prawne

do SN (brak jeszcze rozstrzygnięcia). W takim wypadku - mimo braku rozstrzygnięcia konkretnego problemu ujawnia się instrumentalna luka w prawie i zakres gotowości poszczególnych organów do jej wypełniania.

c/ Wnioski o dokonanie wykładni wykazują pewną chwiejność poglądów TK co do dopuszczalnych metod wykładni (RPO/48103/90/IV - W 5190: gdzie uznano niedopuszczalność - z uwagi na prawotwórczy charakter - wykładni systemowej, podczas gdy w sprawie RPO/87488/91/I - W 6/91 aprobowano wykładnię derogacyjną).

C. Wnioski o zadanie pytania prawnego SN

złożono: - 10

Wnioski dotyczyły:

- RPO/1335/88/IV - zakres podmiotowy uprawnień do ekwiwalentu za mienie zabużańskie.
- RPO/65538/90/IV - sprzedaż nieruchomości: związanie organów gminy decyzją organu administracji terenowej (cena, obowiązek zawarcia umowy notarialnej).
- RPO/48220/90/VI - dopuszczalność jednostronnej zmiany przez banki umowy rachunku bankowego.
- RPO/72475/91/I - reguły liczenia terminu do złożenia protestu w związku z wyborami prezydenckimi.
- RPO/6955/91/V - dopuszczalność eksmisji przy cofnięciu przydziału mieszkania funkcyjnego w okresie oczekiwania na lokal zamienny
- RPO/70797/90/III - zakres podmiotowy ustawy o kombatantach (z 24.01.1991 r.).
- RPO/83367/91/VI - przysługiwanie roszczeń związanych z budową garażu na gruncie spółdzielczym ze środków własnych.

- RPO/72595/91/III - skutki prawne naruszenia przez zakład pracy przepisów o trybie wydawania opinii o pracy.
- RPO/70351/91/VI - zmiana wysokości rent i ubezpieczeń wypłacanych przez PZU przy zmianie siły nabywczej pieniądza.
- RPO/69504/90/III - prawo do ulg kolejowych pracowników administracyjnych służby zdrowia.

Do czasu noweli ustawy o r.p.o. z dnia 24 sierpnia 1991r. rzecznik nie miał uprawnień zadawania pytań SN. Zwracał się w tej sprawie do I Prezesa SN.

W tej kwestii zarysowała się charakterystyczna sprzeczność interesów. R.p.o. wcześniej niż sądy styka się z praktycznym problemem (do SN sprawa trafia nieraz po upływie dwóch lat po pojawieniu się kwestii spornej w obrocie). W związku z tą okolicznością i w związku z drastycznym wzrostem kosztów sądowych, r.p.o. jest zainteresowany w "odgórnym" wywołaniu wykładni SN poprzez zadanie pytania prawnego, zamiast wyczekiwać i ryzykować czas i pieniądze obywateli na "normalne", w drodze wielu pojedynczych procesów o niepewnym wyniku wykształcenie wiążącej praktyki SN.

Natomiast SN jest wstrzemięźliwy w zakresie podejmowania przez składy powiększone zagadnień, które jeszcze nie zdążyły trafić do SN. (Por. wymiana korespondencji z I Prezesem SN RPO/70351/91/VI, RPO/83367/91/VI). Powstaje charakterystyczny pat proceduralny: TK chętniej widziałby, aby r.p.o. przekazywał wnioski o wykładnię w formie pytań prawnych do SN lub oczekiwał na działalność ustawodawcy, SN zaś chętniej widziałby ograniczenie pytań prawnych do zagadnień wątpliwych na tle orzecznictwa, nie zaś obrotu pozasądowego.

R.p.o. z rozczarowaniem notuje niechęć TK do wniosków o wykładnię oraz SN do pytań prawnych r.p.o., zadawanych na podstawie znajomości praktyki pozasądowej, która jeszcze do sądów nie trafiła.

W sytuacji, gdy i TK i SN (trafnie zreszta) krytykują istnienie prawa pochodzącego z okresu PRL, nieadekwatnego do wymagań współ-

czesnych, i gdy proponuje się (wypowiedzi sędziów TK i I Prezesa SN) akciologizację prawa (sięgnięcie do "ius") niezrozumiała jest występująca w praktyce wstrzemięźliwość w wykorzystaniu adaptacyjnych możliwości prawa.

5. REWIZJE NADZWYCZAJNE

Ogółem wpłynęły 952 wnioski, w tym 439 w sprawach karnych (w tym wnioski rehabilitacyjne).

Wniesiono - 60 (33 - karne, 15 - prawo pracy, 9 - cywilne,
3 - administracyjne)

uwzględniono - 22

oddalono - 8

w toku - 30

w toku rozpatrywania jest jeszcze 1 wniosek r.p.o. wniesiony w 1990 roku.

Wnosząc rewizje nadzwyczajne r.p.o. kieruje się zasadą legalizmu (nie oportunistycznym). Szczególnie szeroko zasadę tę przyjmuje się dla spraw karnych.

W rewizjach z innych działów prawa preferuje się sprawy dające okazję do rozstrzygnięć predeedensowych, odbiegających od "zastanej" wykładni prawa.

Odnotować należy fakt akceptacji przez SN prezentowania przez r.p.o. w rewizjach nadzwyczajnych jako ich podstawy naruszeń przepisów Konstytucji oraz wiążących Polskę Paków Praw Człowieka. Zdaniem r.p.o. tego rodzaju odniesienia mogą przyczynić się do właściwej aksjologizacji prawa (por. RPO/68465/91/II, RPO/39719/90/II, RPO/72595/91/III).

6. WNIOSKI O UCHYLENIE ORZECZENIA KOLEGIÓW ds WYKROCZEŃ:

- wniesiono - 3

- uwzględniono - 2

- oddalono - 0

- w toku - 1

II. ZASADY DZIAŁANIA R.P.O.

1. ZASADY USTAWOWE I USTROJOWE

- a/ R.p.o. jest szczególnym organem kontrolnym. Nie zastępuje sądów i organów administracji. Nie "załatwia" za nie spraw leżących w ich kompetencjach, nie substytuuje ich działania.
- b/ Kompetencje r.p.o. dotyczą tylko sytuacji, gdzie doszło do naruszenia praw, i to praw obywatelskich. Eliminuje to z zakresu działania r.p.o. sytuacje, gdy:
- wprawdzie dochodzi do naruszenia praw, ale nie są to prawa obywatelskie, a także gdzie
 - dochodzi do naruszenia interesu, a nie prawa obywatela (przegrana w sporze spadkowym, majątkowym, rodzinnym, gdy nie ma "równoległego" naruszenia prawa obywatelskiego, niepowodzenie starań o koncesje, mieszkanie, niekorzystny przebieg sprawy podatkowej itp.).
- c/ R.p.o. nie jest lobbysta partii politycznych, związków zawodowych, ruchów społecznych czy grup interesów (które n.b. często zwracają się doń żądając poparcia jakichś własnych działań lub zgłaszanych protestów).
- d/ R.p.o. nie pełni tej samej roli co mass-media. Różnica dotyczy przyczyn krytyki określonych zjawisk (media - subiektywne przekonanie dziennikarza do jakiejś tezy lub ideologii; r.p.o. - naruszenia praw obywatelskich) oraz środków działania (media: publiczne przedstawianie krytyki w mass-mediach; r.p.o. - środki wskazane w art. 12, 14 i 17 ustawy o r.p.o. i - ewentualnie - poinformowanie publiczne o zastosowanych środkach).
- e/ Środki r.p.o. mają w przeważającej mierze działania perswazyjne (wystąpienia) i inicjacyjno - proceduralne (rewizje,

wnioski do TK, pytania prawne). Niedy r.p.o. nie działa władczo (nie "każe czegoś" i nie "karze kogoś").

f/ R.p.o. nie ma inicjatywy legislacyjnej nie deroguje przepisów prawa ani nie "zawiesza" ich działania wobec jednostki lub abstrakcyjnie.

Nie angażuje się jako lobbysta w walkę o zmianę przepisów prowadzoną przez grupy interesów.

g/ R.p.o. działa apolitycznie. Oczywiście, jego działania mają polityczny efekt - jednakże jest to skutek refleksowy, uboczny. Nigdy też wzgląd na politykę nie decyduje o tym, czy jakąś sprawę podjąć, czy nie podejmować.

2. ZASADY PRAKTYCZNE

a/ W sprawach rewizji nadzwyczajnych, niezależnie od przesłanki wskazanej pod pkt 1.b/ stosuje się zasady subsydiarności (uprzednie zwrócenie się zainteresowanego do Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego)).

b/ W sprawach wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i pytań prawnych do SN, r.p.o. kieruje się zasadami wskazanymi wyżej w pkt I 4 B oraz I 4 C.

c/ R.p.o. odpowiada na każdy list, nawet jeżeli nie jest to wniosek w rozumieniu przepisów ustawy o r.p.o. lub gdy list nie dotyczy kompetencji Rzecznika, jest niejasny i chaotyczny. Ma to znaczenie wychowawcze, umacnia "przejrzystość" urzędu (ponieważ podaje się krótkie wyjaśnienia, dlaczego sprawy się nie podejmuje, wyjaśnia praktyczne skutki zakazu naruszania np. niezawisłości sędziowskiej czy zasady podziału władz, wyjaśnia np. uniwersalny charakter instytucji dawności itd.). Oczywiście nie należy utożsamiać "odpowiedzi na list" z "podejęciem i prowadzeniem sprawy przez r.p.o.". Zaznaczyć należy,

że (podobnie inni ombudsmeni) r.p.o. nie ma obowiązku podejmowania każdej sprawy doń kierowanej; jest to oczywiste w sytuacji, gdy kieruje się doń wiele spraw "nierzecznikowskich" i błahych (np. pogryzienie przez psa, kłótnie w miejscu pracy, nieporozumienia rodzinne itp.).

Zasada odpowiadania na każdy list jest działaniem mającym na celu przełamanie pro domo sua skutków braku feed-back w naszym życiu społecznym. (Por. konkluzje sprawozdania r.p.o. za 1990 r.). Chodzi o wytworzenie w obywatelach poczucia, że się ich traktuje poważnie i partnersko, nawet jeżeli się odmawia ich żądaniom jako nieuzasadnionym, niemożliwym do spełnienia lub źle adresowanym.

- d/ Przewyciężanie zaległości w korespondencji (co miało swe źródła w zalewie spraw z pierwszego okresu działania) powoduje stopniowe większe przekazywanie do opracowywania merytorycznym zespołom odpowiedzi tych nawet, które dotyczą spraw ewidentnie nierzecznikowskich, lecz wykazujących masowe, powtarzalne błędy, niezrozumienie zasad prawa i jego mechanizmów. Pozwala to na wznowienie edukacyjnego oddziaływania r.p.o., ponieważ chodzi niejednokrotnie o bardzo wypracowane i skomplikowane analizy prawne (zwłaszcza z zakresu spraw nieruchomości i rolnictwa). Te "wzorowe" odpowiedzi są też udostępniane prasie, aby mogła upowszechnić kulturę prawną. (Por. przykładowo Biuletyn RPO nr 3/1991, poz. 153).
- e/ Impulsem do podjęcia sprawy przez r.p.o. jest zawsze konkretny indywidualny wypadek. Jeżeli naruszenie praw obywatelskich da się usunąć w trybie interwencji indywidualnej - podejmuje się tylko ją. Jeżeli (sytuacja częstsza) w sprawie zachodzi błąd systemowy (w prawie, w praktyce) godzący w większość obywateli - podejmuje się także działania o charakterze generalnym (art. 14 ustawy o r.p.o.). Bywa tak, że oba wątki prowadzone są jednocześnie (przy czym zakończenie jednego następuje wcześniej, a drugiego później). Różny (z punktu widzenia pro-

wadzenia) jest los obu wątków. Najtrudniejsze jest doprowadzenie do satysfakcji indywidualnej w sprawach, które mają swe źródło przed pomyślnym zakończeniem wątku generalnego.

f/ R.p.o. przywiązuje wielką wagę do promocji praw człowieka (w kontaktach z TK, sądami, administracją). Dotyczy to wykorzystywania argumentacji opartej na aktach wspólnot europejskich oraz Paktach Praw Człowieka we wnioskach, rewizjach, wystąpieniach. Upowszechnia to znajomość standardów europejskich.

g/ Działalność na rzecz kultury prawnej przejawia się w:

- silnej pedagogizacji odpowiedzi (nawet odmawiających podjęcia sprawy) co do treści, oraz dbałości o przystępność wywodu (forma);
- nie zostawianiu listów (także polemicznych i powtórnych) bez odpowiedzi. Po dwukrotnej wymianie tych samych argumentów stosowana jest formuła "dalsza korespondencja pozostanie bez odpowiedzi"; (por. też wyżej lit. c i d);
- dbałość o "transparentność" urzędu (comiesięczna Informacja dla mediów, z wyraźną ekspozycją "dalszych ciągów" działań r.p.o.), konsekwentne reagowanie na wyrażane w mass-mediach wątpliwości dlaczego r.p.o. w konkretnych wypadkach zachował się tak a nie inaczej (nie chodzi tu nawet tylko o klasyczne sprostowania błędnych informacji, lecz o eksplikację motywów działań: "dlaczego"), wydawanie "Biuletynów RPO" - zbiorów dokumentów rzecznika (wystąpienia, wnioski, rewizje in extenso);
- popularyzacja rzetelnych standardów prawnych w prasie (cotygodniowy felieton r.p.o. w Rzeczypospolitej), szerokie udostępnianie materiałów prasie (edukacja samej prasy), audycje w TV.

III. NOWE TENDENCJE (WPLYW, SPOSÓB REAGOWANIA ADRESATÓW)

1. Korespondencja kierowana do r.p.o. nie jest (wymaga to ciągłego przypominania) zwierciadłem społecznym; do r.p.o. piszą tylko nieszczęśliwi lub domagający się czegoś. Jest to więc odbicie frustracji i oczekiwań.

2. Tendencje wzrostu wykazuje korespondencja dotycząca następstw zmian gospodarczych.

a/ W 1991 r. pojawiły się listy drobnych przedsiębiorców, którzy stoja u progu bankructwa lub zbankrutowali (pętla kredytowa, nietrafienie w koniunkturę). Oczekują oni pomocy: od r.p.o. lub od innych agend państwowych. Oczekiwania te są dyktowane niezrozumieniem i brakiem akceptacji choćby tylko w płaszczyźnie indywidualnej ("dlaczego mnie to spotyka?") reguł gry rynkowej. W tej grupie budzi niepokój duża grupa przedsiębiorców dotkniętych zmianą "z dnia na dzień", bez odpowiednich przepisów przejściowych (regulujących sprawę dla transakcji w toku) nowych przepisów celnych.

b/ Wyraźnie wzrosła liczba listów bedacych odbiciem niepokoju związanego z utrata bezpieczeństwa społecznego. Wskazać tu można: utratę i zagrożenie utraty pracy; zagrożenie utraty mieszkania - np. zakładowego lub kwaterunkowego w domu prywatnym, niemożliwością uzyskania mieszkania spółdzielczego z uwagi na drożyznę i pętlę kredytową; zagrożenie brakiem stabilizacji reguł gry w odniesieniu do rent i emerytur; odpłatność leków i w wielu wypadkach świadczeń oświatowych. Listy te zdradzają brak akceptacji nowych reguł gry, ale i brak dostatecznej pracy informacyjnej, bałagan, fragmentaryczność i niezdecydowanie przy wprowadzaniu nowych aktów prawnych dotyczących wskazanych wyżej kwestii, (skandaliczny sposób wprowadzania odpłatności leków) co jest odbierane jak arogancja władzy ("robią co chcą"). Dlatego błędne jest redukovanie aspiracji społeczeństwa tylko do czysto ekonomicznego aspektu dokonywanych zmian.

Korespondencja wyraźnie wykazuje bowiem rozżalenie wynikające ze sposobu potraktowania (lekceważące, nieobywatelskie: "wszystko o nas - bez nas"), a nie tylko rozczarowanie i strach spadkiem poziomu życia.

Z kolei to ostatnie zjawisko powoduje, iż zgłasza się (zwłaszcza w zakresie rewindykacji historycznych oraz roszczeń pracowniczo-socjalnych) pretensje dotyczące zdarzeń niezwykle odległych w czasie, dotyczących obiektywnie drobnych uszczerbków albo błahych (obiektywnie) uchybień, w nadziei uzyskania choćby najdrobniejszej (subiektywnie doniosłej) gratyfikacji.

W tych grupach spraw reakcje r.p.o. sprowadzają się do wyjaśnienia jego własnej roli (r.p.o. podobnie jak inni ombudsmeni nie ma prawa kształtowania i ingerencji w politykę gospodarczą i społeczną); prostowania mylnych przekonań na temat tego, co dozwolone (legalne, konstytucyjne), a co nie (np. powszechne jest przekonanie - nietrafne - że "państwo nie może zabrać tego, co kiedyś przyznało"; przy czym motywuje się to przekonanie zakazem retroaktywności prawa (!), co jest oczywiście nieprawdziwe); podawania informacji na temat tego, co r.p.o. zrobił lub robi w danej sprawie (wniosek do TK, wystąpienia - do kogo i o co).

3. W sprawach rewindykacji historycznych obserwuje się (obok zgłaszania roszczeń sygnalizowanych już w kolejnych sprawozdaniach r.p.o.) wyraźne zniecierpliwienie powolnością podejmowania decyzji reprivatyzacyjnych (np. sprawy gruntów warszawskich czy mienia zabużańskiego, które w ciągu czteroletniej kadencji r.p.o. nie doczekały się opracowania miarodajnej i porządnie wdrażanej koncepcji), niechęcią do działań, które są możliwe już obecnie i czekanie na generalne rozwiązania; np. zwrot drobnych zakładów rzemieślniczych i przemysłowych przejętych na własność państwa decyzjami administracyjnymi wydanymi z naruszeniem prawa. Decyzje te podlegają uchyleniu w każdym czasie. Jednakże organy administracji nie chcą ich podejmować z oportunistycznym (trud poszukiwania a i prowadzenia pracochłonnego i trudnego postępowania); wolą zasła-

niać się oczekiwaniem na generalną zmianę prawa, co spowoduje, że problem "załatwi się sam". W wielu przypadkach to oczekiwanie trwa od czterech lat. W międzyczasie obiekty, które mogłyby być reprivatyzowane niszczeją lub przechodzą w trzecie ręce.

Obstrukcja organów administracji jest wyraźnie dostrzegalna i rażąca. Z kolei orzecznictwo sądowe w rozważanym zakresie rozszerzyło proceduralne gwarancje dla praw obywateli, umożliwiając zaskarżenie do NSA nawet decyzji wydanych w pierwszej instancji przed datą powołania NSA, co dotychczas uważano za niedopuszczalne (Por. 14 czerwca 1991, III AZP 2/91).

4. Niepokój budzi utrzymująca się, a nawet większa liczba spraw, gdzie źródłem uszczerbku dla praw obywatelskich jest wadliwe rozwiązanie systemowe, a nie dyskryminacyjne traktowanie konkretnej osoby. Wiąże się to z fatalnym poziomem legislacji, a także nader merkantylnym nastawieniem administracji (tak rządowej, jak samorządowej), wprowadzającej rozmaite opłaty o wątpliwej podstawie prawnej, podwyższającej świadczenia w krótkich odstępach czasu, czy niezdolnej do jasnego i rzetelnego wyjaśnienia pewnych praktyk tego typu.

Przy tego rodzaju naruszeniach praw obywatelskich działanie r.p.o. jest mozolne (np. przeprowadzenie uchylenia jakiegoś aktu poprzez TK to sprawa wielu miesięcy i to samo dotyczy postępowania antymonopolowego, czy działań na rzecz wykorzenia praktyk, których brakowi legalności, a nawet czasem istnieniu, administracja po prostu zaprzecza).

5. Zjawiskiem groźnym, któremu r.p.o. nie może przeciwdziałać jest faktyczne (nie prawne) oficjalne zrezygnowanie z realizacji prawa, z uwagi na trudności ekonomiczne (wprowadzenia odpłatności leków de facto, to samo w odniesieniu do różnych świadczeń na rzecz oświaty, służby zdrowia itd). Te faktyczne "opodatkowania", warunkujące dostępność do świadczeń, są odbierane nie tylko jako zagrożenie socjalne i ekonomiczne, ale i jako przykład tworzenia w niedemokratyczny i niepraworządny sposób faktów dokonanych.

6. Tendencje wzrostowe ma liczba skarg osób pozbawionych wolności. Wiąże się to jednak nie z pogorszeniem stosunków w zakładach karnych, lecz ze zwiększeniem aspiracji (zreszta na ogół uzasadnionych) osób tam przebywających.

W tej grupie notuje się wzrost skarg mających źródło w braku pracy dla więźniów.

7. Wymiana kadr (policja, oświata, administracja) dostarcza ciągłych przykładów niezrozumienia dla poszanowania rzetelności proceduralnej (lekceważenia konieczności wysłuchania zainteresowanych, podania faktycznych motywów decyzji, zapewnienia rzetelnego odwołania, przykłady "chowania się" organów państwowych za decyzje i opinie ciał społecznych, co jest niedopuszczalne - choć znane z przeszłości). Co gorzej, w oficjalnych wypowiedziach zdarza się prezentowanie postaw "mogę zwolnić - więc zwalniam, nikomu nic do tego, racje polityczne tu wystarczą, o prawo, troszczyć się nie trzeba". Co jest wyrazem rażącego prymitywizmu. R.p.o. otrzymał nawet z resortu spraw wewnętrznych oficjalne przyznanie faktu, iż wymiana kadr w tym resorcie była akcją polityczną, co miało usprawiedliwić niestosowanie zasad prawa "które mogłyby być stosowane".

W sprawach tego typu r.p.o. zarówno w przeszłości, jak i obecnie działa nie "interwencyjnie" (w sensie poparcia konkretnych osób) lecz na rzecz konieczności przestrzegania uczciwych procedur.

Nie muszą być one zresztą wyraźnie regulowane przez prawo; w tym zakresie należy przestrzegać pewnego standardu minimalnego, który nie musi być wyraźnie zapisany w prawie (por. Orz.TK W 1/91 z wniosku r.p.o.).

8. Tendencję zmniejszającą wykazują skargi na kwestie paszportowe, prawo zrzeszania się, zgromadzeń, służbę zastępczą (wojsko), wykroczenia, kwestie rehabilitacyjne.

9. Kolejny raz w 1991 r. objawiło się spowolnienie reakcji administracji wywołane wyborami parlamentarnymi. Było to o tyle kłopotliwe, iż na początku roku kalendarzowego trwały skutki identycznej zapaści spowodowanej wyborami prezydenckimi. Generalnie rzecz biorąc reakcje administracji nie wykazują poprawy w porównaniu do lat ubiegłych.

10. Usamorządowanie administracji i związane z nim ograniczenie możliwości władczo-nakazowego oddziaływania niestety, nie przyniosło zwrotu ku formom organizatorsko-wychowawczym oddziaływania organów centralnych. Systematyczna informacja, kształcenie, instruktaż są po prostu traktowane jako coś przypadkowego i nieistniejącego w codziennym życiu administracji. Brakuje w tym porządku i systematyczności, co wynika najprawdopodobniej z faktu, iż nie rozumie się powinności centrali w organizacji działań tego typu, ani nie docenia ich znaczenia.

11. Zwrot ku w gospodarce rynkowej nadal nie zaowocował zapożyczeniem z państw zachodnich form ochrony słabszych (konsumentów, spółdzielców, najemców). Panuje u nas naiwna (w świetle doświadczeń historycznych innych krajów) wiara, iż "rynek sam wszystko uregułuje".

12. Oczekiwania pod adresem r.p.o. nadal wykazują, iż jest on traktowany jako "advokat indywidualnego interesu" osoby, która doń pisze. Prasa natomiast chętnie przypisuje mu rolę instrumentu nacisku - takiego, jaką odgrywa ona sama. Wyraźne jest też dążenie różnych grup nacisku (związki zawodowe, komitety rozmaitego rodzaju, ugrupowania itd.) aby uczynić z r.p.o. klasycznego lobbystę interesów i programów danej grupy. Nieco mniej agresywnie niż na początku kadencji są przyjmowane wyjaśnienia r.p.o. co do jego własnej roli (niezajmowanie się polityką, w tym także gospodarczą, nieuprawianie lobbizmu). Można chyba wyrazić ostrożny optymizm, iż wiąże się to z pewnym podniesieniem poziomu wiedzy o prawach obywatelskich i środkach ich ochrony.

IV. POSZANOWANIE PRAW OBYWATELSKICH - PODSTAWOWE GRUPY SPRAW

1. AGNOSTYCYZM KONSTITUCYJNY

Agnostycyzm konstytucyjny i także zjawisko dotyczące Paktów Praw Człowieka - sygnalizowane w sprawozdaniach r.p.o. za 1989 i 1990 r. - istnieją nadal. Zarówno - niestety - ustawodawca, jak i administracja czy sądy nie są świadome istnienia (i treści) standardów europejskich, istniejących w różnych sferach, mających swe źródło w różnego typu dokumentach wspólnot europejskich i orzecznictwie Trybunału Europejskiego. Dotyczy to tak zasadniczych kwestii, jak pojęcia równości (a co za tym idzie dyskryminacji) - rozumianego znacznie głębiej niż w Polsce, rzetelnych procedur sądowych i innych, realności ochrony sądowej poszanowania prywatności i prawa do informacji, zakresu ochrony własności itd. itp. Braki w tym zakresie nie są bynajmniej udziałem terenowej administracji czy sądów pierwszej instancji. Systematyczna nauka standardów europejskich, upowszechnienie ich znajomości są zadaniem pilnym. Wskazać należy, iż np. polskie sprawozdania z wykonania powinności płynących z Paktów Praw Człowieka wymagałyby bardziej pogłębionego odniesienia do praktyki i stosowania standardów wynikających z Paktów. Wydaje się, że dotychczasowe sprawozdania nieświadomie ograniczają swój punkt widzenia do relacji o pozytywnych zmianach prawa pisanego, bez relacjonowania praktyki, skutków ubocznych dokonywanych zmian, a także wad wprowadzanego ustawodawstwa i tolerowanej praktyki.

2. PARTIE POLITYCZNE, OBYCZAJ POLITYCZNY

W sprawach politycznych r.p.o. stara się nie działać.

a/ Nie podjęto zatem spraw (kilkanaście listów, tak pro, jak kontra - musiała to być zorganizowana akcja) zmierzających do zaangażowania r.p.o. w konflikt na tle powołania Polskiej Rady Młodzieży. R.p.o. udzielał tu standardowej odpowiedzi (RPO/82702/91/I) "Rzecznik działa tylko w wypadkach naruszenia praw obywatelskich. Nie jest natomiast takim naruszeniem sam fakt prowadzenia walki czy konkurencji politycznej. Nie jest nim także fakt zapraszania czy niezapraszania na posiedzenia organów społecznych konkretnych organizacji. Sprawa należy do obyczaju politycznego. Natomiast rzecznik praw obywatelskich nie może działać jako reprezentant interesów organizacji pominiętych przy przygotowaniu spotkania założycielskiego Polskiej Rady Młodzieży. Zrzeszenie Studentów Polskich nie doznało bowiem naruszenia praw obywatelskich i powinno samo, środkami politycznymi i organizacyjnymi dążyć do swej akceptacji na forum, do którego pragnie należeć".

b/ Nie podjęto (przesyłając do wiadomości Premiera) sprawy (kilka listów, por. np. RPO/72740/91/I) zastrzeżeń co do łączenia funkcji Generalnego Prokuratora (ustawa o prokuraturze zastrzega tu apolityczność) i lidera jednej z partii politycznych. Sprawa jest wątpliwa i być może wymaga interpretacji TK, jednakże r.p.o. sam uchylił się od działania z uwagi na aspekt polityczny, zostawiając pole Prezesowi Rady Ministrów (nie było odpowiedzi).

c/ Nie podjęto sprawy (RPO/89497/91/I), w której Chrześcijańsko-Demokratyczne Stronnictwo Pracy domagało się od r.p.o. politycznych (pozaprawnych i pozakonstytucyjnych) działań na rzecz forsowania zmiany Konstytucji (w kwestii domicylu wybor-

czego). Z tych samych względów (brak naruszenia praw obywatelskich) r.p.o. nie włączył się w akcję zmierzająca do zniesienia tzw. popiwku (RPO/72742/91/VI).

d/ Związki zawodowe (różnych orientacji) kontynuowały znaną z lat ubiegłych praktykę polegającą na zamiarach narzucenia r.p.o. roli wyręczyciela: skłonienia go do realizacji własnych zadań, celów i zamiarów z.z., (ochrona interesów ludzi pracy). Z tego względu r.p.o. nie zaangażował się:

- w akcji ZNP kwestionująca brak konsultacji ze związkiem programu oszczędnościowego w oświacie (RPO/89914/91/I),
- nie podjął apelu OPZZ (RPO/90358/91/I) o wykonaniu w gruncie rzeczy własnych działań tej organizacji (żądanie, aby r.p.o. wsparł żądania OPZZ o waloryzację płac);
- podobnie w wypadku masowej akcji "Solidarności", chcącej napływem wniosków skłonić r.p.o. do podjęcia sprawy z zakresu polityki płacowej (waloryzacja płac sfery budżetowej).

Charakter polityczny mają także sytuacje (obserwowane na tle spraw kadrowych w różnych resortach), gdzie związki zawodowe nie umieją się "utrzymać w roli" i wydają opinie w sprawach wykraczających poza ich kompetencje lub wobec nieczłonków (por. pkt IV 18b). W zakresie spraw nierzecznikowskich r.p.o. stykał się z wieloma podobnymi działaniami (także z Komitetów Obywatelskich), zmierzającymi do zaangażowania r.p.o. jako "popieracza" takich właśnie aspiracji ciał społecznych.

Sytuację w praktyce pogarsza fakt, iż organy administracji (z oportunistów) skłonne są "odstąpić" część własnych kompetencji "do wykorzystania" ciałom społecznym, aby uciec przed własnym działaniem i odpowiedzialnością. Jest to zła tradycja, znana r.p.o. z praktyki chowania się administracji za plecy komitetów partyjnych (por. Sprawozdanie r.p.o. za 1988 r., s. 23).

e/ Polityczny - wynikający z nieświadomości roli r.p.o. - charakter miały wezwania (pojedyncze - RPO/72115/90/XII) do

"dyscyplinowania" parlamentarzystów (z powodu bierności, nie zabierania głosu, wstrzymywania się od głosu przy głosowaniu - sic!, nie zarządzania głosowania personalnego itd.).

f/ Prywatyzacja RSW - Prasa przyniosła ważny problem. W sprawie RPO/73651/91/I, wystąpiła powtarzająca się w korespondencji do r.p.o., kwestia braku poszanowania podmiotowości zespołów redakcyjnych (traktowanie ludzi jak części składowej wyposażenia redakcji). Przewodniczący Komisji Likwidacyjnej poinformował, że celem działań komisji nie jest ani uwłaszczenie zespołów dziennikarskich, ani też utrzymanie dotychczasowej linii programowej pism. Komisja stara się godzić sprzeczne interesy zespołu dziennikarskiego, nabywcy i interesy Skarbu Państwa, zaś kryteria czysto legalne nie są jedynymi, którymi kieruje się komisja. W tej sytuacji r.p.o. uznał się za niewłaściwego do działań w sferze z zamierzenia nie poddanej tylko prawu.

g/ Sytuacja odwrotna wystąpiła na tle weryfikacji milicji i SB, gdzie po dłuższej wymianie korespondencji dotyczącej zastrzeżeń r.p.o. co do przestrzegania prawa, jakie miano stosować w tym procesie. Wiceminister SW przyznał, iż chodzi tu o akcje polityczna, nie zaś o wymianę kadr realizowana na podstawie prawa (odpowiedź z 18 lipca 1991 r.) Por. też pkt IV, 3.i¹ Sprawozdania.

h/ Na tle sprawy RPO/77013/90/I, kiedy r.p.o. zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej wskazując na wątpliwości związane z wyświetlaniem w szkołach na lekcjach biologii filmu "Niemy krzyk" dzieciom dziesięcio-jedenastoletnim ujawniło się, iż w praktyce zdarzają się ekscesy w doborze pomocy naukowych ze strony nauczycieli, inspirowanych z resortu. MEN wystosowało w tej sprawie list do Sekretariatu Episkopatu z prośbą o podjęcie stosownych działań zapobiegawczych (nie była to sugestia r.p.o., lecz informacja podana spontanicznie przez MEN).

3. ZASADA RÓWNOSCI OBYWATELI (art. 67 ust. 2, art. 78, 81 Konstytucji, art. 2 i 26 Paktu Praw Politycznych, art. 14 Konwencji Europejskiej)

a/ R.p.o. przyjmuje, iż naruszenia równości obywateli (niedyskryminacji) dotycza nie tylko kryteriów expressis verbis wyrażonych w art. 67, 78, 81 ustawy zasadniczej, ale wszelkich nierówności z uwagi na arbitralne przyjęcie wyróżnika "jakiegokolwiek stanu". Jest to ujęcie szersze, niż przyjęte w praktyce w Polsce (np. stanowisko Generalnej Prokuratury, które jednak wydaje się obecnie ewoluować w kierunku proponowanym przez r.p.o. - por. stanowisko GP w sprawach w TK z wniosku r.p.o. - RPO/72645/91/III).

b/ Dyskryminacja płci była przedmiotem wystąpienia r.p.o. do Pełnomocnika Rządu ds Kobiet (RPO/77492/91/I), gdzie wskazano na bardzo konserwatywne podejście w Polsce do sprawy dyskryminacji kobiet, niedostrzeganie sprawy w aspekcie nierówności szans i właściwie rozumianych preferencji grupowych. Pomyślnie zakończyła się przed TK sprawa z wniosku r.p.o. (RPO/73412/91/I) dotycząca dyskryminacji kobiet - pracowników naukowych niezatrudnionych na stanowisku profesora, którym na skutek ujęcia przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym o przejściu w stan spoczynku skrócono karierę naukową - w porównaniu z kolegami - mężczyznami.

W sprawie RPO/61587/90/III do końca doprowadzono kwestię kobiety - nurka, w sytuacji, gdy szczególne ulgi i preferencje związane z tym nietypowym zawodem dotyczyły tylko mężczyzn. Zasługuje na uznanie w tej sprawie postawa ZUS, rozumiejącego problem i kreatywnie nastawionego.

W sprawie RPO/90180/91/I złożono wniosek do TK wskazujący na dyskryminację zarówno kobiet, jak i mężczyzn w związku z faktem przyznania w ustawie z 1974 r. o świadczeniach pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa, zasiłku z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi tylko matce, zaś ojcu tylko wtedy, gdy matka

przebywa poza miejscem zamieszkania, albo nie może sprawować opieki z powodu choroby lub porodu. Przepis ten dyskryminuje kobiety jako pracowników, zaś mężczyzn jako ojców (w porównaniu z matkami).

Swoista dyskryminacja z uwagi na pozostawanie w związku małżeńskim wystąpiła w sprawie RPO/82737/91/VI, gdzie oboje małżonkowie podjęli każde z osobna działalność gospodarczą uprawniającą do ulgi podatkowej, której jednak nie zastosowano, z uwagi na fakt małżeństwa. Sprawę pomyślnie załatwiono po interwencji.

c/ Dyskryminacja narodowościowa i rasowa. Niepokojące są listy o charakterze ksenofobicznym i antysemickim - nie tyle z uwagi na ich liczbę czy poważny charakter pogrózek, lecz brak żenady i prymitywizm. Charakterystyczne np. są wezwania do wprowadzenia aryjskiego numerus clausus w parlamencie (RPO/75143/91/XII), "wyrzucania" z Polski Cyganów (RPO/73967/90/XII).

Z wyraźnym antysemityzmem r.p.o. zetknął się na tle sprawy RPO/73623/91/VI, gdzie dwukrotnie przedstawił Prokuratorowi Generalnemu sprawę kolportażu jawnie antysemickiego pisma, wydawanego w Krakowie. Prokurator Generalny dwukrotnie odmówił działań, sugerując ściganie z oskarżenia prywatnego przez osoby, które poczują się dotknięte.

W sprawie RPO/91033/91/I skierowano do r.p.o. list zbiorowy od pracowników Uniwersytetu Warszawskiego, sugerujących wystąpienie do TK w związku z antysemickim charakterem audycji wyborczych Stronnictwa Narodowego. Rzecznik skierował sprawę do prokuratury, brak jest bowiem podstaw do kierowania sprawy do TK, gdy idzie o ukaranie sprawców wybryku antysemickiego. (Zaznaczyć też należy, że do wystąpienia z wnioskiem o ewentualną delegalizację partii politycznej do TK jest uprawniony tylko Minister Sprawiedliwości, i to tylko wówczas, gdy działalność tych partii narusza podstawy konstytucyjnego ustroju Polski). Zjawisko jawnego głoszenia treści antysemickich przez partię polityczną występującą w TV uznać należy za bardzo niepokojące. Podobnie jak prześladowania Cyganów w Mławie - r.p.o. śledzi tę sprawę (RPO/83622/91/II).

Elementy braku tolerancji cudzoziemców wystąpiły na tle żądań niezajmowania przez nich funkcji związkowych (RPO/73312/91/I). Dyskryminacja cudzoziemca przy ubieganiu się o lokal użytkowy miała rzekomy charakter (RPO/69390/91/I - został wyeliminowany przez innego konkurenta).

Wzywano też r.p.o. do zakwestionowania ustawowych praw mniejszości narodowych, a to w imię "niedyskryminacji Polaków". Rzecznik (RPO/72741/91/I) wyjaśnił, iż błędne jest przekonanie, jakoby Konstytucja "zabraniała publicznego rozpatrywania jakichkolwiek spraw obywatela (grupy obywateli) w aspekcie narodowościowym". Konstytucja zakazuje dyskryminacji narodowościowej i rasowej. Nie zakazuje jednak ani dyskusji politycznych, ani publicystyki dotyczących spraw narodowościowych czy rasowych. Poza tym prawa osób kultywujących swoją tożsamość etniczną czy językową muszą być przedmiotem ochrony. Często się bowiem tak zdarza, że większość majoryzuje mniejszość. Ta ostatnia ma prawo do utrzymywania swej odrębności kulturowej, językowej, czy w zakresie nauczania. Oczywiście problem granic i wyważenia interesów oraz proporcji między kolidującymi ze sobą interesami jest kwestią z jednej strony polityczną, z drugiej - legislacyjną. Takie ujęcie sprawy wynika zarówno z wiążącego Polskę ustawodawstwa (Pakty Praw Człowieka, umowy międzynarodowe) jak i Konstytucji (właśnie przepis o zakazie dyskryminacji). Także ekscesywne rozumienie zagadnień dyskryminacji narodowościowej wystąpiło na tle żądań osoby uważającej się za przedstawiciela mniejszości francuskiej w Polsce i żądającej z tego tytułu przyznania jednego mandatu w Sejmie, nieodpłatnych świadczeń (m.in. lokalu na prowadzenia działalności ugrupowania). Także sam fakt preferencji grupowych dla mniejszości narodowych nie jest tożsamy z "dyskryminacją Polaków" (tak niektóre mass-media). Teza ta wynika z powierzchownego rozumienia sprawy równości (każde wyrównanie szans utożsamiane z dyskryminacją większości).

Również i tej sprawy r.p.o. nie podjął (RPO/89583/91/I) wskazując, iż żądanie nieuzasadnionych przywilejów nie jest tożsame ze zwalczaniem dyskryminacji.

d/ Dyskryminacja z uwagi na brak stałego meldunku - trwa ciągle; problem rozwiązywany w drodze interwencji indywidualnych (RPO/77879/91/I, RPO/77305/91/I). Administracja z trudem przełamuje rutynę w tym zakresie.

e/ Dyskryminacja nosicieli HIV - wyraża się w zakresie postępowania z osobami będącymi nosicielami HIV, gdy są pozbawione wolności (por. dokładniej niniejsze sprawozdanie, pkt IV, 13 lit.b), a także w sytuacjach takich, jak ulokowanie w Piastowie ośrodka readaptacyjnego, kiedy to społeczność miejscowa w bardzo gwałtowny sposób protestuje przeciw tej lokalizacji. W odpowiedzi na wystąpienie r.p.o. (RPO/77941/91/I) miejscowe władze samorządowe wezwane do działań uspokajających w imie tolerancji oświadczyły Rzecznikowi, iż nawet jeżeli postawy mieszkańców wynikają z braku wiedzy i nieświadomości, miejscowe władze są obowiązane popierać postawy własnego elektoratu. Aby przyjść z pomocą nosicielom HIV, zarazonym w placówkach służby zdrowia, r.p.o. (RPO/72755/91/I) wystąpił do Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości, aby osobom tym wypłacić jakąś godziwą rekompensatę unikając procesu z uwagi na dobro chorych i specyfikę choroby lub też znacznie ułatwiając postępowanie sądowe. Zdaniem r.p.o. odpowiedzialność służby zdrowia wynikająca z art. 419 kc jest niewątpliwa. Minister Zdrowia - widzi trudności polegające na braku ewidencji chorych (w rzeczywistości, o czym r.p.o. wie - ewidencja taka jest) i w zasadzie na konieczności udowodnienia winy zdaniem Rzecznika - art. 419 kc nie wymaga udowodnienia winy). Minister Sprawiedliwości widzi możliwość daleko posuniętej pomocy chorym w toku ewentualnego procesu przez udział prokuratora itp. Stanowisko Ministra Zdrowia jest kunktatorskie, a w odpowiedziach podawane są fakty nieprawdziwe.

f/ Dyskryminacja religijna - sprawy na tym tle występują sporadycznie. Wskazać tu należy zażegnany konflikt w szkole w H. na tle umieszczania symboli religijnych (RPO/72372/90/I); pozytywnie załatwiono sprawę dotyczącą dyskryminacji (w przeszłości) osoby będącej praktykującym katolikiem (RPO/69781/91/I - wydany ze studiów z obowiązkiem pokrycia ich kosztów; koszty po wystąpieniu r.p.o. restytuowano zainteresowanemu, przeproszono, zaproponowano zatrudnienie i awans); z kolei na tle sprawy RPO/73811/91/I nauczyciela szykanowanego na tle konfliktu z katechetą - sprawa rozwiązana została polubownie w konsekwencji dużego zaangażowania MEN.

Podtekst dyskryminacji religijnej ma wiele listów o charakterze "dyskusji obywatelskiej", a więc nie nadających się do podjęcia i prowadzenia sprawy przez r.p.o.

g/ Dyskryminacja najemcy w stosunkach z wynajmującym - na tle kształtowania obowiązków najemcy - była jednym z zarzutów rewizji nadzwyczajnej (oczekującej na rozpoznanie) RPO/65963/91/V, a także wystąpienia (RPO/78008/91/V) dotyczącego zobowiązań najemcy w zakresie utrzymania w należyтым stanie substancji mieszkaniowej (niestety, reakcja Ministra Budownictwa wykazuje czysto werbalne zrozumienie problemu).

h/ Zarzut dyskryminacji:

- emerytów wobec pracowników podniesiono w sprawie RPO/72645/91/III - gdzie złożono wnioski do TK o podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa art. 25 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych: czy emeryci, renciści (i ich małżonkowie), którzy zakończyli czynną pracę zawodową w urzędach państwowych stopnia podstawowego przed dniem 27 maja 1990 r. zachowali prawo do korzystania z 50% ulgi w opłatach za przejazdy kolejami albo autobusami PKS po wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124). Uchwała (pozytywna) TK z 26 czerwca 1991 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 265);

- inwalidów (RPO/90359/91/VI), którym ustawa przyniosła szczególne ulgi przy zakupie samochodów. W drodze rozporządzenia (wykraczającego zdaniem r.p.o. poza podstawę prawną) wprowadzono dodatkowe, nieustawowe zróżnicowanie uprawnionych inwalidów, w zależności od źródła zakupu (wniosek do TK, oczekujący na rozpoznanie).

- osób uzyskujących dodatek do emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 r. Dyskryminacja dotyczy tej grupy osób pracującej przymusowo po 1 września 1939 r., która uprawnienia rentowe lub emerytalne nabyła przed 1 stycznia 1991 r. - w stosunku do rencistów i emerytów, którzy także (jak pierwsza grupa) pracowali przymusowo po 1 września 1939 r., jednakże dopiero po 1 stycznia 1991 r. nabyli prawo do świadczeń emerytalnych.

Zdaniem r.p.o. zastosowany system przeczy potrzebie niearbitralnego ustalania kryteriów preferencji grupowych. (Powinno bowiem być tak, że wszyscy, którzy pracowali przymusowo, uzyskują prawo do datku, z tym tylko, iż od daty wejścia w życie ustawy z 1990 r.). Oczekujący na rozpoznanie TK wnioski RPO/74666/91/III.

i/ Dyskryminacja z uwagi na pooglady polityczne. Sprawa pojawia się na tle weryfikacji (por. niżej), a także w statutach organizacji społecznych, co może być uznane za przejaw oddolnie realizowanej dekomunizacji (RPO/82701/91/I), w szykanach wobec osób (zwłaszcza nauczycieli), stosowanych np. z uwagi na fakt pracy jako wychowawca w areszcie śledczym, przy skądinąd nieskazitelnej opinii (RPO/73463/90/III), czy z uwagi na sam fakt iż "był dobry za Gierka, Jaruzelskiego, nie może być dobry obecnie" (RPO/89406/91/I).

i¹/ Sprawy dotyczące nauczycieli (RPO/69817/90/I, 70306/91/I, 77065/91/I, 63244/90/I, 78221/91/I, 63065/91/I, 63058/91/I, 65390/91/I, 78222/91/I, 83128/91/I, 78308/91/I, 81273/91/I, 83417/91/I). Niektóre z tych spraw (podanych przykładowo) dotyczą większych zbiorowości. Wynika z nich niestety przyjęcie w prak-

tyce działań o charakterze akcyjnym i akceptacja - przed czym r.p.o. przestrzegał (wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej z 1990 r. - RPO/R/28/90) - uchwały II zjazdu Solidarności w kwestii eliminacji ze stanowisk w oświacie osób będących funkcjonariuszami b. PZPR (przy czym, jak praktyka wskazuje, pojęcie funkcjonariusza rozumiano dość rozciągliwie. Jakkolwiek reakcja MEN na wystąpienia r.p.o. była bardzo prawidłowa i potwierdzają ją reakcje w sprawach indywidualnych, gdzie kierownictwo MEN potwierdza wolę niekierowania się zamierzeniami dyskryminacyjnymi, niestety - to prawidłowe nastawienie ogólne osłabia brak zdecydowanej reakcji na wadliwe, jałowe, powierzchowne motywowanie decyzji personalnych wydanych przez "teren" i nieświadomość dopuszczalności choćby działań perswazyjnych wobec administracji samorządowej (samodzielnej). Uderza też pasywność (bez choćby zamiaru sprawdzenia wiarygodności) wobec opinii środowiskowych. R.p.o. notuje to ze smutkiem, ponieważ świadczy to - niestety - o identycznym niedostrzeganiu problemów i złych technik weryfikacji kadr, a także unikowym traktowaniu wniosków Rzecznika w tych sprawach, z jakimi r.p.o. zetknął się wcześniej, na tle inaczej zorientowanych weryfikacji z lat minionych. Zdaniem r.p.o. świadczy to zresztą raczej o słabościach profesjonalnych osób prowadzących politykę kadrową ("puszczenie na żywioł") oraz o niskim poziomie kultury polityczno-społecznej, niż o wyraźnie dyskryminacyjnych zamiarach.

Zaznaczyć zresztą należy, że w miarę narastania sygnałów o "oddolnych" dyskryminacjach w oświacie, stanowisko MEN ulegało radykalizacji w zakresie reakcji.

Dostrzeżenie zakresu problemu, który nie mógł być rozwiązany w drodze indywidualnych interwencji skłoniło r.p.o. do podjęcia następujących działań, o systemowym charakterze:

- przygotowanie obszernego pisma wskazującego na prawidłowe zasady przeprowadzania konkursów na dyrektorów szkół, wskazanie zasad prawidłowości proceduralnej (zawsze: wysłuchanie zainteresowanego, podanie faktycznych motywów decyzji, możliwość odwołania się.

Nie: "mogą wyrzucić więc wyrzucam") obowiązującej w każdym wypadku decyzji personalnej (RPO/73492/91/III). Dokument ten zawierał także informacje o korespondencji między r.p.o. a MEN w sprawie niedopuszczalności wyrażania się przez organy administracji w podejmowaniu decyzji personalnych opiniami ciał społecznych oraz informacje o orzecznictwie sądowym (sądów powszechnych i NSA) w zakresie ochrony zwalnianych. Dokument ten rozesłano do wszystkich zainteresowanych, kuratoriów, a także związków zawodowych grupujących nauczycieli.

R.p.o. nie podejmował natomiast nigdy w sprawach nauczycielskich interwencji indywidualnych, popierających jakąś osobę; zawsze działał - także w sprawach indywidualnych - wskazując na uchybienia zasadom sprawiedliwości proceduralnej.

Ponieważ to ostatnie pojęcie nie jest powszechnie znane, r.p.o. wystąpił też z wnioskiem do TK wnosząc o wykładnię: "- kierunków postępowania prowadzących do ustalenia "szczególnie uzasadnionego wypadku" w rozumieniu przepisu art. 17 ust. 3 Karty Nauczyciela;

- wyjaśnienie, czy brak w decyzji odwołującej nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole podczas roku szkolnego, konkretnych zarzutów w zakresie niemożności wykonywania przezeń funkcji kierowniczej, względnie niewysłuchanie nauczyciela przed podjęciem decyzji o odwołaniu lub też niepowiadomienie właściwej organizacji związkowej o zamiarze odwołania - są uchybieniami, które same przez się nie podważają merytorycznej zasadności aktu odwołania, czy też są wadami dotyczącymi minimum rzetelnej procedury, uchybiającymi standardom demokratycznego państwa prawnego i powodującymi nielegalność odwołania".

TK (uchwała z 25 września 1991 r., W 1/91) stwierdził, iż odwołanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole dokonane w poszczególnie uzasadnionych wypadkach w czasie roku szkolnego na podstawie art. 17 ust. 3 - powinno być poprzedzone wysłuchaniem zainteresowanego oraz zapoznaniem się z opinią właściwego związku zawodowego, a sama decyzja powinna zawie-

rać pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne. Orzeczenie to ma skutki daleko wykraczające poza jego zakres przedmiotowy (akceptacja tezy o konieczności honorowania zasad rzetelnej procedury nawet nie wyrażonych w przepisach).

i²/ Weryfikacja w aparacie spraw wewnętrznych dokonywana na podstawie ustawy o Policji (wobec Milicji) i uchwały nr 69 Rady Ministrów (wobec Służby Bezpieczeństwa) zaowocowała masowym napływem spraw w sierpniu i wrześniu 1990 r. (indywidualne i zbiorowe), wykazujących bardzo zróżnicowane rezultaty weryfikacji w różnych województwach co do liczby osób negatywnie zaopiniowanych. Rozpiętość i wybór stosowanych kryteriów były zdecydowanie przypadkowe. Główne zarzuty do działalności Wojewódzkich Komisji Kwalifikacyjnych dotyczyły:

- niezgodnego z przepisami przeprowadzenia weryfikacji (niepodanie kryteriów kwalifikacyjnych określonych w uchwale). Pion polityczno-wychowawczy MO dołączono do weryfikowanych pracowników SB;
- kilku tysiącom negatywnie zaopiniowanych wydano identyczne, powielaczowe opinie bez uzasadnienia stawianych zarzutów o braku kwalifikacji moralnych i niespełnianiu wymogów określonych dla pracowników resortu, ze względu na ważny interes służby;
- faktu, iż zwolnienia ze służby następowały w trybie natychmiastowym z dnia na dzień;
- zaoczności działania komisji kwalifikacyjnych - braku możliwości obrony (w wyjątkowych przypadkach przeprowadzano z zainteresowanym rozmowy).

R.p.o. opracował ogólny raport w tej sprawie. Ocena potwierdziła wadliwość proceduralną prowadzonych weryfikacji. Weryfikacja prowadzona na podstawie ustawy o Policji (wobec funkcjonariuszy MO), ustawy o UOP i uchwały nr 69 Rady Ministrów (wobec funkcjonariuszy SB) spowodowała masowy napływ wniosków do Rzecznika. Do początku grudnia 1990 r. wpłynęło 105 spraw, dotyczących 589 osób. Tematycznie można w nich wyodrębnić trzy grupy:

- zarzuty co do sposobu działania, trybu i formy przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego byłych funkcjonariuszy SB.
- zarzut poddania weryfikacji funkcjonariuszy MO pionu polityczno-wychowawczego w wyniku zaliczenia ich do funkcjonariuszy SB.
- zarzut dokonywania przeglądu kadr w policji przy braku przepisów normujących jego przeprowadzenie i w sposób naruszający obowiązującą ustawę.

Do grupy pierwszej należą m.in. sprawy związane z działalnością Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej w Bielsku-Białej (RPO/66835/90/I - list w sprawie 93 osób), Chełmie (RPO/66839/90/I - list 36 osób), Gorzowie Wielkopolskim (RPO/66808/90/I - 24 osób), Olsztynie (RPO/69470/90/I), Tarnobrzegu (RPO/66673/90/I). Zarzuty w nich przedstawione powtarzają się: brak obiektywizmu działania komisji, determinowany specyfiką jej składu, utajnienie składu komisji i terminów rozpraw, uniemożliwienie kwalifikowanym złożenia wyjaśnień, oparcie się komisji na donosach, pomówieniach i poufnych rozmowach, których treść nie została ujawniona zainteresowanym. Efektem tak prowadzonych postępowań były opinie, w których nie przedstawiono ani zarzutów stawianych weryfikowanym, ani uzasadnienia negatywnych decyzji. Często były to powielaczowe druki w dwóch wersjach: kandydat "nie odpowiada wymogom przewidzianym w ustawie" lub jak wyżej, z dodatkiem "i nie posiada kwalifikacji moralnych do pełnienia służby". Przeprowadzone postępowania wnioskodawcy oceniali jako "lokalny akt zemsty", "rozprawienie się", "odwet polityczny", "kapturową odpowiedzialność zbiorową" itp. Możliwość odwołania się od decyzji WKK do Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej uznawano najczęściej za fikcję wobec nieznanomości stawianych zarzutów, materiału dowodowego i uzasadnienia opinii.

Druqa grupa przypadków związanych z weryfikacją w resorcie spraw wewnętrznych, to sprawy funkcjonariuszy MO poddanych weryfikacji w wyniku wydanego 2 lipca 1990 r. zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, uznającego post factum funkcjonariuszy MO tego pionu za funkcjonariuszy SB. Konsekwencją takiej zmiany statusu było zwolnienie ze służby z mocy prawa i podda-

nie postępowaniu kwalifikacyjnemu w przypadku ubiegania się o podjęcie służby w resorcie.

Autorzy tej grupy listów do Rzecznika pytali, na jakiej podstawie po latach służby w MO przemianowano na ich funkcyjnariuszy SB i poddano weryfikacji (RPO/66892/90/I, RPO/69812/90/I, RPO/67018/90/I i in.). Podnosili ponadto te same zarzuty w odniesieniu do trybu i formy weryfikacji, z którymi Rzecznik zetknął się w pierwszej grupie.

Wreszcie trzecia grupa to wnioski dotyczące przeglądu kadr w Policji. Tu nie wydano żadnych przepisów określających tryb i formę weryfikacji. Podstawą natychmiastowego zwolnienia był art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji i wskazana w nim przesłanka "ważnego interesu służby". Zwolnionym nie podano motywów decyzji. W tej grupie znalazło się 21 policjantów z Wyszkowa (RPO/66769/90/I), którzy bezskutecznie domagali się wyjaśnienia przyczyn zwolnienia. Jest w niej też funkcjonariusz z Częstochowy (RPO/66769/90/I), który po przepracowaniu 27 lat został zwolniony w trakcie przewlekłej choroby, rozpoczętej atakiem serca w miejscu pracy. I podobny przypadek (z Będzina - RPO/66932/90/I), zwolnienia w lipcu majora MO z 30-letnim stażem, który od lutego ma zwolnienie lekarskie w związku z chorobą nowotworową. Wszyscy wnioskodawcy podnoszą zaskoczenie nagłością otrzymanych decyzji, brak ich uzasadnienia (na czym polegał ów "ważny interes służby"), niemożność - wg informacji przelożonych - odwołania się od decyzji.

Opisane tu (i wiele innych) przypadki Rzecznik przedstawił w obszernym wystąpieniu Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Punktując kolejne sytuacje stwierdził, że weryfikacja kadr dokonana została z naruszeniem prawa. Wskazał dostrzeżone nieprawidłowości. Istota problemu polegała, zdaniem Rzecznika, na właściwym zadbaniu o to: "...aby każdy wiedział bez wątpliwości i zastrzeżeń, że decyzja została podjęta spawiedliwie i legalnie". Dlatego tak istotne są gwarancje proceduralne, których brak rzutował na przebieg i skutki weryfikacji w resorcie spraw wewnętrznych.

Zdaniem Rzecznika właściwa procedura musi przewidywać:

- stworzenie kandydatowi możliwości udziału w postępowaniu,
- wskazanie faktów, które uznaje się za udowodnione
- dowodów, na których oparto decyzje,
- stworzenie możliwości korzystania z prawa do obrony,
- wysłuchanie zainteresowanego,
- podanie rzetelnych motywów decyzji i zakomunikowanie ich zainteresowanemu".

Rzecznik rozumie konieczność polityczną weryfikacji kadr resortu. "Muszą one jednak dokonywać się z poszanowaniem reguł gry i rzetelnie".

Obszerna odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych, przesłana na to wystąpienie, wskazuje na niezrozumienie intencji Rzecznika. Poza kwestiami terminologicznymi ("weryfikacja" czy "postępowanie kwalifikacyjne") sprowadza się ona do opisu przepisów i dokumentowania, że poszczególne wskazane przez Rzecznika przypadki "mieszczą się" w tych przepisach. W konkluzji minister stwierdza, iż nie może podjąć działań zmierzających do wznowienia postępowania w sprawach rozpatrzonych przez komisje kwalifikacyjne.

Mechanizm reakcji jest tu analogiczny do tego, z jakim Rzecznik stykał się wcześniej, także w przypadkach "pierwszej fali" weryfikacji z okresu sprzed powołania r.p.o. Jego wystąpienie potraktowano jako zestaw indywidualnych spraw interwencyjnych. W rzeczywistości Rzecznik bynajmniej nie sugerował ponownego ich rozpatrywania. Wskazywał natomiast na nierzetelność prowadzonych postępowań i stosowanej procedury z punktu widzenia praw obywatelskich. Otrzymała odpowiedź skłoniła Rzecznika do smutnej refleksji. Napisał on: "zawsze podkreślałam prawo kierownictwa resortu do doboru kadr. Zawsze też jednak przychodziło mi kwestionować metodę i pewną hipokryzję w realizacji tego prawa. Przykro mi, że musiałam stwierdzić, iż przełamanie niewłaściwych nawyków w posługiwaniu się prawem i procedurą jest nader powolnym procesem".

W kolejnych wystąpieniach Rzecznik podkreślał prawo kierownictwa resortu do doboru kadr lecz nadal kwestionował metodę i pewną

hipokryzję w realizacji tego prawa. Nadsyłane odpowiedzi utrzymywały, iż postępowanie kwalifikacyjne było prowadzone prawidłowo i zgodnie z przepisami, a nadto adresat wystąpienia twierdził, że komisje kwalifikacyjne (WKK i CKK) były organami samodzielnymi, niezależnymi od organów administracji rządowej w tym i od Ministra Spraw Wewnętrznych, który nie miał wpływu na ich działalność.

Takie stanowisko wskazywało na uchylanie się resortu od odpowiedzialności na przebieg postępowania.

W ostatnim wystąpieniu z dnia 9 kwietnia 1991 r. Rzecznik powołując się na przepisy ustawy o Policji i UOP oraz uchwały nr 69 Rady Ministrów wykazał bezpodstawność twierdzenia o braku wpływu resortu na przebieg postępowania kwalifikacyjnego, bowiem zgodnie z tymi przepisami w skład komisji kwalifikacyjnych wchodziłi przedstawiciele Ministra Spraw Wewnętrznych, podległe mu centralne organy administracji (bądź ich przedstawiciele) a nadzór nad całokształtem postępowania należał do zadań Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej.

Rzecznik podkreślił, że przyjęcie za dobrą monetę tezy o braku wpływu resortu na postępowanie kwalifikacyjne oznacza kontynuację złej, krytykowanej jeszcze w 1988 r. przez r.p.o. praktyki "chowania się" administracji za plecy ciał społecznych. Taka praktykę notował r.p.o. w związku z wypaczeniami postępowań kwalifikacyjnych w nauce. Tam szło o uznanie przez ówczesną administrację, iż negatywna opinia komitetu partyjnego przesadza o niemożliwości wydania odmiennej w treści decyzji przez organy administracji - odpowiedzialne za awansowanie naukowców. Rzecznik wyraził swoje ubolewanie, że ta potępiona powszechnie praktyka znajduje aprobatę w innych warunkach politycznych i w innym resorcie.

Jeżeli ciałom społecznym ustawa wyraźnie nie przekazała funkcji zleconych, to ich działanie, zdaniem Rzecznika, nie zwalnia administracji państwowej z odpowiedzialności za konkretny odcinek działania.

Wśród nieustajacego naplywu korespondencji od osób negatywnie zweryfikowanych pojawil sie nowy element - negatywnie zaopiniowanym w postepowaniu kwalifikacyjnym wydano nader pochlebne opinie sluzbowe. Rzecznik w wystapieniu wykazal niespójność między tymi ocenami.

Przedstawiony poglad ministra, iz przepisy nie wprowadzily obowiazku uzasadnienia opinii wydawanych przez komisje, Rzecznik potraktowal jako wybiórcze podejscie do obowiazujacych przepisów, bowiem zwrot zawarty w § 5 uchwały nr 69 nakazujacy formułowanie opinii, zakladal przedstawienie elementow konkretnej oceny. Wlasciwe jego odczytanie wymagalo jako minimum przedstawienia w negatywnej opinii konkretnych zarzutów nawet bez ich uzasadnienia.

Inne rozumienie tych przepisów zdaniem Rzecznika kazaloby watpic w racjonalność prawodawcy, przewidujacego odwołanie sie od opinii bez jakiegokolwiek jej uargumentowania.

Kwestia zaliczania do Sluzby Bezpieczenstwa funkcjonariuszy pionu polityczno-wychowawczego byla wyjasniana Rzecznikowi brakiem podzialu na formacje MO i SB, który zostal dokonany zarządzeniem Nr 53/90 Ministra Spraw Wewnetrznych z dnia 2 lipca 1990 r. okreslajacym iz funkcjonariuszami sa osoby, które pelnily sluzbę w jednostkach wskazanych w instrukcji Przewodniczacego CKK z dnia 25 czerwca 1990 r. Pominięto w odpowiedzi, ze w dniu 22.02.1991 r. wydano równiez zarządzenie mówiace o tym kogo zalicza sie do formacji SB i akt ten nie zaliczal wówczas do SB funkcjonariuszy pionu polityczno-wychowawczego, który ulegl likwidacji na jesieni 1989 r. Uznanie w dniu 2 lipca 1990 r. funkcjonariuszy tego nieistniejacego od ponad pół roku pionu za funkcjonariuszy SB Rzecznik uznal jako dzialanie wstecz, co nie bylo zgodne z prawem, bowiem funkcjonariusze ci przed 2 lipca 1990 r. nie wiedzieli, ze przynaleza do tej formacji. Wobec sily argumentów Rzecznika koncowa odpowiedz Ministra wyjasnila, iz spór między r.p.o. a Ministrem Spraw Wewnetrznych zasadza sie na tym, iz Rzecznik patrzy na postepowanie kwalifikacyjne przez pryzmat przepisów prawnych możliwych do zastosowania

w czasie jego trwania, natomiast minister usiłuje przedstawić postępowanie kwalifikacyjne tak jak było ono prowadzone w wyniku świadomych politycznych decyzji ówczesnego kierownictwa Urzędu Ochrony Państwa a następnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Rzecznik powyższą konkluzję przyjął jako potwierdzenie swoich racji, które nadal podtrzymuje choć sprawę uznaje za zakończoną. Autorzy wielu listów, które wpłynęły do Rzecznika oczekiwali od niego "odwrócenia skutków" weryfikacji. Rzecznik takiego skutku nie mógł zagwarantować bowiem w tym zakresie nie jest władny podejmować decyzji. Rzecznik nie podejmował też nigdy interwencji indywidualnych "na rzecz" konkretnych osób.

Główna przyczyna zajęcia się sprawą weryfikacji w resorcie spraw wewnętrznych było niepokojące zjawisko wykorzystywania prawa (bez zamiaru rzetelnego posługiwania się nim) do akcji politycznych. Tego rodzaju hipokryzja niszczy prawo. Fakt przyznania się resortu SW do takiego właśnie posłużenia się prawem (prymat polityki nad prawem otwarcie manifestowany) jest w ocenie r.p.o. sukcesem. Oznacza bowiem zerwanie ze wskazaną hipokryzją.

Odmówiono natomiast podjęcia sprawy (RPO/89820/91/I), gdzie zainteresowany, w powołaniu na argument o poszanowaniu prawa do prywatności domagał się ujawnienia, czy w materiałach archiwalnych są materiały świadczące o współpracy zainteresowanego z b. SB. Wskazano, iż odmowa poświadczenia okoliczności negatywnych przy braku wkroczenia pozytywnego w sferę prywatności nigdy nie może prowadzić do naruszenia tej właśnie sfery.

Problemem w sprawie było nie to, że chodziło o wyjaśnienie własnej sytuacji piszącego, lecz to, że w gruncie rzeczy dążył on do wyjaśnienia sprawy generalnej: czy istnieją listy konfidentów SB w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rz. Decyzja resortu, aby odmówić tak sformułowanej prośbie nie może nastroczać zastrzeżeń r.p.o.

i³/ Tymi samymi motywami było spowodowane wystąpienie do Premiera (RPO/66673/90/I) związane z pogłoskami o przeprowadze-

niu weryfikacji w Straży Pożarnej (wystąpienie znów dotyczyło tu zasad sprawiedliwości proceduralnej, nie wchodząc w kwestie potrzeby samej wymiany kadr).

i⁴/ Problem konkursów (dyrektorzy szkół, ordynatorzy) wiąże się ze sprawą weryfikacji politycznych, ponieważ (przynajmniej w odczuciu zainteresowanych) konkursy są narzędziem weryfikacji. Dlatego też kwestia ta była przedmiotem wystąpień do Ministrów: Edukacji Narodowej (RPO/73681/91/III), Zdrowia (RPO/82975/91/I, i Kultury (RPO/82987/91/I). Rzecznik wskazał, że dochodzenie do konkursu i odwoływanie osób zajmujących dostychczas stanowiska kierownicze, nie może przebiegać w sposób, który nie odpowiada wymaganiom z zakresu ochrony stosunków pracy. "Akcje konkursowe" nie poprzedzone stosownymi działaniami przygotowawczymi wytwarzają w miejscu pracy atmosferę niepewności, niestabilności i czystek. Rzecznik sugeruje podjęcie działań, mających na celu zapewnienie przestrzegania norm nie tylko prawa, ale i kultury.

Minister Zdrowia nie bardzo rozumiał o co Rzecznikowi chodzi, mimo kilkakrotnej wymiany korespondencji.

Minister Kultury odpowiedział obszernie, wskazując, iż w jego resorcie problem rozumieją i starają się wyjaśniać wątpliwości, modyfikują regulaminy, chronią osoby przed emeryturą itp. Minister Zdrowia zajął stanowisko powierchowne i obronne sugerując brak jakichkolwiek uchybień i potrzeb zmian. Dodać należy, że odpowiedź wpłynęła po kilku miesiącach i kilku ponagleniach. Ponieważ najwidoczniej resort zdrowia miał trudności z dostrzeżeniem samego problemu, skierowano tam kopię odpowiedzi Ministra Kultury w nadziei, iż zainspiruje ona resort zdrowia (tak co do zrozumienia o co w sprawie chodzi, jak i rodzaju możliwych dla resortu działań).

i⁵/ Sporadycznie tylko pojawiły się sprawy weryfikacji "dawnych", prowadzonych z punktu widzenia odmiennej aksjologii. (Np. RPO/20463/90/I - doprowadzona do końca sprawa zwolnionego nauczyciela, któremu wliczono wreszcie do wysługi lat okres przebywania na rencie, zwolnionego w 1984 r.; RPO/63252/90/I - osoba zwolniona z pracy za wystąpienie z partii, przywrócenie

do pracy okazało się niemożliwe z uwagi na orzeczenie komisji lekarskiej; uzyskano zadośćuczynienie pieniężne w kwocie 5 milionów zł).

Charakterystyczne dla r.p.o. jest uderzające podobieństwo metod reakcji administracji na sygnalizowane fakty szykan i dyskryminacji, tak "dawniej" (w pierwszym roku działania r.p.o.) jak w ostatnim roku. (Por. RPO/90018/91/III i sprawy wskazane w sprawozdaniu r.p.o. z 1989 r., s. 20).

4. POSZANOWANIE PRYWATNOSCI (art. 87 Konstytucji, art. 17 PPP, art. 8 KE)

a/ Tajemnica korespondencji. Stale obserwuje się brak zrozumienia dla obowiązku przestrzegania konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony tajemnicy korespondencji. Listy niepolecone względnie doręczane bez zwrotnego pokwitowania odbioru nie są dostatecznie chronione, a Poczta powołując się na obowiązującą ustawę uważa, że za ich doręczanie w istocie nie odpowiada w ogóle, bo - zgodnie z ustawą - nie odpowiada materialnie.

Nie zostały potwierdzone sugestie otwierania listów zagranicznych przez organy celne. Te ostatnie - w przypadku kontroli - oznaczają ten fakt. Problemy te zostały przedstawione w wystąpieniu do Ministra Łączności z 20 stycznia 1991 r. (RPO/70278/90/I i RPO/70154/90/I), w którym w szczególności podkreślono konstytucyjny charakter zasady ochrony tajemnicy korespondencji. W sprawach indywidualnych (RPO/77901/91/I, RPO/83155/91/I, RPO/83322/91/I), gdzie powstało podejrzenie naruszenia tajemnicy korespondencji, stanowisko Ministra Łączności (wrzesień 1991 r.) eksponowało własną bezradność dowodowa: sytuacji w nieokreślonej przyszłości ma poprawić wprowadzenie kaset do przewozu korespondencji.

W sprawie RPO/83134/91/VI r.p.o. wystąpił do PPTT sygnalizując dostępność dla osób niepowołanych zawartych w rachunkach telefonicznych różnych informacji, dotyczących abonenta(m.in. numeru konta bankowego nie podlegającego ujawnieniu, z którego będzie regulowany rachunek, danych o wywoływanych numerach zamiejscowych, a także samej wysokości rachunku, co również może wywołać różne reakcje). Spowodowane jest to otwartym charakterem przesyłki - wysyłaniem rachunków niezłożonych i bez zabezpieczenia.

Polska Poczta - jako przewoźnik - nie ma wpływu na stan korespondencji otrzymywanej z Urzędu Telekomunikacyjnego. Natomiast odpowiednie służby telekomunikacyjne - wobec zawarcia w treści rachunku informacji dotyczących osoby abonenta nie-dostępnych powszechnie (np. w spisach telefonów), powinny przy

wyborze sposobu wysyłania rachunku brać pod uwagę prawny i faktyczny interes adresata do ochrony jego prywatności, a nie tylko interes własny.

b/ Stosowanie wadliwych kwestionariuszy osobowych przy przyjmowaniu do pracy (RPO/73015/91/I) było przedmiotem dobrze przyjętego wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. R.p.o. zwracał uwagę na zbędność wielu pytań dotyczących życia prywatnego kandydata na pracownika (np. pochodzenie społeczne). Złożono obietnicę eliminacji wadliwych formularzy.

c/ Pozytywnie zakończono także ciągnącą się od kilku lat sprawę (RPO/36088/89/I), gdzie szef GUS polecił usunięcie klauzuli poufności zarządzeń odnoszących się do spraw obywateli tak, aby mogli oni uzyskać informacje o sprawach ich dotyczących. Opracował także (na wewnętrzny użytek) akt dotyczący wpływu i obiegu korespondencji w celu uniemożliwiania naruszeń tajemnicy korespondencji prywatnej.

d/ Do naruszeń prywatności dochodzi na tle pozornie legalnych działań policji i prokuratury. Na tle sprawy RPO/70695/91/II Prokuratura Rejonowa (Wrocław-Krzyki) nie dopatrzyła się uchybień w czasie interwencji policji. W sprawie w czasie przeszukania mieszkania przez policję dopuszczono do udziału operatora prywatnej telewizji, nie działającego jako osoba przybrana przy interwencji mieszkaniowej. Zdaniem prokuratury nie nastąpiło przekroczenie uprawnień ze strony funkcjonariuszy policji polegającego na dopuszczeniu do filmowania przebiegu interwencji, gdyż materiały te nie zostały opublikowane, a więc nie naruszono prawa prasowego. R.p.o. zainteresował sprawą Prokuratora Generalnego, wskazując, iż rzecz nie w naruszeniu prawa prasowego, a prawa do prywatności przez sam fakt udziału w interwencji osoby nieupoważnionej, co więcej - utrwalającej jej przebieg poprzez filmowanie. R.p.o. podał obszerne uzasadnienie nawiązujące do Konwencji Europejskiej i Paktu Praw Politycznych. Prokurator

Generalny przedsięwziął stosowne działania organizatorskie i instruktażowe (niestety, przemilczał sprawę satysfakcji - choćby niematerialnej - dla konkretnie poszkodowanego). W praktyce r.p.o. były też inne przykłady naruszeń prywatności działaniem policji i prokuratury. W sprawach tych adresaci wystapien cechują się niską samoświadomością.

e/ Naruszenie prywatności ze strony zakładów pracy.

Nierzadko dotyczy to ekscesywnie rozumianego obowiązku honorowania przez sady aktów instrukcyjnych dotyczących tzw. "utajniania" pracowników. Ma to swoje źródło w honorowaniu całkowicie zdezaktualizowanej uchwały pełnego składu Izby Pracy SN z 27 VI 1985 r. (III PZP 10/85). Nie do przyjęcia jest w nowej sytuacji prawnej pogląd sądów, że wskazania zawarte w powołanym orzeczeniu SN, iż rodzaj i ciężar gatunkowy przyczyny wypowiedzenia może przesadzać o bezskuteczności powoływania się pracownika na okoliczności dotyczące jego interesu oraz że taką przyczyną jest także cofnięcie we właściwym trybie pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku wymagającym dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową upoważnienia do tych wiadomości. Ocena zasadności cofnięcia upoważnienia zdaniem r.p.o. podlega kontroli przez organy rozpatrujące spory pracownicze, a nie następuje w odrębnym trybie określonym w przepisach niepublikowanego zarządzenia (Nr 61/83) MSW, wydanego na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

SN uwzględniając rewizję nadzwyczajną r.p.o. (RPO/19001/90/III - wyrok z 11 stycznia 1991 r.. I PRN 55/90) odstąpił od zdezaktualizowanej uchwały.

W sprawie RPO/66965/90/III powstała sytuacja, w której poprzez wydanie przepisów wewnętrznych (MON) dokonano ograniczenia swobody życia prywatnego, sięgającego granic kolizji z Konstytucyjnymi zasadami rozszerzania praw i wolności obywatelskich (art. 67 ust. 1) oraz ochrony tajemnicy korespondencji (art. 87 ust. 2) i to nie tylko w odniesieniu do pracownika, ale

również szeroko pojętego kręgu członków jego rodziny i domowników.

Oddalając powództwo o przywrócenie do pracy sąd nie przeprowadził dowodu na okoliczność cofnięcia powodowi uprawnień do dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, zaznajomienia go z przepisami oraz utraty przez pracodawcę zaufania do powoda jako pracownika. Ustalenie tych okoliczności na podstawie dowodów było o tyle istotne, że w środowisku, w którym obracał się powód, brak jasnego i jednoznacznego stwierdzenia, czy naruszył on tylko proceduralne wymagania ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, czy też jego postępowanie spowodowało albo mogło spowodować ujawnienie wiadomości objętych klauzulą tajności i wpływało na jego sytuację życiową. (Uwzględniający rewizję nadzwyczajną r.p.o. wyrok SN z 7 III 1991 r. - I PRN 2/91).

Fakt, iż dopiero rewizje nadzwyczajne doprowadziły do zniweczenia skutków zbyt wąsko rozumianego przez orzekające sądy prawa prywatności obywatela, a także własnej kompetencji kontrolowania ograniczeń tej prywatności dokonywanej przez organy administracji (i to aktami typu instrukcyjnego, a więc z zasady nieskutecznymi wobec obywateli) skłania do tezy, iż świadomość prawna odnosząca się do poszanowania prywatności - także w kre-
gach sędziowskich wymagałaby podniesienia. Dotyczy to także
zaniedbanych spraw odnoszących się do ubezwłasnowolnień oraz
regularności i merytorycznego poziomu kontroli nad tymi spra-
wami (por. np. RPO/34427/88/I, ciągnąca się od trzech lat).

f/ Tradycyjnie duże zaniedbania w zakresie ochrony prywat-
ności wykazują sprawy pensjonariuszy zakładów karnych (eksce-
sywne cenzurowanie listów), zakładów leczniczych, opieki spo-
lecznej, leczenia odwykowego. Na tle sprawy RPO/33879/91/II doszło do kolejnego potwierdzenia, iż narusza się prawa osób chorych psychicznie przebywających w takich zakładach, a regulaminy i przepisy w tych sprawach mają charakter anachroniczny, niedostosowany do standardów europejskich, nawet od strony

formalnej (akty instrukcyjne). Sytuację pogarsza widoczny konserwatyzm w tym względzie części kadry lekarskiej (por. sprawa RPO/30208/90/I, a zwłaszcza przyznanie tych faktów w piśmie Ministra Zdrowia z 6 grudnia 1990 r.).

g/ Naruszeniem prawa prywatności jest ekscesywne "utajnianie" informacji dotyczących pacjenta. Por. RPO/82626/91/I gdzie pojawił się problem przysięgi, jaka składają lekarze zatrudnieni w Centrum Zdrowia Dziecka przy badaniach prenatalnych.

Przysięga ta jakoby ogranicza możliwość informowania pacjentek o wynikach badań, o ile wynik taki mógłby spowodować decyzję o usunięciu ciąży.

Reakcja Ministerstwa Zdrowia na zapytania r.p.o. o rzeczywisty stan, podstawę przyjęcia takiej formuły i istniejącą praktykę są opieszale, wykrętne i sprzeczne w kolejnych listach.

Rodzi to uzasadnione podejrzenia, iż istotnie ma tu miejsce jakaś nielegalna praktyka, godna ukrycia przed r.p.o.

h/ W sprawach RPO/62077/90/I oraz 89501/91/I pojawia się problem ochrony danych z punktu widzenia oceny prywatności osób, których dane dotyczą. System PESEL wykazuje z tego punktu widzenia braki, dotyczą one tak samego jego formalnego umocowania, jak i nieadekwatności wobec europejskich standardów odnoszących się na świecie do tej kwestii (warto dodać, że TK Weqier uznał niekonstytucyjność posługiwania się numerem ewidencyjnym obywatela w dowodach osobistych). Kwestie te wymagają systematycznego zajęcia się przez legislatora świadomego poziomowi wymagań stosowanych wobec banku danych na świecie. (Por. też w aspekcie przydatności systemu PESEL w sprawach wyborczych, pkt IV, 19).

i/ Ochrona prywatności wymaga także zapobiegania ujemnej stygmatyzacji obywateli. W związku z tym w wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej (RPO/83690/91/I) r.p.o. zasygnalizowano potrzebę zerwania z wieloletnią praktyką stemplowania oryginałów matur, co pozostawia ślady bezskutecznych starań o dostanie się na studia, a także (w wypadku, gdy chodzi o rozbieżne kierunki studiów) negatywnie nastawia do kandydata komisje egzaminacyjne. Zostało to zaakceptowane i wprowadzone w życie. Warto zauważyć, że jest to przykład jednego skutecznego wystąpienia generalnego, które - w razie realizacji - dotyczy tysięcy obywateli (przyczynek do relacji w praktyce r.p.o. między sprawami generalnymi i indywidualnymi).

5. PRAWO DO UZNANIA PODMIOTOWOŚCI (art. 16 KE)

a/ Problem kiedy noworodek jest człowiekiem - w sprawie RPO/83203/91/I r.p.o. zwrócił się do MSW w związku z obowiązaniem instrukcji (z lat 60-tych, a więc niezaskarżalnej), decydującej iż noworodek ważący od 601 gramów może być "uznany człowiekiem" i tylko wobec niego sporządza się akt urodzenia (zgonu). W konkretnej sprawie przyszły na świat trojaczki, żyjące kilka godzin, z których jedno nie odpowiadało instrukcyjnym limitom i na skutek tego nie mogło być potraktowane urzędowo i pochowane jak człowiek. Werbalna reakcja Ministra Spraw Wewnętrznych była prawidłowa; niezbyt sprawnie natomiast odniesiono się do postulatu zmiany instrukcji, czego wymaga zresztą zgodność ze standardami europejskimi. Zupełnie zlekceważono sprawę satysfakcji (choćby moralnej) dla rodziców i dzieci, co naprawiono dopiero po powtórnej wymianie korespondencji.

b/ Kwestia dostosowania pisowni nazwiska do tradycji rodzinnej i życzeń zainteresowanego była przedmiotem długo prowadzonej sprawy (RPO/43636/89/I) zakończonej pozytywną decyzją organu administracji. Trudności wynikały z chęci noszenia nazwiska w pisowni niemieckiej.

c/ Problem transseksualizmu, objawił się kilku wnioskami dotyczącymi tzw. sądowej zmiany płci. Na skutek stanowiska SN było mianowicie niemożliwe osiągnięcie zmiany zapisu w aktach stanu cywilnego. Ponieważ nie odpowiadało to współczesnym tendencjom europejskim wręcz zalecającym ułatwienia, a nie zamykającym drogę do uznania podmiotowości transseksualistów, r.p.o. wywołał rewizję nadzwyczajną (RPO/66049/91/II), co prawda oddaloną z przyczyn formalnych, lecz wskazującą drogę do zmiany zapisu w akcie urodzenia.

Wszystkim osobom, które zwróciły się do r.p.o. o pomoc przekazano stosowną informację i kserokopię orzeczenia SN. Niezależnie skierowano pismo informujące do Zakładu Seksuologii i Patologii Więzi Międzyludzkich Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w Warszawie w celu ewentualnego jej wykorzystania w kontaktach z osobami leczonymi.

Kwestia transseksualizmu pojawiła się też w sprawie RPO/89826/91/I, gdzie osobie po leczeniu hormonalnym, po jednej operacji oraz po zmianie zapisów w aktach stanu cywilnego odmówiono wykonania zabiegu operacyjnego, uzasadniając, że wszelkie operacje z wyjątkiem zabiegów ratujących życie są na czas nieokreślony odłożone.

W piśmie do Ministra Zdrowia Rzecznik podniósł, że dążenie do integralności seksualnej jest na świecie traktowane jako fundamentalne prawo człowieka. Odmowa wykonania zabiegu jest szczególnie rażąca w sytuacji zapoczątkowanego i bardzo zaawansowanego procesu transformacji. Sprawa znalazła pozytywne zakończenie, na skutek stanowiska Ministra Zdrowia z tym, że charakterystycznej repliki doczekał się pogląd r.p.o. wskazujący na potrzebę honorowania praw podmiotowych osoby u której rozpoczęto proces transformacji, a także standardów międzynarodowych: "podzielając (...) poglądy (...) co do realizacji praw podmiotowych Pani (...) być może postawiłem Kierownika Kliniki (...) przed kolejnym moralnym wyborem. Dla lekarza bowiem podstawowymi kategoriami są życie i zdrowie bez względu na to, jak o tym stanowią międzynarodowe konwencje i pakt".

6. SPRAWY OBYWATELSTWA (art. 88 Konstytucji, art. 16 PPP)
ORAZ OBYWATELI OBCYCH

a/ Sprawy obywatelstwa polskiego - były nieliczne w praktyce r.p.o. Dotyczyły one: pomocy przy powrocie do obywatelstwa polskiego osób, które uprzednio wyemigrowały do RFN (RPO/55209/90/I), pomocy przy uznaniu statusu repatrianta (RPO/39167/90/III), z czym się wiążą uprawnienia socjalne, pomocy przy przezwyciężeniu marazmu administracji przy załatwianiu spraw obywatelstwa dla b. obywatela ZSRR (RPO/48589/91/I).

b/ Ządania pomocy przy wydawaniu zaświadczeń o przynależności rodziny w czasie wojny do narodowości niemieckiej (volkslista) powtarzały się także i w 1991 r. R.p.o. zajmował stanowisko (już tradycyjne), iż brak powinności organów administracyjnych do wydawania takich zaświadczeń (np. RPO/83166/91/I, RPO/73269/91/I).

c/ Sprawę azylu - notuje się tylko jedną: RPO/83670/91/I, gdzie KPN oczekiwał poparcia przez r.p.o. starań o azyl dla grupy studentów laotańskich. Sprawę tę przekazano właściwym organom administracji, ponieważ wymagała ona normalnego załatwienia - nic nie wskazywało tu na naruszenie prawa do azylu ze strony administracji polskiej. Organizacja kierująca sprawę do r.p.o. oczekiwała od niego "lobbystycznego poparcia" sprawy, która nie mogła być podjęta z uwagi na brak naruszenia praw obywatelskich.

d/ Sprawy cudzoziemców były liczniejsze, niż w latach ubiegłych. Wskazać tu przykładowo należy:

- starania o pochówek w Polsce cudzoziemca (RPO/69557/91/I), sprawa ograniczała się do informacji, brak było jakichkolwiek przeszkód ze strony polskiej;
- odmowy najmu lokalu użytkowego Afgańczykowi, który w liście do r.p.o. sugerował fakt dyskryminacji narodowościowej. Po zbada-

- niu (RPO/69390/90/I) zarzut się nie potwierdził; cudzoziemiec przegrał w konkurencji ze spółdzielnią inwalidów;
- uzyskania zgody na wizę dla Libańczyka (męża Polki) RPO/67282/90/I; działanie r.p.o. było wywołane względami na ochronę praw rodziny (por. charakterystycznie odmienne stanowisko ombudsmana szwedzkiego w sprawie RPO/73738/91/I obywatelki polskiej, pkt IV, 7.d);
 - sprawa obcokrajowca, członka z.z., wybranego do władz związkowych, którego z tego tytułu chciano zwolnić. R.p.o. wyjaśnił (RPO/73312/91/I), iż brak ustawowego zakazu wyboru cudzoziemców do władz związkowych, brak zatem dyskryminacji w prawie, natomiast problem kogo się wybiera do władz związku, sprawą wewnątrzwiązkową;
 - w sprawie RPO/89584/91/IX chodziło o wypuszczenie za kaucją (interwencja skuteczna) zatrzymanych obywateli obcych, legitymujących się sfalszowanymi paszportami: dotyczyło to osób, które mogły się obawiać prześladowań w swym kraju.

e/ Wiele spraw dotyczyło problemów, które polscy obywatele chcieliby załatwić zagranicą, wobec obcych władz i urzędów, wyręczając się polskim Rzecznikiem. Sprawy te nie były podejmowane (np. RPO/76133/91/XII; gdzie zainteresowany chciał, aby r.p.o. ustalił czy z tytułu pracy w Australii należy mu się renta i aby ją załatwił).

7. OCHRONA PRAW OBYWATELI POLSKICH ZA GRANICĄ
(art. 89 Konstytucji)

a/ Należności z tytułu nieszczęśliwych wypadków polskich pracowników na budowach eksportowych prowadzonych w krajach arabskich

Mało energiczne, powolne i mało skuteczne egzekwowanie należności z tytułu odszkodowań za wypadki polskich pracowników na budowach eksportowych - wywołuje skargi zainteresowanych rodzin, które oczekują niekiedy po 6-8 lat na transfer należnych im odszkodowań od zagranicznych przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, banków czy władz. Wystąpienia Rzecznika doprowadziły do częściowej inwentaryzacji należności z Iraku oraz podjęcia analogicznej inwentaryzacji należności z innych krajów i określenia terminów transferów. Jednakże zarówno macierzyste przedsiębiorstwa, które zatrudniały ofiarę wypadku jak i przedsiębiorstwa kierujące na kontrakt (w szczególności PHZ "PolSERVICE") nie wykazują dostatecznego zainteresowania ściąganiem tych należności wskazując, że należy to do obowiązków Wydziałów Konsularnych. Propozycja r.p.o. wyznaczenia jednego koordynatora dla tych spraw nie znalazła zrozumienia (RPO/54480/91/VI). R.p.o. po zakończeniu działań wojennych w Iraku powrócił do sprawy wyegzekwowania należności polskich rodzin z tytułu śmierci bądź kalectwa polskich pracowników na budowach eksportowych oraz do pełnej inwentaryzacji należności z tego tytułu, występując m.in. w tej materii do Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (RPO/1627/91/VI, RPO/20819/91/VI, RPO/34835/91/VI, RPO/54480/91/VI), a także samemu prowadząc niektóre z tych spraw, w kilku wypadkach skutecznie.

W okresie wojny irackiej r.p.o. podjął działania mające na celu aktywizację poczynań związanych z wywiezieniem pracowników "Naftobudowy" zatrudnionych w m. Rumanili. Działania te były podjęte na prośby żon zatrudnionych tam pracowników (RPO/70013/91/VI).

Następstwa wojny z Irakiem zablokowały transfer odszkodowań z tego kraju. R.p.o. został natomiast poinformowany o możliwości

indywidualnego zwracania się polskich obywateli do Komisji Kompensacyjnej ONZ; wiadomość ta rozbudziła nadzieje na rozwiązanie sprawy - niestety, okazała się wyolbrzymiona.

b/ W wystąpieniach RPO/72635/91/VI, RPO/67269/91/VI Rzecznik zwrócił uwagę na krzywdzące polskich pracowników warunki umów zawieranych przez Polservice (prowizja do 25% przy minimalnych świadczeniach Polservice, postanowienia ograniczające wolność skierowanego i jego rodziny do udziału w działalności związkowej na terenie kraju pracodawcy, a także zobowiązanie do niepodejmowania pracy przez rodzinę bez pośrednictwa PHZ "Polservice"). Niestety, M.W z Z. zbagatelizował problem dotyczący spraw przeszłych.

c/ W sprawach RPO/77516/91/II, RPO/72414/91/I, RPO/77451/91/I - dotyczących spraw polskich obywateli, którzy popadli w konflikt z prawem lub przepisami administracyjnymi (celnymi) za granicą - działalność r.p.o. obejmowało sygnalizowanie sytuacji (najczęściej już znanej) MSZ, działania kontrolno-instancyjne w wypadku powolności czy opieszałości administracji. W wystąpieniu RPO/6950/90/I proszono o szerszy instruktaż dla polskich obywateli na przejściach granicznych, aby mogli się skuteczniej bronić przed bezprawiem lub brutalnością obcych funkcjonariuszy.

d/ W sprawie RPO/73738/91/I r.p.o. zwracał się do ombudsmana szwedzkiego w związku z odnowieniem polskiej obywatelce wizy umożliwiającej jej połączenie się z mężem - Szwedem. Ombudsman szwedzki sprawdził prawidłowość działania administracji swego kraju i stwierdził oraz skrytykował pewne uchybienia. Odmówił natomiast (czego oczekiwała zainteresowana) "poparcia" jej wniosku: jest to doskonały przykład - nieznaney w Polsce - właściwości działania urzędów ombudsmańskich: sprawdzają tylko prawidłowość działania administracji, nie wywierają natomiast nacisku na jej politykę działania.

8. WOLNOŚĆ PRZEKONAN, WOLNOŚĆ PRASY (art. 83 Konstytucji,
art. 18 PPP, art. 9 i 10 KE)

a/ Na tle restrukturyzacji prasy sygnalizowano kilkakrotnie r.p.o. wystąpienie konfliktu między przekonaniem dziennikarzy a zmianą "linii" pisma, dokonana bez aprobaty zainteresowanych. Ponieważ jednak te zagrożenia były tylko refleksowym skutkiem procesów prywatyzacyjnych, których - zgodnie z informacją Przewodniczącego Komisji Likwidacyjnej RSW Prasa, nie dokonywano tylko na podstawie kryteriów czysto legalistycznych. (RPO/73651/91/I), r.p.o. nie miał możliwości prowadzenia spraw indywidualnych.

b/ W związku z wymogiem zachowania neutralności politycznej przez dziennikarzy TV i radia, zakwestionowano wobec r.p.o. (RPO/90053/91/I) tzw. zalecenia programowe kierownictwa PR i TV, zabraniające dziennikarzom uczestnictwa w wyborczych programach i działaniach propagandowych na rzecz poszczególnych kandydatów czy partii. R.p.o. uznał, iż wspomniane zalecenia nie godzą w wolność przekonań dziennikarzy, wskazując, że pracodawca ma prawo wymagać od pracownika pewnych zachowań nie kolidujących z interesem - czy w tym wypadku z publicznym obrazem - firmy, a te zachowania mogą w pewnym stopniu ograniczać pracownika. Rozmiar i charakter tych ograniczeń w przedstawionej sytuacji bynajmniej zdaniem r.p.o. nie może powodować zaniepokojenia z punktu widzenia praw obywatelskich. Ograniczenie nie dotyczy bowiem poglądów pracownika, lecz ich demonstrowania w określony sposób, mający związek z funkcjonowaniem PR i TV i powodujący na skutek tego wrażenie angażowania pracodawcy (nie pracownika) w działalność tam, gdzie pragnie zachować neutralność.

c/ Na tle sprawy RPO/87163/91/I redakcja pisma o charakterze sensacyjnym domagała się pomocy r.p.o. z uwagi na fakt jej niezaproszenia na konferencję prasową w wysokim urzędzie państwowym. R.p.o. ograniczył się do wyjaśnienia, iż wolność prasy nie polega na "prawie do bycia zaproszonym" na każdą organizowaną konferencję prasową.

9. WOLNOŚĆ SUMIENIA I WYZNANIA (art. 82 Konstytucji, art. 18, art. 25 lit. a PPP, art. 9 KE)

a/ Nauczanie religii w szkołach państwowych - wniesiony w 1990 r. wniosek r.p.o. do TK (RPO/66885/90/I, RPO/67161/90/I) kwestionujący sposób wprowadzenia nauczania (akt instrukcyjny w miejsce ustawy) oraz naruszenia gwarancji milczenia w sprawach religijnych - został przez TK oddalony.

b/ Konflikt między wyznawcami prawosławia i katolicyzmu w szkole w H. (RPO/72372/90/I) zakończył się polubownie w wyniku działań mediacyjnych administracji oświaty (konflikt dotyczył zawieszenia symboli religijnych jednej religii w klasach, do których uczęszczali uczniowie różnej wiary; mediacja spowodowała, że zawieszona symbole toleruje się).

c/ Zupełnie wyjątkowo pojawiły się sprawy (liczne w przeszłości) dyskryminacji z uwagi na wyznawanie religii katolickiej. Dotyczyły one zdarzeń z przeszłości i kończyły się usatysfakcjonowaniem osoby dyskryminowanej (nie zawsze w formach, jakich sobie życzyła - por. RPO/69781/90/I).

d/ Występowały też sprawy (niepodejmowane z braku naruszenia praw obywatelskich), charakteryzujące się ekscesywnym pojmowaniem wolności sumienia i wyznania.

Np. w sprawie RPO/82763/91/XII strażak wyznaczony do ochrony przy wizycie papieża zgłaszał fakt rzekomego naruszenia swych przekonań z uwagi na "refleksowy" udział w niektórych obrzędach religijnych; w sprawie RPO/75629/91/I wystąpił zarzut naruszenia wolności sumienia przez obrzęd chrztu dokonywany wobec dzieci; w podobnych sytuacjach r.p.o. starał się obszarniej wyjaśniać (pedagogizacja odpowiedzi) dlaczego w sygnalizowanych wypadkach nie ma naruszenia praw obywatelskich.

10. PRAWO SWOBODNEGO PORUSZANIA SIĘ, WOLNOŚĆ WYBORU MIEJSCA
ZAMIESZKANIA, SWOBODA OPUSZCZANIA KRAJU (art. 12 PPP)

Sprawy paszportowe w praktyce znikły. Odnotować należy wystąpienie do MSW (RPO/83638/91/I) dotyczące obaw (uzasadnionych świetle motywów zmian ustawy paszportowej) o koszty ewentualnej wymiany paszportów wydanych na dawnych drukach i opatrzonych zdezaktualizowanym godłem i nazwą państwa. MSW zapewniło, iż nie będzie wymiany.

Powtarzały się także prośby (sprawy niepodejmowane przez r.p.o.) o wyjednanie obcych wiz. Raz r.p.o. takie działania podjął - jednak wobec ombudsmana kraju, gdzie zamierzała się udać polska obywatelka, chcąca połączyć się z mężem (RPO/73738/91/I).

11. PRAWO DO NIETYKALNOŚCI OSOBISTEJ: WOLNOŚCI I BEZPIECZENSTWA
(art. 87 Konstytucji, art. 9 PPP, art. 5 KE)

Niezwykle opieszale (ponad 10 miesięcy, z ponaqleniami) trwało skłonicnie Ministerstwa Zdrowia, aby opracowało projekt zarządzenia w sprawie zakładów leczniczych przeznaczonych do wykonania środków zabezpieczających (RPO/42773/91/IX).

Brak tego aktu powodował, że osoby, które powinny być umieszczone w takich zakładach bądź umieszczano w więzieniach (rażące naruszenie prawa) bądź też wbrew potrzebom i bezpieczeństwu zmieniano wobec nich orzeczenie przewidujące umieszczenie w zakładzie i wypuszczano je na wolność.

W sprawozdaniu, w dziale dotyczącym praw więźniów sygnalizowano też problem (RPO/72932/91/IX) przetrzymywania w ZK osoby małoletniej, zatrzymanej, która powinna była być umieszczona w zakładzie dla młodocianych. Nie zrobiono tego, ponieważ chodziło o nosicielkę wirusa HIV.

Inne przypadki przetrzymywania bez podstawy prawnej osób zatrzymanych por. pkt 15 lit.1 sprawozdania.

Rażącym naruszeniem prawa w rozważanym zakresie jest praktyka stwierdzona przez r.p.o.iż w zakładach poprawczych (gdzie przebywa się na skutek popełnienia przestępstwa i z mocy wyroku sądowego) resort oświaty "wynajmuje" część miejsc i lokuje tam podopiecznych, którzy powinni przebywać w zakładach opiekuńczych.

Ta całkowicie bezprawna praktyka, narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i nie jest wykazywana w sprawozdaniach z wykonania przez Polskę Paktów Praw Człowieka. Wystąpienie (RPO/WP/146/91/IX) skierowanie do Ministerstwa Edukacji Narodowej i do Ministerstwa Sprawiedliwości wykazuje całkowite niezrozumienie niewłaściwości istniejącej praktyki. Odpowiedzi akcentują czysto oportunistyczny aspekt sprawy, co może dziwić na tym szczeblu.

12. OCHRONA ZDROWIA (art. 70 Konstytucji, art. 9 Paktu Praw
Ekonomicznych)

a/ Na tle sprawy RPO/48306/91/II wystąpiła kwestia odpowiedzialności karnej za narażenie zatrudnionych na bloku operacyjnym Szpitala Miejskiego nr 1 w Sosnowcu kobiet na utratę płodów i rodzenie dzieci z wadami rozwojowymi z powodu niewłaściwego zabezpieczenia aparatów rentgenowskich.

Sprawa ta znalazła się w Biurze r.p.o. w związku ze skargą małżonków, którzy kwestionowali zasadność umorzenia przez Prokuratora Rejonowego dochodzenia w tej sprawie. Po zbadaniu akt prokuratora, przekazano je Departamentowi Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości z sugestią podjęcia umorzonoego dochodzenia, zwracając uwagę na konieczność zasięgnięcia opinii biegłych, czego zaniechano przed umorzeniem. W konsekwencji podjęto umorzone dochodzenie (będzie ono obejmowało zdarzenia z lat 1960-1984). W związku z tym r.p.o. zwrócił się do Departamentu Prokuratury MS o rozważenie udzielenia pokrzywdzonym kobietom pomocy w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych.

b/ Bezradność i brak koncepcji rozwiązania sprawy były odpowiedzią Ministra Budownictwa na wystąpienie RPO/66461/91/V wskazujące na potrzebę rozwiązania problemu umieszczenia stacji transformatorowych w budynkach mieszkalnych; resort nie podjął też tych spraw w aspekcie indywidualnym (konkretne wypadki) sygnalizowanym przez r.p.o.

c/ Nieznacznym organizacyjny postęp zanotowano natomiast w sprawie (ujetej w poprzednim sprawozdaniu, RPO/16591/91/V) - wyeliminowania materiałów azbestowych w budownictwie mieszkaniowym.

d/ Problem ochrony zdrowia pojawił się na tle wprowadzenia faktycznej odpłatności za leki przez państwowe i prywatne apteki, w związku z brakiem refundacji przez budżet kosztów lekarskich recept ulgowych. R.p.o. skierował wystąpienie do Ministra Zdrowia

(RPO/777699/91/I), wskazując na niedopuszczalność tolerowania sytuacji, w której obywatele są pozbawieni prawa ustawowo gwarantowanego - na skutek trudności faktycznych i bałaganu organizacyjnego. Problemem w sprawie jest to, że prawo do ulgowych leków o leczenia jest określone w ustawie i dopiero jej zmiana uprawnia do stosowania odpłatności. Jak wiadomo, stosowną zmianę ustawową przeprowadzono. Jednakże w żaden sposób nie zrekompensowano obywatelom kosztów bezprawnie wcześniej poniesionych. Reakcja Ministerstwa typowa: przyznanie r.p.o. racji, bez żadnych konstruktywnych wniosków. Problem powinien być zasygnalizowany w sprawozdaniu Polski z wykonania praw człowieka - jako exemplifikacja naruszenia art. 9 PPE.

Sprawę pogorszył chaos organizacyjny i kompletna bezradność resortu, który nie zdążył na czas przygotować i opublikować aktów wykonawczych do ustawy wprowadzającej z określoną datą odpłatność leków. W tej sytuacji zamiast promulgowania w oficjalny sposób, wymagany przez prawo aktów normatywnych - ukazało się płatne ich ogłoszenie w gazecie "Rzeczpospolita". Oczywiście jest, że nie są to akty należycie ogłoszone; na problem ten r.p.o. zgłaszał uwagę we wniosku o wykładnię ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora (RPO/63962/90/I). Niestety, TK nie podjął problemu, który - jak wynika z praktyki - przybiera na sile: chodzi o ustalenie skutków faktycznie opóźnionego (np. na skutek antydatowania dziennika promulgacyjnego, albo opóźnień faktycznej dystrybucji) ogłoszenia aktów prawnych (czy obowiązują i jak).

13. OCHRONA PRAW OBYWATELSKICH OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI
(art. 10 PPP)

Spraw tej kategorii wpłynęło ogółem 2090. Załatwiono 2086 spraw.

a/ Dominowały kwestie opieki lekarskiej (414, tj. 20%; załatwiono 397). Były to zarzuty braku lekarzy niektórych specjalności szczególnie stomatologów), złego odnoszenia się personelu medycznego do pacjentów, (a zwłaszcza traktowania jako symulantów), opóźnień w protezowaniu jamy ustnej, zbyt późnego przyjmowania zgłaszających się pacjentów itd. Na 291 spraw dotyczących postępowania medycznego z osadzonymi w 44 przypadkach zarzuty uznano za słuszne (15%), w 40 za częściowo słuszne (14%).

W wypadku zarzutu niewłaściwego leczenia, jeśli czynności sprawdzające za tym przemawiały, zasadność zarzutu była sprawdzana przez lekarza z powszechnej służby zdrowia, który badał pacjenta na miejscu lub po dowiezieniu go do odpowiedniej placówki medycznej, zapoznawał się z jego dokumentacją lekarską, a w razie potrzeby powodował przeprowadzenie dodatkowych badań.

Z r.p.o. współpracuje na podstawie umów zlecenia 138 lekarzy różnych specjalności. Zbadali oni 94 przypadków. Z tego 3 skargi były całkowicie zasadne, 30 częściowo zasadnych (łącznie 34%). Skarg w pełni bezpodstawnych stwierdzono 61 (66%).

Wśród osób pozbawionych wolności nadal występują z niepokojącym nasileniem przypadki samouszkodzeń.

Dominującym motywem takich czynów jest dążenie do wymuszenia zwolnienia. Jeśli ten zamiar nie zostaje uwieńczony powodzeniem, potęgują się skargi na służbę zdrowia i sądy odmawiające udzielenia przerwy w odbywaniu kary. Z drugiej strony można zasadnie zakładać, że uleganie osadzonym, którzy traktują samouszkodzenie jako metodę uzyskania zwolnienia, mogłoby zachęcać do samouszkodzeń, a tym samym doprowadzać do zwiększenia ich liczby.

Nie wszyscy lekarze więzienni potrafią zająć należyta podstawę wobec osób dokonujących samouszkodzeń. Część skarg dotyczących opieki lekarskiej jest wywołana brakiem wystarczającej liczby lekarzy w więziennej służbie zdrowia. Więzienna służba zdrowia wymaga personelu w pełni świadomego tego, że ma on do czynienia ze specyficzną populacją pacjentów i satysfakcjonującego się samym faktem niesienia pomocy (brak bowiem gratyfikacji psychicznej w postaci wdzięczności pacjentów, lekarze spotykają się często z agresją i instrumentalnym traktowaniem).

b/ Narasta problem pozbawionych wolności, będących nosicielami wirusa HIV lub wykazujących już objawy AIDS. W kilku wypadkach tymczasowo aresztowani i skazani podnosili, że zarazili się wirusem w jednostce penitencjarnej, gdyż osadzono ich w jednej celi z nosicielem wirusa, nawet ich o tym nie uprzedzając. W ramach koleżeńskej pomocy używali oni wspólnie przyborów do golenia lub innych przedmiotów.

W tych sprawach zwykle prowadzone są postępowania karne o niedopełnienie obowiązków przez Służbę Więzienną oraz zaczynają się pojawiać procesy cywilne o odszkodowanie za zarażenie. Z nielicznymi wyjątkami - osób pozbawionych wolności nie testuje się na nosicielstwo wirusa HIV, a równocześnie niektórzy tymczasowo aresztowani nie mają na swój użytek przyborów do golenia.

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że stan finansowy państwa nie pozwala na testowanie wszystkich osób pozbawionych wolności. Testowanie trzeba by powtarzać po każdorazowym powrocie skazanego z przepustki, a takich przepustek udziela się kilkadziesiąt tysięcy rocznie.

Mając na uwadze potrzebę maksymalnej ochrony zdrowia osadzonych Rzecznik 8 lipca 1991 r. wystąpił do Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wnioskując m.in. wyposażenie w przybory do golenia wszystkich tych przyjmowanych do jednostek penitencjarnych, którzy nie mają przyborów do golenia ani pieniędzy na ich zakup. Dyrektor CZZK nie uwzględnił tego wniosku, gdyż

jego realizacja "(...) przekracza obecnie możliwości finansowe więziennictwa...". Równocześnie zaznaczył, że nieodpłatne fryzjernie są wyposażone w odpowiednie dla zapobiegania zakażeniom wirusem HIV środki dezynfekujące.

Można mieć wątpliwości, czy zawsze tak jest w praktyce. Dlatego należy postulować, aby każdy osadzony mógł mieć własne przybory do golenia. Lęk przed zarażeniem powoduje nawet odmowe świadczenia pomocy lekarskiej nosicielom HIV.

W Zakładzie Karnym Nr 2 w Łodzi osoba zakażona była pozbawiona pomocy stomatologicznej. W Rejonowym Zakładzie Karnym w Sztumie leczenia zębów nosiciela odmawiali kolejno: miejscowy stomatolog, szpital Rejonowego Aresztu Sledczego w Gdańsku oraz przychodnie rejonowe w Sztumie i Malborku. Dopiero po 19 dniach udało się zapewnić pacjentowi pomoc lekarza chirurgii szczękowej w Elblągu.

Są trudności z ulokowaniem nosicieli wirusa HIV.

Oddział dla takich osób istnieje w Zakładzie Karnym Nr 2 w Łodzi. Wojewoda łódzki, w piśmie z dnia 6 marca 1991 r., skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, postulował przeniesienie tego oddziału do innej miejscowości, gdyż skazani nosiciele korzystając z przepustek "(...) dążą do intensywnego zaspokajania swoich potrzeb, zwłaszcza seksualnych, narażając na zachorowanie coraz szerszy krąg osób". Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych słusznie odmówił uwzględnienia tego postulatu.

Symptomatyczne było także postępowanie wobec nosicielki, nieletniej sprawczynie zabójstwa, która powinna być umieszczona w schronisku dla nieletnich. Żadne ze schronisk nie było przygotowane do przyjęcia tej nieletniej i żadne nie chciało mieć jej u siebie. Nieletnią umieszczono w szpitalu zakładu karnego, co było rażącym naruszeniem prawa i spotkało się z kategorycznym protestem r.p.o. W efekcie podjętych przedsięwzięć Ministerstwo Sprawiedliwości wytypowało Zakład Poprawczy w Mrozach jako placówkę, która ma przyjmować nieletnie nosicielki wirusa HIV. W dniu 25 września 1991 r., z upoważnienia rzecznika, dokonano lustracji tego zakładu i ustalono, że nic nie uczyniono mimo obietnicy przygotowania go do spełniania tych zadań.

Nie przeprowadzono pracy z personelem. Sama zapowiedź kierowania do zakładu zakazanych dziewcząt wywołała gwałtowne protesty personelu, zapowiedzi zwalniania się z pracy. Spodziewane są protesty miejscowej ludności. Wymaga to podjęcia różnorodnych przedsięwzięć.

c/ Lustracje r.p.o. Zlustrowano 8 jednostek penitencjarnych. Przeprowadzono na osobności 245 ukierunkowanych, indywidualnych rozmów z osadzonymi oraz przyjmowano w cztery oczy ustne skargi od osób, które sobie tego życzyły (315 wypadków).

W jednostkach penitencjarnych następuje dalsza wyraźna humanizacja odbywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania (eliminowanie dolegliwości i ograniczeń nie wynikających z samego faktu pozbawienia wolności: szersze dopuszczenie kontaktów zewnętrznych skazanych, udzielanie przepustek, zezwoleń na posiadanie aparatów TV i radia).

Całkowicie uwzględniono wnioski (RPO/R/32/91), aby pozbawieni wolności mogli w czasie wolnym leżeć na łóżkach, o ile tego sobie życzą. Stosowana jest już forma "pan" przy zwracaniu się funkcjonariuszy do osadzonych. Mogą oni, jeśli nie są pozbawieni tego prawa przez sąd, brać udział w wyborach powszechnych (co także wnioskował r.p.o.) itp. Takie posunięcia łagodzą konflikty i sprzyjają realizacji wskazań współczesnej penitencjarystyki.

d/ Spośród zjawisk negatywnych na czołowe miejsce wysuwa się bezrobocie wśród osadzonych. Bezczynność, przy miernej pracy kulturalno-oświatowej, powoduje narastanie stresu psychicznego, konfliktów i pogłębianie demoralizacji. Zagospodarowanie wolnego czasu osadzonych powinno być fundamentalnym zadaniem obecnej doby. Trzeba by je łączyć z otwieraniem na dzień cel w szerszym zakresie, niż to się dzieje do tej pory.

e/ Zadania ochronne są niekiedy niepotrzebnie uznawane za nad-
rzedne. Czasem przybiera to niedopuszczalną postać, czego przy-
kład stanowi R.A.S. w Koszalinie. Areszt usytuowany jest wśród

budynków mieszkalnych. Korzystali z tego osadzeni i różne osoby z zewnątrz, aby się porozumiewać ze sobą, co oczywiście było sprzeczne z prewencyjną funkcją tymczasowego aresztowania. Założono zatem na część okien tzw. blendy. Uczyniono to w sposób utrudniający dopływ światła i uniemożliwiający należyłą cyrkulację powietrza. W celach, zwłaszcza w upalne dni, było duszno w stopniu trudnym do zniesienia.

Jest rzeczą zupełnie niezrozumiałą, jak można było postąpić w ten sposób i dlaczego zarówno sędzia penitencjarny, prokurator ds. penitencjarnych, a także nadzór służbowy więziennictwa dopuścili do czegoś takiego, a potem tolerowały ten stan. Należy przy tym zaznaczyć, że można należycie pogodzić wymogi ochronne z pełnym zabezpieczeniem praw osadzonych do korzystania ze światła i oddychania czystym powietrzem. Wykazały to lustracje, przeprowadzone z upoważnienia Rzecznika w A.S. w Mysłowicach i w Z.K. Nr 2 w Łodzi.

f/ Wskutek bezrobocia wiele tysięcy osadzonych znalazło się w krańcowo złej sytuacji materialnej. Nie mają pieniędzy na dokonywanie zakupów w kantynie, co jest szczególnie silnie odczuwane przez palaczy. W czasie lustracji jednostek penitencjarnych można więc czasem zaobserwować, że niektórzy osadzeni zbierają niedopałki papierosów.

Komitet Helsiński w Polsce wystąpił z postulatem przyznawania zapomóg skazanym, którzy z braku pracy nie mogą być zatrudnieni i nie posiadają własnych środków na zakupy w kantynie. Jest to postulat w pełni słuszny (wystąpienie RPO/R/65/90). Bez jego spełnienia może narastać rozgoryczenie skazanych i ich skłonność do podejmowania różnych form protestu.

g/ W wielu pismach, kierowanych do r.p.o., a także w toku bezpośrednich rozmów, osadzeni podnoszą, że są ofiarami nadmiernie represyjnej polityki karnej.

W krajach zachodnich, przy z reguły większym nasileniu przestępczości, polityka karna jest wydatnie łagodniejsza.

W 1991 r. zdarzały się w jednostkach penitencjarnych protesty osadzonych, a nawet bunty. Jednym z podstawowych postulatów osadzonych jest spowodowanie obniżenia wymierzonych kar. Wydaje się, że problem efektów polityki karnej stosowanej uprzednio, a także obecnie, wymaga pilnie analizy. Liczba osadzonych w jednostkach penitencjarnych systematycznie wzrasta. Dochodzi do przeludnienia niektórych aresztów śledczych i naruszania przepisu regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania, który przewiduje, że na osadzonego nie może przypadać mniej niż 3 m² powierzchni celi. Rzecznik zdecydowanie występuje przeciwko pogarszaniu warunków bytowych osadzonych. Należy przy tym dodać, że do naruszania norm dochodzi także w niektórych jednostkach będących w szczególnie złym stanie, jak np. w A.S. w Radomiu mieszczącym się w poklasztornym budynku z XVII w., nie nadającym się do remontu.

Należy uznać za wskazane dokonanie przeglądu przynajmniej części skazań (w tym recydywistów) i rozważyć, czy nie należałoby dokonać korekty orzeczonych kar, np. w drodze rewizji nadzwyczajnej na korzyść skazanego, skierowania wniosku o ułaskawienie lub warunkowe przedterminowe zwolnienie. Kwestię tę poruszono w wystąpieniu (RPO/90231/91/II do Ministra Sprawiedliwości, gdzie r.p.o. zaproponował występowanie i zebranie materiału aktowego w sądach; przekazanie podmiotom uprawnionym do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych - odpowiednio do liczebności ich aparatu; analizę akt; rozpoznanie rewizji. Niestety reakcja, nie zostawia złudzeń: żadne dodatkowe (proponowane przez r.p.o.) działania nie będą podjęte.

Tego rodzaju wnioski mogą być uznane za niezrozumiałe w sytuacji wzrostu nasilenia przestępczości w Polsce, a co najmniej utrzymywania się jej wysokiego poziomu. Dlatego, aby zostały przyjęte ze zrozumieniem, powinno się przeprowadzić odpowiednie poczynania uświadamiające społeczeństwu, że surowe kary na ogół nie zwiększają bezpieczeństwa ludzi, a często wręcz odwrotnie - potęgują zagrożenie przez postępujące wyobcowanie skazanych i niekorzystne zmiany ich osobowości.

Gdy rozważa się ogólną atmosferę w jednostkach penitencjarnych trzeba mieć także na uwadze, że wśród osadzonych dominują recydywiści, a jak wiadomo jest to element szczególnie trudny zwłaszcza ze względu na daleko posunięty proces demoralizacji oraz nadreprezentację osób psychicznie zaburzonych.

h/ Druga co do wielkości grupa spraw (14% wpływu; załatwiono 272 sprawy z 292) dotyczy szeroko rozumianego traktowania osadzonych (reagowanie na prośby i wnioski, umieszczanie w celi zabezpieczającej, rozstrzygnięcia komisji penitencjarnych w klasyfikacji, karanie dyscyplinarne itp.).

W 25% zarzuty okazały się całkowicie lub częściowo zasadne. Głównie chodziło o niewłaściwe zwracanie się do osadzonych, używanie wobec nich słów obraźliwych itp. Bardzo rzadkie były skargi na niezasadne użycie siły przez funkcjonariuszy i niezasadne umieszczenie w celi zabezpieczającej. Takie skargi kierowano do prokuratury.

Postępowania przygotowawcze z reguły kończyły się umorzeniem wobec niestwierdzenia przestępstwa. Opracowano także raport skierowany do Komitetu Helsińskiego, który przekazał r.p.o. 92 sprawy zarzutów bicia zatrzymanych (RPO/R/64/91/IX). Raport oparty został na badaniach aktowych i skierowany także do policji i prokuratury.

Skargi całkowicie lub częściowo zasadne przykładowo dotyczyły: niezasadnego skierowania do zakładu zamkniętego skazanego przebywającego w ośrodku, pomówionego o próbę ucieczki, bezpodstawne sporządzenie raportu o ukaranie dyscyplinarne, lekceważenie próśb o naprawę głośnika, nieprawidłowe obniżenie grupy klasyfikacyjnej, opóźnienie przesłania skargi, zbyt częste dokonywanie przeszukań celi, lekceważenie próśb kierowanych do wychowawcy itp. Zwraca uwagę (RPO/70227/90/IX) wypadek kary grupowej za przewinienia jednego więźnia.

Do stwierdzonych wypadków nieprawidłowych działań należy (RPO/82875/91/IX) wstrzymanie przepustek losowych, tych nawet, któ-

rych udzielanie leży w gestii sądów, teleksem centralnej administracji więziennej (z uwagi na wizytę państwową). CZZK uznało swój błąd.

i/ Postępowania przygotowawcze podjęte po ustaleniu przez Rzecznika, że po buntach w zakładach karnych w grudniu 1989 r. skazani z tych zakładów w wielu przypadkach byli bici w tzw. ścieżkach zdrowia i w podobny, zorganizowany sposób, do dzisiaj nie są zakończone. Przeciąganie się postępowania rodzi wiele ujemnych skutków.

Zakończenie tych postępowań ma znaczenie nie tylko dla zadośćuczynienia poczuciu sprawiedliwości; należałoby także poddać wnikliwej analizie pełne materiały związane z pożalowania godnymi zdarzeniami, jakie wystąpiły po ówczesnych buntach i podjąć próbę odpowiedzi na pytanie dlaczego do takich naruszeń prawa w ogóle doszło również w wielu jednostkach penitencjarnych, do których przywożono skazanych z zakładów objętych buntami. Wnioski miałyby duże znaczenie dla profilaktyki. Uwzględniono i wdrożono propozycję r.p.o., aby służba więzienna nosiła identyfikatory osobiste, co ułatwia kontrolę jej pracy i umożliwia osadzonym łatwiejsze dowodowe umotywowanie ich skarg na niewłaściwe traktowanie przez personel (RPO/R/19/91). R.p.o. występował także (RPO/R/26/91) w sprawie kierowania przez służbę więzienną do prokuratury spraw osób mających ślady pobicia, a także podejmował szczególnie skrupulatne działania sprawdzające wypadków nagłych śmierci w ZK i AS (Gdańsk, Siedlce, Bytom).

j/ Ustalenia dokonywane przy realizacji zadań Rzecznika wykazują, że - generalnie biorąc - ani sedziowie penitencjarni, ani prokuratorzy ds. penitencjarnych nadal nie korzystają z możliwości prowadzenia na osobności rozmów ze skazanymi, na ogół nie wizytują ich cel itd. W ogóle można powiedzieć, że nadzór penitencjarny w dalszym ciągu pozostaje słabym ogniwem systemu ochrony praw obywatelskich osób pozbawionych wolności. Wielu spraw na-

plywających do Rzecznika nie kierowano by w ogóle, gdyby pozbawieni wolności darzyli zaufaniem osoby sprawujące nadzór penitencjarny.

Wymaga to zbadania systemu funkcjonowania nadzoru penitencjarnego, ustalenia przyczyn jego niedomogów i podjęcia odpowiednich przedsięwzięć zaradczych. R.p.o. skierował do Ministra Sprawiedliwości stosowne wystąpienie oraz kilkakrotnie sygnalizował, że niektóre wydziały penitencjarne sądów wojewódzkich nie mogą należycie funkcjonować wskutek poważnych wakatów. Reakcja była powierzchowna i niekonstruktywna.

k/ Polska ratyfikowała konwencję ONZ z 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nie-ludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

Mimo ratyfikacji funkcjonariusze Służby Więziennej i Policji nie zostali zapoznani z jej treścią. Odpowiednie wystąpienia Rzecznika spowodowały naprawienie zaniedbania (RPO/R/36/91).

l/ Warunki bytowe w jednostkach penitencjarnych ulegają systematycznej poprawie (starania administracji penitencjarnej - mimo pewnego trendu zwykłego - miarkowania liczby osadzonych w stosunku do ogólnej liczby miejsc). Jeśli jednak nie nastąpi zahamowanie wzrostu liczby osób pozbawionych wolności to sytuacja ulegnie niedopuszczalnemu pogorszeniu.

R.p.o. otrzymał 91 skarg dotyczących warunków bytu. Załatwiono 77 sprawy. Np. w R.Z.K. w Sztumie okna wielu cel były nieszczelne wskutek zużycia ram okiennych. W czasie mrozów skazani marzli; kaloryfery nie zdołały ogrzać ciągle napływającego zimnego powietrza. Skazani zaslaniali okna kocami, otulali się kocami itp. W wystąpieniu rzecznika do Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wyrażono jak najdalej idące zaskoczenie, że w takich warunkach trzymano ludzi.

Inne zasadne skargi na warunki bytowe dotyczą niedostatecznego oświetlenia cel, nadmiernej wilgotności pomieszczeń, złego stanu kąpoków sanitarnych itp.

W związku ze wstrzymaniem większości remontów stan jednostek penitencjarnych będzie się pogarszał, a tym samym warunki bytu osadzonych staną się bardziej uciążliwe.

1/ Wnioski dotyczące postępowania karnego w większości dotyczą tymczasowego aresztowania (ok. 200). Prośby o spowodowanie uchylenia tego środka są niewłaściwie kierowane, co wynika z nieznamomości kompetencji r.p.o. Zdarzają się jednak skargi zasługujące na baczną uwagę z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Chodzi zwłaszcza o zarzuty zbyt późnego doreczania postanowień o przedłużeniu czasu trwania tymczasowego aresztowania. Zdarzyło się nawet, że postanowienie zostało doreczone dopiero po 8 dniach od upływu terminu aresztowania zakreślonego w poprzednim postanowieniu. Powtarzanie się takich przypadków (np. RPO/73311/91/II, RPO/67810/90/IX, RPO/70764/91/IX, RPO/73049/91/IX - próba szanowania sytuacji ex post, RPO/83160/91/IX) zmusiło Rzecznika do dwukrotnego wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości. Zostały wydane zarządzenia, które mają w pełni zapobiec powtarzaniu się takich przypadków w przyszłości. Minister Sprawiedliwości rozważy postulat r.p.o., aby w bezwzględny sposób zwalniać osoby, wobec których formalnie nie przedłużono terminu aresztowania. R.p.o. skierował kolejne wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO/89898/91/IX) domagając się w formalny sposób zmiany praktyki polegającej na przetrzymywaniu osób bez formalnego nakazu prokuratora lub sądu.

Nader często podnosi się zarzut przewlekłości postępowania i rażąco opieszałego reagowania na różne wnioski (np. RPO/68693/91/IX - przekazanie po 41 dniach postanowienia o niewzięciu zażalenia). Niekiedy dochodzi do daleko posuniętych opóźnień przy przesyłaniu odpisów wyroków z uzasadnieniem, niezbędnych dla sporządzenia rewizji. Zdarza się nawet, że następuje to po upływie okresu, w którym w razie prawomocności

wyroku skazany mógłby wystąpić z wnioskiem o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Notuje się również, że sady zalegają z nadsyłaniem do zakładów karnych odpisów prawomocnych wyroków, co ogranicza prawa skazanych do ubiegania się o przepustki i realizację innych praw wynikających z prawomocnego stwierdzenia wysokości kary pozbawienia wolności.

m/ Skazanemu przysługuje prawo do resocjalizacji. Spostrzeżenia czynione systematycznie przy wykonywaniu zadań Rzecznika wykazują, że funkcja resocjalizacyjna często nie jest należycie realizowana przez Służbę Więzienną. Jest to m.in. następstwem braku należytej orientacji.

W Biurze Rzecznika sporządzono opracowanie "Praca penitencjarna w Polsce. Spostrzeżenia i refleksje w świetle działalności r.p.o. latach 1988-1990".

Opracowanie to zostało ocenione w Centralnym Zarządzie Zakładów Karnych jako bardzo przydatne w pracy penitencjarnej. Zostanie ono wydane przez CZZK w publikacji dostępnej wszystkim funkcjonariuszom Służby Więziennej.

W Biurze r.p.o. opracowano także (i przekazano CZZK) obszerne fragmenty "Poradnika dla Więźnia" - z niezrozumiałych względów, ciągle nie wydaje się tej publikacji.

14. WYMIAR SPRAWIEDLIWOSCI (art. 56 i nast. Konstytucji,
art. 14 PPP, art. 6 KE)

a/ Zagadnienia ogólne (wpływ spraw, charakter działań r.p.o.).
We wpływie zwiększyła się liczba skarg na działanie prokuratury i sądów (uchybień procedury, przewlekłość postępowania, odwoływanie warunkowych zwolnień i zarządzanie wykonania zawieszonych kar pozbawienia wolności, niestosowanie amnestii lub odmawianie postępowania o ulaskawienie).

Na tym samym poziomie utrzymuje się liczba skarg na policję, natomiast zniknęły zupełnie skargi na b. MO, kolegia do spraw wykroczeń i MSW (np. na działanie służb bezpieczeństwa publicznego). Niezmiennie na wysokim poziomie utrzymuje się wpływ podań o rewizję nadzwyczajną, z tym że dotyczą one w coraz większym stopniu orzecznictwa lat 80, mniej natomiast dotyczy spraw o charakterze politycznym, jak można sądzić - na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. dotyczącej rehabilitacji, jakkolwiek w tej kategorii spraw wpływ nie jest duży (3-4 wnioski miesięcznie).

Działanie r.p.o. charakteryzuje dążenie do "drażenia spraw", co powoduje specyficzne ich prowadzenie: powtarzalność wystąpień, wracanie do spraw pozornie zakończonych (gdy otworza się nowe możliwości), dążenie do uwrażliwienia adresatów wystąpień na rzetelność (a nie tylko legalność) działania wobec obywatela.
Przykładem spraw "ciągniętych w czasie" są te, w których trzeba wracać do niektórych spraw pozornie zamkniętych, drażyć uporczywie rozpoczęte, korygować przewlekłe działania innych organów. Ten sposób działania jest charakterystyczny dla spraw prowadzonych przez r.p.o. w zakresie skarg na prokuraturę, niektórych rehabilitacji. Np. postępowania rehabilitacyjne RPO/15237/91/II i RPO/15281/91/II. Uderza sposób postępowania Departamentu Prokuratury - polegający na przekazywaniu według właściwości mimo posiadanych uprawnień procesowych do skierowania wniosku o unieważnienie orzeczeń we własnym zakresie. Spowodowało to przekazanie według właściwości do organów niższego szczebla także

w organach wojskowego wymiaru sprawiedliwości, co wydłuża działanie (sprawy pomyślnie zakończone).

W sprawie RPO/59590/90/II r.p.o. nie był właściwy do wniesienia rewizji nadzwyczajnej na korzyść Emila J., który został skazany za przestępstwo szpiegostwa z art. 7 mkk. Rzecznik pismem z dnia 11 września 1990 r. przekazał ją I Prezesowi Sądu Najwyższego, który jest uprawniony do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do Izby Wojskowej Sądu Najwyższego. I Prezes SN rewizji tej jednak nie wniósł, lecz przekazał akta Izbie Wojskowej SN "w celu zbadania czy są podstawy do wniesienia rewizji nadzwyczajnej" (pismo z dnia 17 września 1990 r.). W rezultacie rewizja została wniesiona przez Prezesa Izby Wojskowej, ale dopiero 4 grudnia 1990r., a wyrok uniewinniający zapadł 8 stycznia 1991 r. Gdyby zatem I Prezes SN niezwłocznie skorzystał ze swych procesowych uprawnień, to cała sprawa mogłaby być załatwiona o ok. 3 miesiące wcześniej.

RPO/13171/90/II/KZ - sprawa Włodzimierza P. zakończona w Biurze Rzecznika w październiku 1990 r.; jest ilustracją zmian, jakie zaszły w podejściu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do kwestii rekompensowania krzywd doznanych przez obywateli w przeszłości ze strony funkcjonariuszy tego resortu. Włodzimierz P. zwrócił się do Rzecznika z prośbą o spowodowanie zrekompensowania mu krzywdy jakiej doznał w 1977 r. ze strony funkcjonariusza b. MO, który pobił żonę skarżącego oraz jego syna. Po odmowie zajęcia się sprawą przez WUSW (październik 1988 r.) i po uzyskaniu (marzec 1989r.) od Ministra Spraw Wewnętrznych kwoty 50 tys. złotych ("dar z łaski"), sprawę u r.p.o. zakończono.

Ponieważ Włodzimierz P. uznał kwotę tę za niewystarczającą, z czym zwrócił się do Rzecznika, Rzecznik ponownie wystąpił do MSW (do Dyrektora Gabinetu MSW) z prośbą o rozważenie możliwości podwyższenia wspomnianej kwoty stosownie do stopnia inflacji. W odpowiedzi na to Dyrektor Gabinetu Ministra pismem z dnia 12 października 1990 r. poinformował Biuro Rzecznika, że Minister podniósł kwotę do 5 milionów zł.

Poprawianie cudzych błędów - w sprawie RPO/77238/91/II r.p.o. doprowadził do ponownego zajęcia się przez Ministra Sprawiedliwości sprawą, w której SN oddalił rewizję nadzwyczajną tegoż organu. Płytkość ocen autorów rewizji nadzwyczajnej doprowadziła do tego, że zamiast przeprowadzić rzetelną ocenę merytoryczną przypisanych Leonowi D. czynów, ograniczono się do kwestii kary, co spowodowało, że r.p.o. wystąpił do Ministra Sprawiedliwości, (a ten wniosek potraktował ze zrozumieniem) o powtórne zbadanie sprawy pod kątem ponownego wniesienia rewizji nadzwyczajnej na korzyść Leona D. jednakże w aspekcie merytorycznym.

RPO/6422/88/II - sprawa z początków działania r.p.o., gdy nie udało się (mimo wystąpień do Prokuratora Generalnego) uzyskać działań niedostępnych dla r.p.o., odnoszących się do prawidłowego stosowania amnestii (art. 294 kpk), została podjęta na nowo w 1991 r. i pomyślnie zakończona, dzięki zmianie nastawienia Prokuratora Generalnego.

Do typu spraw kompleksowych należałoby zaliczyć sprawę wystąpienia z wnioskiem przez KPN w kwestii odpowiedzialności karnej z art. 305 kk za odmowę złożenia przysięgi wojskowej (RPO/67470/91/II). Sprawa ta wywołała trzy zagadnienia stanowiące przedmiot wystąpień r.p.o.:

- 1/ kwestia odpowiedzialności karnej z art. 305 kk na tle pytania czy przysięga wojskowa wchodzi w zakres obowiązku wynikającego ze służby wojskowej;
- 2/ słuszność skazań w kilku wypadkach za odmowę złożenia przysięgi w przypadku, gdy skazany nie odmawiał wykonywania innych obowiązków wynikających ze służby (5 skutecznych rewizji nadzwyczajnych z inspiracji r.p.o);
- 3/ poddanie pod rozwagę treści roty przysięgi wojskowej i umieszczenie przepisu karnego w ustawie o przysiędze wojskowej, co pozwoliłoby na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie rodzą się przy stosowaniu w tych wypadkach przepisu art. 305 kk.

Uderza wzrost liczby spraw mających wspólne podłoże: niedostępność ochrony sądowej z uwagi na jej kosztowność.

Dotyczy to zarówno spraw karnych (rewizje), jak i cywilnych (nawet obrona w sprawach alimentacyjnych: koszty badania krwi). O ile można sądzić na podstawie korespondencji napływającej do r.p.o. - sądy w tym zakresie nie całkiem zdają sobie sprawę ze zmian ekonomicznych i konieczności jakościowej zmiany warunków, w jakich działają. (Dotyczy to spraw karania za uchylanie się od alimentów, zwolnień od kosztów sądowych, informowania stron o możliwości dogodniejszego dla nich rozłożenia należności na raty itd.).

b/ Dopuszczalność drogi sądowej (dążenie r.p.o do jej wprowadzenia).

Rzecznik podjął starania o udostępnienie funkcjonariuszom drogi sądowej przy dochodzeniu roszczeń ze stosunku służbowego (RPO/72768/91/III - policja, UOP, Straż Graniczna). Dotychczas te grupy obywateli były pozbawione we wskazanym zakresie sądowej ochrony. Zdaniem r.p.o. w warunkach rozszerzenia właściwości NSA należałoby tu uznać dopuszczalność drogi sądowno-administracyjnej, mimo braku wyraźnej w tej mierze regulacji w ustawach o Policji, UOP i Służbie Granicznej (a to z uwagi na art. 67 Konstytucji i 14 Paktu Praw Politycznych).

Po dwóch powtórzonych wystąpieniach MSW uznał argumentację wobec policji i UOP (podstawową rolę odegrało tu precedensowe orzeczenie NSA II SA 35/91), ale odmówiono analogicznego stanowiska wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W tej sytuacji r.p.o. wraz z Prezesem NSA złożyli wniosek do TK, zarzucając ustawie o Straży Granicznej naruszenie art. 67 Konstytucji oraz art. 14 i 26 Paktu Praw Politycznych w kwestii odmowy sądowej drogi ochrony praw funkcjonariuszy.

c/ Podległość spraw polskiemu wymiarowi sprawiedliwości

Ciągle opieszale i z trudnościami proceduralnymi przebiegają sprawy o odszkodowanie za szkody wyrządzone przez radzieckich żołnierzy (RPO/83170/91/II, RPO/69465/90/II, RPO/69983/91/II, RPO/72617/91/III). Z uwagi na fakt, iż nie podlegają polskiej

jurysdykcji sprawy szkód wywołanych przy pełnieniu służby żołnierzy, r.p.o. koncentruje się na działaniach wobec ZUS, instytucji ubezpieczeniowych, korzystając przy tym z pomocy prokuratury.

d/ Sprawy dotyczące prokuratury (przykłady).

Przykład nieprofesjonalizmu (RPO/70700/90/II).

Andrzej T. znalazł się w posiadaniu skradzionego jak się okazało samochodu, w związku z czym Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy Wrocław-Śródmieście prowadził postępowanie przygotowawcze, w toku którego zabrał do swej dyspozycji przedmiotowy samochód jako dowód rzeczowy. Prokurator nie dostrzegł, co winien był uczynić, że Andrzej T. nabył prawo własności do tego samochodu z mocy art. 169 § 2 kc i że w tej sytuacji można było pogodzić interes prowadzonego postępowania przygotowawczego z dobrem właściciela samochodu (dalsze bowiem trzymanie samochodu w dyspozycji policji groziło jego znacznym uszkodzeniem), pozbawionego możliwości korzystania z niego. Pogodzenie to było możliwe z mocy art. 197 § 1 kpk przez oddanie samochodu - jako dowodu rzeczowego - pod opiekę właściciela. Dopiero wystąpienie r.p.o. przywróciło prawidłowy stan rzeczy, uwzględniający prawa obywatelskie właściciela.

Przykładem działania Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy Warszawa-Śródmieście pod wpływem urażonej ambicji jest skarga Henryka M. (RPO/67542/91/II) dotycząca zarzutu przekroczenia uprawnień przez funkcjonariusza b. MO a obecnie Policji w kwestii niebagatelnej, bo konstytucyjnej nienaruszalności mieszkania - chodziło o prowadzenie inwigilacji poprzez m.in. "kontrolę" mieszkania.

Lakoniczna i nic nie mówiąca informacja Prokuratora Rejonowego zmusiła Biuro Rzecznika do zwrócenia się w tej sprawie do Dyrektora Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie zasadności skargi i tym samym prawidłowości działania Prokuratora Rejonowego.

RPO/34610/91/II - sprawa jest przykładem ewolucji myślenia i postępowania organów prokuratury.

Wzięła ona swój początek od skargi z dnia 26 września 1988 r., w której postawiono zarzut bezprawnego działania funkcjonariuszy b. Służby Bezpieczeństwa polegającego na wtargnięciu do mieszkania prywatnego pod pozorem, że odbywało się tam nielegalne zgromadzenie - takich faktów wtargnięcia do różnych mieszkań skarżąca przytoczyła więcej.

W odpowiedzi na pytanie r.p.o. Prokurator Wojewódzki w Poznaniu przesłał do Biura odpis postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w tej sprawie, nie dopatrując się w postępowaniu Służby Bezpieczeństwa znamion czynu przestępnego. R.p.o. nie uznał tego za zadowalające i pismem z dnia 11 kwietnia 1989r. zadał Prokuratorowi Wojewódzkiemu pytanie, jakich to konkretnych czynności służbowych dokonywali interweniujący funkcjonariusze i jakie okoliczności faktyczne je uzasadniały.

W odpowiedzi Prokurator Wojewódzki nadesłał kserokopię bardzo obszernego pisma Naczelnika Wydziału Śledczego b. WUSW w Poznaniu, skierowanego do Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy Grunwald-Jeżyce, wskazującego jakich to wykroczeń dopuściły się osoby, które poddawano inwigilacji. Głównie chodziło o działanie tych osób w "niezalegalizowanych strukturach politycznych".

Ponieważ odpowiedź nie zawierała żadnej konkretnej oceny Prokuratury w kwestii zasadności i prawności działania służb bezpieczeństwa, ponowiono wystąpienie (27 marca 1990 r.)

W odpowiedzi Prokurator Wojewódzki pismem z dnia 28 maja 1990 r. ocenił działanie tych służb, jako podejmowane "wyłącznie z przyczyn politycznych", ale stwierdził że znajdowały one oparcie w przepisach wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, obowiązujących do dnia 10 maja 1990 r.

Odpowiedź ta również nie zadowoliła r.p.o. w piśmie z dnia 17 sierpnia 1990 r. zwrócono na to uwagę Prokuratorowi Wojewódzkiemu w Poznaniu, wskazując na brak faktycznych podstaw do stosowania tego typu czynności, noszących w istocie rzeczy cechy niedopuszczalnej szykany o charakterze represyjnym.

Ponadto postulowano o wystąpienie do właściwego sądu wojewódzkiego z wnioskiem o uchylenie jako oczywiście bezprawnych orzeczeń Kolegiów do Spraw Wykroczeń przy Prezydencie m. Poznania w sprawach kilku osób poddawanych nowej niedopuszczalnej inwigilacji, a także rozważenie odpowiedzialności karnej z art. 246 § 1 kk działających bezprawnie funkcjonariuszy b. Służby Bezpieczeństwa.

Pismem z dnia 21 września 1990 r. Prokurator Wojewódzki powiadomił Biuro Rzecznika, że istotnie w następstwie ponownego zbadania akt przedmiotowych spraw należało uznać "za rzecz bezsporną, że działania funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej w stosunku do Krystyny S. były dokonywane wyłącznie z powodów politycznych", i że "działania te istotnie nosiły cechy bezprawnych i w znacznym stopniu uzasadniały podejrzenie popełnienia przez tych funkcjonariuszy występku z art. 246 § 1 kk, jednakże przeszkodą do pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej są przepisy o amnestii z dnia 29 maja 1989 r. (z czym trzeba się zgodzić). Następnym pismem z dnia 20 listopada 1990 r. Prokurator Wojewódzki powiadomił, że w odniesieniu do 6 osób wystąpił do Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu o uchylenie wobec nich orzeczeń kolegiów do spraw wykroczeń, a pismem z dnia 2 maja 1991 r. poinformował, że Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w Poznaniu po ponownym rozpoznaniu tych spraw (Sąd Wojewódzki uchylił zaskarżone przez Prokuratora Wojewódzkiego orzeczenia) postępowania przeciwko tym osobom umorzyło wobec braku znamion wykroczeń.

Zatem batalia o prawidłową ocenę zdarzeń i wydanie sprawiedliwych orzeczeń trwała u r.p.o. ponad 2 i pół roku.

RPO/64117/91/II/ - przykład naprawienia przez Rzecznika skutków niecheci b. Prokuratury Generalnej do wnoszenia rewizji nadzwyczajnych na korzyść osób skazywanych przez sady wojskowe w latach czterdziestych. W maju 1990 r. Halina W. zwróciła się o rehabilitację jej męża skazanego na karę śmierci. Rzecznik uzyskał akta b. Wojskowego Sądu Rejonowego w Warszawie, wyrokiem którego Wacław W. został skazany.

Wyniki badania akt wskazywały, że Wacław W. został skazany m.in. za przestępstwo szpiegostwa, w związku z czym Rzecznik nie był uprawniony do wniesienia rewizji nadzwyczajnej. Zwrócił się w tej sytuacji do Ministra Sprawiedliwości jako Prokuratora Generalnego z postulatem wniesienia rewizji. Po zbadaniu akt w Departamencie Rewizji Nadzwyczajnych Ministerstwa Sprawiedliwości uznano, że sprawa kwalifikuje się do zaskarżenia wyroku i wnioskowania o uniewinnienie Wacława W., jednakże Prokuratura wstrzymuje się od wniesienia tego środka ze względu na rychłe wprowadzenie w życie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Charakterystyczny w tej sprawie jest fakt, że akta sprawy już w styczniu 1990 r. były przedmiotem badania Departamentu Sądowego b. Prokuratury Generalnej i gdyby wtedy wniesiono rewizję nadzwyczajną na korzyść skazanego, jego rehabilitacja nastąpiłaby znacznie wcześniej, bez potrzeby angażowania r.p.o., bez zbędnej zwłoki, z korzyścią dla wdowy.

RPO/70296/91/II/JS - przykład naprawienia niesprawiedliwego orzeczenia umarzającego postępowanie karne na podstawie amnestii mimo braku jakichkolwiek dowodów popełnienia zarzucanego czynu.

Pismem z dnia 22 listopada 1990 r. zwróciła się do Rzecznika Helena Sz. z prośbą o spowodowanie oczyszczenia jej męża z winy. Bolesław Sz. był skazany na karę śmierci w związku z przypisaniem mu działania z art. 1 ust. 1 dekretu z 31 sierpnia 1944 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 377). Na skutek rewizji Naczelnego Prokuratora Wojewódzkiego Zgromadzenie Sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 16 stycznia 1957 r. uchyliło wyrok w części skazującej oskarżonego za czyny z art. 86 § 1 kkWP i inne, natomiast w części dotyczącej skazania z art. 1 ust. 1 dekretu sierpniowego skierowało sprawę do uzupełnienia śledztwa. Prokurator Wojewódzki, korzystając z amnestii z 1956 r., zmienił kwalifikację prawną czynu na art. 2 dekretu sierpniowego i na mocy art. 1, 2, 7 i 8 ustawy z dnia 27.04.1956 r. o amnestii postępowanie umorzył.

W efekcie Henryk Sz. był uznany faktycznie winnym zarzucanego mu czynu, a postępowanie nie mogło się dalej toczyć, co zakwestionowała jego żona.

R.p.o. potraktował pismo jako wniosek o uchylenie niesprawiedliwego merytorycznie orzeczenia i przekazał go Ministrowi Sprawiedliwości z postulatem uchylenia tego postanowienia w trybie art. 249 § 2 kpk.

Minister Sprawiedliwości, jako Prokurator Generalny postąpił zgodnie z sugestią r.p.o. przyjmując, że Bolesław Sz. nie popełnił zarzucanego mu czynu. Fakt zmiany podstawy umorzenia stwarza jednocześnie wdowie możliwość ubiegania się o odszkodowanie za oczywiście niesłuszne aresztowanie.

RPO/21865/91/II/ - sprawa Michała D. jest ilustracją zmiany poglądów i sposobu działania organów prokuratury, a także obrazuje warunki w jakich Rzecznik musiał działać w początkach swej kadencji (zwłaszcza lata 1988-1989).

Sprawa wzięła początek w zajściach w dniu 11 listopada 1988 r. w Poznaniu, kiedy to radny prezydium MRN w Poznaniu Michał D. został pobity przez funkcjonariuszy ZOMO interweniujących w czasie demonstracji z okazji święta 11 listopada. R.p.o. wystąpił do ówczesnego Prokuratora Generalnego PRL z postulatem wszczęcia odpowiednich kroków prawnych celem ukarania winnych tego pobicia. Pismem z dnia 21 grudnia 1988 r. Prokurator Generalny powiadomił Rzecznika, że Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy Poznań Stare Miasto po przeprowadzeniu czynności sprawdzających wszczął w tej sprawie śledztwo. Pismem z dnia 28 kwietnia 1989 r. poinformował, że ustalono sprawcę pobicia Michała D. i przedstawiono mu zarzut z art. 158 § 1 kk w zw. z art. 16 kk (poleciał podległym sobie funkcjonariuszom pobicie Michała D. powodujące rozstrój zdrowia na czas dłuższy niż 7 dni), ale podejrzany Stanisław K. uzyskał zaświadczenie lekarza psychiatry, że nie może się stawić z powodu psychozy reaktywnej. Powołano wobec tego psychiatrów celem poddania go badaniom. Następnie pismem z dnia 28 lipca 1989 r. poinformował, że Sąd Rejonowy dla Dzielnicy Poznań Stare Miasto na wniosek prokuratora postępowanie przeciwko

Stanisławowi K. i innym nieustalonym sprawcom pobicia umorzył na podstawie amnestii z dnia 29 V 1989 r. (działanie z powodów politycznych) i że Prokurator Generalny ocenia to postanowienie jako zasadne. Ponieważ od tego postanowienia złożył zażalenie pokrzywdzony, r.p.o. wyraził zainteresowanie wynikami postępowania odwoławczego w zamiarze poddania badaniom akt spraw, gdyby orzeczenie o umorzeniu stało się prawomocne. Równoległe Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z dnia 29 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 179).

Postanowieniem z dnia 16 sierpnia 1989 r. Sąd Wojewódzki w Poznaniu uchylił zaskarżone postanowienie i sprawę przekazał Prokuratorowi Rejonowemu dla Dzielnicy Stare Miasto "w celu kontynuowania postępowania przygotowawczego". W listopadzie 1989 r. Prokurator Generalny poinformował Rzecznika, że w październiku 1989 r. Prokurator Rejonowy skierował akt oskarżenia przeciwko Stanisławowi K. o przestępstwo z art. 158 § 1 kk w zw. z art. 16 kk - o spowodowanie i udział w pobiciu Michała D. Ponieważ rozpoznanie sprawy bardzo się przewlekło, r.p.o. pismem z dnia 17 stycznia 1990 r. zwrócił na ten fakt uwagę Ministra Sprawiedliwości i jednocześnie Prokuratora Generalnego (nastąpiła już reorganizacja Prokuratury), sugerując przekazanie sprawy sądowi w innym okręgu ze względu na powiązania osobiste jakie mogą zachodzić między organami MO, prokuratorskim i sądowym w województwie poznańskim. Wreszcie - po przewyciężeniu różnych trudności typu proceduralnego - sprawa przeciwko Stanisławowi K. została prawomocnie wyrokiem z dnia 18 marca 1991 r. umorzona na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o amnestii z dnia 7 grudnia 1989 r. Sprawą jednak zainteresował się Minister Sprawiedliwości i jako Prokurator Generalny wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku umarzającego postępowanie zarzucając błąd w ustaleniach faktycznych, co doprowadziło do niesłusznego zakwalifikowania działania Stanisława K. z art. 158 § 1 kk, zamiast z art. 159 kk, co wykluczałoby zastosowanie amnestii. Sprawa nie została rozpoznana jeszcze przez SN.

RPO/32634/91/II/ - sprawa jest ilustracją niecheci Prokuratury do prowadzenia spraw przeciwko funkcjonariuszom b. MO. ale jednocześnie obrazuje ewolucję stosunku do tego typu spraw w ostatnich latach.

Do Rzecznika napisał Maciej K., skarżąc się na postępowanie funkcjonariuszy MO z RUSW w Piasecznie (pismo z 1988 r.). Twierdził, że w tamtejszym urzędzie bije się przesłuchiwane osoby. Po przekazaniu tego pisma Dyrektorowi Departamentu Postępowania Karnego b. Prokuratury Generalnej, r.p.o. otrzymał kserokopię pisma Prokuratury Wojewódzkiej, z którego wynikało, że Prokuratura Rejonowa w Piasecznie odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie pobicia Macieja K. przez funkcjonariuszy RUSW w Piasecznie, ale ponieważ pokrzywdzony zaskarżył to postanowienie, a do Prokuratury Rejonowej wpłynęło kilka innych skarg na funkcjonariuszy wymienionego Urzędu, zawierających doniesienie o przyjmowaniu łapówek i wymuszaniu wyjaśnień - śledztwo przejęła Prokuratura Wojewódzka. Do dnia 11 stycznia 1990 r. śledztwo to nie zostało zakończone, a z informacji w tym względzie b. Prokuratury Generalnej wynikało, że akta śledztwa od grudnia 1989 r. znajdują się w Zakładzie Medycyny Sądowej. Pod naciskiem r.p.o. Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości przesłał informację (z dnia 15 stycznia 1991r.), że śledztwo w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone, gdyż uwzględnione zostały wnioski dowodowe podejrzanych, zaś pismem z dnia 2 maja 1991 r. - że postanowieniem z dnia 10 kwietnia 1991 r. śledztwo zostało umorzone z braku dostatecznych dowodów winy i wreszcie pismem z dnia 19 lipca 1991 r., że postanowienie nie jest prawomocne gdyż pokrzywdzony je zaskarżył.

Do 12 sierpnia 1991 r. brak rozstrzygnięcia. Sprawa zatem trwa od 3 stycznia 1989 r. tj. od chwili skierowania pisma Macieja K. do b. Prokuratury Generalnej.

RPO/17074/91/II/KZ - Andrzej S. złożył skargę, w której podniósł zarzuty bezprawnego działania funkcjonariuszy b. WUSW w Lublinie. Chodziło o szykanowanie poprzez m.in. dokonywanie przeszukiwania mieszkania. Skargę przekazano szefowi b. WUSW w Lublinie.

Pismem z dnia 29 czerwca 1989 r. WUSW w Lublinie poinformował Biuro Rzecznika, że uznano działanie funkcjonariuszy WUSW za prawidłowe, traktując np. zatrzymanie Andrzeja S. w czerwcu 1987 r. jako przewencyjne. R.p.o. nie uznał wyjaśnień tych za przekonujące, dopatrując się przekroczenia uprawnień przez działających funkcjonariuszy zarówno jeśli chodzi o dopuszczalność przeszukiwania, jak też zatrzymania Andrzeja S. Zwrócono na to uwagę pismem z dnia 15 lutego 1990 r. Prokuratorowi Wojewódzkiemu w Lublinie. W odpowiedzi Prokurator Wojewódzki w Lublinie w piśmie z dnia 30 kwietnia 1990 r. stwierdził, że postanowienie o przeszukaniu nie było zatwierdzone przez właściwego prokuratora i że nieprawdą jest, jakoby przeszukania dokonano w związku z toczącym się postępowaniem karnym przeciwko innej osobie oraz że zatrzymanie Andrzeja S. nastąpiło bez wiedzy prokuratora. Ponieważ informacja Prokuratora Wojewódzkiego stała w wyraźnej sprzeczności z relacją WUSW, Biuro r.p.o. zwróciło się z prośbą o wyjaśnienie do Gabinetu Ministra SW, skąd otrzymano informację, że czynności podejmowane przez służbę bezpieczeństwa wobec Andrzeja S. znajdowały uzasadnienie w materiałach operacyjnych o działaniu Andrzeja S. w strukturach "Solidarności". Ponadto, że wbrew twierdzeniom Prokuratora Wojewódzkiego, przeszukanie zostało zatwierdzone przez prokuratora, na dowód czego przedłożono kserokopię stosownego postanowienia prokuratorowskiego. To zmusiło Biuro Rzecznika do ponownego zwrócenia się do Prokuratora Wojewódzkiego w Lublinie o ustosunkowanie się do wyjaśnień Gabinetu MSW i o zajęcie konkretnego stanowiska w kwestii merytorycznej i prawnej zasadności podejmowanych wobec Andrzeja S. czynności.

Pismem z 11 października 1990 r. Prokurator Wojewódzki w Lublinie stwierdził, że poprzednia informacja, dotycząca zwłaszcza formalnej strony podejmowanych wobec Andrzeja S. czynności, była nierzetelna, a w celu wyjaśnienia czy w działaniu funkcjonariuszy b. SB wystąpiły znamiona nadużycia uprawnień - zostanie przeprowadzone śledztwo. Zastępca Prokuratora Wojewódzkiego w Lublinie pismem z dnia 8 kwietnia 1991 r.

powiadomił Biuro r.p.o., że w następstwie przeprowadzonego śledztwa przesłuchany został w charakterze podejrzanego Jerzy K. - były Naczelnik Wydziału Śledztw Służby Bezpieczeństwa WUSW w Lublinie, któremu przedstawiono zarzut z art. 165 § 1 kk (pozbawienie wolności) i że śledztwo to zostało umorzone na podstawie amnestii z dnia 7 grudnia 1989 r.

RPO/33845/91/II/ - sprawa ze skargi Jerzego P. jest ilustracją wpływu, jaki wywierały na działalność prokuratury organy MSW, co prowadziło do naruszenia w toku postępowania przygotowawczego praw obywatelskich, "kłajstrowania" postępowania przygotowawczego i dopasowywania go do raz przyjętej hipotezy. W następstwie nacisków ze strony r.p.o. Minister Sprawiedliwości przyznał, że śledztwo przeciwko Jerzemu P. było przeprowadzone wadliwie i nieobiektywnie i że w związku z tym został on przeproszony za wszystkie nieprawidłowości.

RPO/67772/91/IX - w sprawie stwierdzono zatrzymanie korespondencji więźnia przez prokuratora i dołączenie jej do akt (procedura nie upoważnia do traktowania korespondencji z Prokuratorem Generalnym jako środka dowodowego).

RPO/77245/91/II - sprawa interesująca ze względu na orzeczenie przepadku rzeczy po zawieszeniu postępowania przygotowawczego a następnie po umorzeniu postępowania, wobec przedawnienia wyrokowania. Ta ostatnia decyzja musi nasuwać zastrzeżenia.

Prokuratura Wojewódzka w Gdańsku zawiesiła postępowanie przeciwko Bronisławowi N. o przestępstwo łapówkowe i z ustawy karno-skarbowej (30 marca 1968 r.). Zaś 28 lutego wydała postanowienie o przepadku rzeczy pochodzących z występku skarbowego. Postanowienie to zaskarżył obrońca podejrzanego i w efekcie Sąd Rejonowy w Gdańsku uchylił zaskarżone postanowienie stwierdzając, że decyzja Prokuratury Wojewódzkiej była przedwczesna, gdyż materiał dowodowy nie pozwalał na kategorię stwierdzenie winy podejrzanego i wskazując, że należałoby uzyskać od podejrzanego dodatkowe w tym względzie wyjaśnienia. Do zebrania tego dodatkowego materiału dowodowego materiału dowodowego nie doszło, gdyż - jak wspomniano wyżej - Prokurator Wojewódzki w Gdańsku umorzył

postępowanie wobec przedawnienia wyrokowania, ale jednocześnie orzekł przepadek rzeczy pochodzących z występku. Prokuratura Generalna nie uwzględniła zażalenia obrońcy podejrzanego. Orzeczenie przepadku rzeczy w tym układzie musi budzić zastrzeżenia. Skoro bowiem warunkiem takiego orzeczenia jest udowodniony fakt popełnienia przestępstwa, to nie ulega wątpliwości, że warunkiem tego nie spełniono gdyż nie uzupełniono - zgodnie z wolą Sądu Rejonowego - w odpowiedni sposób materiału dowodowego. W konsekwencji więc pozostało w mocy orzeczenie Sądu Rejonowego, wyrażające wątpliwość co do faktu popełnienia przez podejrzanego zarzucanego mu występku. Na te okoliczności zwrócono uwagę Departamentowi Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości, postulując rozważenie rozstrzygnięcia uchylającego negatywne skutki budzącego wątpliwości orzeczenia przepadku. (Prokuratura zajmowała incydentalnie sprzeczne ze sobą stanowiska w kwestii podstawy podjęcia omawianego postanowienia).

W sprawie RPO/5868/90/II powtarza się znane wcześniej zjawisko "krvicia policji" (próba obciążenia poszkodowanego, a nie sprawcy wypadku).

W sprawie RPO/67706/91/IX powraca znane wcześniej Rzecznikowi (i krytykowane; otrzymano zapewnienie zerwania z tą praktyką) powierzenie policji prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwo popełnione przez policjanta.

W sprawie RPO/89326/91/II r.p.o zwrócił uwagę prokuraturze na niedopuszczalność domagania się zrzeczenia obrony, gdy adwokat ma być świadkiem w sprawie, w której występuje także jako obrońca (brak prawnych podstaw do tego żądania).

e/ Sprawy dotyczące policji (przykłady)

RPO/66342/91/II - sprawa odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy Policji za przetrzymanie Remigiusza F. ponad 48 godzin. Prokurator Rejonowy w Stalowej Woli powiadomił, iż odmówił wszczęcia postępowania karnego z art. 165 § 1 kk przeciwko winnym przetrzymania funkcjonariuszom policji. Stwierdzono jednak ewidentne naruszenie przepisów procesowych, w związku z czym Prokurator Rejo-

nowy wystąpił do Komendy Wojewódzkiej Policji o ukaranie dyscyplinarne winnych zaniedbań funkcjonariuszy Policji oraz podjęcie kroków, aby w przyszłości zapobiec tego typu uchybieniom. Nie zadowolilo to r.p.o, na co zwrócono uwagę Prokuratorowi Wojewódzkiemu w Tarnobrzegu, postulując wszczęcie postępowania przygotowawczego. Pismem z dnia 9 września 1990 r. tenże Prokurator Wojewódzki powiadomił, że wszczęte zostanie w tej sprawie śledztwo. Pismem z dnia 13 czerwca 1991 r. Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości poinformował Biuro Rzecznika, że postanowieniem z dnia 4 czerwca 1991 r. Prokurator Generalny uchylił w trybie art. 294 kpk postanowienie Prokuratora Wojewódzkiego w Tarnobrzegu o umorzeniu śledztwa przeciwko funkcjonariuszom Policji Stanisławowi L. i Tadeuszowi Sz. o czyn z art.165 § 1 kk i zlecił uzupełnienie śledztwa. Wniosek z tego, że mimo oporów prokuratura przeprowadziła śledztwo, co należy uznać za prawidłowy objaw, gdyż może to prowadzić do wzmożenia dyscypliny w zakresie respektowania przepisów o zatrzymywaniu.

RPO/77719/91/II - skarżący się podnieśli kwestię dalszego zatrudnienia funkcjonariusza Policji, (w tym samym posterunku i w tej samej miejscowości), mimo, że został uznany winnym pobicia skarżących się. Okazało się, że przeciwko temu funkcjonariuszowi (Bolesław L.) umorzono postępowanie karne na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii.

W piśmie z dnia 22 lipca 1991 r. Biuro Rzecznika zwraca na ten fakt uwagę, nie kwestionując wprawdzie możliwości dalszego zatrudnienia Bolesława L. w Policji, ale poddając w wątpliwość - ze względu na odczucia społeczne i potrzebę wyrabiania zaufania do Policji - czy właściwe było pozostawianie go w służbie w tym samym posterunku Policji. Z wątpliwościami tymi Biuro wystąpiło do Dyrektora Gabinetu MSW.

W sprawie RPO/69925/91/IX - "krycie" policji sporządzającej błędne notatki (czego się nie neguje). Pod wpływem uporczywego działania nastąpiło przeproszenie poszkodowanego i wyciągnięcie konsekwencji służbowych.

f/ Sprawy dotyczące uchybień sądów (wybór)

Skargi dotyczące głównie przewlekłości postępowania.
Typową sytuację ilustruje sprawa RPO/63369/91/II, gdzie sprawy karnej Sąd Rejonowy w Otwocku nie rozpoznał mimo 17 miesięcy tymczasowego aresztowania.

W sprawie RPO/54555/91/II akt oskarżenia wpłynął do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w marcu 1990 r. Rozprawy odbywały się: pierwsza 18 maja i następne 16 lipca 1990 r., 18 października 1990 r., 21 listopada 1990 r. po czym sąd przekazał sprawę innemu sędziemu. Następnie rozpoznawano ją 14 marca 1991 r. w zmienionym składzie (w tym dniu na rozprawie zemdlął oskarżony). Sprawa została przerwana do 5 kwietnia 1991 r. i odroczone z powodu niestawiennictwa oskarżyciela posiłkowego. W dniu 24 kwietnia 1991 r. rozprawa została ponownie odroczone, gdyż oskarżony ponownie zemdlął. W związku z tym Sąd zwrócił się do ambulatorium Szpitala Klinicznego MSW z zapytaniem, czy oskarżony z uwagi na stan zdrowia może uczestniczyć w rozprawie. Sąd podejmie dalsze decyzje po uzyskaniu stosownych informacji. Do tej pory tj. do sierpnia 1991 r. było ich brak.

Trudno jest oprzeć się wrażeniu - jakkolwiek Biuro nie dysponuje wyraźnym w tym względzie materiałem - że idzie o jak najdalszą zwłokę w rozpoznaniu sprawy, chociaż nie można wykluczyć także obiektywnego zbiegu trudności (w sprawie oskarżenia są dwaj policjanci).

W sprawach cywilnych rażąca zwłoka także występuje często (RPO/73229/91/II - 14 lat; RPO/72698/91/II - 8 lat, problem z biegłymi; RPO/70116/91/II - rozwodowa, 7 lat; RPO/82233/91/II - rozwodowa, RPO/70053/91/II - sprawa alimentacyjna, pierwszy termin rozprawy po 9 miesiącach; w tej sytuacji r.p.o spowodował wniosek o zabezpieczenie powództwa; RPO/72684/91/II - sytuacja i działanie r.p.o. podobne; RPO/73185/91/II - sprawa o rozwód i alimenty - postępowanie toczyło się 2 lata; RPO/73414/91/II - sprawa alimentacyjna, r.p.o. spowodował ustanowienie kuratora nieobecnego pozwanego i skutecznie zainteresował prokuraturę, która wstąpiła do sprawy).

Występują wypadki niechlujstwa sądów, godzącego w prawa obywateli. W sprawie RPO/73311/91/II bezprawnie pozbawiono wolności człowieka na okres 6 dni. Sąd Rejonowy we Wrocławiu wydał wyrok, nakazujący uchylenie tymczasowego aresztowania. Stosowny nakaz wysłano z 6-dniowym opóźnieniem. R.p.o. uznał za niezbędne w tej sytuacji poinformowanie Ministra Sprawiedliwości postulując rozważenie potrzeby udzielenia zainteresowanemu stosownej pomocy prawnej w uzyskaniu odszkodowania za doznaną krzywdę w związku z bezprawnym pozbawieniem go wolności. W konsekwencji Prokuratura Wojewódzka we Wrocławiu wniosła powództwo na rzecz pokrzywdzonego domagając się zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę w związku z bezpodstawnym przetrzymaniem w areszcie śledczym. Wypada odnotować prawidłową reakcję Prokuratury.

W sprawie RPO/62136/91/II - w sądzie zaginął testament. Początkowa reakcja na wystąpienie r.p.o. wykazała brak dążenia prezesa sądu do zrozumienia, iż nie wolno na obywatela przerzucać konsekwencji zaniedbań sądu. Dalsza wymiana wystąpień doprowadziła do działań satysfakcjonujących obywatela. Częste są uchybienia sądów polegające na nieuwzględnieniu możliwości i poziomu intelektualnego stron, co prowadzi do naruszenia przez sady zasady zaufania w postępowaniu z obywatelami. W sprawie RPO/89633/91/II od powódki w podeszłym wieku żąda się dostarczenia zaświadczenia z ambasady, co przekracza jej możliwości. (Mógłby to zrobić sam sąd i przyspieszyć postępowanie w ten sposób).

Sprawa RPO/77179/91/II stanowi przykład pułapek sądowych dla stron działających bez adwokata. Strona wniosła rewizję do sądu rewizyjnego wprost. Sąd I instancji, do której sąd rewizyjny rewizję przekazał, odrzucił ją jako spóźnioną (o jeden dzień), uważając przy tym, że nie ma obowiązku pouczać o możliwości wniosku o przywrócenie terminu (co sugerowałoby założenie leżące u podstaw art. 5 kpc o pomocy i pouczeniach dla stron działających bez adwokata, a także założenia uczciwego procesu). W konsekwencji wniosek o przywrócenie (tak potraktował sąd pismo

strony mimo że można mieć co do tego wątpliwość, jako że zawiera również cechy zażalenia) potraktowany został jako spóźniony (znowu o jeden dzień!) i odrzucony. W sprawie tej Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną, dotąd nierozpoznaną.

Sprawę RPO/77876/91/II charakteryzuje bardzo częste nieprawidłowe zawiadamianie stron o posiedzeniach sądowych. Strona przebywała w szpitalu psychiatrycznym jednak sąd uznał, że została zawiadomiona prawidłowo na podstawie dowodu doręczenia rzekomo przez nią podpisanego. Analiza akt sądowych i dowodów napotyka na trudności, bowiem dowód doręczenia nie jest podpisany lecz zaopatrzony pseudo parafą, wbrew treści paragrafu 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie doręczania pism sądowych przez pocztę. Sprawa w toku badania pod kątem rewizji nadzwyczajnej z uwagi na fakt, iż brak możliwości kontroli podpisania dowodu doręczenia przez stronę uzasadnia zarzut naruszenia jej praw do obrony.

W sprawie RPO/77867/91/II, doszło do wystąpienia r.p.o. do Ministra Sprawiedliwości na temat pouczeń stron o środkach prawnych. Minister podzielił pogląd, że praktyka sądów w tym przedmiocie jest wadliwa. Np. na pisemnych pouczeniach znajduje się wzmianka, że "od wyroków służy rewizja a od postanowień zażalenie". Pouczenie to jest błędne; nie uwzględniające, że także od postanowień co do istoty sprawy w postępowaniu nieprocesowym (a także o uznaniu orzeczenia zagranicznego), służy rewizja.

Skalę trudności powstałych dla stron charakteryzuje sprzeczność istniejąca w dwóch odrębnych decyzjach Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wniesienia rewizji nadzwyczajnej w sprawach o złożenie do depozytu sądowego, w których w jednym wyraża się pogląd, że służy rewizja a w drugim (błędny), że zażalenie.

Niezależnie od treści pouczenie to jest abstrakcyjne i nie mówi stronie, jaki środek prawny w danej sprawie jej służy.

Minister obiecał zmienić druki, jak również poinstruować sądy o potrzebie zmiany praktyki naruszającej prawo do obrony. Liczne rewizje nadzwyczajne r.p.o. w sprawach karnych dotyczą uchybień sądów, zwłaszcza w zakresie prawa do obrony (z 52 re-

wizji - ok. 75%), czasem jednak perswazyjne wysiłki r.p.o. w tym zakresie nie są aprobowane przez SN. W sprawie RPO/64832/91/II oddalono rewizję nadzwyczajną w ustnych motywach powołując się na "nieracjonalność" przesłuchania świadków po upływie czterech lat.

g/ Postępowanie egzekucyjne.

Podstawową dolegliwością jest przewlekłość. Przykłady: RPO/50767/91/II - odroczenie egzekucji z powodu choroby dłużnika; RPO/82495/91/II - bezpodstawną odmowa wszczęcia egzekucji przez komornika; RPO/89876/II - komornik zażądał zaliczki 5 mln zł na koszty, choć chodzi o bezrobotnego, bez żadnego pouczenia. Rzecznik, że istnieje możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów w całości lub części i pouczył o zasadach jej uzyskania w toku postępowania egzekucyjnego.

RPO/77364/91/II w sprawie o ochronę dóbr osobistych, dłużnik nie składa przeprosin zgodnie z tytułem egzekucyjnym. Sąd nakazuje przymus osobisty, grzywnę, potem areszt. Następnie uchyla tę decyzję i w wyniku zażalenia ponownie orzeka areszt. Powstała zwłoka, którą prezes sądu tłumaczy wprowadzeniem sądu w błąd przez dłużnika, (że czynność wykonał). Następnie komornik w wyniku niezrozumienia przez wierzycielkę polecenia złożenia zaliczki na koszty aresztu egzekucję umarza. W wyniku wystąpienia Rzecznika obecnie egzekucja toczy się pod nadzorem Prezesa SW. RPO/66328/91/II wierzyciel w oparciu o tytuł wykonawczy domagał się wydania nowego "Poloneza" w miejsce wadliwego. Dłużnik zażądał dopłaty. W wyniku wystąpienia Rzecznika do organu założycielskiego "Motozbytu" sprawa zakończyła się pomyślnie dla wierzyciela gdyż jakakolwiek dopłata nie była w wyroku warunkowana. RPO/72495/91/II wierzyciel prowadził bezskutecznie egzekucję o świadczenie pieniężne przeciw "Polmozbytowi". Dopiero po wystąpieniach r.p.o. otrzymał świadczenie a potem i odsetki ustawowe.

RPO/72360/91/II wierzyciel prowadzi egzekucję w trybie administracyjnym o rozbiór domków letniskowych stojących bezprawnie

na jego gruncie. Egzekucja od lat toczy się bezskutecznie, mimo składanych obietnic przez organy administracji. Zapowiedziano wystąpienie w sprawie wyciągnięcia konsekwencji służbowych w stosunku do winnych, wzmożenie nadzoru nad dalszym przebiegiem a także szkolenie w zakresie egzekucji w administracji.

RPO/77389/91/II matka pozamałżeńskiego 1,5 rocznego dziecka, od urodzenia fizycznie upośledzonego, zwróciła się z prośbą o pomoc i interwencję w sprawie egzekucyjnej. Podała, że mieszka z rodzicami, oboje niewidomi inwalidzi I grupy. Rodzina składa się z 8 osób, najmłodsza jej siostra ma 3 lata reszta, rodzeństwa uczęszcza do szkoły. Cała rodzina utrzymuje się z renty rodziców i doraźnych świadczeń z opieki społecznej. Z własnym dzieckiem wymagającym specjalnej troski wnioskodawczyni dojeżdża do Instytutu Ortopedii w Poznaniu - pociąga to za sobą dodatkowe wydatki. Od ojca dziecka ma zasądzone alimenty. Komornik nie przekazuje jej należności i nie udziela żadnych informacji. W wyniku naszej interwencji prezes sądu przekazał r.p.o. do wiadomości pismo skierowane do zainteresowanej informujące, że wobec bezskuteczności postępowania egzekucyjnego komornik wysłał do ZUS-u wnioski o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Złożył także doniesienie do prokuratury o wszczęcie przeciwko dłużnikowi postępowania karnego. W piśmie tym prezes zamieścił informację, że zobowiązał komornika do podejmowania w sprawie czynności bez zwłoki.

h/ Niehonorowanie wyroków sądowych.

Np. RPO/70693/91/II, gdzie Gabriela Z. skazano na karę dodatkową konfiskaty mienia, która to kara została wykonana, a dnia 10 czerwca 1987 r. Skarb Państwa został wpisany do księgi wieczystej jako właściciel w miejsce skazanego. Postanowieniem z dnia 27 grudnia 1989 r. tenże Sąd Rejonowy stosując ustawę z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii darował skazanemu orzeczoną karę konfiskaty mienia w całości. Urząd Gminy w Zblewie odmówił jednak wykonania tego postanowienia, zasłaniając się faktem, że zostało ono wydane z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1 cyt.

ustawy, zgodnie bowiem z tym przepisem darowaniu podlegały tylko niewykonane kary konfiskaty. R.p.o. zwrócił się do Prezesa Sądu Rejonowego w Bydgoszczy zwracając uwagę, że wprawdzie darowanie kary konfiskaty nastąpiło z naruszeniem art. 6 ust. 1 cyt. ustawy o amnestii, to jednak postanowienie stało się prawomocne, możliwość jego zaskarżenia w drodze rewizji nadzwyczajnej nie istnieje, i winno ono być wykonane. Urząd Gminy w Zblewie został poinformowany o konieczności wykonania prawomocnego orzeczenia o darowaniu kary konfiskaty mienia. Pismem z dnia 25 kwietnia 1991 r. Wójt Gminy Zblewo zwrócił się do Rejonowego Urzędu Administracji Rządowej w Starogardzie Gdańskim, jako przedstawiciela Skarbu Państwa - o wykonanie omawianego prawomocnego postanowienia i dokonanie zwrotu skonfiskowanej nieruchomości bądź zrekompensowanie jej równowartości w postaci finansowej.

i/ Działania r.p.o. "uwrażliwiające" wymiar sprawiedliwości.

Są to działania typowe dla urzędów ombudsmanskich na Zachodzie, zmierzające do bardziej rzetelnego stosunku aparatu państwowego (działającego skądinąd legalnie) wobec obywateli.

RPO/83646/91/II obywatel w piśmie do r.p.o. kwestionował odmowę odszkodowania za oczywiście niesłuszne aresztowanie. Gdyby pismo do r.p.o. potraktować jako wniesienie zażalenia, byłby zachowany termin odwołania. Sąd uwzględnił sugestię.

RPO/61984/91/II - do r.p.o. zwrócił się faktyczny opiekun 21-letniego mężczyzny, który po wyjściu z zakładu zamkniętego dla psychicznie chorych znalazł się bez dachu nad głową, środków do życia i dokumentów niezbędnych do podjęcia pracy. Z akt sądowych wynika, że podstawę do umieszczenia w zakładzie stanowiło prawomocne orzeczenie sądu o całkowitym ubezwłasnowolnieniu. Wnioskodawczynią a następnie opiekunką prawną była matka, która w istocie nigdy nie opiekowała się synem. Z chwilą osiągnięcia przez syna pełnoletności wystąpiła o ubezwłasnowolnienie. Po umieszczeniu staraniem matki w zakładzie zamkniętym został on wymeldowany z domu dziadków, rodziców matki (stanowiącego ich prywatną własność) i zameldowany w zakładzie na pobyt stały.

Po opuszczeniu zakładu nie ma on możliwości ponownego zameldowania, gdyż dziadkowie nie wyrażają na to zgody. Naczelnik gminy, do którego skierował wniosek uznał, że brak jest podstaw prawnych do zameldowania. W tej sytuacji r.p.o. zwrócił się do:

- naczelnika gminy (jeszcze przed wydaniem przez niego decyzji odmownej) o przyspieszenie rozpoznania wniosku i zainteresowanie się tą szczególną sprawą;
- do prokuratora rejonowego miejsca zamieszkania matki o spowodowanie zwrotu dokumentów zatrzymanych synowi w chwili umieszczania go w zakładzie zamkniętym (dowód osobisty i świadectwo szkolne);
- do sądu opiekuńczego o informację, czy matka jako opiekunka prawna złożyła z chwilą ustania opieki rachunek końcowy z zarządu majątkiem. Chodziło bowiem o pobieraną przez nią rentę syna;
- do dziadków zainteresowanego, aby zechcieli udzielić pomocy wnukowi w powrocie do normalnego życia i rozważyli możliwość jego wspólnego zamieszkania z nimi.

Po zapoznaniu się z negatywną decyzją burmistrza, która w świetle obowiązujących przepisów nie może być zakwestionowana, doręczono zainteresowanemu pismo zawierające opinię prawną. W piśmie tym stwierdzono między innymi, że w świetle obowiązującego ustawodawstwa - mimo braku zameldowania na pobyt stały - ma on prawo do zatrudnienia, ochrony zdrowia, nauki itp. Zainteresowany powiadomił, że pismo r.p.o. dało mu początkowo podstawy do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych a obecnie do podjęcia pracy. Nadal nie ma on mieszkania w którym mógłby się zameldować. Chwilowo mieszka w domku na działce u swojego opiekuna. Prokurator zawiadomił r.p.o. o wszczęciu dochodzenia przeciwko matce zainteresowanego z art. 268 kk. Zainteresowanego przesłuchano jako pokrzywdzonego.

RPO/76876/91/ - do r.p.o. zwróciła się o pomoc kobieta wychowująca samotnie dwie córki (16, 17 lat). Podała, że mąż jej, alkoholik, maltretuje ją i dzieci. Mieszka ona na wsi w mieszkaniu teściów - oboje nie żyją. Mąż jej w 1987 r. był skazany z art. 184 kk za znęcanie się na 2 lata pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania kary na lat 5. Ostatnio pobił ją

i wraz z dziećmi mieszka u sąsiadów. Jest uzależniony od alkoholu w stopniu znacznym - pije denaturat. Zgłosiła te fakty prokuraturze ale mąż nadal przebywa na wolności i grozi jej i dzieciom. Działania r.p.o. szły w kierunku skłonienia organów wymiaru sprawiedliwości do działania.

j/ Sprawy "nierozwiązywalne" na tle istniejącego stanu prawnego i faktycznego.

Najczęściej wiążą się z inflacją i pauperyzacją społeczeństwa. Np. RPO/86351/91/II - zainteresowany w 1989 r. złożył zaliczkę na koszty grupowego badania krwi w wysokości wówczas obowiązującej. Następnie na żądanie sądu w 1990 r. złożył ponownie zaliczkę już w wyższej wysokości. Obecnie otrzymał wezwanie do zapłaty kosztów w wysokości znacznie wyższej, tak że złożone zaliczki (po ich zdevaluowaniu) stanowią niewielki ułamek tej kwoty. Powstał problem zabezpieczenia złożonych w postępowaniu zaliczek na koszty biegłych przed skutkami inflacji, do czego obowiązujące w sądach przepisy finansowe nie są przygotowane. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Prezesa Sądu Wojewódzkiego m.in. również o wyjaśnienie przyczyn zwłoki dokonania ekspertyzy. Zaliczkę złożono już w 1989 r. (w dobrym pieniądzu), a zlecenie do Akademii Medycznej o dokonanie badań wysłano dopiero w roku bieżącym. Sprawa wymagałaby zmiany zasad postępowania ze zdeponowanymi zaliczkami.

Wiele spraw dotyczy trudności w dochodzeniu alimentów z zagranicy (brak porozumień z niektórymi krajami, trudności faktyczne). Pogorszyła się w 1991 r. sytuacja w tym zakresie w kontaktach z b. państwami socjalistycznymi (z uwagi na niepokoje społeczne i kryzysy), a także brak umowy z ZSRR o płatnościach niehandlowych (por. pkt IV, 22).

RPO/86811/91/II jedna z wielu spraw uzyskania alimentów od więźnia (długoterminowego). Zgodnie z k.r.i o. wysokość ich jest limitowana możliwością zarobków, co zwłaszcza obecnie jest ograniczone. Sądy jednak zasadzają alimenty powyżej tych możliwości.

a to głównie ze względu na wysokość świadczeń z funduszu alimentacyjnego. R.p.o. szykuje głębszą analizę problemu.

Istnieje tu jakaś hipokryzja i sprawa powinna być oficjalnie ustalona w przepisach o Funduszu Alimentacyjnym. Rzecznik w tych sprawach przygotował odpowiedź dla więźniów, która powinna załagodzić ich rozgoryczenie (będą oni musieli zwrócić pieniądze wypłacone z ZUS).

RPO/77303/91/II - przepisy dotyczące Rodzinnych Ośrodków Diagnostyczno-Konsultacyjnych były krytykowane w piśmiennictwie (dopuszczenie adwokatury do udziału w badaniach).

Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie Rzecznika została utrzymana w duchu zachowawczym.

15. WYKROCZENIA

W 1991 r. praktycznie ustał dopływ skarg na działalność kolegiów. Nierozwiązany jednak pozostaje problem odszkodowania w związku z niewłaściwym skazaniem za wykroczenia. W sprawie RPO/66426/91/II ukarano Aleksandra S. za wykroczenie z art. 51 § 2 kw karą grzywny z zamianą w razie nieuiszczenia w terminie na karę zastępczą aresztu. W postępowaniu przeciwko temu obwinionemu naruszono przepis art. 117 § 2 k.p.o w., a także art. 9 ust. 2 ustawy dnia 17 lipca 1986 r. o postępowaniu wobec sprawców niektórych przestępstw. Przepis art. 117 § k.p.o w. naruszono z tego powodu, że mimo uchylenia pierwotnego orzeczenia wobec sprzeciwu na korzyść obwinionego, postawiono go w sytuacji mniej korzystnej niż poprzednio a przepis amnestyjny, ponieważ rozpoznając ponownie sprawę należało ten przepis zastosować, czego nie uczyniono - podczas gdy obwiniony musiał odbyć karę zastępczą 21 dni aresztu. Sąd Wojewódzki w Bielsku Białej po rozpoznaniu w tym względzie wniosku Ministra Sprawiedliwości, wniesionego w następstwie działania r.p.o., uchylił prawomocne orzeczenia Kolegiów I i II instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Kolegium do Spraw Wykroczeń przy Sądzie Rejonowym w Wadowicach. Informując o tym Biuro r.p.o., Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło pogląd, że po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy Aleksander S. mógłby, korzystając w drodze analogii z art. 478 § 1 kpk, dochodzić odszkodowania za odbycie kary zastępczej aresztu. Łagodzi to skutki luki prawnej w kwestii braku odszkodowania za niesłuszne ukaranie przez kolegium.

16. REHABILITACJE

Spraw tych w 1991 r. wpływało do 4-5 miesięcznie. W 1991 r. złożono 20 rewizji nadzwyczajnych, a później - wniosków o uznanie za nieważne orzeczenia w trybie przepisów ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Wejście w życie tej ustawy umożliwiło r.p.o. działanie w sprawach rehabilitacyjnych, w których dotychczas nie miał możliwości działania, z uwagi na brak możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od wyroków sądów wojskowych (np. RPO/42138/91/II). Ponadto uprościło to problemy z odtwarzaniem akt (niezbędnych do rewizji nadzwyczajnych), z czym r.p.o. miał duże kłopoty - por. RPO/15237/88/II, RPO/15281/88/II. W sprawie RPO/34054/91/II odtworzenie akt trwało ok. roku, ale Izba Wojskowa SN bez zbędnej zwłoki przekazała odtworzone akta Sądowi Pomorskiego Okręgu Wojskowego w Bydgoszczy, traktując sprawę zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. jako wniosek o unieważnienie orzeczenia b. Wojskowego Sądu Okręgowego w Bydgoszczy. W zakresie rozpatrywania rewizji nadzwyczajnych w sprawach rehabilitacyjnych nastąpiło w SN charakterystyczne zjawisko powstrzymywania się przez sąd od wyznaczania terminów przez okres ok. 9 miesięcy przed wejściem w życie ustawy z 23 lutego 1991 r.

Na tle praktyki stosowania ustawy rehabilitacyjnej pojawiły się dwa problemy:

- właściwości (sądy powszechne czy wojskowe) w sprawach dotyczących niektórych przestępstw objętych ustawą z 23 lutego 1991 r. (art. 86-88 kkWP). Brak jasności w tej kwestii powodował, że sprawy kierowane do sądów powszechnych były odsyłane do wojskowych i z powrotem (negatywny spór kompetencyjny na tle niejasności przepisów).

R.p.o. skierował w tej sprawie wystąpienia (RPO/72408/91/II) do Ministra Sprawiedliwości i Prezesa Izby Wojskowej SN, przedstawiając argumentację przemawiającą za właściwością sądów

powszechnych. Argumentacja ta została zaakceptowana przez SN i pozornie przecięło to "ping-pong" dotyczący właściwości sądów. W rzeczywistości trwa on nadal.

- zaznaczyły się też (na tle sprawy RPO/83269/91/II) kontrowersje w interpretacji czy czyn w istocie dotyczy działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Np. Sąd Wojewódzki w Warszawie oddalił w I instancji wniosek dotyczący skazania za posiadanie broni w sytuacji, gdy wiązało się to z całokształtem aktywności rehabilitowanego. Odwołanie do sądu apelacyjnego było jednak skuteczne.

Nadto r.p.o. zwrócił się z wystąpieniem do Ministra Sprawiedliwości (RPO/70201/91/II) sugerującym nowelizację art. 467 kpk przez skreślenie § 3; obecnie bowiem umorzenie amnestyjne (domniemanie winy) zamyka drogę do rehabilitacji przez wykluczenie (§ 3 art. 467 kpk) oparcia rewizji nadzwyczajnej na innych zarzutach.

Odpowiedź władz Piastowa wskazywała natomiast jednoznacznie, że władze miasta opowiadają się właśnie po czynnej stronie konfliktu twierdząc, iż jedyną podstawą działania rady nie jest Konstytucja, lecz treść przysięgi jaką złożyli radni i która zobowiązuje ich do wyrażania woli wyborców. Jest to dobitny przykład czysto populistycznego rozumienia demokracji i widocznej degeneracji roli samorządu. Jednakże wobec tego rodzaju postaw r.p.o. nie dysponuje skutecznymi środkami przeciwdziałania.

c/ Na tle sprawy RPO/73752/91/III pojawił się problem ochrony przed działaniami samorządu zawodowego (adwokackiego). Minister Sprawiedliwości uchylając uchwały samorządu adwokackiego zarządził wpis zainteresowanego na listę adwokatów Izby Adwokackiej oraz przyjął, że "plan rozmieszczenia" uchwalony uprzednio przez Naczelną Radę Adwokacką, nie był wykonany. Miejscowy (jedyne) Zespół adwokacki odmówił przyjęcia zainteresowanego na swego członka, jak również - o co w konsekwencji takiej decyzji ubiegał się on - odmówił zgody na wykonywanie przezeń zawodu adwokata indywidualnie. Okręgowa Rada Adwokacka odmówiła też zainteresowanemu wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie. Odmowy umotywowano brakiem zapotrzebowania w planie rozmieszczenia adwokatów. Ta argumentacja, w świetle decyzji Ministra wykazującej szereg wolnych miejsc, posłużyła jako wybieg chroniący interes wąskiej grupy adwokatów. Zdaniem r.p.o. wyrażonym rewizji nadzwyczajnej wniesionej do SN, Prawo o adwokaturze, z uwagi na odległość w czasie oraz zachodzące w kraju zmiany społeczno-polityczne, wymaga zmiany wykładni, respektującej wszechstronnie rozważony interes występujących w sprawie stron. Według art. 4 ust. 3 Prawa o adwokaturze - w uzasadnionych wypadkach Minister Sprawiedliwości na wniosek okręgowej rady adwokackiej może wyrazić zgodę na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Powołany przepis zawiera - zdaniem r.p.o. - niedostosowany do aktualnych wymagań konstytucyjnych

17. SAMORZĄDY - DEWIACJE I BRAK ŚWIADOMOŚCI POTRZEBY
ZAPOBIEGANIA IM

a/ W sprawozdaniu za 1990 r. (s. 30, 75) wskazywano na rysujące się zjawisko negatywnych następstw "usamorządowienia" życia społecznego. Każdy samorząd ma tendencje do swoistej cechowości czy - bardziej dobitnie - "mافیnienia". co powoduje ekspozycje interesu grupowego (grupa lub subgrupa) nad interesem ogólnym. Tendencja ta pogłębia się - jest to dostrzegalne na tle spółdzielczości mieszkaniowej, samorządu lokalnego, samorządów zawodowych. W polskiej praktyce nie tylko jeszcze nie wypracowano sprawnych mechanizmów kontrolnych, lecz nierzadko nie dostrzegą się wręcz potrzeby ich istnienia, albo negując zjawisko wyradzania się samorządów, albo też sądząc, że należy je pozostawić poza wszelką kontrolą zewnętrzną, jako rodzaj zła koniecznego.

Praktyka krajów bardziej doświadczonych w zakresie usamorządowienia przeczy temu przekonaniu. Niestety, obecnie w Polsce problem doniosłości ochrony przed ekscesami samorządności nie znajduje zrozumienia.

b/ Przykładem bezskuteczności r.p.o. i opacznego rozumienia zasad demokracji populistycznej jest sprawa RPO/77941/91/I (konflikt w Piastowie na tle umieszczenia na tym terytorium ośrodka dla nosicieli wirusa HIV). R.p.o. zwrócił się do władz miasta z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu uspokojenie atmosfery i nastrojów wśród ludności protestującej przeciw umiejscowieniu ośrodka.

Oceniając ten konflikt w płaszczyźnie praw i wolności obywatelskich r.p.o. wyraził pogląd, że brak tolerancji wobec wskazanych chorych, spowodowany choćby niewiedzą, godzi w sferę praw i wolności obywatelskich. Tolerowanie zaś przez władze lokalne bojkotów i protestów wobec tych ludzi, stanowi naruszenie zasady równości gwarantowanej w art.67 ust.2 Konstytucji RP.

państwa prawnego, element reprezentowania we wniosku do Ministra interesu własnego oraz interesu ubiegającego się adwokata - jako interesu przeciwnego. Ponadto skoro organy samorządu adwokackiego bez ingerencji Ministra uznały się upoważnione do odmowy zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie, to obie te okoliczności wskazują na potrzebę posłużenia się w niniejszej sprawie wykładnią nie gramatyczną, która nie tworzy konstruktywnej wizji rozstrzygnięcia, lecz wykładnią systemową - uwzględniającą ze strony Ministra Sprawiedliwości możliwość rozstrzygania nasuwających się stronom kwestii spornych. Dlatego organy samorządu adwokackiego winny były przekazać skargę zainteresowanego Ministrowi Sprawiedliwości w poczuciu obowiązku ochrony jego praw obywatelskich. Niestety, rozumowanie to nie przekonało SN, który oddalił rewizję, ograniczając się do czysto gramatycznej wykładni prawa, odrzucając proponowaną przez r.p.o. wykładnię systemową i nie podejmując problemu ochrony jednostki przed działaniami samorządu (z uzasadnienia orzeczenia wynika, że problemu w ogóle nie zauważono). Dodać należy, że w opisanej sprawie już po rozstrzygnięciu SN, zainteresowany spotkał się z dalszymi nieprzyjemnościami ze strony samorządu, uznającego, się za uprawnionego do tego rodzaju działań.

d/ Mimo ogólnego spadku skarg dotyczących leczenia, r.p.o. zasygnalizował (RPO/73653/91/I) Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej, że orzecznictwo, które w efekcie uwalnia lekarzy od odpowiedzialności za naruszenie kardynalnej zasady, jaką jest obowiązek służenia chorym, nie służy umocnieniu specjalnej pozycji lekarza, jaką zajmuje w hierarchii społecznej. Spowodowało to weryfikację niektórych spraw indywidualnych oraz podjęcie działań organizatorsko-instruktażowych ze strony samorządu.

e/ Na tle spraw mieszkaniowych pojawiają się przykłady działań samorządu zbyt eksponujących interes grupowy i braku skutecznych środków korygujących. Zaznaczyć przy tym należy, że ze

strony organów centralnych notuje się niewiarę w skuteczność i rażącą nieumiejętność posługiwania się środkami niewładczymi (instruktażowo-wychowawczymi) wobec samorządów. Sygnalizowano to w wystąpieniu r.p.o. - RPO/63833/91/I, RPO/48344/91/V.

f/ Dewiacje w działaniu samorządów terytorialnych. Skargi jakie wpływają do r.p.o. wskazują na przypadki dowolnego stosowania prawa przez władze poszczególnych jednostek administracyjnych (władz poszczególnych samorządów), co powoduje, że - jak to piszą w skargach - Polska staje się "Polską dzielnicową".

Do charakterystycznych przykładów można tu zaliczyć:

- ustalenie przez władze Dzielnicy Warszawa-Wola dodatkowego czy podwyższonego czynszu za najem garażu dla osób, które nie zamieszkuje w dzielnicy, w której usytuowany jest wynajmowany garaż (RPO/89496/91/VI/);
- na terenie Woli problem wykupu lokali został powiązany przez organy gminy z zagadnieniem "gruntów warszawskich". Świadczy o tym treść uchwały Rady Dzielnicy - Gminy Nr VIII/41/90 z 6 listopada 1990 r. w sprawie działań gminy w zakresie zasad gospodarki lokalami oraz zasad gospodarki terenami pod budownictwo. Załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały (pkt IV ust. 2/ stanowi, iż gmina nie będzie sprzedawała mieszkań ani udzielała zgody na adaptację strychów i innych pomieszczeń na mieszkania w budynkach wzniesionych przed 26 października 1945 r. do czasu wyjaśnienia ich stanu prawnego. W konsekwencji nie załatwione pozostają wnioski o wydanie decyzji administracyjnych, zgłoszone jeszcze przed zmianą zasad i trybu sprzedaży lokali w domach wielomieszkańczych dokonaną ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Zgodnie z uchwałą SN z 28 września 1990 r., III CZP 33/90, mającą moc zasady prawnej, niezakończona sprawa w terminach określonych w kpa - jeśli powoduje to szkodę po stronie obywatela - uzasadnia roszczenie odszkodowawcze na zasadzie art. 417 kc (RPO/72975/91/VI/);

- ograniczenie dostępu do postojów taksówek w m. Gorzów kierowcom taksówek, którzy nie należą do NSZZ "Solidarność" Transportu Prywatnego, a to drogą wydzierżawienia postojów przez ten związek od władz miasta w drodze umowy dzierżawy (RPO/83324/91/VI). Umowa taka była kontynuowana mimo zgłoszonych zastrzeżeń przez Wojewodę Legnickiego i Prokuratora Wojewódzkiego w Legnicy. Umowa ta narusza postanowienia art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych postój taksówek należy bowiem traktować jako element drogi publicznej. Z "publiczności" drogi a więc i postoju taksówek wynika, że są one powszechnie dostępne dla każdego bez wyjątku. Każdy więc może z nich korzystać na równych prawach. Wydzierżawienie określonej grupie postojów taksówek ogranicza dostęp do tych postojów poza stałym taksówkarzom, a więc i narusza ich prawa oraz przeszkadza w działalności zarobkowej. Jednakże Burmistrz m. Głogowa przez dłuższy czas nie przyjmował tych argumentów. Sprawę w wyniku uporczywości działania (wielokrotna korespondencja) załatwiono pozytywnie.

18. PRAWO ZRZESZANIA SIĘ (art. 83 Konstytucji, art. 22 PPP,
art. 11 KE)

a/ Stowarzyszenia - utrudnienia w działaniu.

Na tle sprawy RPO/66317/90/I wystąpił (pomyślnie załatwiony) problem użycia w statucie jednej organizacji (stowarzyszenia) sformułowań generalizująco uwłaczających członkom innej organizacji.

W sprawie RPO/77147/91/I wystąpiło ograniczenie prawa stowarzyszenia (Neutrum. Kraków), chcącego przeprowadzić zbiórke pieniężna na cel społeczny, wiążący się z działalnością stowarzyszenia. Ograniczenie to usunięto bez interwencji r.p.o. na normalnej drodze odwoławczej. Sprawa ujawniła dość charakterystyczne tendencje: administracji terenowej ("cenzurującej" w ekscesywny sposób działalność stowarzyszenia - na szczęście powstrzymanej w tym zakresie przez organ centralny) oraz chęć samego stowarzyszenia wykorzystania r.p.o. jako adwokata - lobbysty.

Ponadto odnotować należy kilka spraw, gdzie rozmaite stowarzyszenia wzywały r.p.o. do pomocy przy uzyskaniu dotacji pieniężnych, pomieszczeń itp. Spraw tych, jako nie wykazujących naruszenia praw obywatelskich, lecz zmierzających do wykorzystania r.p.o. jako lobbysty, nie podjęto.

b/ Związki zawodowe.

Zdarzały się - dość liczne - próby przerzucenia na r.p.o. własnych zadań organizacji związkowych. skłonienia go do odegrania roli "adwokata" czy "lobbysty" z.z. tak w pojedynczych sprawach kierowanych z terenowych agend związkowych, jak i z ich central. W tym ostatnim zakresie na uwagę zasługują próby ZNP (RPO/89914/91/I) zaangażowania r.p.o. w walkę z tzw. programem oszczędnościowym w oświacie, który z.z. uznał za krzywdzący dla nauczycieli i naruszający prawa związkowe z uwagi na brak dostatecznych konsultacji między MEN i ZNP. R.p.o. odmówił podjęcia sprawy wskazując, iż chodzi tu o własne zadania ZNP,

który jako z.z. dysponuje stosownymi instrumentami prawnymi i kompetencyjnymi. Podobnie - wobec OPZZ: RPO/90358/91/I czy lokalnego ogniwa Solidarności 80: RPO/88004/90/I.

"Nieutrzymanie się w roli" z.z. notować można także na tle praktyki (dostrzegalnej w korespondencji) wypowiedziania się przez z.z. w sprawach dotyczących osób nie będących ich członkami (Tak np. w sprawie RPO/78221/91/I gdzie doszło do opiniowania nauczyciela nie będącego członkiem tego z.z. przez NSZZ "Solidarność"). W sprawie prawidłowo zachowało się MEN, pouczając kuratorium o niestosowności aprobowania takich praktyk. Podobnie na tle sprawy RPO/78221/91/III, gdzie ukarano kogoś dyscyplinarnie w resorcie komunikacji, przy czym podstawą rozstrzygnięcia było tylko stanowisko organizacji związkowej, które mogło mieć jedynie opiniodawcze znaczenie.

19. PRAWA WYBORCZE (art. 99 i 100 Konstytucji, art. 25
lit. b PPP)

W ostatnim roku kadencji Rzecznika miały miejsce wybory Prezydenta RP (grudzień 1990 r.) oraz wybory do Sejmu i Senatu (październik 1991 r.). Oba te wydarzenia znalazły odzwierciedlenie w listach do r.p.o.

a/ Wybory prezydenckie

W trakcie przeprowadzenia wyborów prezydenckich r.p.o. otrzymał kilkadziesiąt listów dotyczących tej problematyki.

Nadesłaną korespondencję sklasyfikować można w następujących grupach:

a¹/ Kilka spraw pochodzących od osób, które nie mogły głosować w miejscu stałego zamieszkania, gdyż były umieszczone na listach wyborczych w miejscu zameldowania na pobyt czasowy. Sytuacje nie wykazały naruszenia prawa ze strony komisji. Na uwagę zasługuje sprawa RPO/70391/90/I z uwagi na fakt, iż wniosek pochodził od studentki IV roku prawa, najwidoczniej nie znającej zasady ignoratia iuris nocet, a także dość emocjonalny w tonie (charakterystyczny dla tego typu korespondencji) list w sprawie RPO/70390/90/I - identycznej z poprzednią. Charakterystyczny jest także - z uwagi na retorykę - wniosek RPO/71832/90/XII dotyczący tego samego problemu.

a²/ Kilka listów dotyczyło zażądnięć z zakresu "folkloru politycznego". Sprawy te nie były przez Rzecznika podejmowane. Charakterystyczna jest w tym względzie sprawa RPO/70471/90/XII, gdzie Rzecznika proszono "o jakieś zahamowanie tej kompromitującej kampanii wyborczej". Zaznaczyć należy, że w listach kierowanych do Rzecznika reprezentowano różne orientacje polityczne i różne fakty uznano za świadczące o niewłaściwości kampanii wyborczej. W jednym z wniosków (RPO/71714/90) proszono Rzecznika o wyciągnięcie konsekwencji wobec polityka, który publicznie w TV, oświadczył w związku z wyborami, iż polskie społeczeństwo nie wykazuje dojrzałości do demokracji. Rzecznik zaproponował

wnioskodawcy przekazanie wyrazów dezaprobaty w formie listów do krytykowanego polityka lub do mass-mediów, które są właściwymi adresatami tego rodzaju publikacji. W innym (RPO/72296/90/XII) autor, którego raził fakt wytoczenia sprawy karnej Stanowi Tymińskiemu - sam domaga się od r.p.o. działań przeciwko innemu kandydatowi, nie akceptując jego politycznych enuncjacji. Jeszcze dalej posuwa się wnioskodawca (RPO/73887/90/XII) żądający spowodowania unieważnienia wyborów, ponieważ nie podoba mu się kandydat na prezydenta.

Charakterystyczne jest, że bardzo często Rzecznik jest traktowany jako właściwy adresat apeli i protestów o politycznym charakterze, niezależnie od ich przedmiotu.

Czasem autorzy listów mają jednak w tym względzie wątpliwości (RPO/69922/90/I) i pytają "jakie są Pani kompetencje, aby uchronić Polaków przed spekulacjami i oszustwami związanymi z wyborami Prezydenta" - pytanie retoryczne mające w podtekście zamiar uzyskania od Rzecznika stanowiska o charakterze manifestu politycznego.

a³/ Ciekawym przypadkiem jest list (RPO/70981/90/XII), w którym Teodor M. zamieszkały w Wołkowysku skierował do r.p.o. prośbę o "wniesienie do urny" 4602 głosów oddanych na Lecha Wałęsę przez Polaków zamieszkałych na terenie ZSRR. Rzecznik poinformował, że nie może spełnić tej prośby, gdyż do udziału w wyborach uprawnieni są tylko obywatele polscy i tylko osobiście.

a⁴/ Kilkakrotnie powtarzały się zarzuty dotyczące tekstu ustawy o wyborze prezydenta i przyjętych w niej rozwiązań.

Przykładowo, w sprawie RPO/70338/90/I autor domagał się od r.p.o. zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego twierdząc, że "ustanowienie warunku 100 tys. podpisów dla kandydata jest zubożeniem możliwości wyboru prawidłowej osoby".

Krytykowano sposób określenia wymogów stawianych kandydatom, zwracając się do Rzecznika "o zajęcie stanowiska w kwestii przyznania prawa wyboru Prezydenta RP osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone" (RPO/70182/90/I), oraz domagając się wyjaśnienia "dlaczego do kandydatury na Pre-

zydenta Rzeczypospolitej Polskiej miał dostęp człowiek nieznany nie tylko w naszym kraju ale i w jego miejscu zamieszkania, tj. w Kanadzie, człowiek, który obraża naszego Premiera" (RPO/70340/90/I). W sprawie RPO/69922/90/I grupa osób zaprotestowała przeciwko przyjętemu sposobowi oznaczania decyzji wyborcy na karcie do głosowania. Domagano się wprowadzenia zasady skreślania nazwiska kandydata niechcianego, zamiast oznaczania krzyżykiem nazwiska osoby wybieranej, co zdaniem skarżących zapewniałoby wyborcom możliwość wyrażenia dezaprobaty wobec wszystkich kandydatów, a nie tylko aprobaty wobec osoby wybieranej.

Spraw tych Rzecznik nie podejmował, ponieważ nie dotyczyły one przypadków naruszenia praw obywatelskich, nadających się do usunięcia środkami stojącymi w dyspozycji Rzecznika, lecz krytyki (nierządko uzasadnionej) treści ustawy. Ponadto w listach negowano przyjęcie konkretnego rozwiązania, nie zarzucano zaś jego niezgodności np. z Konstytucją (choć w niektórych listach czyniono tego rodzaju starania). Ponieważ zarzuty zawarte w listach do Rzecznika były powszechnie znane (omawiane na łamach prasy i w publikacjach fachowych), Rzecznik zaniechał przekazywania informacji do Sejmu czy PKW.

a⁵/ Wiele listów zawierało wnioski (niektóre kilkakrotnie powtórzone po odmowie podjęcia sprawy przez Rzecznika) mające skłonić Rzecznika do określonego ukształtowania ustawy, poprzez wystąpienie do upoważnionych organów, o podjęcie inicjatywy legislacyjnej. W takich wypadkach Rzecznik zajmował stanowisko już wypracowane w praktyce, wskazując, że czym innym są postulaty zmian w prawie "aby coś lepiej uregulować" i czym innym postulaty zmian z uwagi na potrzeby usunięcia naruszenia praw obywatelskich. Tylko w tym ostatnim zakresie Rzecznik podejmuje działania (RPO/70338/90/I).

a⁶/ Z tego powodu Rzecznik wystąpił do Prezydium Sejmu z wnioskiem (RPO/70428/90/I) o dokonanie zmian w ustawie o wyborze Prezydenta tak, aby jej art. 70 przewidującym nieprzeprowadza-

nie drugiej tury wyborów za granicą, tam, gdzie były one przeprowadzane w turze pierwszej, nie pozostawał w sprzeczności z art. 67 ust. 2 i art. 94 Konstytucji (naruszenie zasady równości i w pewnej mierze bezpośredniości). Przeciwno takiemu rozwiązaniu protestowało kilkadziesiąt osób przebywających w Wiedniu i w Paryżu (RPO/70457/90/I).

W tej sprawie można było rozważyć możliwość wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi jednak na to, że wybory już przeprowadzono, a fakt pominięcia wyborców zagranicznych nie miał wpływu na wynik, Rzecznik zdecydował się na wystąpienie z wnioskiem de lege ferenda, zgodnym w tej mierze ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej.

a⁷/ Skierowano natomiast do Państwowej Komisji Wyborczej sprawę RPO/70589/90/I, z którą zwrócił się do Rzecznika skazany odbywający karę pozbawienia wolności, w stosunku do którego orzeczono karę pozbawienia praw publicznych. Został on wykluczony (zgodnie z art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta RP i art. 45 kk) z udziału w wyborach zorganizowanych na terenie zakładu karnego, w których uczestniczyli skazani, wobec których nie orzeczono utraty praw publicznych.

Spowodowało to, że w jego przypadku termin pozbawienia go praw publicznych jest dłuższy od orzeczonego, gdyż zgodnie z art. 45 kk termin ten liczony jest od końca wykonania kary zasadniczej. Zdaniem r.p.o. zaistniała niespójność przepisów wymagających zmian w ukształtowaniu prawa wyborczego bądź brzmienia art. 45 kk i praktyki orzekania na tym tle.

b/ Wybory parlamentarne

b¹/ Sprawy, które wpłynęły do R.p.o. w związku z wyborami dotyczyły:

- biernego prawa wyborczego obywateli polskich stale zamieszkałych za granicą,
- tworzenia odrębnych komitetów wyborczych przez stronnictwa uczestniczące w wyborach,
- sytuacji mniejszości narodowych,

- rejestracji kandydatów,
- prowadzenia kampanii wyborczej.

b²/ Jedna z partii zarzuciła ordynacji ograniczenie biernych praw wyborczych obywateli stale zamieszkałych za granicą (RPO/89497/91/I) przez wprowadzenie obowiązku domicylu. Nie zgodziła się z argumentem o zgodności tego rozwiązania z nowelą do Konstytucji, domagając się aby r.p.o. ingerował "w jak najszerszym zakresie, a nie tylko w wąskich ramach przepisu". Rzecznik odmówił działania pisząc, iż w istocie żąda się od niego złamania ślubowania, jako że ślubował działanie zgodne z Konstytucją.

b³/ Ta sama partia zarzucała ordynacji, iż ogranicza prawa do swobodnego tworzenia koalicji, określając kto ma prawo zgłaszania list kandydatów - co jest dyskryminacją sprzeczną z prawem międzynarodowym. Autorzy wniosku nie zwrócili uwagi na fakt, iż rozwiązanie to obowiązuje wszystkie komitety (gdzie więc brak równości?), jak i na ogólnikowość zarzutu (o jakie akty prawa międzynarodowego miałoby chodzić?). Nie uwzględnili też, iż - jak dotąd - TK nie uznaje się za właściwy do kontroli zgodności prawa wewnętrznego z międzynarodowym.

b⁴/ Kwestionowane było minimum niezbędne dla rejestracji list kandydatów we wszystkich okręgach. Z jednej strony uprzywilejowanie organizacji mniejszości narodowych oceniano jako "absolutny przykład dyskryminowania Polaków" (RPO/89497/91/I, RPO/89754/91/I), z drugiej zaś szef jednego z ugrupowań mniejszościowych żądał od r.p.o. zgłoszenia do Sejmu wniosku o przyznanie przedstawicielowi tej mniejszości mandatu (RPO/89583/91/I). W pierwszych dwóch przypadkach r.p.o. wskazywał, iż "zasada równości i braku dyskryminacji nie oznacza, że wszyscy muszą mieć jednakowo - oznacza natomiast wyrównywanie szans (...) Zróżnicowania wynikające z ordynacji (...) są uzasadnione wymogami stawianymi przez art. 2 i 25 Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych". To uprzywilejowanie słabszych nie sięga jednak aż po przyznanie mandatu w Sejmie "z urzędu". Żądającemu tego wnioskodawcy Rzecznik wskazał jedyną istniejącą drogę jaką są wybory parlamentarne, odmawiając pomocy przy - jak określił

- "przeforsowaniu działań bezprawnych".

b⁵/ Kwestia rejestracji kandydatów pojawiła się w listach do r.p.o. w związku z odmową rejestracji (RPO/90408/91/I, RPO/90594/91/I) i anulowaniem rejestracji list kandydatów (RPO/90684/91/I, RPO/87925/91/XII, RPO/87789/91/XII).

Odmowa rejestracji kandydatów dotyczyła dwóch przypadków.

W sprawie RPO/90594/91/I kandydatka uważała, iż "padła ofiarą biurokracji w kampanii wyborczej" ponieważ odmówiono jej rejestracji list, na których umieszczone było jedynie jej zdrobniałe imię - bez nazwiska. Odmawiając podjęcia sprawy r.p.o. wskazał, że w sprawie nie zachodzi w ogóle naruszenie prawa (a tym bardziej praw obywatelskich): orzekające w sprawie Wojewódzka Komisja Wyborcza i Sąd Wojewódzki odmawiając rejestracji postąpiły zgodnie z ordynacją wyborczą, ściśle określającą wymogi formalne dla list kandydatów.

W sprawie RPO/90408/91/I PKW odmówiła rejestracji list, na których dwóch kandydatów na senatorów zbierało podpisy wspólnie. Podstawą skargi było oparcie się PKW na własnych wytycznych, które - zdaniem wnioskodawców - "nie stanowią żadnego aktu prawnego". Odmawiając podjęcia sprawy r.p.o. wskazał, iż ordynacja przewiduje wydawanie przez PKW wytycznych, sporne wytyczne były znane komisjom (opublikowano je w "Rzeczpospolitej"), a sama interpretacja dokonana przez PKW zapobiega, zdaniem r.p.o. manipulacjom wyborczym przy zbieraniu podpisów.

Anulowanie rejestracji list kandydatów miało miejsce w jednym przypadku, a r.p.o. otrzymał w tej sprawie kilka listów, protestów i apeli. Podstawą skarg było przeprowadzenie weryfikacji list na podstawie danych zawartych w systemie komputerowym "Pesel". Po zbadaniu sprawy r.p.o. wystąpił do PKW oraz do Prezydium Sejmu wskazując na luki w ordynacji wyborczej i niedostateczne uregulowanie w niej zasad procedury kontroli podpisów, co spowodowało, że zainteresowana partia istotnie nie miała dostatecznej możliwości ochrony swoich interesów.

b⁶/ Do grupy spraw związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej zaliczyć można sprawę RPO/90053/91/I, w której skarżący się - dziennikarz - kwestionował zalecenia programowe kierownictwa PR i TV, zakazujące dziennikarzom wszelkich form udziału w kampanii na rzecz poszczególnych komitetów bądź kandydatów. R.p.o. nie zgodził się z zarzutem, iż zalecenia te ograniczają prawa obywatelskie dziennikarzy i są nadmierną ingerencją pracodawcy w działania podejmowane przez pracowników poza miejscem i czasem pracy. Odmawiając podjęcia sprawy podkreślił prawo pracodawcy do ochrony zaufania do bezstronności firmy oraz do zobowiązania pracowników do zachowań nie kolidujących z tym wyobrażeniem.

Do tej samej grupy spraw zakwalifikować należy list kilku profesorów uniwersytetu (RPO/91033/91/I) domagających się wniesienia do TK sprawy "publicznego propagowania rasizmu w telewizyjnym programie wyborczym przez jedno ze stronnictw". R.p.o. odmówił tej prośbie wskazując na niewłaściwość Trybunału i przesłał list do właściwej prokuratury, a następnie jego kopię (po informacjach prasowych) do Prokuratury Generalnej.

W związku z prowadzeniem kampanii wyborczej r.p.o. otrzymał kilka wniosków (RPO/87488/91/I, RPO/87489/91/I, RPO/90358/91/I, RPO/90400/91/I) kwestionujących przepis ordynacji pozbawiający bezpłatnego dostępu do radia i telewizji komitety wyborcze zarejestrowane tylko w jednym okręgu.

Badając zasadność tych skarg r.p.o. stwierdził, iż istotnie powstaje wątpliwość na tle możliwości korzystania z audycji radiowych i telewizyjnych przez wskazane wyżej "małe" komitety wyborcze. Ordynacja w art. 125 mówi bowiem, że "każdy komitet ma prawo do płatnego czasu antenowego w wymiarze do 10% przyznanego czasu bezpłatnego". Jednocześnie art. 122 ordynacji stanowi, że zarejestrowane w jednym okręgu komitety nie mają prawa do czasu bezpłatnego. R.p.o. zwrócił się w tej sprawie do TK z wnioskiem o wykładnię prawa. Trybunał określił, iż do komitetów zarejestrowanych tylko w jednym okręgu nie stosuje się limitu 10% czasu bezpłatnego, a stosuje się w to miejsce limit kosztów czasu z art. 134 ust. 1 ordynacji.

R.p.o. miał świadomość, iż tak postawiony wniosek do TK nie wyczerpuje problemu dostępu do bezpłatnego czasu antenowego i związanej z nim kwestii niedyskryminacji - nie chciał jednak kwestionować konstytucyjności art. 122 ust. 3 ordynacji w okresie gorącej atmosfery przedwyborczej walki politycznej.

Uogólnienie jakie nasuwa się po lekturze spraw, które wpłynęły do r.p.o. w związku z wyborami - to stwierdzenie, niskiego poziomu wiedzy o prawie. Dotyczy to zarówno znajomości i rozumienia przepisów ordynacji wyborczej i Konstytucji - jak i ustaw o r.p.o. i TK. Należy przy tym uwzględnić fakt, iż w przypadku wyborów - wnioskodawcy to w większości osoby czynnie udzielające się politycznie, a więc takie, których znajomość ordynacji, Konstytucji i podstawowych aktów prawnych z nią związanych jest (powinna być) zdecydowanie wyższa niż u przeciętnego obywatela. Tymczasem te m.in. osoby domagały się od r.p.o. działań, świadczących o zupełnej nieznajomości zakresu kompetencji i procedur działania: "delegalizacji" ordynacji wyborczej (RPO/89803/91/I), przyznania "z urzędu" mandatu w Sejmie (RPO/89583/91/I), wniesienia do TK sprawy karnej (RPO/91033/91/I), albo "ocenzurowania" kampanii wyborczej (RPO/88697/91/I).

20. SŁUŻBA WOJSKOWA (art. 92 ust. 2 Konstytucji)

a/ Problem jedynych żywicieli rodzin

Liczba spraw wykazuje znaczny wzrost w porównaniu z 1990 r. (zwiększenie liczby spraw związanych z zasadniczą służbą wojskową). Wystąpił tu ogólniejszy problem: zarządzenie nr 5 MON. 5 lutego 1990 r., kasujące udzielone już odroczenia zasadniczej służby wobec jedynych żywicieli rodzin.

Rzecznik w tej kwestii: 1/ złożył wniosek do TK, kwestionujący konstytucyjność zarządzenia nr 5 (RPO/73012/91/I) z uwagi na sprzeczność z przepisami k.p.a. o trwałości decyzji administracyjnej, oraz brak ustawowej podstawy do wydania zarządzenia i 2/ w jednej ze spraw (RPO/73379/91/I) zaskarżył "cofnięcie" decyzji o odroczeniu do NSA.

Trybunał Konstytucyjny wprawdzie nie przyjął do merytorycznego rozpoznania wniosku Rzecznika, uznał bowiem, że zarządzenie Ministra Obrony Narodowej Nr 5 z dnia 5 lutego br. jest aktem prawnym dotyczącym obronności państwa i zgodnie z przepisami Rzecznik nie jest uprawniony do kwestionowania tego rodzaju aktów. Trybunał jednakże podzielił pogląd Rzecznika, że zarządzenie narusza prawo, co zasygnalizował Prezydium Sejmu i Radzie Ministrów, a także skrytykował ograniczenie konstytucyjnej kontroli takich aktów. Stąd też Rzecznik wystąpił do Prezydium Sejmu, którego kompetencja nie budzi wątpliwości, o rozważenie możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności wspomnianego zarządzenia. Prezydium Sejmu w ogóle nie odpowiedziało, ale zakwestionowane zarządzenie nr 5 - uchylono. Natomiast NSA stwierdził na wniosek r.p.o. w precedensowym orzeczeniu nieważność decyzji cofającej odroczenie.

Wówczas r.p.o. (RPO/78277/91/I) wystąpił do Ministra Obrony twierdząc, że w tej sytuacji należałoby przyjąć, że wszystkie decyzje wojskowe komendantów uzupełnień o cofnięciu odroczenia wydane w oparciu o kwestionowane zarządzenie są nieważne i - zdaniem Rzecznika - problem ten wymaga generalnego rozwiązania.

W wystąpieniu Rzecznik podkreślił także, że dochodzą do niego bardzo niepokojące sygnały odnośnie niewypłacania zasiłków miesięcznych członkom rodzin pozostającym na utrzymaniu żołnierzy uznanych za jedynych żywicieli rodzin.

W lipcu 1991 r. uchylono kwestionowane zarządzenie nr 5, a organy wojskowe zostały zobowiązane do przywrócenia odroczeń służby wojskowej w takim wymiarze, by objęły one faktyczną liczbę dni kalendarzowych, na jaką zostały uprzednio udzielone.

W rezultacie stosowania powyższej zasady pierwotny okres odroczenia ulegnie wydłużeniu poprzez doliczenie do niego takiej liczby dni, jaka zwolnieni żołnierze przebywali w wojsku. Z kolei r.p.o. w lipcu 1991 r. wystąpił do MSW o podjęcie działań paralelnych wobec poborowych (jedynych żywicieli rodzin) skierowanych do formacji podległych MSW. Działania takie podjęto decyzją 52/91 w sprawie postępowania z funkcjonariuszami uznanymi za jedynych żywicieli rodzin w myśl której, funkcjonariusze pełniący służbę kandydacką w Policji lub Straży Granicznej, którzy w dniu skierowania do służby jako poborowi uznani byli za jedynych żywicieli rodzin, którym cofnięto udzielone odroczenie, podlegają niezwłocznemu zwolnieniu ze służby, jeżeli po przeprowadzeniu z nimi rozmów nie wyrażą zgody na dalsze pozostawanie w służbie.

Problem związany z powołaniem do odbycia zasadniczej służby wojskowej poborowych uznanych za jedynych żywicieli rodzin, których warunki stały się uciążliwe na skutek nieoczekiwanego pozbawienia ich odroczenia zasadniczej służby wojskowej dotyczy również splaty zaciągniętych przez nich pożyczek czy też kredytów na rozwój działalności gospodarczej bądź też innego rodzaju.

Przepisy nie dają podstawy do zawieszenia splaty (zawiesza się splatę w okresie odbywania służby wojskowej: 1/ pożyczki uzyskanej z zakładowego funduszu mieszkaniowego, 2/ kredytu na uzupełnienie wkładu własnego do spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, 3/ kredytu inwestycyjnego przyznanego na nabycie spółdzielczego lokalu mieszkalnego typu własnościowego

- art. 134 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP). Rzecznik 17 lipca 1991 r. wystąpił do Biura Prawnego MON z prośbą o zajęcie stanowiska i podanie poglądu prawnego czy istnieje możliwość przyjęcia z pomocą takim osobom (RPO/78279/91/I i RPO/83719/91/I). Uzyskał odpowiedź pozytywną.

b/ Inne uchybienia związane z zasadniczą służbą wojskową.

W sprawach RPO/78009/91/I, RPO/77346/91/I chodziło o odmowę odroczenia służby ze względu na wykonywanie zawodu bądź skargi w których zainteresowani kwestionowali zasadność powołania ich do odbycia zasadniczej służby wojskowej podnosząc, iż przed powołaniem do służby korzystali z odroczenia zasadniczej służby wojskowej ze względu na wykonywanie zawodu i w momencie powołania do wojska - zdaniem ich - spełniali wszelkie warunki do dalszego jej odroczenia. Sprawy zakończono pomyślnie, stwierdzając nieprawidłowości w działaniu administracji wojskowej.

c/ Traktowanie żołnierzy.

Skarg tego rodzaju jest coraz więcej. Są to z reguły skargi zbiorowe na nadużywanie uprawnień dowódczych w stosunku do podwładnych i na warunki, w jakich pełniona jest służba (RPO/70245/90/I, RPO/77739/91/I, RPO/87166/91/I, RPO/89996/91/I). Sprawy te są bardzo trudne dowodowo (zainteresowani obawiają się wyniku dochodzeń); powinny być badane tak, jak skargi więźniów, na miejscu, w drodze inspekcji jednostek. W obecnym stanie organizacyjnym r.p.o. nie jest w stanie tego czynić. Rzecznik podjął prace nad zorganizowaniem zespołu zajmującego się inspekcjami jednostek wojskowych (powinność taka wynika z noweli ustawy o r.p.o. z sierpnia 1991 r.).

d/ Zawodowa służba wojskowa.

Dalszemu zdecydowanemu zmniejszeniu uległa liczba wniosków dotyczących żołnierzy zawodowej służby wojskowej, którym nie wyrażono zgody na zwolnienie ze służby przed upływem okresu przewidzianego ustawą z uwagi na bardzo krótki staż służby.

Wnioski pochodziły od żołnierzy pełniących zawodową służbę wojskową w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (RPO/73122/91/I). Odnotowano natomiast wnioski o pomoc w przywróceniu do zawodowej służby wojskowej osób zwolnionych np. w związku z prezentowanymi przekonaniem politycznymi RPO/63252/90/I - zniszczenie legitymacji partyjnej (sprawę tę Rzecznik sygnalizował w poprzednim sprawozdaniu) RPO/73470/91/I - wyjazd córki do Australii i pozostanie jej tam na stałe (sprawa w toku). W sprawie RPO/63252/90/I MON uznało wprawdzie zasadność zarzutów jednakże przywrócenie do służby nie było możliwe wobec tego, że wojskowa komisja lekarska orzekła niezdolność zainteresowanego do tejże służby, ale MON w drodze działania niekonwencjonalnego przyznał mu jednorazową gratyfikację finansową.

e/ Służba zastępcza.

W grupie tych spraw wniosków o interwencję w zasadzie nie odnotowano. Wpływały natomiast do Rzecznika kopie odwołań kierowanych do wojewódzkich komisji poborowych przez osoby ubiegające się o służbę zastępczą od negatywnych orzeczeń rejonowych komisji poborowych. Rzecznik otrzymał je "do wiadomości" (RPO/72581/91/I, RPO/72578/91/I, RPO/70505/91/I, RPO/70047/90/I, RPO/70309/90/I, RPO/66882/90/I - kopie orzeczeń nadesłane przez stowarzyszenie OBJEKTOR).

Interesującym przykładem jest sprawa RPO/66882/90/I - Stowarzyszenie na rzecz osób ubiegających się i odbywających służbę zastępczą "OBJEKTOR" wraz z odpisami odwołań czterech poborowych od orzeczeń rejonowej komisji poborowej przesłało także kopie tych orzeczeń. Zdaniem zainteresowanych uzasadnienia orzeczeń nie zawierały wyczerpujących motywów faktycznych, były skrótowe i biurokratyczne. Rzecznik podzielił powyższe uwagi i zasygnalizował je Ministrowi Spraw Wewnętrznych, sprawującemu bezpośredni nadzór nad komisjami poborowymi, gdyż w ocenie Rzecznika uzasadnienia orzeczeń nie spełniały wymogów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego. Minister Spraw Wewnętrznych w pełni podzielił powyższe zastrzeżenia. Wojewódzka komisja po-

borowa rozpatrując nadesłane jej przez Stowarzyszenie "OBJEKTOR" odwołania poborowych zarzuty ich uznała za słuszne i skierowała ich do służby zastępczej.

f/ Sprawy związane z działalnością komisji poborowych i wojskowych komisji lekarskich.

Liczba skarg na krzywdzące - zdaniem zainteresowanych - orzeczenia komisji poborowych w zakresie ustalania kategorii zdrowia i zdolności do odbywania zasadniczej służby wojskowej wykazuje niewielki spadek. Jest to efekt nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w 1990 r., wskutek której postępowanie z zakresu powszechnego obowiązku obrony RP poddane jest przepisom procedury administracyjnej i kontroli NSA. Nadal jednak mamy do czynienia z przypadkami, że komisja poborowa uznaje poborowego za zdolnego do odbywania zasadniczej służby wojskowej natomiast wojskowa komisja lekarska w krótkim czasie od rozpoczęcia przez niego służby wojskowej orzeka o trwałej niezdolności do tejże służby (np. RPO/78068/91/I). Nadal również odnotowano wnioski osób skarżących się na doznany w przeszłości wypadek (rozstrój zdrowia) rzutujący na ich aktualny stan zdrowia i niewypłacenie im przez organy wojskowe odszkodowania (RPO/77534/91/I, RPO/70618/91/I, RPO/67736/91/I). Ministerstwo Obrony Narodowej po zbadaniu tychże spraw w dwóch przypadkach (RPO/70618/91/I i RPO/67736/91/I) podjęło decyzję o przyznaniu skarżącym stosownego odszkodowania za doznany przez nich uszczerbek na zdrowiu. W sprawie RPO/67736/91/I w jednostce, w której zainteresowany odbywał służbę zaniechano przeprowadzenia postępowania powypadkowego i odstąpiono od skierowania go na wojskową komisję lekarską, która określiłaby doznany przez niego uszczerbek na zdrowiu. Natomiast w sprawie RPO/77534/91/I nie znaleziono podstaw do przyznania zadośćuczynienia pieniężnego, udzielono jednak zainteresowanemu stosowną zapomogę.

Interesujący przykład tworzy sprawa RPO/67737/91/I - skarżący kwestionował orzeczenie wojskowej komisji lekarskiej w zakresie zdolności odbywania przez niego służby wojskowej. Jednocześnie w skardze podnosił, iż komisję reprezentował tylko jeden lekarz mimo, że winna ona orzekać w składzie trzyosobowym. Ministerstwo Obrony Narodowej badając sprawę ustaliło, że komisja istotnie orzekała w składzie jednoosobowym. Polecono więc ponowne przeprowadzenie badań, w wyniku których zainteresowany został uznany za czasowo niezdolnego do służby wojskowej (na okres 19 miesięcy).

g/ Sprawa przysięgi wojskowej.

W wystąpieniu RPO/67470/90/II (bez reakcji) r.p.o. postulował jasne określenie, iż odmowa złożenia przysięgi powoduje odpowiedzialność, lecz dyscyplinarną (nie karną), a także sugerował neutralność światopoglądową przysięgi. Doprowadzono do rewizji skazań (pięć znanych wypadków) za odmowę złożenia przysięgi.

21. PRAWO DO PRACY (art. 68 Konstytucji, art. 6 PPE)

I PRAWO DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (art. 72 ust. 2 Konstytucji)

A. Zagadnienia ogólne

Notuje się znaczny wzrost korespondencji (traktowanej jako sprawy nierzecznikowskie) dotyczącej polityki socjalnej (kilka fal listów dotyczących zmian ustawy emerytalnej, waloryzacji, zasiłków dla bezrobotnych, bezrobocia jako takiego). Zwiększa się wpływ spraw mających związek ze zwolnieniami z pracy (i towarzyszącymi im świadczeniami), wadami wypłat zasiłków dla bezrobotnych, zmianami (na niekorzyść emerytów, w wadliwy prawnie sposób) świadczeń przewidzianych w zakładowych umowach zbiorowych.

Zintensyfikowało to kontakty r.p.o. z Państwową Inspekcją Pracy (jako adresatem uchybień w zakresie spraw indywidualnych); dostrzegalne są luki w wiedzy obywateli na temat ich pozycji i mechanizmów obrony w warunkach zmieniającego się rynku pracy.

Pod lit. B. podajemy wybór ciekawych wypadków "błędów systemowych", stanowiących przedmiot reakcji r.p.o. Pod lit. C. przeгляд typowych działań r.p.o. w sprawach indywidualnych. Chodzi o ilustrację sposobu postępowania wobec "indywidualnych spraw szarego człowieka" (r.p.o. bezpodstawnie zarzuca się niezajmowanie tego rodzaju sprawami). Jest to przykładowy wykaz dotyczący spraw pracowniczo-rentowych. Podobna taktyka i przedmiot działania dotyczy jednak i innych typów spraw (mieszkanie, karne itp.).

B. Przykładowy wykaz systemowych błędów w sprawach pracowniczych i rentowych.

a/Postępowanie zakładu pracy wobec pracowników z naruszeniem zasad "rzetelnego obrotu prawnego".

a¹/RPO/70175/91/III - przedsiębiorstwo wykorzystując nieznajomość przepisów ze strony pracowników i wbrew obowiązującej

w odniesieniu do pracowników obsługujących imprezy artystyczne za granicą (pracowników technicznych) - uchwale Nr 123 Rady Ministrów z 3 września 1984 r., zawierało z pracownikami umowy agencyjne o kierowanie ich do pracy za granicą, zamiast umowy o pracę.

Pracownicy przed wyjazdem za granicę rozwiązywali umowy o pracę z macierzystymi zakładami pracy na zasadzie porozumienia stron. W rezultacie, po powrocie do kraju zmuszeni zostali ponownie ubiegać się o przyjęcie do pracy w swym dotychczasowym zakładzie pracy, co nie wszystkim udało się pozytywnie załatwić. Okres pracy za granicą na tego typu umowie (agencyjna), nie podlega zaliczeniu do stażu, od którego uzależnione są uprawnienia pracownicze oraz uprawnienia z zakresu ubezpieczenia społecznego. Powództwa zostały prawomocnymi orzeczeniami sądów oddalone (z uwagi na "dobrowolne" działanie pracowników). R.p.o. wystąpił w związku z tą sprawą z precedensową rewizją nadzwyczajną.

a²/ W sprawie RPO/66477/90/III - skierowano wniosek do TK o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) poprzez:

1/ wskazanie kierunków postępowania prowadzących do ustalenia zawartego w przepisie określenia "szczególnie uzasadnionego wypadku" w rozumieniu art. 17 ust. 3 ustawy, oraz
2/ wyjaśnienie, czy w razie braku w decyzji odwołującej nauczyciela - zarzutów, co do niemożności wykonywania funkcji kierowniczej, albo niewysłuchania nauczyciela przed podjęciem decyzji o odwołaniu, lub niepowiadomienia organizacji związkowej, są to uchybienia nie podważające merytorycznej zasadności aktu odwołania, czy też są to wady dotyczące minimum "rzetelnej procedury", uchybiające standardom demokratycznego państwa prawnego i powodujące nielegalność odwołania (sprawiedliwość proceduralna).

Pojęcie szczególnie uzasadnionego wypadku nosi charakter występujących w ustawodawstwie klauzul generalnych, wymagających bliższego określenia sytuacji odpowiadającej intencji

ustawodawcy, zawartej w ogólnie sformułowanej treści klauzuli generalnej. Szczególnie uzasadnionym wypadkiem, zezwalającym na odwołanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole, powinna być przynajmniej rażąca przyczyna, uniemożliwiająca kontynuowanie zatrudnienia.

TK orzeczeniem W 1/91 z 25 września 1991 r. uznał, iż odwołanie nauczyciela z funkcji kierowniczej w szkole dokonane w szczególnie uzasadnionych wypadkach w czasie roku szkolnego na podstawie art. 17 ust. 3 powinno być poprzedzone wysłuchaniem zainteresowanego oraz zapoznaniem się z opinią właściwego związku zawodowego, a sama decyzja powinna zawierać pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne. Są to wymogi formalne, których brak nie powoduje jednak sam przez się nieważności decyzji, jeżeli istniała materialnoprawna przesłanka odwołania nauczyciela z funkcji kierowniczej w czasie roku szkolnego.

b/ Prawa nabyte emerytów (rencistów).

b¹/ RPO/91460/91/VI - r.p.o. zaskarżył do TK ustawę z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji rent i emerytur (sprawa oczekuje na rozpoznanie). Zarzuty obejmują: niezgodność zasadniczych postanowień ustawy (w kwestii naruszenia praw nabytych) z art. 1 Konstytucji, z uwagi na kreowanie stanu niepewności prawnej w zakresie rent i emerytur, co kłóci się z zasadami państwa prawa, a także niezgodność przepisu przewidującego ograniczenie możliwości zatrudnienia rencistów i emerytów z przepisami Konstytucji gwarantującymi prawo do pracy i zapłatę za nią. Zaznaczyć należy, że r.p.o. nie uważa za naruszenie Konstytucji samego faktu uszczuplenia praw nabytych w zakresie ubezpieczenia społecznego. Tego rodzaju ograniczenia są spotykane w ustawodawstwach praworządnych państw, np. z uwagi na trudności ekonomiczne. Zaskarżenie spowodowane jest bardzo niskim poziomem profesjonalno-legislacyjnym aktu, który w sferze zabezpieczenia społecznego kreuje stan niepewności prawnej i nie odpowiada na kluczowe, ważne dla każdego systemu ubezpieczenia społecznego kwestie. W szczególności niejasne jest,

co ma się stać po okresie obowiązywania epizodycznej z założenia ustawy (ma ona obowiązywać do końca 1993 r.): czy powrót do zasad przez nią zlikwidowanych, a więc np. powrót do powiązania wysokości renty bądź emerytury z wysokością zarobków i składek, powrót do dawnego wymiaru świadczenia - czy też nie. Od strony praktycznej wskazany powrót jest niewykonalny, zwłaszcza że zaskarżona ustawa reguluje kwestie systemowe (zasady wymiaru) także poza zakresem swego obowiązywania aż po koniec stulecia. Kreowanie tak daleko posuniętego stanu niepewności prawnej w sferze ubezpieczenia społecznego, a więc szczególnie wrażliwej z punktu widzenia pewności obrotu i zasady zaufania między państwem a obywatelem wydaje się być szczególnie naganne. R.p.o. postuluje także ocenę zaskarżonej ustawy z punktu widzenia proporcji między celami polityczno-legislacyjnymi a zastosowanymi środkami jurydycznymi. Taka ocena jest koniecznością w państwie prawnym dla ustalenia, czy w konkretnym wypadku doszło do naruszenia zasady zaufania przez ustawę wkraczającą w prawa nabyte, czy też nie.

R.p.o. podkreśla także znaczenie weryfikacji ustawy przez TK w sytuacji, gdy idzie o decyzję bardzo społecznie kontrowersyjną. Na wypadek gdyby TK wypowiedział się za konstytucyjnością zaskarżonej ustawy, nastąpi legitymizacja decyzji poprzez procedurę; tj. poprzez wyczerpanie wszystkich stojących w dyspozycji środków sprawdzenia decyzji. Uwierzytelnia to ją społecznie.

Ten rodzaj patrzenia na kontrolę TK nie jest, niestety, powszechnie zrozumiany w kręgach polskiego establishmentu.

Drugi zarzut wniosku, tj. naruszenie zasady swobody pracy wynika z poglądu, iż skoro świadczenia rentowo-emerytalne mają charakter należności za pracę w przeszłości, nie powinno to wpływać na swobodę podejmowania pracy (o ile jest na nią zapotrzebowanie). Nie powinno więc powodować negatywnych skutków co do wysokości świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub wysokości wynagrodzenia. Praca jest bowiem towarem, a świadczenia z zabezpieczenia społecznego - zasadnymi, wypracowanymi wcześniej należnościami. R.p.o. powołuje się w uzasadnieniu wniosku na zasady wolności pracy wy-

nikające także z ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego a także zasady występujące w państwach cywilizowanych i postępowych w kwestii postępowania wobec seniorów (możliwie długie przebywanie w "normalnym" środowisku).

b²/ RPO/89668/91/III - wystąpienie do Premiera o polecenie działań na rzecz poszanowania praw nabytych do świadczeń (deputatów) przez osoby zainteresowane w dacie ich przejścia na emeryturę lub rentę. Prawo do tych świadczeń nie może ulegać (wobec tych osób) niekorzystnym zmianom, jeżeli nawet zmianie lub uchyleniu uległy przepisy, w oparciu o które świadczenia te (deputaty) zostały przyznane. Prawo do takich świadczeń (deputatów) nie będzie służyło, jeżeli ich ekwiwalent, którego wysokość ustalono zgodnie z obowiązującymi przepisami, został uwzględniony na podstawie wymiaru emerytury (renty). Podobnie w sprawie RPO/76585/91/III odpłatność za powierzchnię ponadnormatywną wprowadzona dla pracowników (kombinatu) nie powinna odnosić się do mieszkań pracowników, którzy w dacie przejścia na emeryturę lub rentę korzystali z bezpłatnego mieszkania. Tego typu naruszenia wobec rencistów i emerytów zdarzają się dość często, stąd próba wywołania "odgórnej" akcji szkoleniowej. R.p.o. próbuje zainteresować sprawą także związki zawodowe (same nieświadome tego typu naruszeń).

b³/ Pytanie prawne do SN (RPO/69504/90/III) w kwestii uprawnień pracowników służby zdrowia do ulgowych przejazdów. Likwidacja tych uprawnień wynikała nie z wyraźnego przepisu prawa, lecz praktyki (dyktowanej zapewne warunkami budżetowymi), kształtującej się spontanicznie. Akcja r.p.o. w TK o wykładnię przepisów nie odniosła skutku. W tej sytuacji chcąc wyczerpać wszelkie możliwości r.p.o. zwrócił się z pytaniem prawnym.

c/ Ochrona praw pracowniczych w zakresie: czasu pracy, zasięgu skutków dyscyplinujących istniejący stosunek pracy i praw nabytych w drodze "zapowiedzi ustawowej", ochrony macierzyństwa.

c¹/ W sprawie RPO/51696/90/III sady obu instancji rozpoznając powództwo pracowników Zakładu Górniczo-Hutniczego

"Bolesław" o wynagrodzenie za pracę w niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy, dokonując wykładni postanowień uchwały Nr 199/81 Rady Ministrów z dnia 11 września 1981 r. pominięły przepisy ustawy o czasie pracy. Uchwała ta została wydana w celu zapewnienia wzrostu wydobycia węgla kamiennego w ilościach niezbędnych dla gospodarki narodowej. Wydano ją po zawarciu "Porozumień" w Jastrzębiu z dnia 3 września 1980 r., w których stwierdzono, że w górnictwie wszystkie wolne soboty, niedziele i święta są dniami wolnymi od pracy i że praca w tych dniach jest dozwolona na zasadach pełnej dobrowolności. Ponieważ ściśle przestrzeganie tych postanowień miało wpływ na zmniejszenie wydobycia węgla i innych kopalin, dla przeciwdziałania tym skutkom uchwała wprowadziła pewne wymogi organizacyjne dla pracowników i zachęty materialne dla górników podejmujących się dobrowolnej pracy w tych dniach.

Stanowisko obu sądów, iż praca w tych dniach nie miała charakteru dobrowolnego pozostawało w sprzeczności nie tylko z intencją uchwały, lecz także nie było zgodne z art. 138 § 1 kp oraz naruszało art. 69 ust. 2 Konstytucji RP, przy założeniu, że nie jest to praca w ruchu ciągłym (art. 139 § 1 kp). Przepisy o ustawowym czasie pracy nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Rewizja nadzwyczajna w tej sprawie złożona przez RPO została uwzględniona.

c²/ Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. Nr 30, poz. 143 z 1983 r.) pracownik wykonujący w czasie zwolnienia lekarskiego od pracy inną pracę zarobkową lub uciążliwe czynności mogące przedłużyć okres niezdolności do pracy albo wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia - traci prawo do zasiłku chorobowego za cały okres zwolnienia. W rewizji nadzwyczajnej r.p.o. (RPO/69848/91/III) zakwestionował pogląd sadu, że skoro zainteresowany w drugim miejscu pracy nie złożył zwolnienia lekarskiego i pobrał wynagrodzenie, to wykonywał prace dodatkowa uzasadniająca utratę prawa do zasiłku.

Sankcja przewidziana powołanym przepisem odnosi się do sytuacji równoczesnego wykonywania pracy i pobierania zasiłku chorobowego. Nie chodzi tu o samo pozostawanie w stosunku pracy w drugim zakładzie pracy. Rewizja nadzwyczajna uwzględniona.

c³/ W sprawie RPO/67281/90/III r.p.o. wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wskazując na niestosowność obowiązywania nadal (jako pozostającego w sprzeczności z zasadami państwa prawa), także art. 19 ust. 1 powołanej ustawy, który przewiduje zmniejszenie zasiłku o 25 % w razie ponownego nabycia prawa do tego świadczenia w okresie jednego roku, niezależnie od przewidzianej w art. 16 ust. 1 ustawy utraty prawa do zasiłku chorobowego - z przyczyn wymienionych w tym przepisie - za cały okres niezdolności do pracy. Podobnie w zakresie uprawnień ustawa traktuje opuszczenie bez usprawiedliwienia choćby jednego dnia pracy w razie porzucenia pracy lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 19 ust. 1 pkt 3). Analogiczne unormowania odnoszą się do zasiłku opiekuńczego (art. 40 ustawy).

Minister Pracy i Polityki Socjalnej podzielił stanowisko r.p.o. (pismo z 19 XI 1990 r.) oraz poinformował, że w przygotowywanym w Ministerstwie projekcie nowej ustawy o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa zawarta jest propozycja odstąpienia od tego rodzaju sankcji, jako wykraczających poza reguły ubezpieczenia społecznego.

c⁴/ Według art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz.U. Nr 5, poz. 32 ze zm.) górnikom, którzy mimo spełnienia warunków do górniczej emerytury nie wystąpili o jej przyznanie, lecz nadal wykonują pracę górniczą pod ziemią (...) emeryturę zwiększa się dodatkowo o 3% podstawy jej wymiaru za każdy pełny rok takiej pracy wykonywanej po nabyciu uprawnień do górniczej emerytury. Przepis ten został skreślony ustawą zmieniającą z dnia 24 maja 1990 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 206 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 czerwca 1990 r., z mocą od dnia 1 stycznia 1990 r.

Rozpoznający roszczenie górnika, który nie korzystając z przysługujących mu uprawnień sprzed zmiany ustawy, nadal pracował pod ziemią Sąd Wojewódzki - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił roszczenie, ponieważ zainteresowany nie miał przyznanego świadczenia. Nie zachodził też według sądu przypadek określony w art. 20 ustawy zmieniającej, iż świadczenia przysługujące na podstawie przepisów dotychczasowych nie podlegają rewizji, jeżeli zmiany wprowadzone niniejszą ustawą powodowałyby ustanie prawa do świadczeń albo obniżenie ich wysokości.

R.p.o. w rewizji nadzwyczajnej (70167/91/III) zakwestionował stanowisko sądu wyrażając pogląd, że przez użyte w art. 20 ustawy określenie "przysługujące" należy rozumieć okoliczność spełnienia się wszystkich warunków, wymaganych do nabycia uprawnień (art. 76 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników).

Określenie takie, użyte w skreślonym ustawą zmieniającą art. 11 ust. 3 ustawy o z.e.g., oznaczało faktyczne nabycie prawa, a zatem "przysługiwanie" świadczenia z zawieszeniem jedynie strony formalnej stwierdzenia uprawnień decyzją organu rentowego, co leżało w interesie ówczesnej polityki państwa w dziedzinie zatrudnienia. Zmiana tej polityki wobec zmiany systemu społeczno-politycznego, winna była skłonić ustawodawcę do wyraźnego uregulowania prawa osób odpowiadających okolicznościom niniejszego przypadku w przepisach przejściowych ustawy zmieniającej.

Skoro jednak tego nie uczyniono, zasady współzycia i sprawiedliwości społecznej nakazują uzupełnienie luki systemowej w drodze wykładni celowościowej art. 20 ustawy zmieniającej. Rewizja uwzględniona.

c⁵/ W sprawie RPO/89863/91/II wystąpiło powtarzalne (jak wynika z korespondencji) naruszenie ochrony macierzyństwa, na skutek krzywdzącego kobietę w ciąży określenia czasu, na jaki została zatrudniona. Określenie to naruszało przepis kodeksu pracy (art. 177) i pozbawiało kobiety przysługujących im roszczeń z tytułu macierzyństwa. Sprawa indywidualna załatwiona pozytywnie, nagłośniona w płaszczyźnie generalnej; wysoce prawidłowa reakcja pracodawcy (PCK).

144

d/ Niezgodność przepisu wykonawczego z ustawa (zatrudniani za granica).

W sprawach RPO/31319/89/III i RPO/38744/89/III skierowano wniosek do TK o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność § 4 rozporządzenia RM z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu tego zatrudnienia (Dz.U. Nr 17, poz. 81 ze zm.) z delegacją zawartą w art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) i Konstytucją RP, a w szczególności art. art. 67, 68 ust. 1 w zw. z art. 70 ust. 1 pkt 2.

W prawie o ubezpieczeniach społecznych generalnie do podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych wlicza się wynagrodzenie osiągnięte z ostatniego okresu przed wystąpieniem o stwierdzenie prawa do świadczeń. Tymczasem § 4 w/w rozporządzenia Rady Ministrów przewidywał, iż dla wliczenia do podstawy wymiaru świadczeń z tytułu zatrudnienia za granicą - przyjmuje się wynagrodzenie "zastępcze", za które uważa się przeciętne wynagrodzenie miesięczne pracownika z okresem 6 miesięcy przed wyjazdem za granicę albo też wynagrodzenia z takiego, względnie krótszego okresu po powrocie do kraju.

Drugą alternatywną formą wynagrodzenia tzw. "zastępczego" przewidzianego w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, które mogła wybrać osoba zainteresowana, było przeciętne wynagrodzenie "innego, (obcego) pracownika osiągnięte przez niego w czasie, gdy pracownik zainteresowany był zatrudniony za granicą.

Po powrocie do kraju i nieuwzględnieniu okresu pracy za granicą do stażu ustawowo wymaganego do nabycia uprawnień, pracownik w świetle powyższego uregulowania otrzymywał świadczenie w wysokości nie odpowiadającej powszechnie występującemu kryterium ustawowemu, bez wyraźnej ku temu woli ustawodawcy. Wystąpienie r.p.o. spowodowało skreślenie zakwestionowanego przepisu - rozporządzeniem zmieniającym - Rady Ministrów z dnia 5 października 1990 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 418). W tej sytuacji TK postępowanie w sprawie umorzył.

e/ Zagadnienia związane z bezrobociem.

e¹/ Nieracjonalne kryteria oceny przy ustalaniu statusu bezrobotnego. W wystąpieniu RPO/73775/91/III do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w odniesieniu do sytuacji prawnej chłopo-robotników na tle ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 7, poz. 24 z 1991 r.) oraz art. 2 ust. 1 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 29 grudnia 1980 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446 ze zm.) wskazano, że posiadanie gospodarstwa rolnego o powierzchni do 1 ha przeliczeniowego, nie stanowi przeszkody w uznaniu rolnika za bezrobotnego (art. 2 ust. 1 pkt 8, lit. b. ustawy o zatrudnieniu). Natomiast chłopo-robotnicy posiadający gospodarstwa rolne powyżej 1 ha przeliczeniowego do 5 ha przeliczeniowych (lub posiadający odpowiednie dochody w przypadku gospodarstw specjalistycznych) - są wyłączeni z kategorii bezrobotnego, z uwagi na fakt, iż podlegają ustawowemu ubezpieczeniu rolników.

Tę zasadę - jak stwierdził Minister Pracy i Polityki Socjalnej - łamią przepisy rozdziału 3^a ustawy o zatrudnieniu, dodane do niej przepisami ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Wobec czego przepisy te (de lege feranda) winny być uchylone, bowiem przechodząc do porządku nad wskazaną zasadą, przyznają one na odmiennych zasadach chłopo-robotnikom prawo do niektórych świadczeń finansowanych ze środków Funduszu Pracy, nie obejmując jednak zasiłku dla bezrobotnych. Zdaniem Ministra ustawa o zatrudnieniu nie bierze pod uwagę jako kryterium oceny prawa do świadczeń dla bezrobotnych - poziomu ich dochodu "z innych źródeł niż różne formy pracy, jak również statusu majątkowego". Pomimo więc pewnego wyłomu ustawowego w kryterium oceny statusu bezrobotnego resort pracy i polityki socjalnej stoi nieugięcie na stanowisku nieprzekraczalnej granicy 1 ha przeliczeniowego jako warunku uznania chłopo-robotników za bezrobotnych w rozumieniu ustawy o zatrudnieniu, stosując wykładnię gramatyczną jej art. 2 ust. 1 pkt 8 lit. b i c. Rzecznik

wskazywał na nieracjonalność kryteriów oceny przy ustalaniu statusu bezrobotnego, co daje podstawę do krytyki hipokryzji w systemie prawa. Stanowisko r.p.o nie zostało zaakceptowane.

e²/ W wystąpieniu RPO/77445/91/III skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz do Państwowej Inspekcji Pracy wskazano na powtarzające się systemowe błędy przy żądaniu zwrotu niesłusznie wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych, gdy źródłem pomylki nie były okoliczności leżące po stronie bezrobotnych. W takich wypadkach brak podstaw do przerzucania ryzyka błędu na bezrobotnych, którzy - jeżeli zużyli wypłacone kwoty - w ogóle nie mają obowiązku zwrotu. R.p.o. oczekuje działań uświadamiających wobec biur pracy i bezrobotnych. Pogląd r.p.o. zaaprobowany. Podjęto akcję szkoleniową.

f/ Wypadki przy pracy - choroby zawodowe.

Judykatura Sądu Najwyższego reprezentuje stanowisko, iż zawał serca jest wynikiem przede wszystkim przyczyn istniejących w samym organizmie człowieka, łączących się z jego stanem zdrowia oraz predyspozycjami ustrojowymi. Przyjęcie więc poglądu, że zawał serca jest wypadkiem przy pracy w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 30, poz. 144 z 1983 r. ze zm.) wymaga szczególnie skrupulatnych ustaleń okoliczności faktycznych związanych z jego powstaniem wywołanym przyczyną zewnętrzną.

W sprawie RPO/72830/91/III wyrażony został przez r.p.o. pogląd, iż przyczyna współsprawcza zawału serca może być zarówno wystąpienie w czasie pracy dodatkowych zdarzeń lub czynników powodujących szczególne napięcia i utrudnienia w pracy, jak wysiłek pracownika powodujący nawet w czasie normalnego wykonywania obowiązków, lecz w szczególnie niekorzystnych dla organizmu pracownika warunkach - przyśpieszenie wystąpienia zawału, albo też poważniejsze jego skutki. Nie można wykluczyć uznania zgonu wskutek zawału serca za wypadek przy pracy, chociaż jego główną przyczyną była miażdżyca naczyń wieńcowych u pracownika wykonującego swe codzienne obowiązki, jeżeli zaistniały warunki pracy

szczególnie niekorzystne dla jego stanu zdrowia które przyspieszyły wystąpienie zawału, bądź spowodowały zgon pracownika. Rewizja uwzględniona.

W sprawie RPO/69625/90/III przedsiębiorstwo zobowiązane do wypłaty odszkodowania za powstanie w okresie pracy choroby zawodowej, powołało się na art. 118 kc przewidujący 10-letni okres przedawnienia roszczeń. Przedsiębiorstwu przedstawiony został pogląd Rzecznika, według którego ocena odszkodowawczego roszczenia pracownika winna była opierać się nie na art. 118 kc, lecz na obowiązującej w dacie ustania stosunku pracy (20 IV 1966 r.) ustawie - z dnia 18 lipca 1950 r. (-Przepisy ogólne prawa cywilnego - Dz.U. Nr 34, poz. 311). Według art. 108 tej ustawy "bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym uprawniony mógł żądać zaspokojenia roszczenia".

Na podstawie art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 94) cytowany art. 108 p.o.p.c. został dla stosunku pracy utrzymany w mocy do czasu wydania odpowiednich przepisów ustawodawstwa pracy. Dopiero ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U. Nr 21, poz. 142) w art. IV pkt 18 uchyliła art. XII Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny.

Przy zastosowaniu art. 108 p.o.p.c. rozpoczęcie biegu przedawnienia mogło nastąpić od daty dowiedzenia się o chorobie zawodowej, czyli praktycznie od daty jej stwierdzenia przez Inspektora Sanitarnego, jako czynnika fachowego i uprawnionego do takiej czynności.

g/ Renty uzupełniające - zasada nominalizmu.

R.p.o. jeszcze przed zmianami w Kodeksie cywilnym wystąpił z prośbą o zadanie pytania prawnego (RPO/52856/89/III z 2 lutego 1990 r.) o dopuszczalność waloryzacji rent uzupełniających. Na skutek zmian w k.c. (od 1 X 1990 r.) i ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym (od maja 1990 r.) doniosłość problemu została osłabiona.

Po 1 października 1990 r. dopiero powstała możliwość waloryzacji rent ze względu na spadek wartości nabywczej pieniądza.

Odrębne skutki prawne w odniesieniu do rent uzupełniających wywarło skreślenie art.16 w/w ustawy z dnia 31 marca 1977r., dokonane art. 18 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. Nr 36, poz. 206 ze zm.). Zezwala to również na podwyższenie tych świadczeń w oparciu o art. 907 § 2 k.c.

Podwyższenie renty uzupełniającej jest możliwe w sytuacji, gdy po wydaniu wyroków poprzednio zasadzających to świadczenie, nie nastąpiła zmiana stosunków w rozumieniu art. 907 § 2 k.c., polegająca na remisji skutków wypadku, które stanowiły podstawę faktyczną zasadzenia renty uzupełniającej (rewizja nadzwyczajna RPO/64235/90/III i wyrok SN z 12 II 1991r. III CRN 484/90).

Ponadto uwzględniono rewizje nadzwyczajne r.p.o., w których sądy orzekające oddalenie roszczenia o podwyższenie renty orzekały na podstawie zdezaktualizowanego stanu prawnego (RPO/77477/91/III, RPO/73350/91/III, RPO/54280/91/III).

h/ Składki ubezpieczeniowe.

h¹/ W sprawie RPO/62634/90/III - miało miejsce wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej dotyczące egzekwowania od rolników wykonujących zwózke mleka na rzecz spółdzielni mleczarskich obowiązku "podwójnego" opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Zgodnie z art. 2 ust. 2 (obowiązującej do dnia 31 grudnia 1990 r.) ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 133 z 1989 r.) ubezpieczeniu społecznemu rolników nie podlegały osoby objęte innymi przepisami o ubezpieczeniu społecznym lub o zaopatrzeniu emerytalnym. Natomiast wg art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz.U. Nr 22, poz. 169 z 1989 r.), osoby spełniające równocześnie

warunki do objęcia ubezpieczeniem społecznym określonym ustawą i ubezpieczeniem społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin - podlegały ubezpieczeniu społecznemu określonemu tą ustawą.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej zwrócił się do Departamentu Świadczeń dla Rolników ZUS ze wskazaniem, iż rolnicy wykonujący zwózkę mleka na rzecz spółdzielni mleczarskich w oparciu o umowę zlecenia, w okresie wykonywania tej umowy podlegają tylko jednemu ubezpieczeniu społecznemu. Odnosi się to wyłącznie do rolnika wykonującego umowę zlecenia a nie do członków jego rodziny (domowników), za których rolnik obowiązany jest opłacać składki z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników.

h²/ W sprawie RPO/72782/91/III zakwestionowano poddanie obowiązкови opłacania składek na ubezpieczenie społeczne adwokatów, którzy uzyskali uprawnienia do emeryturv lub rentv i kontynuują zawód adwokata.

Prezes ZUS (pismem z 21 III 1991 r.) podzielił to stanowisko lecz stwierdził, że wprowadzenie w stosunku do wszystkich adwokatów wykonujących zawód po przejściu na emeryturę lub rentę inwalidzką zasady dobrowolności ubezpieczenia społecznego nie jest możliwe w aktualnym stanie prawnym. Zasada dobrowolności ubezpieczenia społecznego może mieć obecnie zastosowanie tylko do tych adwokatów będących emerytami lub rencistami, którzy uzyskają wpis do ewidencji działalności gospodarczej (ustawa z dnia 18 XII 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin - Dz.U. Nr 46, poz. 250 z 1989 r. Ustawa ta przewiduje dobrowolne ubezpieczenie społeczne dla osób mających ustalone prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej. Sprawa przekazana została Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej celem rozważenia możliwości zmiany przepisów w zakresie ubezpieczenia społecznego adwokatów. Brak natomiast jakiegokolwiek reakcji ze strony NRA, której też sprawę przekazano.

i/ Odsetki za uchybienie terminu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Wystąpienie RPO/72509/91 dotyczyło wysokości odsetek ustalonych art. 38 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 25, poz. 137 z 1989 r. ze zm.) - na 8% w stosunku rocznym w razie uchybienia terminu w przyznawaniu i wypłacie świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego. Są one, w porównaniu z wysokością odsetek ustalonych rozporządzeniami Rady Ministrów wydawanymi w oparciu o art. 359 § 3 kc, zbyt niskie. Minister Pracy i Polityki Socjalnej w piśmie z dnia 11 czerwca 1991 r. zapowiedział wprowadzenie odsetek w wysokości ustawowej (ogólnej) w ramach nowelizacji art. 38 w/w ustawy z 25 listopada 1986 r., która ma być dokonana od 1 stycznia 1992 r. nową ustawą emerytalną. Zapowiedź tę zrealizowano.

j/ Renta inwalidzka w związku z działaniami wojennymi

j¹/ ZUS odmawiał renty inwalidy wojennego osobom, które stały się inwalidami podczas pobytu w więzieniu lub w innych miejscach odosobnienia na skutek osadzenia przez władze bezpieczeństwa ZSRR za przynależność lub działalność podczas wojny w strukturach organizacyjnych Armii Krajowej. Zarówno organy rentowe, jak też sądy pracy i ubezpieczeń społecznych motywowały swe stanowisko stwierdzeniem, że inwalidztwo takie nie powstało w warunkach określonych w art. 6 i 7 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 13, poz. 68 z 1983 r. ze zm.).

Stanowisko powyższe r.p.o. uznał za nietrafne. Wyraził pogląd (RPO/69437/90/III i RPO/52255/89/III), że przepis art. 7 pkt 5 w/w ustawy postanawia, że za inwalidztwo powstałe w związku z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojenny uważa się inwalidztwo w związku z udziałem w ruchu podziemnym lub partyzanckim oraz pobytem w obozach koncentracyjnych lub więzieniach za udział w tym ruchu. R.p.o. wyraził pogląd, że przepis ten nie wyłącza osób działających w Armii Krajowej, a wymienione

w nim miejsca odosobnienia, w których osadzone były osoby biorące udział w ruchu podziemnym i partyzanckim, odnoszą się w równym stopniu do okresu hitlerowskiego, jak i okresu stalinowskiego (podzielony przez SN w wyroku z 19 marca 1991 r. - II.URN 12/91).

j²/ Według stanowiska Urzędu do Spraw Kombatantów uprawnień przewidziane w powołanej ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych posiadają tylko osoby, które w czasie pobytu w getcie brały udział w ruchu oporu (powstaniu w getcie). Stanowisko to według r.p.o. jest niepełne. W myśl bowiem art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75) świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w ustawie o z.i.w. przysługują na zasadach określonych w tych przepisach również osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. Ten zaś przepis dotyczy osób, które podlegały represjom wojennym z przyczyn narodowościowych i rasowych w gettach.

Na tle powołanych przepisów nasuwa się wniosek, że prawo do świadczeń pieniężnych i innych uprawnień przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin przysługuje także tym osobom osadzonym podczas okupacji w getcie, które stały się inwalidami, a inwalidztwo ich pozostaje w związku z pobytem w getcie. Warunkiem więc nabycia uprawnień jest nie tylko inwalidztwo pozostające w związku z udziałem w ruchu oporu w tym miejscu odosobnienia, lecz także w związku z samym pobytem. Powyższy pogląd oczekuje na zajęcie stanowiska przez Urząd do Spraw Kombatantów (RPO/52960/91/III/).

Okres pobytu w getcie, jako równoznaczny z okresem kombatanckim, w związku z wystąpieniem Rzecznika do Prezesa ZUS, został doliczony do stażu pracy wpływającego na wysokość emerytur (sprawa RPO/52960/91/III - pismo Prezesa ZUS z 21 XII 1990 r.

k/ Kombatanci

k¹/ W sprawie RPO/73724/91/III zaistniały rozbieżności pomiędzy MON a Biurem do Spraw Kombatantów przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej w przedmiocie ustalania uprawnień do "Krzyża za udział w wojnie 1918-1921" i w konsekwencji ustalania statusu kombatanta. MON kierowało się dość liberalną oceną dowodów świadczących o uczestnictwie osób zainteresowanych w wojnie 1918-1921. Tymczasem Biuro do Spraw Kombatantów ustosunkowywało się do tej kwestii dość rygorystycznie. Wobec tego powstała sytuacja, w której pewne osoby posiadające nadane im formalnie to odznaczenie, nie były uznawane za kombatantów.

R.p.o. w swym wystąpieniu do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów podniósł, że ustawa z dnia 21 lipca 1990 r. o ustanowieniu "Krzyża za udział w wojnie 1918-1921 (Dz.U. Nr 53, poz. 307) nie wymaga szczególnego dowodu dla wykazania uczestnictwa w wojnie, mogą to być dowody z dokumentów, oświadczeń świadków lub nawet odpowiednio oceniane oświadczenia osób zainteresowanych. Stanowisko to nie zostało zaaprobowane.

k²/ W sprawie RPO/70797/90/III Rzecznik wystąpił do Pierwszego Prezesa SN o przedstawienie SN, celem zajęcia stanowiska, zagadnienia prawnego - na tle art. 21 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach ... (Dz.U. Nr 17, poz. 75). Wątpliwości interpretacyjne wzbudza określenie "w aparacie bezpieczeństwa publicznego lub informacji wojskowej", na tle innych prze pisów związanych ze statusem kombatanta. (Sprawa była przedmiotem obrad SN w październiku - odroczone wydanie orzeczenia, bez wskazania terminu).

k³/ RPO/77398/91/VI R.p.o. skierował do TK wnioski o interpretację ustawy o kombatantach w kwestii zakresu podmiotowego obowiązywania ulg (zniżek) przy przejazdach koleją, PKS, ulg za abonament radiowy i TV, opłaty energetyczne, a także ulg za opłaty rejestracyjne samochodów oraz zniżek za obowiązkowe ubezpieczenie komunikacyjne. Wątpliwości dotyczą tego, czy wspomniane beneficja dotyczą wszystkich kombatantów, czy też

tylko kombatantów inwalidów. Praktyka jest sporna - wniosek oczekuje na rozpoznanie.

1/ Świadczenia konwencyjne. (ubezpieczenia społeczne w stosunkach z Czecho-Słowacją).

W związku z wystąpieniem r.p.o. w sprawie RPO/69527/91/III na tle Polsko-Czechosłowackiej umowy z dnia 5 kwietnia 1948r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 6, poz. 34 z 1949 r.) Minister Pracy i Polityki Socjalnej (w piśmie z dnia 1 stycznia 1991r.) przyznał, że ze względu na znaczny upływ czasu od podpisania umowa zawiera rozwiązania przestarzałe. W związku z tym delegacje ekspertów ds. ubezpieczenia społecznego obydwu stron jednomyślnie zaleciły znowelizowanie tej umowy, co znalazło wyraz w planach współpracy ministerstw Polski i Czecho-Słowacji. Przystąpienie do prac nowelizacyjnych nastąpi po zakończeniu trwającego w obu państwach procesu reformowania systemów ubezpieczenia społecznego. Minister zaznaczył, że przy nowelizacji umowy strona polska doloży wszelkich starań by zawrzeć w niej możliwość wyboru emerytury składanej bądź odrębnych świadczeń ustalanych wyłącznie w oparciu o wewnętrzne przepisy każdego państwa. Dzięki staraniom r.p.o. i przy współdziałaniu mediatora francuskiego, analogicznego rozwiązania dokonano w praktyce ustalania uprawnień do emerytury na tle Konwencji Generalnej pomiędzy Polską a Francją o zabezpieczeniu społecznym z 9 czerwca 1948 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 158 z 1949 r.) - RPO/69527/91/III.

1/ Uchybienia proceduralne sądów

Przedmiotem wystąpień r.p.o. były przypadki naruszania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie świadectw pracy i opinii (Dz.U. Nr 45, poz. 269 ze zm.) poprzez pominięcie obowiązku wynikającego z art. 3 § 2, 224 § 1, 316 § 1, 233 § 1 kpc. W sprawie RPO/72595/91/III wnosząc rewizję nadzwyczajną Rzecznik podniósł, iż opinia o pracy powinna rzetelnie i rzeczowo oceniać prace zawodowa pracow-

nika i przedstawiać jego dorobek zawodowy. Powinna też zawierać ocenę krytyczną, jeżeli pracownik na taką zasługuje.

Opinia musi być jasna, jednoznaczna, a oceny ujemne powinny być wyrażone w taki sposób, aby nie uwłaczały godności osobistej pracownika. Tak rozumiany zakres treści opinii pozostaje w harmonii z art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, które zakazują bezprawnych zamachów na cześć i dobre imię każdego człowieka.

R.p.o. wskazał też, iż rozpatrując roszczenie o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia umowy o pracę, sąd naruszył kryterium obiektywnej oceny faktów poprzez tłumaczenia zbyt dużej ich ilości na niekorzyść powódki, przemilczając lub minimalizując fakty przemawiające na jej korzyść (wyrok SN z 27 VI 1991 r. I PRN 26/91). Na tle sprawy zarysowały się ogólniejsze wątpliwości dotyczące "rzetelności proceduralnej", co stało się przyczyną przedstawienia SN pytania prawnego (RPO/72595/91/III):

1/ Jakie są skutki prawne naruszenia przez zakład pracy wymogów art. 98 § 5 kp, w szczególności, czy uchybienia zakładu pracy są wadami powodującymi, że opinia o pracy jest wówczas samo przez się niezgodna z prawem (niewłaściwa).

2/ Czy udowodnienie w procesie, że zakład pracy nie zastosował się do warunków z art. 98 § 5 kp, powoduje konieczność uwzględnienia powództwa o sprostowanie opinii jako niezgodnej z prawem, bez potrzeby badania samej treści opinii.

m/ Skierowanie do TK wniosku (RPO/74666/91/III - omówionego wyżej, pkt IV.3, lit.h) w sprawie dyskryminacji rolników (rencistów, emerytów) uprawnionych do dodatku z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 r.

C. Przegląd typowych działań r.p.o. w sprawach indywidualnych.

(Sposób prowadzenia spraw; sprawy "szarego człowieka"; sprawy często zaczynane przed wieloma miesiącami, kończone w 1991 r.)

a/ Sprawa RPO/71315/91/III. Problemy:

- długość postępowania r.p.o. działał od stycznia do lipca 1991 r.;
- spór między r.p.o. a organem rentowym o zasadę i naprawienie ewidentnego błędu po stronie organu;
- upór r.p.o. w pozytywnym załatwieniu sprawy dla zainteresowanego;
- rozgoryczenie petenta i rezygnacja z prowadzenia sprawy przez r.p.o.;
- nieprawidłowa reakcja organu rentowego.

Skarga dotyczyła świadczeń emerytalnych po ustaniu zatrudnienia. Zainteresowana pracowała do 30 lipca 1990 r. a do 30 listopada 1990 r. nie otrzymała jeszcze należnych świadczeń.

29.01.1991 r. pismo interwencyjne do Dyrektora O/ZUS w Bielsku Białej.

27.03.1991 r. - odpowiedź ZUS - informacja o wpływie wniosku o świadczenia z zakładu pracy do ZUS w październiku 1990 r.: ZUS nie pozostaje wobec tego w zwłoce.

11.04.1991 r. poinformowanie zainteresowanej o stanie sprawy.

9.04.1991 r. zakład pracy zainteresowanej przesyła do r.p.o. pismo z załączonym dowodem o dacie przesłania wniosku do ZUS w dniu 3.08.1990 r.

22.04.1991 r. zainteresowana przesyła do r.p.o. list pełen goryczy i informuje, że nie może tej sprawy załatwić, odnosi wrażenie, że również interwencja r.p.o. nie przyniesie pozytywnego skutku, prosi o zaniechanie działań.

10.05.1991 r. ponowne pismo r.p.o. do zastępcy Dyrektora ZUS z prośbą o wyjaśnienie sprawy i poinformowanie, kto spowodował zaginięcie wniosku, skoro prawidłowo został złożony przez zakład pracy zainteresowanej i dlaczego dotychczas tego nie ustalono, skoro zainteresowana wielokrotnie w tej sprawie interweniowała w organie rentowym.

8.07.1991 r. odpowiedź w której przyznano nieprawidłowe działanie pracowników ZUS, co spowodowało opóźnienie w przyznaniu świadczenia. Świadczenie wyrównano zainteresowanej za sporny okres wraz

z należnymi odsetkami - odpowiedzialnego pracownika ukarano sankcją regulaminową.

b/ RPO/69988/91/III - zasiłek dla bezrobotnych. Problemy:

- długość postępowania od grudnia 1989 r. do 1.06.1991 r.;
- niewłaściwa interpretacja przepisów przez urząd;
- nieprawdziwa informacja na interwencji r.p.o.;
- interwencja r.p.o. na szczeblu wojewody powoduje powołanie specjalnej komisji do wyjaśnienia sprawy;
- sprawa prosta, powinna być załatwiona szybko przez urząd, brak właściwego podejścia do niej urzędu spowodował zaangażowanie w jej wyjaśnienie wielu osób i stratę czasu.

Zainteresowani, jako pozostający bez pracy, zgłosili ten fakt w Rejonowym Biurze Pracy w Opolu. Jako b. funkcjonariusze SB nie mogli przedłożyć żadanego od nich świadectwa pracy, a zgodnie z pełnioną dotychczas służbą - przedłożyli świadectwo służby. Urząd rozumiejąc wadliwie obowiązujące przepisy o zasiłku dla bezrobotnych, mimo interwencji zainteresowanych - nie chciał odstąpić od "swojej" interpretacji przepisów.

Interwencja r.p.o. u kierownika Rejonowego Biura Pracy.

8.03.1991 r. odpowiedź informująca o braku zwłoki w wypłacie zasiłku po stronie urzędu jak również nieprawdziwości zarzutów zainteresowanych o wstrzymaniu wypłaty zasiłku. Przyznano opóźnienie w jego wypłaceniu jedynie o 2 dni.

Stanowisko urzędu, o którym poinformowano zainteresowanych kończąc wyjaśnienie sprawy przez r.p.o., zostało przez nich zakwestionowane jako nieprawdziwe, a wyjaśnienie urzędu jako pozostające w sprzeczności z faktami.

Interwencja u Wojewody Opolskiego i podjęcie na nowo sprawy.

Wojewoda poinformował r.p.o., że w celu wyjaśnienia tej sprawy powołało specjalny zespół i nakazał objęcie tego urzędu specjalnym nadzorem po stwierdzeniu oczywistej nieprawidłowości w jego działaniu. Zainteresowani zostali przeproszeni na piśmie przez kierownika urzędu z przesłaniem tego pisma d/w wojewody.

Podziękowanie r.p.o. za sygnalizację; ukaranie kierownika urzędu kara porządkowa.

c/ RPO/72669/91/III - Problemy:

- odpowiedzialność organu za opieszałość w załatwianiu sprawy;
- niewłaściwe jej załatwianie, brak wnikliwości i prawidłowej reakcji,
- bardzo skomplikowany charakter sprawy;
- kilka orzeczeń sądowych oddalających jego roszczenie jak również decyzji odmowny organu rentowego, bardzo duża liczba dokumentów.

W marcu 1991 r. wystąpienie r.p.o. - po wychwyceniu z tej wielkiej liczby dokumentów - jedynej korzystnej dla petenta możliwości przyznania mu renty z ogólnego stanu zdrowia.

Zarówno przed sądami jak i organami rentowymi "szła batalia" o przyznanie petentowi renty związanej z wypadkiem w drodze do pracy. Na tych właśnie świadczeniach skupiła się uwaga zarówno sądów jak i organów rentowych. Spór o te świadczenia trwał przez kilka lat i wobec rzeczywistych braków dostatecznych dowodów nie mógł skończyć się pomyślnie dla petenta. Wskutek tego jednak zainteresowany nie pobierał żadnych świadczeń, a wskutek złego stanu zdrowia nie był zatrudniony.

W wystąpieniu r.p.o. położono główny nacisk na wyjaśnienie, dlaczego zainteresowany nie otrzymuje, pomimo nabycia uprawnień, renty z ogólnego stanu zdrowia.

11.04.1991 r. odpowiedź, całkowite podzielenie poglądu r.p.o., wydanie nowej decyzji mocą której świadczenia przyznano za 3 lata wstecz od 19.04.1989 r., co dało kwotę wyrównania 7.126.900 zł, wypłacono również odsetki za zwłokę - 361.900 zł - organ przeprosił za opieszałość i błędy popełnione w stosunku do petenta przez pracowników.

d/ RPO/70722/91/III - Rolniczka, bardzo zły stan zdrowia uniemożliwiający podjęcie pracy poza rolnictwem, jak również w rolnictwie. Listy kierowane do r.p.o. w swojej treści zawierały

ogromne rozgoryczenie, zmęczenie załatwianiem sprawy przez kilka ostatnich lat, desperację.

Problemy:

- długotrwałość postępowania r.p.o. (pół roku);
- wyjaśnianie sprawy przez r.p.o. wskutek błędnych albo niewłaściwych informacji, bądź zaniechania ich udzielenia przez zobowiązany do tego organ rentowy.

Zainteresowana, po ukończeniu 60 lat życia wystąpiła o przyznanie renty inwalidzkiej. Sprawa miała bardzo skomplikowany charakter, była przedmiotem orzeczeń sądowych i rentowych odmawiających tego prawa, w sprawie była również wniesiona rewizja nadzwyczajna ze skutkiem negatywnym dla petentki.

Z materiału dowodowego wynikało, iż w świetle obowiązujących przepisów brak było podstaw do przyznania renty.

Po zażądaniu przez r.p.o. zarówno akt sądowych jak i rentowych, zbadaniu bardzo obszernego materiału - r.p.o. wystąpił z interwencją do G/ZUS w Ciechanowie. W piśmie tym m.in. wyjaśniano, iż z dokumentów wynika, że zainteresowana przepracowała około 30 lat w rolnictwie i gdyby została we właściwym czasie, poinformowana o możliwości ubiegania się o tego rodzaju świadczenia, sprawa mogła być załatwiona dla niej pozytywnie.

10.05.1991 r. odpowiedź ZUS: przyznano świadczenia, które zainteresowanej należały się, otrzymała wyrównanie za 3 miesiące wstecz.

e/ RPO/25207/91/III Kaleka od 1945 r. wskutek nieszczęśliwego zbiegu okoliczności.

Problemy:

- prowadzenie postępowania przez r.p.o. przez półtora roku od 14.03.1990 r. - do 10.06.1991 r.;
- upór w dochodzeniu do pozytywnego zakończenia sprawy.

Zainteresowany, młody człowiek, w 1945 r. został postrzelony bez powodu przez ówczesnego komendanta UBP w Żywcu.

Od 1957 r. czynił starania o przyznanie mu odszkodowania ponieważ od tego momentu zdarzenia został kaleką. Sprawa miała

charakter wyjątkowo trudny, zainteresowany przez lata pisał do wielu urzędów i instytucji oraz najwyższych władz, spotykając się z odmową lub brakiem odpowiedzi wobec ciągłego wracania do tej sprawy.

Pismo zainteresowanego do r.p.o. wpłynęło po 33 latach bezskutecznych działań z jego strony.

14.03.1990 r. interwencja r.p.o. do ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie wyjątkowego charakteru sprawy i pokrzywdzenia petenta.

7.09.1990 r. informacja MSW o przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, podjęciu pertraktacji w celu przyznania ewentualnie odszkodowania, zawarcia jakiejś ugody. Sprawę skierowano w tym celu do Komendanta Wojewódzkiej Policji w Bielsku Białej.

19.11.1990 r. informacja, iż sprawę z w/w Komendy przekazano do prowadzenia właściwej miejscowo jednostce UOP.

8.02.1991 r. - pismo ponaglące z prośbą o wyjaśnienie stanu sprawy - do Biura Prawnego MSW.

22.02.1991 r. - powiadomienie r.p.o. o przekazaniu sprawy do Urzędu Ochrony Państwa jako właściwego do jej załatwienia.

31.05.1991 r. - ponownie ponaglenie r.p.o. i prośba o informację o stanie sprawy.

10.06.1991 r. - odpowiedź z wyjaśnieniem, iż w myśl obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zasad stopniowego przekazywania kompetencji b. MO i SB właściwym do wypłacenia zainteresowanemu odszkodowania jest obecnie Minister Spraw Wewnętrznych.

- postępowanie prowadzone przez r.p.o. ostatecznie przesądziło o możliwości uzyskania odszkodowania.

f/ RPO/54862/90/III - sprawa dotyczyła człowieka ociemniałego, inwalidy I grupy, ogromnie bezradnego.

Problemy:

- postępowanie przed r.p.o. trwało 1 rok i 3 miesiące;
- opór ze strony adresata - Spółdzielni Inwalidów Ociemniałych w Biłgoraju na interwencji r.p.o.;

- zaangażowanie w sprawę Prokuratury Wojewódzkiej w Lublinie wobec możliwości ujawnienia na podstawie złożonych przez zainteresowanego dokumentów - "klikowości" i bezkarności władz spółdzielni oraz szykan. takich od tych władz doznaje.

Zainteresowany w trakcie zatrudnienia wystąpił do sądu z pozwem przeciwko władzom spółdzielni uważając, że celowo, (w stosunku do innych zatrudnionych) obniżono mu wynagrodzenie za pracę. Sprawę wygrał i uważał, że od tego momentu był szykanowany. Na 9 miesięcy przed odejściem na emeryturę zaproponowano mu pracę tylko na 1/2 etatu zamiast jak dotychczas na całym. R.p.o. trzykrotnie w pismach pouczał petenta o jego uprawnieniach i możliwości wyegzekwowania słusznych racji, jednak zainteresowany wykazywał tu bezradną bierność. Sam zwrócił się do Prokuratury Rejonowej - bez żadnego odzewu na jego skargi. Ponownie zwrócił się z prośbą o interwencję, wobec pogarszającego się stosunku do niego władz spółdzielni.

15.03.1990 r. r.p.o. zwrócił się z prośbą o interwencję do Prokuratury Wojewódzkiej. W piśmie położono nacisk m.in. na ogromną bezradność i wyczerpanie zainteresowanego i samowolę władz spółdzielni, jak również niewłaściwe podejście do sprawy Prokuratury Rejonowej w Biłgoraju.

9.04.1991 r. r.p.o. otrzymuje informację o przekazaniu sprawy wg właściwości Prokuratury Wojewódzkiej w Zamościu.

21.05.1991 r. po informacyjnej odpowiedzi Prokuratury pismo do władz spółdzielni o niewywiązaniu się do tej pory w stosunku do zainteresowanego z zobowiązań zawartej z nim przed sądem ugody.

24.06.1991 r. informacja spółdzielni do r.p.o. o całkowitym wywiązaniu się spółdzielni wobec petenta; zgodnie z ugodą wypłacono różnicę w wynagrodzeniu pobieranym przez niego w kwocie 1.403.230 zł, zasilek chorobowy oraz odsetki za opóźnione wykonanie zobowiązania.

g/ RPO/16055/91/III - sprawa dotyczyła górnika, który jako wieloletni pracownik uległ wypadkowi w kopalni i na skutek tego wypadku przeszedł na rentę.

Problemy:

- wyjaśnienie i "ustawienie" sprawy petenta, niezwykle trudnej z wieloma problemami - pod względem formalno-prawnym:
- brak wnikliwości i chęci załatwienia sprawy przez organ rentowy spowodował 3-letni okres ciągłych skarg i utarczek petenta z urzędnikami.

Sprawa rozpoczęła się w 1975 r., od kiedy petent rozpoczął starania o zmianę decyzji rentowej co do podstawy przyznania świadczeń. W jego sprawie przez te lata przewijały się trzy rodzaje renty: renta wypadkowa z ogólnego stanu zdrowia, renta górnicza i renta górnicza wypadkowa.

Wobec zmiany przez te lata przepisów emerytalno-rentowych, starał się również o zmianę podstawy pobieranych świadczeń, ze względu na różnice w wysokości świadczeń. W 1983 r. była nawet w jego sprawie wniesiona rewizja nadzwyczajna, po niekorzystnych dla niego orzeczeniach sądu i organów rentowych. W ostatnich trzech latach, objętych skargą do r.p.o., napotykał w swojej sprawie na milczenie, zniecierpliwienie albo też odmowne decyzje ZUS.

5.06.1991 r. r.p.o. wystąpił do Centrali ZUS z prośbą o wyjątkowe podejście do tej sprawy, wnikliwe wyjaśnienie wątpliwości, zbadanie jego szczególnej sytuacji prawnej i życiowej zainteresowanego, kładąc nacisk na jego przekonanie o wyjątkowej złośliwości organów ZUS w stosunku do niego.

28.06.1991 r. - odpowiedź. Na interwencję r.p.o. przeanalizowano bardzo szczegółowo sprawę petenta, w czerwcu wydano nową decyzję, zamieniając górniczą rentę inwalidzką na rentę wypadkową, o co się ubiegał - jako znacznie korzystniejszą finansowo. Wystąpienie Rzecznika uznano za wniosek o zmianę podstawy świadczeń i przyznano je za 3 lata wstecz.

Zainteresowany otrzymał więc kwotę 3.834.800 zł jako wyrównanie należnych mu świadczeń.

Gdyby tę sprawę od początku wnikliwie rozpoznano - zaoszczędzono by patentowi 3 lat beznadziejnej "walki" z urzędem o świadczenia należne, skoro dzięki interwencji r.p.o. zostały one ostatecznie przyznane i wypłacone.

h/ RPO/24091/91/III - sprawa dotyczyła krawcowej, zarejestrowanej w organach rentowych jako rzemieślnik.

Postępowanie przed r.p.o. trwało od sierpnia do października 1990 r. Patentka przez okres 15 lat swojej działalności płaciła składki na rzecz przyszłych świadczeń emerytalno-rentowych.

Uległa następnie groźnemu wypadkowi, wskutek którego została inwalidką II grupy, całkowicie niezdolną do żadnej pracy.

W międzyczasie została poddana okresowym badaniom lekarskim w wyniku których została uznana za inwalidkę III grupy, bez prawa do świadczeń.

Komisja nie uzasadniła co spowodowało tak znaczną poprawę zdrowia, jak również żaden dokument lekarski nie wskazywał na czym to polepszenie polegało, ponieważ patentka czuła się jeszcze gorzej niż w momencie uzyskania podstawy do świadczeń. Mimo, że przez okres 15 lat zatrudnienia płaciła składki, pozostała wskutek takiej opinii komisji pozbawiona jakichkolwiek świadczeń i możliwości podjęcia pracy.

Od 1981 r. podjęła sama starania o zmianę tej decyzji.

Po negatywnych orzeczeniach sądowych i odmowach organów rentowych wystąpiła do Prezesa ZUS o świadczenia wyjątkowe.

To również spotkało się z odmową.

Na skutek skargi patentki, r.p.o. podjął sprawę i w sierpniu 1990 r. wystąpił do Prezesa ZUS, wyczerpująco uzasadniając sytuację patentki - o świadczenia wyjątkowe.

Wobec braku odpowiedzi - 6.10.1990 r. ponaglono Prezesa ZUS 13.11.1990 r. odpowiedź Prezesa, który na skutek interwencji r.p.o. ponownie przeanalizował sprawę i znajdujące się dokumenty i w oparciu o nie przyznał zainteresowanej rentę wyjątkową.

Po 10 latach starań samej zainteresowanej sprawa zakończona pozytywnym wynikiem w roku dziesiątym.

i/ RPO/62127/91/III - sprawa dotyczyła emeryta.

Problemy:

- opieszalność i niechęć załatwienia sprawy przez organ rentowy;
- "błyskawiczne" załatwienie, jak to określił zainteresowany, po interwencji r.p.o.

Zainteresowany pobierający świadczenia emerytalne był przekonany o niezaliczeniu przez ZUS dodatkowo przepracowanych 5 lat, co zwiększyłyby jego świadczenia.

Wielokrotnie osobiście, a później na piśmie składał w tej sprawie wnioski i prośby. Składanych przez niego pism nie można było odszukać, odpowiedzi ustne w tej sprawie otrzymywał wymijające, natomiast odpowiedź ostatnio udzielona przez ZUS wręcz wprowadziła go w błąd.

Ponieważ nie miał w tej sytuacji żadnych możliwości załatwienia swojej sprawy przez urząd, prosił o interwencję r.p.o.

22.10.1990 r. pismo r.p.o. do Dyrektora O/ZUS w Łodzi z prośbą o wyjaśnienie sprawy, szczegółowe jej opisanie; zwrócono również uwagę na lekceważący stosunek Oddziału do petenta.

3.12.1990 r. zainteresowany napisał do r.p.o. o "błyskawicznym" załatwieniu przez Oddział jego sprawy włącznie z odszukaniem składanych dotychczas wniosków.

17.12.1990 r. odpowiedź ZUS informująca o wydaniu nowej decyzji, uwzględnieniu dodatkowego zatrudnienia o które tak walczył z ZUS petent; roszczenia z tego tytułu zaspokojono w całości.

j/ RPO/59946/90/III - sprawa dotyczyła emeryta, wieloletniego pracownika Zakładu CPN w Katowicach, o bardzo złej sytuacji finansowej, obarczonego dużą rodziną.

Problemy:

- prowadzenie postępowania przez r.p.o. od listopada 1990 r. do marca 1991 r.;
- przed podjęciem sprawy zbadanie bardzo dużej dokumentacji,

akt sądowych i rentowych z oddalonymi przez te organy roszczeniami petenta:

- upór w prowadzeniu sprawy przez r.p.o. mimo braku odpowiednich przepisów, poprzez wykazanie w tej sprawie ewidentnego naruszenia zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej.

Zainteresowany oprócz wykonywania swojej pracy zawodowej, wykonywał zlecane mu czynności w Komisji Zakładowej NSZZ "Solidarność". Za tę pracę otrzymywał dodatkowe wynagrodzenie ze składek związkowców. Wynagrodzenie to otrzymywał ze względu na niskie zarobki i złą sytuację finansową rodziny.

Zasady te były uzgodnione z kierownictwem zakładu pracy.

W momencie przejścia na emeryturę, domagał się doliczenia do podstawy swoich świadczeń dodatkowo otrzymywanego wynagrodzenia. Po odmownej decyzji organu rentowego, występował na drogę sądową. Zarówno Sąd Rejonowy jak i później Wojewódzki oddaliły jego roszczenia wobec braku odpowiednich przepisów, które umożliwiałyby zmianę decyzji. Była również w tej sprawie rozpoznawana rewizja nadzwyczajna, z niekorzystnym wynikiem dla petenta. Po wyczerpaniu wszystkich możliwości, po 8 latach starań, napisał prośbę do r.p.o.

14.11.1990 r. Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do Prezesa ZUS z wyjaśnieniem, iż ze zbadanych dokumentów wynikało, iż zakład pracy petenta przez cały okres jego dodatkowego zatrudnienia odprowadzał do ZUS składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości 25% właśnie od tej dodatkowej kwoty wynagrodzenia.

W wydawanych natomiast zaświadczeniach, odmawiał uwzględnienia dodatkowo otrzymywanej przez petenta kwoty, jako łącznej wysokości jego wynagrodzenia za pracę. Ten fakt był ewidentnym naruszeniem zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej w stosunku do zainteresowanego, dlatego też położono nań główny nacisk w wystąpieniu do Prezesa ZUS-u.

2.03.1991 r. - odpowiedź Prezesa ZUS. Pogląd wyrażony w piśmie przez r.p.o. został podzielony, dodatkowe wynagrodzenie wliczono zainteresowanemu do podstawy świadczeń, co zwiększyło znacząco ich wysokość.

k/ RPO/33747/91/III - sprawa małoletniego pracownika fizycznego Tomaszowskiej Fabryki Filców Technicznych w Tomaszowie Mazowieckim inwalidy na skutek wypadku w pracy.

Problemy:

- wyjaśnienie sprawy przez r.p.o. mimo istnienia zmiany przepisów dotyczących renty uzupełniającej.
- brak wiedzy na ten temat w przedsiębiorstwie.

Zainteresowany w 1967 r. uległ wypadkowi przy pracy i z tego tytułu pobierał rentę uzupełniającą. Po informacji Biura r.p.o. o możliwości zmiany wysokości renty i zwrócenia się z tą sprawą do zakładu pracy, który ją wypłaca, napisał do r.p.o. z prośbą o interwencję wobec odmowy.

18.05.1990 r. pismo r.p.o. do dyrektora zakładu pracy zainteresowanego o uwzględnienie jego prośby wobec zmiany przepisów korzystnej dla petenta.

11.07.1990 r. odmowa dyrektora pozytywnego załatwienia sprawy i podwyższenia we własnym zakresie wysokości pobieranej renty, z powołaniem się w swoim piśmie na wyrok sądowy dotyczący rozszczenia zainteresowanego z 1988 r. oddalający powództwo, jak również brak nadal możliwości zmiany tej kwoty w oparciu o istniejące przepisy.

10.10.1991 r. ponowne wystąpienie r.p.o. do dyrektora ze wskazaniem na błędne podejście do podnoszonego zagadnienia i bardzo szczegółowym wskazaniem zmiany przepisów w tym zakresie, otwierającym możliwości do wydania samodzielnej decyzji w tej sprawie.

14.12.1990 r. odpowiedź dyrektora i powiadomienie r.p.o., że renta uzupełniająca została zrewaloryzowana, strony uzgodniły jej wysokość a dyrektor poinformował Rzecznika, że dziękuje za nadesłane wyjaśnienia i sygnalizację ponieważ rzeczywiście o zmianie tych przepisów nie wiedział.

1/ RPO/67629/91/III - sprawa osoby w bardzo podeszłym wieku, 89 lat. Brak jakichkolwiek uprawnień do własnych świadczeń emerytalnych, pozostająca na utrzymaniu meza - lat 85. Bardzo zła sytuacja finansowa.

Problemy:

- podjęcie sprawy przez r.p.o wobec bardzo podeszłego wieku, bezradności obojga małżonków.

R.p.o. po wnikliwym przeanalizowaniu skargi, z której wynikało, iż zainteresowana od 1915 r. do 1945 r. pracowała zawodowo, w dniu 28.11.90 r. zwrócił się z prośbą do Prezesa ZUS o szczególne potraktowanie tej sprawy i przyznanie świadczeń wyjątkowych.

28.11.1990 r. przyznano decyzją Prezesa najniższe świadczenie, traktując wniosek skierowany do r.p.o. jako wniosek o przyznanie tych świadczeń, a więc zastosowano rozwiązanie najkorzystniejsze dla petentki. Od listopada 1990 r. ZUS świadczenie to podwyższył, dodając do niego dodatek pielęgnacyjny.

1/ RPO/47323/91/III - sprawa dotyczyła emerytki.

Problemy:

- postępowanie przed r.p.o. trwało 8 miesięcy, od 1.06.1990 r. do 15.02.1991 r. - długotrwałość.
- upór w dążeniu do wyjaśnienia sprawy.

Emerytka, pobierająca świadczenia od wielu już lat. Pobierane świadczenia były wyliczone z uwzględnieniem przepracowania 44 lat. W 1988 r. O/ZUS w Koninie zweryfikował świadczenia zainteresowanej i wydał nową decyzję, zmniejszając dotychczasowe świadczenia wobec dopatrzenia się braku 3 dni, które miały znaczenie do zaliczenia 20 lat przepracowanych w PRL. Zainteresowana nie godziła się z tym wyjaśnieniem ZUS, twierdząc, iż w zaświadczeniu które złożyła mieszczą się te właśnie brakujące 3 dni. Decyzja ZUS była jednak negatywna. Sprawa była również przedmiotem postępowania sądowego, zakończonego oddaleniem roszczeń.

1.06.1990 r. wystąpienie r.p.o. do organu rentowego z prośbą o wnikliwe, ponowne wyjaśnienie sprawy.

25.07.1990 r. odpowiedź ZUS, w której uznano wzrost dodatku stażowego za przepracowane lata w okresie przed wyzwoleniem.

Powołano się przy tym na zmianę przepisów co, umożliwiło uznanie tego stażu. Dodatek stażowy podwyższono do 24%.

Zainteresowana nie zgodziła się z taką interpretacją jej problemu i ponownie prosiła r.p.o. o interwencję, powołując się na złożone zaświadczenie. R.p.o. zażądał akt rentowych. Po zbadaniu dokumentów 15.02.1991 r. ponownie zwrócił się do ZUS o wyjaśnienie, dlaczego organ rentowy a później sąd odczytują datę zwolnienia petentki z pracy widniejącą w zaświadczeniu, jako datę "27.11.1945 r." a nie - jak to wyraźnie z niego wynika - "30.11.1945 r." Ten błąd w odczytywaniu daty z dokumentu (oryginał zaświadczenia) powodował "zagubienie" trzech dni zatrudnienia i negatywne skutki w wysokości świadczenia.

O/ZUS uwzględnił argumentację r.p.o.; brakujące 3 dni spowodowały zaliczenie petentce stażu pracy nie w wymiarze jak dotychczas - 24%, ale w wymiarze 40 lat, który upływał już 1.07.1985 r. O/ZUS wydał nową decyzję i przyznał oraz wyrównał świadczenia od 1.02.1988 r., a więc za 3 lata wstecz.

Sprawa bardzo ciekawa, którą do pozytywnego i bardzo korzystnego zakończenia doprowadziła uporczywość r.p.o.

22. OCHRONA RODZINY (art. 79 Konstytucji, art. 23 i 24 PPP)

Problemy ochrony rodziny czy jej członków (dzieci) pojawiają się w tle wielu spraw u r.p.o.: alimenty, w tym alimenty należne od osób pozbawionych wolności - por. pkt IV.14 lit. j; sprawy mieszkaniowe, prawa pracy - np. pkt IV.21 lit. c⁵/; ochrona zdrowia, sprawy z elementem cudzoziemskim, łączenie rodzin, zarówno przez umożliwienie wyjazdu obywatelowi polskiemu, jak i przyjazdu obywatelowi innego kraju do Polski (np. pozytywnie zakończona, jedna z kilku spraw wyjednanie możliwości stałego pobytu w Polsce obywatelowi libańskiemu - RPO/67282/91/I). Dlatego też ilustrację praktyki r.p.o. dotyczącej ochrony rodziny można odnaleźć w wielu innych miejscach sprawozdania. Tu wskazać należy, nie wspomniane gdzie indziej kwestie.

Na tle sprawy RPO/78275/91/I wystąpił problem zawarcia związku małżeńskiego przez osobę, wobec której orzeczono pozbawienie praw publicznych; USC uznał, że zawarcie małżeństwa jest w tej sytuacji niemożliwe. Sprawę po interwencji załatwiono pomyślnie.

Z kolei w (także pomyślnie załatwionej) sprawie RPO/82737/91/VI, oboje małżonkowie (z racji pozostawania w związku małżeńskim) mimo, że podjęli preferowaną działalność gospodarczą - zostali pozbawieni możliwości korzystania z ulgi. Należy zauważyć, że przepisy finansowe dopuszczają stosowanie zwolnień w wypadku spółek cywilnych (a więc spółek kilku osób fizycznych). Była to więc swoista dyskryminacja podatkowa z tytułu pozostawania w związku małżeńskim.

Częste są sprawy (np. RPO/78012/91/II, RPO/85456/91/II) gdzie występują problemy majątkowo-rodzinne na tle konkubinatu; w tym zakresie r.p.o. ogranicza się do udzielenia wskazówek prawnych, ponieważ chodzi o trudności mające źródło w nieświadomości prawa (co do stosunków majątkowo-spadkowych i ubezpieczenia społecznego).

Powaznym problemem jest niemożność transferu alimentów (i innych świadczeń pieniężnych, np. ubezpieczeniowych) z ZSRR, z uwagi na nieprzystąpienie Polski do negocjacji ustalających system rozliczeń niehandlowych z ZSRR, po przejściu na rozliczenia w walucie wymiennej z tym krajem (RPO/62660/91/VI).

W praktyce obecnie po prostu nie można transferować alimentów z ZSRR. Jest to skandaliczne zaniedbanie, obciążające polską administrację (przy czym nie można ustalić, który z resortów: finansów czy spraw zagranicznych jest odpowiedzialny).

Na tle spraw dotyczących działania wymiaru sprawiedliwości (opieka, władza rodzicielska, ubezwłasnowolnienia, egzekucje) daje się zaobserwować brak wrażliwości i wyższej kultury prawnej, zwłaszcza w zakresie podmiotowego traktowania dzieci.

Jest to szczególnie rażące w sytuacji ratyfikowania przez Polskę Konwencji Praw Dziecka. Nikt jednak nie zadbał, aby uwrażliwić (szkolenia, informacje) wymiar sprawiedliwości na konsekwencje tej ratyfikacji i potrzebę zmiany sposobu myślenia i przełamania skostniałej rutyny, choćby w słownictwie, a więc i sposobie myślenia ("zajęcie dziecka" - jest terminem używanym w żargonie prawnym, a przecież jest to określenie uwłaczające - RPO/73744/91/II).

Rzecznik szykuje obszerniejsze wystąpienie w tej sprawie, uważając szkolenie kadr w aparacie wymiaru sprawiedliwości za podstawową przesłankę poprawy stanu rzeczy.

Dopiero bowiem dłuższa wymiana korespondencji w sprawie RPO/83203/91/I doprowadziła do weryfikacji stanowiska MSW w kwestii potrzeby rejestracji jako człowieka żywo urodzonego dziecka, któremu brakowało 1 grama wagi do instrukcyjnej normy.

Przeoczono natomiast w tym wypadku brzmienie art. 24 ust. 2 Paktu Praw Politycznych; ostatecznie sprawę załatwiono prawidłowo.

23. PRAWO DO MIESZKANIA (art. 79 pkt 5 Konstytucji, art. 11 PPE)

A. Zagadnienia ogólne.

Nasilił się wpływ spraw mających za podłoże:

- trudności finansowe spółdzielców (niemożność zasiedlenia mieszkania, przy niewydolności opieki socjalnej - RPO/74134/91/XII, kapitalizacja kredytów wprowadzona w marcu z mocą od początku roku (wystąpienie do Premiera, RPO/78019/91/VI, mimo zapowiedzi zbadania sprawy - bez echa);
- konflikt interesów: najemca "kwaterunkowy" - właściciel domu, wywołany perspektywą komercjalizacji rynku mieszkaniowego. Występuje tu znaczna brutalizacja stosunków faktycznych, w celu "obrzydzenia życia" najemcy;
- odporność na perswazje samorządów i spółdzielni naruszających prawo. Brak tu organu do którego można się zwrócić, który choćby zorganizował pracę perswazyjno-wychowawczą. Zbiorcze wystąpienie r.p.o. w sprawie błędów prawnych popełnianych przez spółdzielnie mieszkaniowe miało różnych adresatów wśród decydentów, ale trudno było tu znaleźć właściwego, który zechciałby jakoś oddziaływać na spółdzielczość (RPO/44920/91/V). Bez echa przeszło adresowane do Premiera wystąpienie (RPO/63833/91/V), w sprawie konieczności prowadzenia prac wychowawczo-szkoleniowych wobec samorządów oraz wystąpienie (RPO/48344/90/V) skierowane także do Premiera, a sygnalizujące problem braku pieczy (choćby perswazyjnej) nad wykonywaniem zadań własnych gmin w sprawach mieszkaniowych;
- proces prywatyzacji ujawnił brak koncepcji co do mieszkań funkcyjnych (RPO/6955/91/V) przy rażących indywidualnych nadużyciach. Sprawa nie wzbudziła także zainteresowania SN z punktu widzenia korekty pozasądowej i sądowej praktyki (odmowa rozpatrzenia pytania prawnego).

R.p.o. przedstawiał swe działania i wystąpienia w zbiorczej formie (RPO/58920/91/VI) Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej i Budownictwa.

B. Podstawowe typy naruszeń praw obywateli w sprawach mieszkaniowych (przykłady).

a/ Naruszenie swobody wyboru miejsca zamieszkania przez ocene władz lokalnych, że gmina jest tworem hermetycznym, a zatem może się "zamknąć" przed obywatelem. Podstawą tej oceny jest błędne rozumienie konstytucyjnej normy, wedle której gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnych. Tymczasem art. 43 ust. 2 Konstytucji mówi o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, ale żadne prawo nie stanowi, że członkiem wspólnoty jest jedynie osoba zameldowana lub zatrudniona na terenie danej gminy. Por. RPO/48344/91/V, gdy inwalidka I grupy w związku z długotrwałym leczeniem utraciła (rozbiórka budynku) prawo do mieszkania. Chciała zamieszkać w innym mieście ze względów rodzinnych, lecz otrzymała stanowisko władz lokalnych, że skoro m.in. wypadek losowy pozbawiający mieszkania miał miejsce w miejscowości T. to zainteresowana powinna się zwrócić właśnie do Urzędu w mieście T. Sygnalizacja sprawy "od góry" (premier, resort) nie przyniosła reakcji. Prawo nie daje jednak podstaw, by gmina mogła nakazać obywatelowi związać się z inną wspólnotą. Samodzielność gminy, także w sprawach zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wyznaczają przepisy prawa i właśnie one określają zakres ochrony praw obywatelskich. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że gmina może uchylić się od pewnych obowiązków wobec obywatela tylko dlatego, że np. z akt ewidencyjnych wynika, iż nie jest on zameldowany na pobyt stały na terenie tej gminy.

Podobnie: RPO/76436/91/V, gdzie administracja samorządowa uznała, iż ma obowiązek załatwiać tylko sprawy osób mieszkających i pracujących na danym terenie (człowiek mieszkał w piwnicy i starał się o mieszkanie zastępcze na terenie tej gminy, gdzie znajdowała się piwnica). R.p.o. podkreślał, iż brak zameldowania w dawnym miejscu, nie może niweczyć prawa do ubiegania się o zamieszkanie w konkretnej miejscowości. Nie oznacza to oczywiście, że każdy, kto zgłosi zamiar zamieszkania w określonej gminie nabywa sku-

teczne względem tej gminy prawo do niejako automatycznego urzędziwienia swego zamiaru. Organy samorządu terytorialnego mają przecież swobodę w zakresie kreowania polityki mieszkaniowej, ale ich działalność ograniczona jest prawem.

Tak więc, odmowa załatwienia konkretnej sprawy obywatela nie może wynikać z prostego jedynie założenia, iż nie jest on członkiem danej wspólnoty. Ten sam problem występuje na tle praktyki spółdzielczości mieszkaniowej np. KPO/44920/89/V, KPO/62061/90/V, KPO/45519/89/V. Pogląd r.p.o. w tym zakresie został wyrażony w "Stanowisku...dotyczącym istotnych naruszeń praw obywatelskich w zakresie spółdzielczego prawa do mieszkania".

Skuteczność zabiegów perswazyjnych - jest żadna. Innych środków prawnych, niestety brak.

b/ Ograniczenie praw obywatelskich spowodowane brakiem zameldowania na pobyt stały.

Skarga w sprawie RPO/83643/91/V (odmowa wydania dowodu osobistego wymeldowanemu z pobytu stałego w związku z długotrwałym pobytem za granicą). Interwencja r.p.o. była skuteczna, jednak obrazuje charakterystyczną mentalność administracji.

W sprawie RPO/63002/90/V odmówiono wydania prawa jazdy obywatelowi, który ukończył stosowny kurs i chciał podjąć pracę kierowcy, z uzasadnieniem, że skoro nie jest on nigdzie zameldowany na pobyt stały, to nie wiadomo, który urząd jest właściwy do wydania prawa jazdy. Interwencja r.p.o. w tej sprawie spowodowała wydanie prawa jazdy.

c/ Naruszenie zasady równości wobec prawa w sprawach mieszkaniowych.

W sprawie RPO/65963/91/V Kombinat Budownictwa Ogólnego w Rybniku obciążył osoby nieuprawnione do zajmowania mieszkań zakładowych oprócz podwyższonych opłat z tytułu korzystania z mieszkań, także wyższymi opłatami m.in. za dostarczoną ciepłą wodę i c.o.

R.p.o. wniósł rewizję nadzwyczajną w tej sprawie. Wysokość opłat za c.o. oraz dostawę ciepłej wody wynika bowiem z ustawy o cenach i nie może być dowolnie zmieniana (cena urzędowa).

Praktyka w tym zakresie niedopuszczalnie zróżnicowała sytuację prawną obywateli dzieląc ich na tych, którzy uiszczają opłaty według stawek urzędowych (najemców) oraz tych, do których owe stawki nie mają zastosowania (osoby zajmujące mieszkanie bez tytułu prawnego). A zatem do obrotu prawnego został - bez podstawy ustawowej - wprowadzony element "kary pieniężnej".

W sprawie RPO/18204/91/V Rzecznik wystąpił do TK. W ustawach: o Policji i o Urzędzie Ochrony Państwa, w sposób niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, zróżnicowano pozycję prawną właścicieli domów, w których lokale są zajmowane na zasadach ogólnych oraz właścicieli domów, gdzie lokale mieszkalne znajdują się w dyspozycji MSW. (Wniosek uwzględniony).

Identyczny problem został zgłoszony TK na tle ustawy o Straży Granicznej (RPO/83823/91/V - czeka na rozpoznanie).

d/ Skłonność do "przerzucania" własnych obowiązków samorządów i spółdzielni na obywatela.

W Wejherowie (RPO/83878/91/V) członkowie spółdzielni mieszkaniowej spełnili ustawowe warunki finansowe do otrzymania mieszkań spółdzielczych. Gmina nie wywiązała się z przyjętych zobowiązań wobec spółdzielni, dotyczących uzbrojenia terenu.

Spółdzielnia podjęła więc uchwałę, że koszty w tym zakresie zostaną rozłożone na członków (w kwocie ok. 30-40 mln zł na osobę). W wystąpieniu do Prokuratury Wojewódzkiej w Gdańsku, zawierającym wniosek o pomoc w ochronie interesów prawnych obywateli, r.p.o. wskazał na brak podstaw prawnych do takich praktyk spółdzielczych. Spółdzielnia bowiem nie może obciążać swoich członków następstwami niewykonania zobowiązań przez inne osoby prawne. Sprawa jest w toku. W sprawie RPO/83975/91/V Spółdzielnia Mieszkaniowa w Chorzowie sprzedała swojemu członkowi - Marioli W. piec kuchenny i łazienkowy za określoną cenę zapłaconą w kasie spółdzielni. Jak wynika z dokumentów w tej

sprawie zgromadzonych - kontrola Izby Skarbowej ujawniła za-
ległości podatkowe spółdzielni związane z nabyciem i sprzedażą
tych urządzeń. Po około 7 miesiącach Spółdzielnia Mieszkaniowa
wezwała zainteresowaną do bezzwłocznej zapłaty dodatkowo kwoty
podatku oraz opłaty za "...magazynowanie pieców" (!). W wystą-
pieniu do Prezesa Chorzowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej r.p.o.
wskazał m.in., iż spółdzielnia stara się obecnie przerzucić
skutki własnych zaniedbań na obywatela oraz, że obrót handlowy
nie może opierać się na niepewności kontrahentów ani na prowi-
zoryczności co do treści zawieranych umów, wynikających z nie-
domagań organizacyjnych. Dotyczy to w szczególności
cen, w zakresie ustalania których musi istnieć określony porzą-
dek. W porządku tym nie mieszczą się praktyki polegające na
konstruowaniu cen orientacyjnych, sprzedaży zaliczkowej ani
umowach warunkowych, obwarowanych warunkiem ceny przyszłej
i niepewnej co do wysokości. Pogląd ten jest ugruntowany
w orzecznictwie Sądu Najwyższego. (Brak jeszcze wiadomości
o reakcji Spółdzielni).

Sprawa RPO/74606/91/V - jest przykładem bezprawnego obciążania
najemców lokali kwaterunkowych obowiązkami należącymi do wynaj-
mujących. Stanowisko Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej
i Mieszkaniowej w Słubicach wskazywało na niezrozumienie pro-
blemu i niechęć do podporządkowania się prawu. R.p.o. wystąpił
więc do Burmistrza Słubic i wskazał, że stanowisko PGKiM nie-
zależnie od zawartych w nim argumentów natury finansowej, w spo-
sób rażąco narusza art. 12 ust. 3 pkt 1 ustawy - Prawo lokalowe
(Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). A skoro oparciem dla
tego stanowiska jest przepis gminny (regulamin porządku publicz-
nego w gminie i mieście Słubice), to konsekwentnie należy rów-
nież uznać, iż pozostaje on w rażącej sprzeczności ze wskaza-
nym przepisem rangi ustawowej.

Stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samo-
rządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) rada gminy
może wydawać przepisy porządkowe jedynie w zakresie nie uregulo-
wanym w odrębnych ustawach. W świetle tego nie była ona zatem

w ogóle właściwa do regulowania przepisami gminnymi omawianej kwestii. Argumenty natury finansowej w tej sprawie są bardzo wątpliwe. W wypadku bowiem masowego wystąpienia mieszkańców budynków komunalnych ze stosownymi roszczeniami na drogę sądową - do czego mają prawo, gmina poniesie koszty z pewnością większe.

e/ Kreowanie ekonomicznych przyczyn niezadowolenia społecznego występuje najczęściej w spółdzielniach mieszkaniowych i jest sprzężone z wadliwym rozłożeniem ciężarów ekonomicznych związanych z zajmowaniem mieszkania spółdzielczego.

W sprawie RPO/79342/91/V - zainteresowany został powiadomiony przez spółdzielnię, że spłacił "...całkowicie kredyt inwestycyjny i odsetki". Kilka miesięcy później poinformowano go o obowiązku zapłaty dodatkowej sumy z tego samego tytułu. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Prezesa Spółdzielni Mieszkaniowej "Kopernik" w Toruniu wskazując, że skoro nikt nie poinformował obywatela, że rozliczenie ma jedynie charakter tymczasowy (a wręcz przeciwnie - utwierdzał w przekonaniu, że zobowiązanie nie istnieje), to protesty obywatela są zasadne. Wskazany sposób posługiwania się instrumentami prawnofinansowymi podważa, i tak mocno nadszarpnięte, zaufanie członków do organów spółdzielczych. Obywatel niejako "z dnia na dzień" staje przed koniecznością zapłaty wysokiej sumy pieniężnej. Reakcja nie wykazała zrozumienia problemu. Podobnej kwestii dotyczyły sprawy związane z funkcjonowaniem władz samorządowych na gruncie sprzedaży mieszkań kwaterunkowych. Wówczas to bowiem decyzją administracyjną określono wysokość ceny, a następnie urząd nie przystępował do aktu notarialnego, niejako szantażując obywatela, że uczyni to, gdy ten "dobrowolnie" podwyższy wartość transakcji (art.155 kpa). Obywatele w skargach do r.p.o. stwierdzili, że zostali postawieni w trudnej sytuacji ekonomicznej w istocie przez zaskoczenie. I w tym zakresie nie można liczyć na spontaniczną poprawę nierzetelnego obyczaju.

f/ "Zamrożenie" sytuacji mieszkaniowej obywatela, prowadzące do nieodwracalnych skutków faktycznych.

Znamienną jest sprawa RPO/32898/91/V. Zainteresowani nie otrzymali nigdy zgody na remont zamieszkiwanego przez nich budynku, ponieważ ich własna nieruchomość przeznaczona była w planie zagospodarowania przestrzennego pod inwestycję budowlaną. Zamierzeń budowlanych nie wykonywano. Spółdzielnia mieszkaniowa nie przyznała zainteresowanym mieszkania spółdzielczego z uwagi na "zaspokojone" potrzeby mieszkaniowe. W odpowiedzi na wystąpienie r.p.o. sygnalizujące naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności, burmistrz w konkluzji odpowiedzi udzielonej r.p.o. stwierdził: "nie widzę możliwości pomocy zainteresowanym ponieważ na terenie miasta Świdnika jest bardzo trudna sytuacja mieszkaniowa".

R.p.o. wystąpił ponownie z wnioskiem, iż istnieje szereg niekonwencjonalnych form pomocy zainteresowanym, a pomoc ta nie musi polegać jedynie na "zwykłym" przydziale mieszkania (którego zresztą nie ma). Obecnie wiadomo, że prowadzone są prace nad zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, która pośrednio może się przyczynić do poprawy sytuacji zainteresowanych.

g/ Naruszenie praw nabytych w imię "słusznej" polityki (instrumentalne traktowanie prawa).

Przykładem może tu być szeroko rozumiana problematyka dotycząca mieszkań zakładowych. Wprowadzenie tej kategorii mieszkań powodowało istotne uszczuplenie praw nabytych najemców niektórych lokali i takie działania ustawodawcy Rzecznik uznał za niekonstytucyjne, składając stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w 1988 r.

Trybunał podzielił wówczas pogląd Rzecznika (orzeczenie K. 3/88) lecz orzeczenie to zostało oddalone przez Sejm. Podkreślono wówczas, że liczna grupa mieszkań zakładowych musi pozostawać w dyspozycji zakładów pracy i stanowić istotny instrument polityki zatrudnienia. Obecnie natomiast wiele zakładów chce się już pozbyć owych mieszkań, lecz brak jest precyzyjnych przepisów

regulujących to zagadnienie, a nawet ogólnej koncepcji w tym zakresie. Np. w sprawie RPO/69531/90/V, Radiokomitet odmawiał uznania za spółdzielcze mieszkania w jednym z budynków, którymi dysponował - twierdząc, że są to mieszkania zakładowe (najemców zapewniało początkowo, że otrzymują przydziały mieszkań spółdzielczych). Obecny stan sprawy ogranicza poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli nadal, ponieważ Radiokomitet nie widzi sposobu pozbycia się tych mieszkań "...żadna spółdzielnia... nie zdecydowała się przejąć już zasiedlonego budynku".

h/ Nadużycie prawa jako instrument uchylania się od obowiązków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Przykładem jest sprawa RPO/77548/91/V. Do Rzecznika zwróciła się Anna F. z Rzeszowa, stwierdzając, że nie może zameldować na pobyt stały we własnym domu swojej siostrzenicy, a powodem tego stanu rzeczy jest "zastrzeżenie meldunkowe" związane z inwestycjami Spółdzielni Mieszkaniowej na tamtym terenie. R.p.o. wskazał, że "zastrzeżenie" to jest instytucją nie mającą oparcia w przepisach prawa i stanowi naruszenie praw obywatelskich - szczególnie jak tu, praw właściciela domu. Nadużycie prawa polega na tym, że stosownie do art. 48 Prawa lokalowego, jeżeli dany budynek podlega rozbiórce w związku z inwestycją spółdzielni mieszkaniowej, to spółdzielnia ta zapewnia osobom uprawnionym przyznanie prawa do lokalu spółdzielczego. A zatem działania asekuracyjne (prowadzone w sferze prawa meldunkowego) zmierzają do ograniczenia do minimum przyszłych zobowiązań spółdzielni, oczywiście przy pomocy instrumentów prawnych, które do tego celu nie mogą służyć. Z odpowiedzi udzielonej przez Prezydenta Miasta Rzeszowa wynika, iż w istocie podziela uwagi Rzecznika, i że ów "zakaz" został uchylony.

i/ Naruszenie zasady rzetelności proceduralnej w postępowaniu sądowym.

W sprawie RPO/72528/91/V r.p.o. wniósł rewizję nadzwyczajną (udaną) w sprawie eksmisji z mieszkania osoby odbywającej karę

pozbawienia wolności. Występowały tu jaskrawe braki postępowania dowodowego, szczególnie rażące w sytuacji pozbawionego wolności (brak udziału pozwanego). W sprawie tej miały miejsce istotne uchybienia sądu w kwestii zawiadomienia o toczącym się postępowaniu. Brak rzetelności procedury wystąpił także w sprawie RPO/73124/91/V dotyczącej prawomocnego wyroku orzekającego eksmisję z lokalu mieszkalnego. Sądy obu instancji nie przeprowadziły w ogóle postępowania dowodowego na okoliczność, czy pozwany posiada skuteczne, także względem właściciela budynku, prawo do zajmowania lokalu i pomimo to Sąd II instancji wydał wyrok eksmisyjny. (Rewizja nadzwyczajna czeka na rozpoznanie).

j/ Naruszenie zasad postępowania egzekucyjnego jako źródło nieodwracalnych skutków prawnych w sprawach mieszkaniowych.

W wielu wystąpieniach r.p.o. wskazywał na niedopuszczalną praktykę tworzenia tzw. faktów dokonanych. Niestety praktykę tę tworzy niekiedy sama administracja, zwłaszcza w sferze postępowania egzekucyjnego w sprawach lokalowych, przeprowadzanego zazwyczaj pod nieobecność zainteresowanego - tak jak gdyby urząd obawiał się krytyki legalności jego postępowania i działał ukradkiem. Narusza to oczywiście zasady postępowania administracyjnego, bowiem organy administracyjne obowiązane są prowadzić postępowanie w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. Np. w sprawie RPO/69906/90/V, zainteresowana Marianna W. wniosła skargę do NSA na decyzję ostateczną z wnioskiem o wstrzymanie tej decyzji. Pomimo, że art. 200 § 2 kpa nakazuje organowi administracyjnemu II instancji przesłać skargę do sądu w terminie 30 dni, organ ten ani nie przesłał skargi, ani też nie uchylił i nie zmienił zaskarżonej decyzji w trybie przewidzianym w tym przepisie. Nie rozpoznał także wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Skargę do NSA organ ten przekazał wraz z aktami dopiero po 8 miesiącach i to na skutek interwencji zainteresowanej. Jednakże przed rozpoznaniem sprawy przez sąd przeprowadzono postępowanie egzekucyjne, i to w dniu kiedy zainteresowana przebywała w szpitalu. Natomiast zgodnie z art. 200

§ 6 kpa, jeżeli skarga wraz z aktami sprawy nie zostanie przekazana sądowi w terminie 30 dni wykonanie decyzji ulega wstrzymaniu z mocy prawa. Zarzuty dotyczące tego postępowania zostały przekazane Burmistrzowi Miasta Bilgoraj w wystąpieniu r.p.o.

Inny przykład stanowią sprawy przedstawione w wystąpieniu r.p.o. dotyczącym eksmisji z mieszkań zakładowych (RPO/69531/91/V), skierowanym do Sekretarza Stanu w URM i Ministra Przekształceń Własnościowych oraz Marszałków: Sejmu i Senatu. R.p.o. wskazywał tu, że istnieje praktyka polegająca na prowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez służby zakładów pracy (w odniesieniu do mieszkań zakładowych) zamiast przez organy egzekucyjne - obywatel jest zatem pozbawiony środków ochrony prawnej, a także drogi do dochodzenia lokalu zamiennego, bądź pomieszczenia zastępczego, do którego prawa uzyskuje w związku z koniecznością opróżnienia mieszkania zakładowego. Praktyka taka wywołuje oczywiście nieodwracalne skutki prawne w sytuacji mieszkaniowej obywatela.

k/ Naruszenie bezpieczeństwa obywateli w sprawach mieszkaniowych.

W sprawie RPO/60615/91/V dotyczącej adaptacji strychu przy ul. Joteyki w Warszawie, budynek "...nie został podłączony do gazociągu z uwagi na jego stan techniczny", co - zdaniem r.p.o. - wskazywało na potrzebę przeprowadzenia szczególnie wnikliwego postępowania administracyjnego w zakresie prawa budowlanego - stan techniczny budynku był bowiem bardzo zły. Postępowanie prowadzone natomiast było z pominięciem przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 czerwca 1988 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy wydawaniu pozwoleń na dokonywanie przez osoby fizyczne nadbudowy obiektów budowlanych stanowiących własność Państwa albo przebudowy pomieszczeń niemieszkalnych w takich obiektach (Dz.U. Nr 27, poz. 193), tak jakby przepisy te w ogóle nie istniały. Zdaniem Rzecznika nie można uznać, że jedynie werbalne - jak w tej sprawie - powołanie się przez organ administracji w sentencji decyzji na wspomniane przepisy jest równoznaczne z ich zastosowaniem,

skoro w trakcie postępowania organ ten nie wypełnił w ogóle dyspozycji tych przepisów. Decyzje zapadały z naruszeniem prawa - były uchylane i tym samym postępowanie trwało długo.

W trakcie wciąż przedłużającego się postępowania administracyjnego inwestorzy zakończyli adaptację strychów. Z dostępnych w sprawie materiałów wynika, że wspomniane postępowanie administracyjne toczyło się w oderwaniu od ciągle zmieniającego się stanu faktycznego. Potwierdza to prezentowaną już przez Rzecznika na tle praktyki tezę, że w sprawach budowlanych w rzeczywistości nabywa się prawa poprzez stosowanie polityki faktów dokonanych, a nie przez poddanie się określonej procedurze administracji, która oprócz praw inwestora uwzględnia również prawa innych stron postępowania. Wskazana sytuacja - wobec braku zdecydowanej reakcji organów nadzoru budowlanego - może prowadzić, zwłaszcza w wypadku nadbudowy, adaptacji strychów itp. do istotnych zagrożeń zdrowia, a nawet życia obywateli.

Uwagi te r.p.o. przesłał w wystąpieniu Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Odpowiedzi udzielił Wicedyrektor Departamentu w tym ministerstwie, który stwierdził brak "...nadał podstaw do interwencji z uwagi na fakt, iż akta I i II instancji znajdują się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku ze skargą... na bezczynność".

Reakcja na wystąpienie Rzecznika potwierdza więc oczywiście ocenę r.p.o. co do przyczyn typowego błędu administracyjnego w takich sprawach - błędu kwestionowanego właśnie w powołanym wystąpieniu.

Z problemem bezpieczeństwa obywateli wiąże się wystąpienie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa dotyczące m.in. lokalizacji stacji transformatorowych w budynkach mieszkalnych. k.p.o. przedstawił Ministrowi sprawę (RPO/58971/91/V) w której skarżący twierdzi, że mieszkanie jego jest położone bezpośrednio nad stacją transformatorową oraz że choroby występujące w jego rodzinie (córka choruje na białaczkę, żona zmarła

w wyniku choroby nowotworowej, u samego skarżącego wykryto objawy choroby nowotworowej) mają swoje źródło właśnie w lokalizacji stacji transformatorowej.

Prowadzone w tej konkretnej sprawie m.in. przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego dla województwa tarnobrzckiego działania ani nie potwierdziły, ani też nie wykluczyły w sposób definitywny szkodliwości oddziaływania transformatora. Również podjęte przez Rzecznika działania nie doprowadziły do przekwaterowania rodziny zainteresowanego do innego lokalu (skarżący kilkakrotnie nie skorzystał z propozycji Urzędu Miasta w tym zakresie).

Sygnalizowane Ministrowi zagadnienie sprowadza się w istocie do tego, iż - jak wynika z zebranych w sprawie materiałów - na obecnym etapie badań nie da się wykluczyć z dostateczną pewnością, czy powstające w otoczeniu transformatorów pola elektromagnetyczne są lub też nie są szkodliwe dla zdrowia ludności. Zdaniem r.p.o. nie można obciążać obywatela (stanowi to bowiem naruszenie jego praw obywatelskich) skutkami ryzyka spowodowanego choćby brakiem dostatecznej wiedzy w danej dziedzinie. Już jakakolwiek wątpliwość co do ewentualnej szkodliwości powinna powodować możliwe do wprowadzenia działania ochronne.

1/ Naruszenie "elementarza" postępowania administracyjnego.

Praktyka samorządu terytorialnego w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej ujawniła przypadki, wskazujące że postępowanie administracyjne w tych sprawach toczyło się nie tylko z rażącym naruszeniem prawa, ale wręcz na gruncie zasad zupełnie nie znanych obowiązującemu prawu, nie odpowiadając nawet elementarnym wymogom kpa.

Sprawa RPO/77005/91/V, dotycząca oddania w najem obywatelowi mieszkania, o które się ubiegał składając podanie do Urzędu Gminy Sokoły. W dniu 4 lutego 1991 r. Wojciech G. złożył podanie o przydział mieszkania - wójt gminy przydzielił mu to mieszkanie "...przez akceptację podania, a także zameldowanie". W dniu 14 lutego podanie o przydział tegoż mieszkania złożyła Elżbie-

ta J. Dnia 24 lutego Zarząd Gminy "...uchylił decyzję wójta i postanowił przyznać mieszkanie pani J". W dniu 3 kwietnia Rada Gminy "...uchyliła decyzję zarządu i postanowiła przydzielić powyższe mieszkanie panu G. ...". Wobec skargi Elżbiety J. Prezydium Sejmiku Samorządowego w Łomży "podtrzymało zasadność decyzji Rady Gminy". Elżbieta J. złożyła skargę także do Prokuratury Rejonowej w Wysokiem Mazowieckim. Prokuratura "...przekazała akta do Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym w Łomży, a ten zwrócił do Urzędu Gminy, ponieważ uprzednio nie wniósł zastrzeżeń do decyzji Rady Gminy".

Opisane postępowanie "administracyjne" gmina zakończyła w ten sposób, że "...problem rozstrzygnęli radni...w głosowaniu tajnym stosunkiem głosów 9 do 6... W tej sytuacji władze gminy zaniechały prowadzenia dalszych czynności...". Jeżeli przyjąć, że w Sokolach obowiązuje szczególny tryb najmu, to mogą w tej sprawie zapadać decyzje administracyjne. Wójt mógł wydać decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego, ale po przeprowadzeniu procedury administracyjnej, której żaden z elementów spełniony nie został - samo to uzasadnia już stwierdzenie o nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Uchylenie decyzji wójta przez zarząd narusza rażąco art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 17 pkt 1 kpa i stanowi oczywiście podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zarządu (art. 156 § 1 pkt 1 i 2 kpa). Warto podkreślić także, że biorące udział w sprawie Prezydium Sejmiku Samorządowego w Łomży nie było organem odwoławczym.

Komentarz do tej sprawy zostanie opublikowany w miesięczniku "Samorząd Terytorialny". Rzecznik korzysta z tej drogi (jako ze środka działania) zwłaszcza w sprawach, które są przez samorządy prowadzone źle - i to z powodu niewiedzy. W ocenie r.p.o. obsada obecnej administracji samorządowej wymaga gruntownej edukacji zawodowej. Kto to zorganizuje?

1/ Naruszenie praw obywatelskich spowodowane brakiem inwencji zawodowej organów załatwiających sprawę.

R.p.o. wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (sprawa RPO/62833/91/V) w związku z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, stwierdzając, że obywatele nie mogą załatwić najprostszycich spraw mieszkaniowych. Skargi dotyczą sytuacji, gdy na terenie danej gminy zniesiono najem lokali na podstawie decyzji administracyjnej. Organy administracji w takiej sytuacji często nie widzą w ogóle możliwości załatwienia sprawy przedstawionej przez obywatela (wobec rzekomego braku podstaw prawnych, co nie jest prawdą). Np. w sprawie RPO/62833/91/V Burmistrz Miasta i Gminy Stary Sącz negatywnie załatwił wniosek o zmianę lokali powołując się jedynie na fakt, że na terenie miasta nie obowiązuje szczególny tryb najmu lokali, co nie ma nic wspólnego z odmową wniosku. Obszar bowiem, w którym administracja działa przy pomocy środków władczych ulega systematycznie zawężeniu, a to tworzy - zdaniem r.p.o. - znacznie prostsze środki działania, nie zaś utrudnia funkcjonowanie (jak sądzi administracja, dostrzegająca tylko możliwość władczych działań).

Przykładem braku inwencji zawodowej może być także sprawa RPO/69531/91/V. Wybudowany staraniem Radiokomiteu budynek mieszkalny został zasiedlony wedle procedury odpowiadającej przydziałowi mieszkania spółdzielczego (likwidacja księżeczki mieszkaniowej itp.). Na skutek okoliczności niezależnych od zainteresowanych, budynek przez wiele lat nie należał do żadnej spółdzielni - służby prawne Radiokomiteu uznawały więc stan prawny lokali jako nieokreślony. Pojawienie się mieszkań zakładowych - jako nowej kategorii prawnej - spowodowało (błędne zresztą) przyjęcie, że mieszkania przydzielone początkowo jako spółdzielcze - mają status mieszkań zakładowych.

Naruszeniem praw obywatelskich był tu zatem brak pewności prawnej, utrzymywany przez służby prawne Radiokomiteu przez kilka lat, mający niewatpliwie negatywny wpływ na osobiste sytuacje obywateli. Działania służb prawnych prowadziły w istocie do niespójnych wniosków co do charakteru budynku

i znajdujących się w nich lokali, ale co najważniejsze działania te nie wskazywały zupełnie na potrzebę poszukiwania wyraźnego kierunku rozwiązania istniejącej sytuacji.

m/ Naruszenie norm międzynarodowych w sprawach dotyczących prawa do mieszkania(art. 14 ust. 1 PPP; art. 11 PPE; art. 12 PPE).

W rewizji nadzwyczajnej RPO/72528/91/V Rzecznik zarzucił naruszenie art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych wskazując na nierespektowanie przez sąd zasady jednakowej dostępności do wymiaru sprawiedliwości. Sąd na skutek wadliwego postępowania uniemożliwił w istocie udział w rozprawie pozwanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności. Zdaniem r.p.o. ocena każdego postępowania przed sądem polskim pod kątem zgodności z powoływaną zasadą musi się odbywać na gruncie międzynarodowych kryteriów wyznaczających treść tej zasady. Sąd Najwyższy rewizję uwzględnił.

W sprawie RPO/32898/91/V, której stan faktyczny wskazuje na ograniczenie prawa własności domu powodujące istotne pogorszenie warunków mieszkaniowych obywatela, Rzecznik - w wystąpieniu do Burmistrza Miasta Swidnika - wskazał na naruszenie art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Stosownie bowiem do tej normy państwa - strony Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to m.in. mieszkanie.

Zdaniem r.p.o. realizacja tego prawa nie może się wyrażać jedynie w ustawowych deklaracjach potwierdzających istnienie tego prawa i braku przepisów niższej rangi kwestionujących tę zasadę, ale realizacja ta musi być potwierdzona praktyką. W sprawie RPO/44920/89/V Rzecznik wskazywał naruszenie art. 12 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w praktyce spółdzielczej polegającej na ograniczaniu prawa obywatela do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania.

Pogląd r.p.o. został też wyrażony w stanowisku - RPO/44920/91/V. W sprawie RPO/52527/90/V r.p.o. podkreślił naruszenie przez spół-

dzielnię mieszkaniowa art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantującego obywatelowi prawo do swobodnego stowarzyszania się w celu ochrony swych interesów. Zdaniem r.p.o. dotyczy to także spółdzielczości (stanowisko RPO/44920/91/V).

n/ Naruszenie prawa do obrony obywatela w świetle praktyki administracyjnej.

Prawo do obrony w postępowaniu administracyjnym przejawia się przede wszystkim w postaci dostępu do środków zaskarżenia.

Specyficznym przykładem naruszenia prawa do obrony jest sprawa meldunkowa RPO/78103/91/V. Decyzją administracyjną wymeldowano Zdzisława S. z miejsca stałego zameldowania z uzasadnieniem m.in., że wymeldowany nie przebywa pod wskazanym adresem ponad 6 miesięcy. Ale decyzją administracyjną w tej sprawie doręczono obywatelowi właśnie tam, gdzie ustalono, że nie mieszka. A następnie postanowieniem pozostawiono odwołanie bez rozpoznania z uwagi na okoliczność, że decyzja "...nie została z Urzędu Pocztowego odebrana i została zwrócona nadawcy. Zgodnie z art. 44 kpa doręczenie pisma uważa się za dokonane i ma skutek prawny...".

o/ Niedopuszczalne "sterowanie" postępowaniem przez administrację.

Przykład stanowi sprawa RPO/7225/90/V, w której naruszenie praw obywatela (którego sytuacja prawna jest związana z problematyką tzw. gruntów warszawskich) polegało na rażącej przewlekłości postępowania. Wniosek obywatela o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oczekiwał na rozpoznanie ok. 20 lat i - na co wskazują akta tej sprawy - został rozpatrzony dopiero wówczas, gdy w świetle uwarunkowań planu zagospodarowania przestrzennego decyzja mogła być wyłącznie negatywna. Ze zjawiskiem sterowania postępowania przez jego nadmierne wydłużanie mamy do czynienia także na gruncie sprzedaży mieszkań - np. sprawy RPO/83912/91/V, RPO/73364/91/V. Otóż zainteresowani wykupem otrzymali decyzje o sprzedaży na ich rzecz zajmowanych lokali mieszkalnych.

Zapłacili określoną cenę lecz organ przez długi czas nie przystępował do zawarcia aktu notarialnego. Do r.p.o. wpływają natomiast skargi od następców prawnych zawierające zarzuty, że uprawnieni z decyzji zmarli, a zatem pozycja prawna ich następców nie jest w takiej sytuacji wyraźnie określona. Ten stan rzeczy obywatele przypisują nadmiernej zwłoce w procedurze, spowodowanej uchylaniem się organu do zawarcia aktu notarialnego.

p/ Naruszenie praw obywatelskich na płaszczyźnie właściciel - najemca.

Zagadnienia tego dotyczy m.in. wystąpienie r.p.o. do Burmistrza Miasta i Gminy Strzyżów - RPO/44192/91/V. Budynek, w którym zamieszkiwał skarżący (najemca) stanowił własność prywatną i został przeznaczony do remontu. Z okoliczności sprawy wynika, że w czasie remontu właściciel ubiegał się o umożliwienie mu zamieszkania w lokalu, zajmowanym dotąd przez najemcę, który zamieszkał na czas remontu w pomieszczeniu zastępczym. W trakcie tego remontu zlikwidowano sporny lokal przez jego przebudowę.

W świetle zbadanych dokumentów nie może - zdaniem Rzecznika - budzić jakichkolwiek wątpliwości teza, że organ administracji w tej konkretnej sprawie dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Rzecznik oczywiście nie ma zamiaru kwestionować uprawnień właścicieli do zajmowania opróżnionych lokali bądź poszerzania powierzchni mieszkalnej. Jednak uprawnienia te mogą być realizowane jedynie w trybie przewidzianym przepisami prawa.

Z pewnością zaś podstawy do realizacji tych uprawnień nie stanowi art. 48 ust. 3 Prawa lokalowego, zwłaszcza w sytuacji, gdy jedyną przyczyną zmiany projektu modernizacji było żądanie właścicieli, a nie np. wymogi sztuki budowlanej. Dlatego realizacja wspomnianych uprawnień we wskazanym trybie stanowi obejście prawa, zaś akceptacja tego stanu rzeczy przez organ administracji w pełni uzasadnia tezę o rażącym naruszeniu prawa, skoro celem przytoczonego wyżej przepisu Prawa lokalowego jest w istocie ochrona uprawnień najemcy do dotychczas zajmowanego lokalu oraz stabilizacja jego sytuacji mieszkaniowej. Godząc się z żądaniami właśc-

cicieli organ administracji wziął na siebie obowiązek dostarczenia rodzinie skarżącego lokalu zamiennego. Pomimo upływu wielu lat nie wywiązał się z tego zobowiązania. Z akt sprawy wynika, że nie podejmowano w tym kierunku przez pięć lat jakichkolwiek starań (trudno uznać za takie próbę przydzielenia pomieszczenia zastępczego jako lokalu zamiennego - co miało miejsce w tej sprawie).

Ze zbliżoną problematyką wiąże się także sprawa RPO/66915/90/V, w której r.p.o. wystąpił do Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej.

C. Problemy finansowania mieszkalnictwa

c¹/ Skutki finansowe jakie wywołało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu skapitalizowania w 1991 r. odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz.U. Nr 28, poz. 118) wywołały setki skarg i protestów zainteresowanych, którym przekazane zostały - do zapłaty i bez uprzedzenia - kwoty przekraczające niekiedy 2 razy zarobki miesięczne rodziny pracującej. (RPO/77578/91/VI, RPO/83523/91/VI, RPO/73156/91/VI, RPO/83928/91/VI, RPO/83980/91/VI).

Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia tj. z dniem 5 kwietnia 1991 r. z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 1991 r. R.p.o. przedstawił Prezesowi Rady Ministrów pogląd o niedopuszczalności - w państwie prawnym - łamania zasady nieretroaktywności i nieretrospektywności przy wprowadzeniu nowych zasad regulujących określone stosunki prawne.

Rozporządzenie Rady Ministrów obowiązujące z mocą wsteczną i bez właściwych przepisów przejściowych nie dało zainteresowanym szans na podjęcie działań mogących prowadzić do zmniejszenia ich obciążeń. Jest to kolejny akt prawa dotyczący obciążeń finansowych obywateli z przepisami działającymi wstecz. Brak reakcji mimo zapowiedzi zbadania sprawy.

c²/ W licznych skargach podnoszone było niekorzystne wyliczanie premii gwarancyjnej dla właścicieli książeczek miesz-

kaniowych, którzy nie przystąpili do nowego systemu oszczędzania i nie złożyli do 1987 r. odpowiedniej deklaracji.

Zachowali oni wprawdzie prawo do premii gwarancyjnej obliczonej do końca 1987 r. na zasadach uchwały Nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 maja 1965 r., jednakże za okres od 1 stycznia 1988 r. do dnia poprzedzającego dzień likwidacji książeczki wkladcom przysługiwały jedynie odsetki (RPO/89332/91/VI, RPO/74226/91/VI, RPO/89458/91/VI, RPO/86868/91/VI). Warunkiem uzyskania prawa do premii gwarancyjnej w nowym systemie oszczędzania jest systematyczne gromadzenie wkładów przez okres nie krótszy niż 5 lat utrzymanie jednorazowej wpłaty odpowiadającej kwocie 60 zadeklarowanych wpłat miesięcznych.

I w tej sprawie R.p.o. przedstawił Prezesowi PKO stosowne wystąpienie.

c³/ Budziła zastrzeżenie wysokość stosowanej przez Bank PKO stawki procentowej przy umorzeniach kredytów udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym na cele budownictwa mieszkaniowego.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie ogólnych zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego kredyt wykorzystany na budowę mieszkań spółdzielczych, przydzielanych na warunkach własnościowego prawa do lokalu w wypadku jednorazowej spłaty dokonanej przed zasiedleniem mieszkania podlega umorzeniu w wysokości 30%. Tymczasem w praktyce stosowane były umorzenia tylko 20% - wystąpienie do Prezesa PKO BP (RPO/72738/VI).

c⁴/ R.p.o. przedstawił także Prezesowi PKO następujące problemy wymagające uregulowania:

- nieuzasadnione niewypłacania premii gwarancyjnej, jeżeli właściciel książeczki mieszkaniowej przeznacza zgromadzone na niej oszczędności na zakup mieszkania na wolnym rynku, na wykup mieszkania w budownictwie komunalnym lub zakładowym bądź na zakup mieszkania od spółdzielni (RPO/89786/91/VI, RPO/78230/91/VI);

- nieuzasadnione niewypłacania premii gwarancyjnej od spłaconej pożyczki z zakładowego funduszu mieszkaniowego na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego (RPO/73692/91/VI, RPO/89789/91/VI, RPO/89226/VI/91);
- opóźnienia w wypłacaniu premii gwarancyjnej i jej korekcie.

c⁵/ Wątpliwości r.p.o. wzbudziły też podstawy prawne niestosowania umorzenia kredytu z tytułu przedterminowej spłaty tego kredytu przed zasiedleniem otrzymanego lokalu - stąd wystąpienie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (RPO/90168/91/VI).

24. PRAWO WŁASNOŚCI (art. 7 Konstytucji, art. 1 Pierwszego Protokołu dodatkowego do K.E.)

a/ Ograniczenie lub naruszenie prawa własności poprzez regulacje prawne oraz ich praktyczne zastosowanie

Ograniczanie lub naruszanie prawa własności poprzez regulacje prawne z zakresu szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej (ustawę o planowaniu przestrzennym, ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, Prawo budowlane, ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych) było przedmiotem obszernego wystąpienia Rzecznika (RPO/60076/90/IV), skierowanego do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (patrz str. 58 sprawozdania Rzecznika za poprzedni okres sprawozdawczy). Podano w nim wiele przykładów "zamrożenia" własności niejednokrotnie przez okres kilkudziesięciu lat oraz przekazano resortowi - z wnioskami o podjęcie działania lub jego kontynuację - 10 spraw w tym 8 spraw indywidualnych, 1 problemową (problem zalesienia nieruchomości przez Państwo w okresie powojennym, stanowiący również przedmiot 2 odrębnych wystąpień Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów) i 1 lokalną (gospodarka przestrzenna na terenie miasta Olkusza - skumulowane skutki nieprawidłowości z całego okresu powojennego).

Dotychczasowe odpowiedzi resortu (kilkakrotne, wobec systematycznego monitowania) zapowiadają możliwość rozwiązania niektórych problemów po przyjęciu projektów ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, ochronie gruntów rolnych i leśnych. Działanie doraźne resortu w sprawach indywidualnych jest natomiast albo nieefektywne, a nawet po 10 miesiącach od wystąpienia Rzecznika - żadne (w sprawie 91-letniej właścicielki domu w Częstochowie, który został rozebrany w 1982 r., zaś problem odszkodowania dotychczas nie rozwiązany - Ministerstwo "zażądało nadesłania całości akt sprawy"). Na okoliczności te Rzecznik zwrócił uwagę w skierowanym we wrześniu 1991 r. wystąpieniu do Szefa resortu.

b/ Ograniczenie i praktycznie wyłączenie prawa właścicieli nieruchomości zalesionych przez Państwo w okresie powojennym do korzystania i rozporządzania nimi

Sytuacja takich nieruchomości, przeznaczonych w znacznej części w przedwojennych planach zabudowy na cele budowlane, a w okresie powojennym zalesionych przez Państwo i ze środków państwowych, przedstawiona została szczegółowo w sprawozdaniu Rzecznika za poprzedni okres sprawozdawczy (RPO/17085/88/IV - str. 57-58). Mimo znacznego upływu czasu od wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (wrzesień 1989 r.) oraz zajęcia stanowiska co do rozwiązania poruszanych kwestii przez zainteresowanych ministrów - w nieznacznym tylko stopniu uległa ona poprawie, co nastąpiło w wyniku dokonanej przez samorządy terytorialne niektórych gmin analizy dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości zalesionych w planach zagospodarowania przestrzennego, stopnia powiązania ich z obszarami uprzemysłowionymi lub wyposażonymi w uzbrojenie miejskie oraz równoczesnego podjęcia działania w sprawie zamiany nieruchomości zalesionych na nieruchomości, na których dopuszczalna jest zabudowa mieszkaniowa. Tego typu działania podjęte zostały przez gminy: Praga Południe w Warszawie i Józefów (liczba działek zalesionych w tym mieście przekracza 1600, a ich powierzchnia 500 ha). Wiele gmin, do których r.p.o. zwrócił się w sprawach konkretnych nieruchomości stwierdza, iż nie posiada środków na wykup nieruchomości zalesionych, nie ma nieruchomości na cele zamienne, nie może odpowiadać za skutki działania poprzednich władz i to na dodatek szczebla wyższego oraz, że problem wymaga rozstrzygnięcia i ukierunkowania na szczeblu centralnym (rządowym). W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił w maju 1991 r. do Prezesa Rady Ministrów, nawiązując do uprzedniego wystąpienia, stanowiska resortów z 1989 r. oraz stanowiska resortu gospodarki przestrzennej i budownictwa z lutego 1990 r. Na wystąpienie to Rzecznik otrzymał dwie odpowiedzi resortu gospodarki przestrzennej i budownictwa (do którego przekazane zostało

przez Premiera wystąpienie). Wynika z nich, iż wprowadzenie nowych regulacji prawnych z zakresu gospodarki przestrzennej oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych, będących aktualnie w procesie legislacji lub przekazanych jako projekty do Sejmu - pozwoli na rozwiązanie problemu nieruchomości zalesionych. Propozycje te w większym niż dotychczas stopniu powinny umożliwiać właścicielom nieruchomości pełne uczestnictwo w procesie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz określać procedury i zasady odpowiedzialności materialnej władz samorządowych (sporządzających i zatwierdzających plany zagospodarowania przestrzennego) za ustalenia, ograniczające uprawnienia właścicieli nieruchomości. Wszystko oznacza brak widocznego postępu w załatwieniu sprawy.

c/ Aktualizacja cen za grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gmin oraz wymiar opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów za 1991 r.

Aktualizacja cen za grunty i oparty na niej wymiar opłat jako wynikające z przepisów znowelizowanej we wrześniu 1990 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie stanowią klasycznego naruszenia praw obywatelskich. Wywołały one jednak skutki społeczne, które nie mogły być obojętne dla Rzecznika (kierowane do Rzecznika listy dotyczyły kilkuset osób, którym wymierzono opłaty), co spowodowało skierowanie w dniu 20 maja 1991 r. wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (RPO/77991/91/IV). Sytuację w zakresie omawianego problemu charakteryzują następujące okoliczności:

- przepisy art. 43 ust. 1 znowelizowanej ustawy o gospodarce gruntami, które weszły w życie z dniem 5 grudnia 1990 r. stwarzają możliwość aktualizacji cen gruntów (stanowiącej podstawę dla ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów) na skutek zmiany ich wartości w okresach nie krótszych niż 1 rok, co może oznaczać coroczną zmianę cen i opłat za grunty oddane w użytkowanie wieczyste;

- przepisy ustawy nie ograniczają poziomu aktualizowanych cen, zaś poziom cen gruntów i - jako pochodna - poziom opłat wymierzanych przez gminy przewyższył wielokrotnie poziom cen gruntów w wolnym obrocie, niejednokrotnie stanowiąc odpowiednik dotychczasowych opłat za okres kilkudziesięciu lub kilkuset lat;
- aktualizacja cen i opłat (zgodnie z ustawą) dokonywana jest obecnie w formie oświadczeń odpowiednich organów bez dotychczas istniejącej możliwości składania odwołań, dotyczących podstaw wymiaru i wyliczeń opłat, sposobu i terminów zapłaty naliczonych opłat;
- umowy notarialne zawarte z użytkownikami wieczystymi, niejednokrotnie przed wielu laty, w znacznej większości nie zawierały klauzul pozwalających na zmianę warunków użytkowania wieczystego przez właściciela gruntów;
- obciążenie użytkowników wieczystych wysokimi opłatami za grunty, a szczególnie żądanie ich jednorazowej wpłaty w okresie kilku tygodni lub miesięcy (bez możliwości ich rozłożenia w czasie) zbiegło się z podwyższeniem innych świadczeń (energia elektryczna, gaz, centralne ogrzewanie, woda, wywóz nieczystości i inne), co stawiało użytkowników wieczystych nieraz wręcz w tragicznej sytuacji;
- oświadczenia o których mowa wyżej nie zawierają informacji o możliwości uzyskania obniżki w opłatach (50%) przez emerytów i rencistów, których wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta (art. 41 ust. 2 wymienionej ustawy), co - wobec braku trybu odwoławczego - spowodowało kierowanie skarg do Prezydenta, posłów, senatorów i r.p.o.;
- oświadczenia nie zawierały informacji o możliwości nabycia na własność przez użytkowników wieczystych nieruchomości oddanych im w użytkowanie wieczyste, wysokości stosowanych w takich przypadkach cen oraz zasadach zaliczania na poczet ceny nabycia gruntu opłat z tytułu użytkowania wieczystego; kwestie te wymagały uregulowania w przepisie wykonawczym do ustawy,

który został ogłoszony dopiero w dniu 16 sierpnia 1991 r. i wszedł w życie z dniem 31 sierpnia 1991 r.;

- działania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie aktualizacji opłat pozostawały poza kontrolą ze strony władz państwowych.

Problem opłat, o których mowa, został przez Prezesa Rady Ministrów przekazany do załatwienia Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, który udzielił Rzecznikowi (dwukrotnie) wyjaśnień jego dotyczących. Część wyjaśnień została przez Rzecznika przyjęta i przekazana do wiadomości osób zainteresowanych (informacje o wprowadzonych do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zapisów dopuszczających obniżkę opłat do 50% ich wysokości w przypadkach uzasadnionych niskimi dochodami użytkowników wieczystych, dla emerytów i rencistów oraz odnośnie do gruntów zabudowanych budynkami mieszkaniowymi lub przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, terminach wnoszenia opłat), w stosunku do niektórych elementów wyjaśnień zgłoszone zostały uwagi i zastrzeżenia. Zastrzeżenia wzbudził w szczególności zawarty w piśmie z 16 sierpnia 1991 r. pogląd Ministra, iż "zasady wymiaru, sposób i termin zapłaty są jednoznacznie uregulowane w ustawie oraz w przepisie wykonawczym do ustawy i nie pozwalają na dowolną interpretację" w sytuacji, kiedy po 8 miesiącach od wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o gospodarce gruntami (a po 10 miesiącach od przyjęcia przez Sejm bez zastrzeżeń tej części ustawy, która zawierała regulacje dotyczące opłat) przepisy wykonawcze nie zostały ogłoszone, a wykładnia przyjętych przez Radę Ministrów przepisów dokonywana była za pośrednictwem lokalnej prasy.

Nadal niepokój Rzecznika budzi forma oświadczeń, przyjęta w nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami oraz perspektywa możliwych do zastosowania przez Skarb Państwa i gminy corocznych zmian cen i opłat, nie ograniczonych - poza zmianą wartości gruntów - innymi względami i okolicznościami. Oznacza to brak ochrony instytucjonalnej dla obywateli.

Obserwowane są również tendencje nadzorującego powyższą tematykę resortu do przekazywania kierowanych do niego przez Rzecznika spraw, ilustrujących występujące na tle regulacji prawnych typowe wątpliwości wymagającej generalnego rozstrzygnięcia, do bezpośredniego rozpatrzenia przez gminę. Przykładem tego może być wystąpienie (RPO/89267/91/IV) Rady Osiedla "Domaniewska" w Warszawie, dotyczące nieuwzględnienia przy wymiarze tych opłat przez gminę okoliczności poniesienia przez spółdzielnię kosztów uzbrojenia gruntów, oddanych jej w użytkowanie wieczyste. Oznacza to uchylanie się przez resort od wykonania własnych działań instruktażowych, nadzorczych i organizatorskich wobec jednostek decydujących o sprawach obywateli.

25. REWINDYKACJE HISTORYCZNE (art. 7 Konstytucji)

a/ Zagadnienia ogólne

Sprawy te stanowią pokaźny pakiet w korespondencji kierowanej do r.p.o. Dotyczy ona niezmiennie dotychczas zgłaszanych tytułów (grunty warszawskie, ekwiwalent za mienie zabużańskie, zakłady przejęte pod przymusowy zarząd państwowy na podstawie dekretu z 16 grudnia 1918 r., a następnie upaństwowione na podstawie przepisów ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym - Dz.U. Nr 11, poz. 37 z późn. zm., rewindykacja dworców i budynków mieszkalnych przejętych na cele reformy rolnej, rewindykacja nieruchomości ziemskich przejętych na podstawie dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich w województwach białostockim, lubelskim, rzeszowskim i krakowskim (Dz.U. Nr 46, poz. 339), ekwiwalenty za nieruchomości utracone w związku z regulacją granic z ZSRR w 1951 r., zwrot aptek, majątków poniemieckich, majątków opuszczonych, majątków osób, które w czasie wojny odstąpiły od narodowości polskiej. Nadto nieruchomości zniszczonej lub utraconej w związku z II wojną światową.

Kolejną grupę spraw rewindykacyjnych stanowiły:

- barki żeglugi rzecznej (przewidywane odszkodowania lub zwrot w oparciu o projektowaną ustawę o reprivatyzacji),
- wyposażenie upaństwowionych kin (nieukierunkowane przez rząd, problem "w zawieszeniu"),
- zespoły dworsko-parkowe (odszkodowania lub zwrot - ustawa reprivatyzacyjna)
- rewindykacje dotyczące rzeczy ruchomych (utracone w czasie lub w związku z wojną, papierów wartościowych przedwojennych, przedwojennych wkładów oszczędnościowych itp. niezasadne prawne roszczenia.

Zaznacza się wyraźnie:

- znieczepliwość obywateli wywołane opieszałością i brakiem jasnej koncepcji w kwestiach reprivatyzacyjnych. Sytuację pogarsza

fakt, iż niektóre resorty zaprzestały działań możliwych i dopuszczalnych na tle obowiązującego prawa i zmierzających do uchylenia wadliwych decyzji administracyjnych. Ten ewidentny błąd dostrzega się na tle praktyki Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Przemysłu i Handlu.

Nastąpiło bowiem wstrzymanie rozpatrywania wniosków, co dało w efekcie regres w załatwianiu uzasadnionych wniosków obywateli;

- brak jasnej koncepcji co do rozwiązania spraw gruntów warszawskich,
- powstrzymanie realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie (z uwagi na inwentaryzację mienia komunalnego i nieuregulowanie kwestii tego jak uprawniony do ekwiwalentu może go realizować, gdy chce zakupić nieruchomość komunalną; z kolei zobowiązany wobec uprawnionych Skarb Państwa nie dysponuje nieruchomościami, które mogłyby być sprzedane uprawnionym,
- sytuację pogarsza uwikłanie problematyki rewindykacyjnej w dyskusje o politycznym charakterze,
- pauperyzacja społeczeństwa powoduje zgłaszanie wniosków rewindykacyjnych w sprawach obiektywnie błahych (konie zarekwirowane w czasie wojny) lub niezasadnych (legalnie wyłączenia z okresu minionego 40-lecia) w nadziei uzyskania jakichkolwiek przysporzeń.

Zasada działania r.p.o. od początku działania było, iż angażować się może tylko w sprawy, gdzie do odjęcia własności doszło na skutek ekscesów w stosowaniu ówczesnie obowiązującego prawa; nie może natomiast angażować się w sprawy, gdzie żądania rewindykacyjne są wyrażane jako postulaty polityczno-legislacyjne.

b/ Realizacja ekwiwalentów za mienie zabużańskie (RPO/1335/88/IV -ok. 150 spraw w 1991 r.) stanowi jeden z pierwszych problemów, podjętych na początku kadencji Rzecznika i dotychczas nie ukierunkowanych należycie przez władze państwowe. Został on przedstawiony przez Rzecznika Sejmowi, Prezesowi Rady Ministrów oraz resortowym ministrom (głównie Ministrowi Gospodarki Przestrzennej

i Budownictwa, a ostatnio - w związku z włączeniem kwestii ekwiwalentów do projektu ustawy o reprivatyzacji - Ministrowi Przekształceń Własnościowych). Efektem szerokiego działania Rzecznika były w ostatnim okresie:

1/ Przesunięcie terminu składania wniosków osób uprawnionych do otrzymania ekwiwalentów do 31 grudnia 1992 r. (terminy te ulegały wielokrotnym przesunięciom, ostatni upływał 31 grudnia 1990 r.)

2/ Uchwała Składu 7-miu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1991 r. (sygn. akt III CZP 84/90), mająca moc zasady prawnej, rozszerzająca znacznie zakres podmiotowy ekwiwalentów.

Stwierdza ona, iż prawo do zaliczenia wartości mienia zabużańskiego (nieruchomego), pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego na poczet wartości nieruchomości możliwych do otrzymania od Państwa w oparciu o przepisy art. 88 ust. 1 (aktualnie 81 ust. 1) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przysługuje obywatelom polskim zamieszkałym w dniu 1 września 1939 r. na tych terenach, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce. Podjęcie tej uchwały przez Sąd Najwyższy nastąpiło w wyniku skierowania przez Rzecznika do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego prośby o wystąpienie do Izby Cywilnej SN o podjęcie uchwały, wyjaśniającej wątpliwości występujące w tym zakresie zarówno na tle dotychczasowych regulacji prawnych i ich wykładni, orzecznictwa sądowego oraz opracowywanego przez resort gospodarki przestrzennej i budownictwa projektu ustawy o uregulowaniu zobowiązań Państwa za mienie nieruchome pozostawione na terenach zabużańskich. W szczególności dotyczyło to nieuwzględniania uprawnień do ekwiwalentów dla następujących osób:

- obywateli polskich zamieszkujących aktualnie w Polsce lub poza jej granicami, którzy pozostawili mienie nieruchome na obszarach objętych repatriacją, a sami nie byli objęci jakąkolwiek repatriacją (żołnierze Armii Radzieckiej, I Armii Wojska Polskiego, Armii gen. Andersa, osoby cywilne ewakuowane z ZSRR z Armią gen. Andersa, partyzanci); osoby te nie korzystały

- również z uprawnień do otrzymania ziemi w oparciu o przepisy o osadnictwie wojskowym;
- obywateli polskich zamieszkujących aktualnie w Polsce lub poza jej granicami, którzy w warunkach wojennych w latach 1939-1944 pozostawili swoje mienie zmieniając (z własnej woli lub pod przymusem) miejsce swego zamieszkania;
 - obywateli polskich repatriowanych z ZSRR w latach 1957-1959, którzy - jak wynika z ich relacji i przedstawianych dokumentów - nie mieli możliwości dysponowania przed wyjazdem z ZSRR swoim majątkiem osobistym bezpośrednio lub za pośrednictwem polskiej placówki dyplomatycznej w Moskwie lub polskiej placówki konsularnej w Kijowie, które to możliwości przewidywała umowa polsko-radziecka z 1957 r. W wielu przypadkach osoby te były w latach wcześniejszych (począwszy od 1939 r.) zesłane lub wysiedlone (w większości na Syberię lub do Kazachstanu), zaś ich majątek nieruchomy przejęty bez ich udziału na własność państwa radzieckiego.

3/ Ujednolicenie postępowania organów administracji państwowej i wykładni resortu gospodarki przestrzennej i budownictwa w zakresie zlecenia, odbioru i sfinansowania wyceny mienia pozostawionego przez repatriantów za granicą; w szczególności resort podzielił pogląd Rzecznika, iż obowiązek zlecenia i sfinansowania wyceny tego mienia spoczywa na organach administracji (aktualnie administracji rządowej) a nie osobie zainteresowanej.

Wymienione wyżej okoliczności mogłyby wpłynąć na polepszenie warunków realizacji ekwiwalentów przez repatriantów. Niestety w okresie 1990-1991 r. indywidualne sprawy repatriantów praktycznie biorąc prawie nie są rozpatrywane przez odpowiednie organy.

Stan ten jest wynikiem:

- 1/ zmian kompetencyjnych - przekazaniem problematyki ekwiwalentów do nowopowstałych urzędów rejonowych,
- 2/ zmian własnościowych - przekazywaniem nieruchomości (proces niezakończony), stanowiących dotychczas własność państwową, do zasobów nieruchomości gmin,

- 3/ braku nieruchomości państwowych (poza zasobem gruntów rolnych Państwowego Funduszu Ziemi, które mogłyby zostać zaproponowane jako ekwiwalent za mienie zabużańskie),
- 4/ zawieszenia lub umorzenia przez organy samorządowe postępowań administracyjnego rozpoczętego przez organy państwowe oraz różnych form odmowy wywiązania się przez gminy ze zobowiązań, podjętych wcześniej w sprawach ekwiwalentów za mienie zabużańskie - mimo zapewnień resortu gospodarki przestrzennej o możliwości wzajemnych rozliczeń między gminami a administracją rządową w tego typu przypadkach. Sprawy z tego zakresu są aktualnie przedmiotem odwołań, skarg, a nawet postępowania cywilnego (np. w przypadku umowy przyrzeczenia sprzedaży określonych lokali w określonym w takiej umowie terminie i po spełnieniu określonych warunków).

c/ Sprawy nieruchomości przejętych na własność Państwa na przedwojennym obszarze m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (RPO/19/88/IV).

Były one przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Prezydium Sejmu z 27 stycznia 1988 r., zawierającego wniosek o uchylenie przez Sejm art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, wedle którego uznano za wygasłe prawa do odszkodowania za nieruchomości warszawskie. Sejmowe Komisje Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej, Komunalnej i Mieszkaniowej, Prac Ustawodawczych oraz Rolnictwa wystąpiły do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie przygotowania propozycji Rządu co do ostatecznego uregulowania tej sprawy w II półroczu 1988 r.

Założenia projektu ustawy zostały przekazane Radzie Ministrów przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w czerwcu 1991 r. Jedną z najwcześniej podjętych przez r.p.o. spraw od czterech lat czeka na decyzję parlamentarną.

d/ Roszczenia rewindykacyjne dotyczące nieruchomości (głównie drobnych zakładów produkcyjnych) przejętych pod przymusowy zarząd państwowy na podstawie przepisów dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, a następnie upaństwowionych na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod przymusowym zarządem państwowym (RPO/3757/88/IV). Zasadność roszczeń z tytułu przejęcia tego typu mienia została przedstawiona (wykazana) w stanowisku Rzecznika z 21 marca 1988 r., a następnie w wystąpieniach Rzecznika, kierowanych do Prezesa Rady Ministrów (wystąpienie z 23 kwietnia 1990 r.) lub wiceprezesa Rady Ministrów (z 27 czerwca 1989 r. i 18 sierpnia 1989 r.) oraz (do wiadomości) Ministrów: Przemysłu, Rolnictwa, Rynku Wewnętrznego, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W ślad za tymi wystąpieniami Rzecznik przekazał do rozpatrzenia przez wymienione resorty kilkaset wniosków o zwrot drobnych zakładów produkcyjnych.

Problem ich zwrotu był przedmiotem posiedzenia Rady Ministrów w dniu 13 maja 1990 r. (protokół ustaleń Nr 16/90) na którym Rada Ministrów zobowiązała m.in. Wiceprezesa Rady Ministrów oraz ministrów trzech pierwszych wymienionych resortów do przedstawienia Rzecznikowi informacji o realizacji "zaleceń Rzecznika, skierowanych pod ich adresem" oraz uznała za celowe omówienie problematyki realizacji przez organy rządowe zaleceń Rzecznika na posiedzeniu Rządu z udziałem Rzecznika.

Bezpośrednio po przyjęciu powyższych ustaleń ministrowie informowali Rzecznika o działaniach w indywidualnych sprawach.

W 1991 r. brak jest takich informacji, zaś nadsyłane przez obywateli wiadomości wskazują na generalne nieformalne zawieszenie postępowania w sprawie zwrotu zakładów i oczekiwanie na ustawę o reprivatyzacji. Jednocześnie wskazują oni, iż zakłady o których zwrot występują ulegają w międzyczasie przekształceniom własnościowym, prowadzonym bez ich udziału i nie uwzględniającym ich interesu prawnego (np. RPO/59371/90/IV - zakłady zakwalifikowano do sprzedaży w trybie przetargu nieograniczonego,

bez zawiadomienia byłych właścicieli; Rzecznik wystąpił o stosowne wyjaśnienie do Ministerstwa Przemysłu).

Brak rozstrzygnięć, dotyczących zwrotu zakładów, uzasadniany jest niekiedy względami kompetencyjnymi. Dotyczy to np. kwestii uchylecia decyzji Głównej Komisji do spraw Upaństwowienia, stawianej hierarchicznie wyżej od decyzji właściwego ministra przez pracowników departamentu prawnego b. Ministerstwa Rynku Wewnętrznego (RPO/66313/90/IV - pismo Rzecznika z 21 marca 1991 r. - reakcja przyznająca, iż r.p.o. ma rację: październik 1991 r., bez powzięcia jednak konkretnych decyzji).

Nie uchylane są również decyzje administracyjne wydane wbrew wyraźnemu zapewnieniu właściwego organu, iż określony zakład nie podlega nacjonalizacji z uwagi na wielkość zatrudnienia lub produkcji (np. sprawa RPO/84004/91/IV).

e/ Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości w oparciu o przepisy ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki

Jak już wykazano w sprawozdaniu z ubiegłego roku, sprawa przewidzianego w art. 7 ustawy odszkodowania dla byłych właścicieli zakładów przemysłowych przejętych na własność Państwa na podstawie tej ustawy była przedmiotem korespondencji z Wiceprezesem Rady Ministrów - Przewodniczącym Komitetu Rady Ministrów, przy czym Rzecznik otrzymał odpowiedź, że rozwiązanie w niedługim czasie tej sprawy utrudniają przede wszystkim względy finansowe związane ze skrajnie trudną sytuacją ekonomiczną Polski.

Jak wynika z opracowanego i przedłożonego przez Rząd Sejmowi projektu ustawy o reprivatyzacji sprawa ta znalazła w tym projekcie globalne rozwiązanie w ramach proponowanego systemu odszkodowawczego.

Powołany przepis art. 7 ustawy dotyczy odszkodowań za mienie przejęte na podstawie art. 3 powołanej wyżej ustawy o nacjonalizacji przemysłu.

Niezależnie jednakże od tego generalnego rozwiązania odszkodowań za przejęte zakłady wymienione w art. 3 ustawy, wnioski kierowane do Rzecznika wskazują na przypadki przejmowania mienia, które nie podpadało pod przepisy ustawy, a więc przy zastosowaniu ekscesywnej wykładni przepisów. Przykładem takiego działania może być sprawa RPO/55712/90/IV, gdzie Minister Przemysłu Ciężkiego wydał w dniu 2 maja 1960 r. decyzję, na podstawie której uznano za składnik przejętego w swoim czasie przedsiębiorstwa ukryte przez właściciela i jego rodzinę na terenie ogrodu przylegającego do znacjonalizowanej fabryki kosztowności. Zapoczątkowane wystąpienie Rzecznika do Ministra Przemysłu wskazuje, że podejmowane są przez resort starania w kierunku pozytywnego załatwienia sprawy, która ciągnie się już drugi (!) rok.

Przykładem ekscesywnej wykładni przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. może być również sprawa RPO/73123/91/IV; w której doszło do upaństwowienia przedsiębiorstwa "Zakłady Graficzne - Alfons Szczuka" w Gdyni. Przejęcie zakładu na własność Państwa znajdowało podstawę prawną w art. 3 ust. 1 lit. 17 ustawy. Drukarnia wojskowa, której zakłady graficzne zostały przekazane, wystąpiła z wnioskiem do Państwowego Biura Notarialnego w Gdyni o dokonanie wpisu w księdze wieczystej całej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. PBN wpis taki dokonało, jednakże na skutek rewizji spadkobierców od tego orzeczenia Sąd Wojewódzki w Gdańsku postanowieniem z dnia 6 maja 1962 r. wpis ten uchylił. W trakcie postępowania rewizyjnego przedstawiciel Ministerstwa Obrony Narodowej, zastępujący drukarnię wojskową, przedłożył orzeczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 listopada 1968 r. stwierdzające, że przedmiotowa nieruchomość wprawdzie nie przeszła na własność Państwa na podstawie orzeczenia Ministra Przemysłu Lekkiego, lecz przeszła na własność na podstawie art. 9 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym w związku z art. 17 ust. 1 lit. b/ tej ustawy (Dz.U. Nr 11, poz. 37).

Występując do Ministra Obrony Narodowej Rzecznik w obszernym piśmie wskazał na niezgodność z przepisami wspomnianej decyzji na podstawie której doszło do upaństwowienia całego budynku, składającego się z 25 samodzielnych mieszkań, które nie mają żadnego związku z przejętymi na własność Państwa zakładami graficznymi. Argumentację i wnioski Rzecznika podzielił w pełni Minister Obrony Narodowej. Równocześnie podjęte zostały przez resort działania zmierzające do ugodowego załatwienia sprawy. Przyniesione przykłady wskazują, że nie czekając na generalne rozwiązania ustawowe, należy - w indywidualnych przypadkach - w zależności od zachodzących w danej sprawie okoliczności szukać rozwiązań możliwych do akceptacji przez obie strony. Postawa MON w pozytywny sposób odbiega od postawy "cywilnych" resortów.

f/ Roszczenia rewindykacyjne, dotyczące obiektów znajdujących się w jednostkach podległych Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej (apteki, sanatoria, zakłady zdrojowe)

f¹/ Kwestie zwrotu aptek przejętych pod przymusowy zarząd państwowy, a następnie na własność Państwa, bądź też aptek przejętych jedynie pod przymusowy zarząd państwowy stanowią przedmiot generalnego wystąpienia Rzecznika z 29 maja 1990 r. oraz kolejnych 5 wystąpień i przypomnień, wynikających z braku odpowiedzi ze strony resortu zdrowia i opieki społecznej. Uzyskane w maju 1991 r. stanowisko resortu budzi wątpliwości prawne, zasygnalizowane Prezesowi Rady Ministrów w piśmie z 5 czerwca 1991 r., RPO/59478/90/IV/. Stanowisko resortu powoduje zahamowanie zwrotu aptek, które nie zostały przejęte na własność Państwa oraz wyczekiwanie resortu na generalne rozwiązania reprivatyzacyjne (ustawie) bez analizy poszczególnych spraw. Jest to postawa oportunistyczna i krzywdząca obywateli.

f²/ Podobne, wyczekujące stanowisko zajmuje tenże resort w skierowanych sprawach, dotyczących zwrotu:

- Zakładu Zdrojowego w Solcu - RPO/66524/90/IV - sprawa przekazana w październiku 1990 r., dotycząca zwrotu zakładu prze-

- jętego w 1951 r. pod przymusowy zarząd państwowy,
- Zakładu Hydropatycznego w Otwocku - RPO/11945/88/IV przekazana w marcu 1990 r. dotycząca zwrotu części zakładu (współwłasność) przejętego w 1964 r. na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym jako mienie pozostające w faktycznym władaniu państwowej jednostki organizacyjnej przed dniem 31 grudnia 1954 r. (bez wcześniejszej decyzji o przymusowym zarządzie).
 - W przypadku wydania w dniu 16 października 1990 r. przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzji stwierdzającej nieważność decyzji z 1952 r. i 1959 r. o ustanowieniu przymusowego zarządu oraz przejęciu na rzecz Państwa pensjonatu "Sanato" w Iwoniczu Zdroju (sprawa RPO/78027/91/IV) i wystąpienia właścicieli (na drodze sądowej) o odszkodowanie, dotyczące przejętego wyposażenia i urządzeń sanatoryjnych - Ministerstwo Zdrowia w wypowiedzi na pozew stwierdziło, iż nastąpiło przedawnienie roszczeń, gdyż Skarb Państwa nabył nieruchomości w drodze zasiedzenia przed wydaniem decyzji, stwierdzających nieważność decyzji z 1952 i 1959 r. (powołano się na art. 172 kodeksu cywilnego). Stanowisko takie nie jest odosobnione i musi wywołać - jako budzące zasadnicze wątpliwości prawne - odpowiednią wykładnię sądową. R.p.o. będzie działał w tym kierunku.

Zadania rewindykacyjne w odniesieniu do niektórych obiektów służby zdrowia przejętych na własność Państwa na podstawie ustawy z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. Nr 35, poz. 434 z późn. zm.) oraz wydanych do tej ustawy aktów wykonawczych wysunięte zostały przez Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża (RPO/69399/90).

Podejmując działania w tej sprawie na skutek wniosku Zarządu Głównego PCK Rzecznik skierował pismo do Prezesa Rady Ministrów, wskazując na szereg nowych rozwiązań ustawowych idących w kierunku zwrotu poprzednim właścicielom także obiektów leczniczych

(m.in. zwrotu obiektów służby zdrowia na rzecz Kościoła i kościelnych osób prawnych - ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. Nr 28, poz. 154 z późn. zm.).

Wskazując na te zmiany Rzecznik równocześnie podkreślił, że nie jest jego sprawą podejmowanie jakichkolwiek działań, które dotyczyłyby polityki legislacyjnej oraz polityki administracyjnej w określonych kwestiach. Jeżeli jednak pozwolił sobie przedstawić podniesioną w piśmie skierowanym przez Zarząd Główny PCK sprawę odzyskania przez to stowarzyszenie utraconych swego czasu placówek zdrowia, to celem zwrócenia uwagi w związku z zachodzącymi w tej dziedzinie zmianami strukturalnymi na konieczność uwzględnienia także roszczeń tej organizacji społecznej. Przemawia za tym zasada równego traktowania przez prawo podmiotów, które na skutek ówczesnych unormowań znalazły się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej.

Oceniając, na skutek przekazania sprawy, przedstawioną przez Rzecznika argumentację, Minister Zdrowia wprawdzie podzielił ją częściowo, niemniej jednak uznał że aktualnie brak jest podstaw prawnych do dokonania zwrotu majątku należącego przed rokiem 1949 r. do stowarzyszenia PCK.

Dodać w tym miejscu wypada, że Rzecznik, kierując sprawę do Prezesa Rady Ministrów, bynajmniej nie twierdził, że w obecnym stanie prawnym istnieją podstawy do zwrotu zajętych obiektów leczniczych na rzecz PCK. Starał się na tym przykładzie wskazać na nierówność traktowania poszczególnych podmiotów będących w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej i na możliwość szukania w drodze legislacyjnej rozwiązań zmierzających do zmiany tego stanu.

Potraktowanie wniosku r.p.o. w kategoriach "braku podstaw do działania" (adv wystąpienie zmierzało do zwrócenia uwagi na potrzebe wykazania tych postaw) wskazuje na charakterystyczna rutynizacja podstaw adresatów wystąpień.

g/ Roszczenia rewindykacyjne dotyczące nieruchomości Kościoła i innych związków wyznaniowych

Sprawy majątkowe Kościoła Katolickiego znalazły prawne rozwiązanie w art. 60 i nast. ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.). Stąd też odpowiadając na listy parafii, które zwracały się o podjęcie działań zmierzających do otrzymania określonej nieruchomości, Rzecznik informował o konieczności skorzystania z trybu, będącego trybem wyłącznym w załatwianiu tego rodzaju spraw. Przykładowo w sprawie RPO/33446/88/IV poinformowano parafię, że wszelkie roszczenia o zwrot nieprawidłowo przejętych nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa w trybie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki (Dz.U. Nr 9, poz. 87) zostały poddane tzw. postępowaniu regulacyjnemu wprowadzonemu przez wskazaną wyżej ustawę z dnia 17 maja 1989 r. (podobnie w sprawie RPO/77330/90/IV oraz RPO/66829/90/IV). Na tle sprawy RPO/90853/91/IV) wystąpił generalny problem, odnoszący się do wykładni zakresu ustawy z 17 maja 1989 r. a mianowicie kwestii, czy odnosi się ona w ogólności do żądań zwrotu przez kościół majątku skonfiskowanego przez rządy zaborcze. W sprawie tej (której początek dało wystąpienie Rektora Uniwersytetu Warszawskiego) r.p.o. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o rozstrzygnięcie kwestii przez dokonanie wykładni ustawy.. (Wniosek oczekuje na rozpoznanie).

Ustosunkowując się do pisma Parafii Rzymsko-Katolickiej w Sławie, która wystąpiła o interwencję w sprawie przekazania tej parafii byłego kościoła ewangelickiego (RPO/26562/88/IV). Rzecznik wyjaśnił, że sprawę przekazania poewangelickich obiektów na własność związkom wyznaniowym normuje art. 88 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Dotyczy to jednakże tylko nieruchomości, które w trybie art. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1947 r. w sprawie zmiany dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 1936 r. o stosunku do Kościoła

Ewangelicko-Angsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 272) przeszły na własność Państwa, a więc nieruchomości, które znajdowały się przed wojną na terenach Państwa Polskiego.

Stąd wyraźny przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1947 r., że postanowienia tej ustawy regulujące sprawy majątkowe nie mają zastosowania na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska.

W wypadku gdyby powołane wyżej przepisy nie miały zastosowania, wówczas pozostaje otwarta droga ewentualnego przyznania obiektu na podstawie art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej - w trybie tzw. postępowania regulacyjnego. W ostatecznym zaś wypadku - droga wystąpień o przyznanie nieruchomości na ogólnych zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 29 września 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Nadana w roku 1990 nowa treść art. 4 tej ustawy przewiduje możliwość nabycia nieruchomości za cenę obniżoną lub oddanie nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste lub użytkowanie na cele nie związane z prowadzeniem działalności zarobkowej (ustęp 6 art. 4).

Stosunkowo dość znaczna liczba pism związanych pośrednio z problematyką ustawy z dnia 3 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki dotyczyła roszczeń odszkodowawczych wysuwanych przez byłych dzierżawców majątków kościelnych za przejęty wraz z nieruchomościami rolnymi inwentarz żywy i martwy, stanowiący ich własność.

Ustosunkowując się do tych pism Rzecznik nie mógł niestety wskazać na realną możliwość uzyskania przez poszkodowanych stosownego odszkodowania. W wypadku przejęcia nieruchomości rolnych w trybie ustawy o dobrach martwej ręki dzierżawcy gruntów, którym zresztą ustawa zapewniła ich prawa, mieli możliwość dochodzenia swych praw na drodze sądowej, bądź to występując z powództwem windykacyjnym bądź też z powództwem o odszkodowanie. Należało to uczynić przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 1957 r. o umo-

rzeniu niektórych długów i ciężarów (Dz.U. Nr 17, poz. 72). Przepis art.2 ust.1 tej ustawy uznał bowiem za wygasłe wszelkie roszczenia z tytułu przejęcia przez Państwo inwentarza, zapasów, zasiewów, upraw i nakładów na nieruchomości, które przeszły na własność Państwa na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o dobrach martwej ręki (RPO/70000/90/IV, RPO/66819/90/IV, RPO/69636/90/IV i inne).

Jeżeli chodzi o inne wyznania, to na uwagę zasługuje sprawa RPO/67539/90/IV, w której Naczelna Rada Polskiego Kościoła Chrześcijan Baptystów wystąpiła z podaniem o podjęcie przez Rzecznika działań o odzyskanie świątyni w Łodzi przejętej na własność Skarbu Państwa na podstawie postanowienia Sadu Rejonowego w Łodzi z dnia 16 czerwca 1977 r. w trybie art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i polnieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87). Nieruchomość wraz z dwiema innymi wywłaszczonymi parcelami jest we władaniu miejscowej policji. Rzecznik nie znalazł podstaw do wniesienia rewizji nadzwyczajnej od postanowienia Sadu Rejonowego, natomiast wychodząc z zasady równości wyznań i stworzenia uznanemu prawnie związkowi wyznaniowemu możliwości wykonywania praktyk, postanowił zwrócić się do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie, czy i w jakim zakresie można by owa nieruchomość przekazać Kościołowi Baptystów w użytkowanie, nie wyłączając użytkowania bezpłatnego.

Uchwalenie noweli do ustawy z 17 maja 1989 r. zaowocowało skierowaniem do r.p.o. wniosków zarzucających naruszenie konstytucyjnej zasady równości w związku z ustaleniem odrębnego reżimu reprivatyzacji dla Kościoła Katolickiego: RPO/91027/91/IV, RPO/91093/91/V (sprawy nie podjęte).

h/ Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości rolnych

Występując do organów naczelnych w tego rodzaju sprawach Rzecznik reprezentował i reprezentuje nadal stanowisko, że po pierwsze rozważeniu podlegają - bez względu na taką czy inną

obecnie ocenę obowiązujących ustaw, na podstawie których doszło do pozbawienia właścicieli ich prawa do nieruchomości - tylko te sprawy, w których doszło do naruszenia obowiązujących przepisów, po wtóre że w wypadku stwierdzenia tych naruszeń istnieje i istnieć powinna realna możliwość już obecnie uznania wydanych w tych sprawach decyzji za dotknięte nieważnością i przyznania poszkodowanym stosownej rekompensaty.

Ponadto przyjmując jako zasadę konieczność oceny wysuwanych zadań rewindykacyjnych w świetle obowiązujących w danym okresie a także funkcjonujących obecnie, przepisów prawnych stanowiących podstawę przejęcia nieruchomości, Rzecznik podejmował działania w kierunku wyjaśnienia przepisów, których stosowana i akceptowana wykładnia budzi poważne wątpliwości.

W szczególności w sprawie RPO/20340/88/IV - Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 19 września 1990 r., sygn. akt W 3/89 odpowiadając na wniosek Rzecznika ustalił, że zakres przedmiotowy art. 2 ust. 1 lit. "e" dekretu PKWN z dnia 6 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.) nie obejmuje tych nieruchomości ziemskich lub ich części, które przed dniem 1 września 1939 r. zostały rozparcelowane z przeznaczeniem na działki budowlane po uprzednim zatwierdzeniu projektu parcelacji przez właściwy organ administracji państwowej Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem z data takiego zatwierdzenia utraciły one charakter nieruchomości ziemskich bez względu na to kiedy w następstwie parcelacji własność tych działek została prawnie przeniesiona na ich nabywców.

W sprawie RPO/48103/90/IV na przedstawioną przez Rzecznika wątpliwość prawną dotyczącą art. 16 (w dawnej numeracji art. 9) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 zm. Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 194) Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 lutego 1991 r., sygn. akt W 5/90 ustalił, że w świetle powołanego wyżej przepisu decydują wyłącznie przesłanki wymienione w powo-

lanym przepisie a mianowicie: a/ objęcie nieruchomości we władanie Państwa do dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 5 kwietnia 1958 r. oraz b/ pozostawanie tych nieruchomości nadal we władaniu Państwa lub przekazanie ich w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym - bez względu na okoliczności, w jakich doszło do objęcia nieruchomości przez Państwo. Przejęciu na własność Państwa podlegają więc także te nieruchomości, których właściciele do dnia 5 kwietnia 1958 r. dawali wyraz woli odzyskania swej nieruchomości, względnie z przyczyn obiektywnych od siebie niezależnych nie mieli możliwości dochodzenia swoich praw.

Działając w ramach wyżej wskazanych, wyznaczonych orzecznictwem TK Rzecznik napotykał jednakże na trudności wyrażające się w dążeniu Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do odwołania załatwienia obecnie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, słusznych zadań byłych właścicieli nieruchomości rolnych lub ich następców prawnych.

Skloniło to Rzecznika do wystąpienia w dniu 1 sierpnia 1991 r. z pismem do Prezesa Rady Ministrów, wskazującym na odwołanie przez resort rolnictwa ostatecznego załatwienia przesłanych spraw.

Przykładowo w sprawie RPO/20340/88/IV, mimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny uchwały zawierającej wykładnie art. 1 ust. 1 lit. e/ dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (o czym wspomniałam wyżej) Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie podjęło decyzji stwierdzającej nieważność decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy decyzji z dnia 8 sierpnia 1976 r. potwierdzającej przejęcie na rzecz Skarbu państwa z mocy samego prawa własności nieruchomości o ogólnej powierzchni 33,13 ha położonej we wsi Magdalenka. Grunt ten jako sparcelowany przed 1 września 1939 r. na działki budowlane nie podlegał zaś przejęciu na cele reformy rolnej. Jak wynika z pisma Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do Wicepremiera Rady Ministrów wydanie takiej decyzji uzależnia się od zabezpieczenia środków finansowych na pokrycie odszkodo-

wania z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości z naruszeniem prawa.

Tymczasem zdaniem Rzecznika, który oczywiście ma na uwadze trudności finansowe Skarbu Państwa, okoliczność ta sama przez się oraz perspektywa uregulowania w sposób kompleksowy w przyszłości w ustawie o reprivatyzacji roszczeń odszkodowawczych nie powinna stać na przeszkodzie w szukaniu rozwiązań alternatywnych już obecnie w oparciu o obowiązujące przepisy oraz występująca w danej sprawie sytuacja faktyczna.

Jak wynika z danych Ministerstwa z ogólnej powierzchni 33,13 ha gruntów Państwa trwale rozdysponowało 13,98 ha gruntów, a pozostały areal 19,15 ha znajduje się nadal we władaniu Skarbu Państwa. W świetle powyższego wydaje się możliwe już obecnie częściowe załatwienie sprawy z osobą zainteresowaną po przez częściowy zwrot niektórych parcel. Dodać w tym miejscu należy, że spadkobierca byłego właściciela wystąpił z żądaniem wydania mu dwu działek (dla siebie i żony).

Nie jest więc wykluczone ugodowe załatwienie sprawy.

Podobnie w sprawie RPO/40799/89/IV, w której doszło do przejęcia na cele reformy rolnej nieruchomości ziemskiej w Białymstoku, którym łączna powierzchnia w dniu 1 września 1939 r. nie przekraczała norm określonych w art. 2 ust. 1 lit. e/ dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej - nie doszło do podjęcia decyzji, zaś Ministerstwo Rolnictwa w pismach kierowanych do Rzecznika informuje o konieczności odłożenia tych spraw do momentu uchwalenia nowych regulacji prawnych o odszkodowaniach za nieruchomości rolne przejęte na własność Państwa na podstawie przepisów powołanego wyżej dekretu.

Ekscesywne stosowanie przepisów, w tym przypadku przepisów dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz.U. Nr 46, poz. 379) dało podstawę do

wystąpienia Rzecznika do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie RPO/12574/91/IV. W sprawie tej decyzjami organów I i II instancji przejęto na własność Państwa w 1957 r. działkę zabudowaną domem mieszkalnym, należąca wówczas do nauczycieli, pracujących na Ziemiach Odzyskanych. Podstawę przejęcia stanowiły przepisy art. 1 wyżej powołanego dekretu. Nieruchomość tę dzierżawił od właścicielki lekarz pracujący w Lubaczowie, który nabył ją od Skarbu Państwa. Decyzje o przejęciu nieruchomości zostały uchylone decyzją Ministra Rolnictwa w styczniu 1966 r. Uznano bowiem, że obszar nieruchomości 0,086 ha nie przekracza 0,20 ha minimalnej powierzchni przeznaczonej pod uprawę rolną. Decyzja ta została jednak uchylona w marcu 1966 r. przez tego samego Ministra z uzasadnieniem, że nieruchomość ta "posiada charakter rolny w związku z tym podlega pod działanie art. 1 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r." Wystąpienie Rzecznika w tej sprawie do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej spotkało się z odmową. Zdaniem Ministra przytoczony dekret dotyczył wszelkich nieruchomości nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli na tych terenach. Wyrażono przy tym pogląd, że dokonana przez Trybunał Konstytucyjny interpretacja pojęcia nieruchomości ziemskiej w sprawie sygn. akt W 3/89 odnosi się wyłącznie do przepisów o przeprowadzeniu reformy rolnej i nie można odnieść jej do innych aktów "używających tego pojęcia z uwagi na inny cel wydania aktu". Tego rodzaju pogląd musi oczywiście budzić zdecydowany sprzeciw. Jeżeli ustawodawca posługuje się określonym pojęciem prawnym, to twierdzenie, że pojęcie takie należy w jednym akcie normatywnym rozumieć tak, a w drugim inaczej klóci się z podstawowymi zasadami wykładni prawa. Zaznaczyć należy, że sprawy w których właściciele lub ich następcy prawni występują z roszczeniami rewindykacyjnymi powołując się na naruszenie przez organy administracji przepisów dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej jak również przepisów dekretu z dnia 28 listo-

pada 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. Nr 57, poz. 321) stanowią nieznaczny odsetek spraw dotyczących nieruchomości rolnych.

Duży natomiast odsetek spraw stanowiły te w których doszło do przejęcia na własność Skarbu Państwa nieruchomości w trybie art. 16 (w dawnej numeracji 9) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa (Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 i z 1990 Nr 34, poz. 198).

Rygorystycznie sformułowana w tym przepisie przesłanka przejęcia własności nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa, sprowadzająca się do *qui genesis* mechanicznego automatyzmu bez względu na zachodzące i różne w rozważanych sprawach okoliczności danego przypadku, skłoniła Rzecznika do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wykładnię tego przepisu. W uzasadnieniu swego wystąpienia Rzecznik powoływał się przede wszystkim na argumenty wynikające z wykładni systemowej, logicznej i celowościowej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji Rzecznika, wskazując jednocześnie w końcu uzasadnienia swej uchwały, że proponowane we wniosku Rzecznika rozwiązanie wykracza poza granice wykładni i zmierza w istocie do uzależnienia art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. od dodatkowych przesłanek nie przewidzianych w tym ani w żadnym innym przepisie. Takiej prawotwórczej wykładni nie może uzasadnić nawet wyjątkowy rygoryzm art. 16 rozważanej ustawy, na mocy którego przejęto na własność Państwa szereg prywatnych nieruchomości rolnych i leśnych bez jakiegokolwiek odszkodowania. Zdaniem Trybunału naprawa krzywd wyrządzonych obywatelom tym sprzecznym z zasadami sprawiedliwości społecznej przepisem może być natomiast przedmiotem regulacji ustawowej ewentualnie w ramach tzw. reprivatyzacji nieruchomości rolnych i leśnych. W związku z tym nasuwa się konieczność uwzględnienia całej tej problematyki w przyszłej ustawie o reprivatyzacji. Przedłożony

Sejmowi przez Rząd projekt takiej ustawy nie zawiera wyraźnych przepisów w tym względzie.

Ograniczono się jedynie do uchylenia w art. 38 projektu art. 16 powołanej ustawy. Tego rodzaju zabieg legislacyjny może wywołać wątpliwości, czy przejęte na podstawie przepisu ustawy nieruchomości podpadać będą pod przepisy proponowanej ustawy o reprivatyzacji.

i/ Problematyka wywłaszczeń i odszkodowań za nieruchomości stanowiła przedmiot bardzo licznych wniosków. W większości dotyczyły one niekorzystnych regulacji z okresu przed 1985 r. (zasadność wywłaszczeń, zaniżanie odszkodowań lub ceny nabycia gruntów). W sprawach tych ograniczono się do informacji o niemożności otrzymania uzupełniających odszkodowań, bądź też braku podstaw uchylecia decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości w sytuacji ich wykorzystania pod zabudowę. Były to zatem typowe sprawy "nierzecznikowskie". W niektórych sprawach było możliwe podjęcie działania (np. w sprawie RPO/50793/89/IV, RPO/54900/89/IV, RPO/54917/89/IV).

Przedmiotem skierowanego do Rzecznika wniosku 3 rodzin z Konina były okoliczności poprzedzające zawarcie umów kupna-sprzedaży nieruchomości przeznaczonych na cele rozwojowe tego miasta. Określone one zostały przez zainteresowanych jako "straszenie wywłaszczeniem" przez odpowiedzialnych pracowników organów administracji państwowej, działających w zakresie geodezji i gospodarki gruntami, a w szczególności uświadomienie zainteresowanym, iż jeśli dobrowolnie nie sprzedadzą swych nieruchomości, uzyskają w trybie wywłaszczeniowym odszkodowanie niższe od ceny nabycia nieruchomości oraz płatne w ratach rocznych. Ponadto - jak stwierdzają zainteresowani - przedstawiciele urzędu miejskiego zapewniali ich o możliwości dopłaty do cen przyjętych w aktach notarialnych w przypadku zwyżki cen w wolnym obrocie (nie dotrzymując tego zobowiązania), jak również nie ujawnili zainteresowanym poziomu ich cen gruntów, ukształtowanego w wolnym obrocie, a nawet celowo udzielali nieprawdziwych informacji o tych cenach, zaniżając ich wysokość.

Okoliczności te skłoniły Rzecznika do wystąpienia w sierpniu 1991 r. do Prokuratury Rejonowej w Koninie o objęcie tych spraw prokuratorską kontrolą przestrzegania prawa. Postępowanie takie zostało podjęte i początkowo natrafiało na poważne przeszkody (udokumentowanie zarzutów i ich potwierdzenie w dokumentach i innych dowodach). W końcu kwietnia 1991 r. Prokuratura Rejonowa w Koninie poinformowała o skierowaniu do Sądu Rejonowego w Koninie powództwa o unieważnienie aktu notarialnego w imieniu osób, które zostały wybrane z grona osób skarżących się jako najbardziej nieporadne z uwagi na swój wiek. Inne osoby skarżące się mogłyby wnieść powództwo na podstawie własnych legitymacji procesowych, co uzależniając od przebiegu wspomnianej sprawy. Pierwsza dotycząca tej sprawy rozprawa odbyła się 26 czerwca 1991 r. przed Sądem Rejonowym w Koninie, który jednak powództwo oddalił. Od wyroku tego Prokuratura wniosła rewizję do Sądu Wojewódzkiego w Koninie.

W podobnych sprawach, dotyczących 8 mieszkańców Prudnika (RPO/63243/90/IV, RPO/43437/89/IV, RPO/43439/89/IV), oraz 2 mieszkańców województwa skierniewickiego Rzecznik wystąpił do Prokuratora Generalnego RP pismem z 8 listopada 1990 r. o przeprowadzenie kontroli przestrzegania prawa.

Prokuratura stwierdziła jednak brak uprawnień do kontroli problemowej tych zagadnień i przekazała sprawy według właściwości Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Informacje o sposobie załatwienia przez wymieniony resort przekazanych mu spraw są - jak dotychczas - sprzeczne. Pismem z 5 lipca 1991 r. Minister GPiB poinformował Rzecznika, iż zostały one załatwione jeszcze w roku ubiegłym (Rzecznik nie został o tym dotychczas powiadomiony), zaś pismem z 10 lipca 1991 r. ten sam Minister poinformował Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego, iż są one przedmiotem indywidualnych postępowań.

Oceniając w tym piśmie działania kierowanego resortu Minister stwierdza, iż skutki tych działań są ograniczone, gdyż zmiany modelu zarządzania państwem oraz wymiana kadr urzędniczych nie

zawsze sprzyjają prawidłowemu stosowaniu prawa. Można by to stwierdzenie Ministra uzupełnić o inne elementy, którymi są niewymienianie wielu urzędników tego resortu lub ich wymiana na pracowników także nie posiadających odpowiednich kwalifikacji, czy wreszcie cechujące ten właśnie resort wybitnie rutyniarskie i "psychologiczne" działania. Nie wykluczone przy tym, że urzędnicy po prostu nie dostrzegają własnej niekreatywności i biurokratycznej rutyny.

j/ Wnioski o zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub nabytych przez Państwo na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (nabycie w trybie dobrowolnym, jednak za cenę określona przez Państwo na podstawie przepisów o wywłaszczeniu, niższa od ceny wolnorynkowej)
(około 100 spraw)

j¹/ W okresie 1988-1990 r. wpływały do Rzecznika liczne wnioski, dotyczące wymienionego problemu, związane ze znacznym ograniczeniem możliwości zwrotu nieruchomości w wyniku dokonanej nowelizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Kolejna nowelizacja ustawy, dokonana we wrześniu 1990 r. (weszła w życie 5 grudnia 1990 r.) rozszerzyła - w wyniku inicjatywy poselskiej - możliwości zwrotu wymienionych nieruchomości w przypadkach gdy stały się zbędne na cel uzasadniający ich wywłaszczenie lub nabycie (aktualna regulacja - art. 69 znowelizowanej ustawy). Nie objęła jednak nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli, ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa jednorodzinnego w miastach i osiedlach oraz ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (nieruchomości na obszarach urbanizacyjnych w Warszawie i Poznaniu). O rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości również i w takich przypadkach Rzecznik wystąpił (RPO/6994/99/IV) w dniu 2 lutego

1991 r. do Prezesa Rady Ministrów. Działający z jego upoważnienia Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa poinformował Rzecznika, iż nie jest to możliwe z uwagi na świadome ograniczenie roszczeń w tym zakresie przez Sejm, uzależnione sytuacją gospodarczą kraju.

W tej sytuacji Rzecznik wyjaśnia osobom zainteresowanym aktualną sytuację prawną, informując ich dodatkowo, iż znowelizowane przepisy ustawy o gospodarce gruntami dają im prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa za cenę ustalona przez biegłych z listy wojewódzkiej (niższa od cen uzyskiwanych na drodze przetargów, które stały się aktualnie powszechnie stosowana forma zbywania nieruchomości przez państwo i gminy).

j²/ Osoby zainteresowane zwrotem nieruchomości zbytych na podstawie art. 6 ustawy wywłaszczeniowej z 1958 r. uzyskują od Rzecznika informacje o trybie działania w tego typu sprawach, określonym uchwałą 7-miu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1985 r. (decyzja organu administracji stwierdzająca okoliczność niewykorzystania nieruchomości na cele, na które została nabyta oraz jej zbędność, rozpoznanie i rozstrzygnięcie sądowe). Na tle nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości powstały co do tego trybu wątpliwości, zgłoszone w formie pytania prawnego do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (III CZP 82/91) - "Czy na tle unormowania zawartego w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. Nr 30, poz. 127 z 1991 r., a poprzednio art. 74 ust. 1 tejże ustawy - Dz.U. Nr 22, poz. 99 z 1985 r.) przyjmując należy, że w wypadku, gdy o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej, tj. nabytej od właściciela przez ubiegającego się o wywłaszczenie drogą umowy cywilnoprawnej, orzeka sąd na drodze procesu cywilnego, a przesłanką prejudycjalną jego rozstrzygnięcia jest uprzednia decyzja organów administracji państwowej ustalająca czy zachodzą przesłanki zwrotu (zbędność nieruchomości i brak jej użycia na cele, dla których została

ona w omawianym trybie nabyta), czy też ustalenie to należy do kompetencji sądu?" (wątpliwość jeszcze nie rozstrzygnięta).

j³/ Na tle napływających do Rzecznika od osób zainteresowanych zwrotem nieruchomości, listów dotyczących zasad rozliczeń między Skarbem Państwa lub gminą a byłym właścicielem Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów (RPO/67300/91/IV - pismem z dnia 11 czerwca 1991 r.) o rozważenie tego problemu przed ostatecznym akceptowaniem odpowiedniego projektu rozporządzenia Rady Ministrów. Rozporządzenie takie zostało opublikowane w dniu 16 sierpnia 1991 r., jednakże dotychczas Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi lub uzasadnienia projektu, które mogłoby zastąpić odpowiedź ze strony Prezesa Rady Ministrów.

k/ Roszczenia o zwrot nieruchomości zabudowanych domami mieszkalnymi, przejętych na podstawie dekretu z dnia 7 kwietnia 1948r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945.

W okresie sprawozdawczym - na wnioski indywidualne Rzecznika - Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził nieważność decyzji o wywłaszczeniu 3 tego typu nieruchomości, (RPO/8943/88/IV, 52558/89/IV, 52734/89/IV) przejętych z powołaniem na treść dekretu, lecz z naruszeniem prawa. Nieruchomości te były użytkowane na cele mieszkalne, biurowe lub wczasowo-wypoczynkowe organów służby bezpieczeństwa publicznego lub wojska (sprawy RPO/8943, RPO/52558 i RPO/52734).

W trakcie postępowania administracyjnego - na wniosek Rzecznika - znajdują się 2 dalsze tego typu sprawy (RPO/69809/90/IV, 59016/91/IV).

26. NIERZETELNE POSTĘPOWANIE W ZWIĄZKU Z PRYWATYZACJĄ GARAŻY
WYBUDOWANYCH ZE ŚRODKÓW WŁASNYCH LUDNOŚCI NA GRUNTACH
PAŃSTWOWYCH ORAZ NA GRUNTACH POZOSTAJĄCYCH WE WŁADANIU
SPÓŁDZIELNI, WOJSKA, PKP I ZAKŁADÓW PRZEMYSŁOWYCH

a/ Mimo postanowienia art. 8 ustawy z 29 września 1990 r. przewidującego możliwość nieodpłatnego nabycia garażu wybudowanego przez obywatela ci ostatni napotyka ją na trudności (RPO/69754/91, RPO/77408/91, RPO/75400/91, RPO/58714/91, RPO/72999/91, RPO/73656/91/VI).

Najczęstszą trudnością w nabyciu prawa własności garażu i otrzymaniu gruntu w użytkowanie wieczyste jest brak uregulowania prawnego dla określonych gruntów w miastach i osiedlach. Jednocześnie organy samorządowe nie chcąc pozbywać się władztwa nad garażami odmawiają wydawania stosownych decyzji, tłumacząc się niezgodnością lokalizacji z aktualnymi planami zagospodarowania przestrzennego, bądź brakiem w ogóle takich planów. Najwięcej oporów występuje we Wrocławiu (RPO/75400/91/VI).

Nie przekazuje się garaży tym, co je wybudowali, z powodu położenia nieruchomości w strefie ochrony konserwatorskiej bądź zbyt bliskiego usytuowania garaży od budynków mieszkalnych.

Organy nie biorą pod uwagę możliwości przekazania gruntów osobom, które wybudowały garaże z własnych środków i które z nich zostały wywłaszczone na skutek nowych planów zagospodarowania przestrzennego (budowa domów mieszkalnych) lub odszkodowań.

Inną przyczyną odmowy jest rzekome niespełnianie warunków art. 8 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy w sytuacji, gdy starający się o przyznanie własności wykupił garaż od innej osoby, (tej, która garaż wybudowała), bo "nie jest następcą prawnym!" - RPO/87142/91/VI).

W tym stanie r.p.o. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. a w szczególności o wyjaśnienie: czy w świetle art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy nabycie na własność garażu wybudowanego na podstawie pozwolenia na budowę ze

środków własnych ludności, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy - uzależnione jest od zgodności z aktualnie opracowanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, czy też ustawodawca zastrzegął taką zgodność w dacie wydawania decyzji na budowę, oraz kto w świetle art. 8 cyt. ustawy może być uznany za następcę prawnego osoby, która garaż wybudowała z własnych środków?

Przeciwstawiając się różnym sposobom "rugowania" z posiadania garaży tych, którzy je w przeszłości wybudowali z własnych środków - r.p.o. wniósł do Sądu Najwyższego dwie rewizje nadzwyczajne, przedstawiając w ich uzasadnieniu całokształt problematyki przywracania własności garaży.

W obu rewizjach nadzwyczajnych - mimo, że tylko jedną uwzględnił

- Sąd Najwyższy podzielił prawne poglądy r.p.o. dotyczące:
- pierwszeństwa przekazania na własność garaży wybudowanych przez osoby fizyczne na gruntach Skarbu Państwa, tym osobom,
- niedozwolonego wykorzystywania instytucji wypowiedzenia najmu, (aby zniweczyć przesłankę ustawową umożliwiającą nabycie garażu na własność przez osoby, które wybudowały garaż).

b/ Sprawy uregulowania własności garaży wybudowanych ze środków własnych ludności na gruntach będących w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych prowadzono dwukierunkowo:

- działania mające na celu uregulowanie tego problemu drogą ustawową (przez wprowadzenie odpowiedniego postanowienia do nowej ustawy Prawo spółdzielcze),
- poprzez skierowanie do SN pytania prawnego (RPO/83367/91/VI), a mianowicie:
 - czy członkowi spółdzielni mieszkaniowej, który na podstawie umowy ze spółdzielnią wybudował ze środków własnych garaż na gruncie spółdzielczym służy roszczenie o przydział tego garażu na zasadzie spółdzielczego własnościowego prawa do garażu?
 - czy członkowi spółdzielni mieszkaniowej, który na podstawie umowy ze spółdzielnią wybudował ze środków własnych garaż

na gruncie spółdzielczym, w przypadku odmowy przyznania mu prawa do przydziału tego garażu na zasadzie spółdzielczego prawa własności, służy roszczenie o zwrot wniesionego wkładu budowlanego, odpowiednio zrewaloryzowanego, jeśli jest tylko najemcą garażu, który sam wybudował?

I Prezes SN odmówił podjęcia sprawy z uwagi na przewidywaną nowelizację prawa spółdzielczego.

c/ R.p.o. podjął z kolei sprawę własności garaży wybudowanych na gruntach będących w użytkowaniu wieczystym PKP - RPO/31365/91/VI i RPO/58989/91/VI (uzyskując przychylne stanowisko PKP).

d/ Rozwiązania wymagają sprawy garaży wybudowanych z własnych środków ludności na gruntach będących w użytkowaniu wieczystym lub w zarządzie zakładów pracy - RPO/69025/91/VI, RPO/72959/91/VI, RPO/70209/91/VI, RPO/38127/91/VI, RPO/77318/91/VI. Jest to problem najtrudniejszy, który można rozwiązać praktycznie tylko przy dobrej woli konkretnego zakładu pracy, na zasadach ogólnych.

27. NIERZETELNE TRAKTOWANIE OBYWATELI W ZWIĄZKU Z USUWANIEM
NA PARKINGI, NA KOSZT WŁAŚCICIELA, ZŁE ZAPARKOWANEGO
POJAZDU

R.p.o. wystąpił do Komendanta Głównego Policji o zbadanie dostrzeganych złych praktyk w tej materii, a w szczególności usuwanie - na koszt posiadacza - pojazdów, które wprawdzie zostały zaparkowane w miejscu zabronionym, jednakże nie utrudniają przejezdności drogi lub w inny sposób nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego. Tylko bowiem w takim stanie faktycznym ustawa Prawo o ruchu drogowym (art. 40 ust. 6) zezwala na usunięcie pojazdu na koszt jego właściciela. Wskazano także na dowolne ceny pobierane przez różnego rodzaju "pomoc drogową" za tego typu usługę zleconą przez policję (najczęściej jest to jakiś ryczyłt). Usunięcie nie może być bowiem dodatkową represją wobec posiadacza pojazdu (RPO/77735/91/VI).

Także w kolejnym wystąpieniu r.p.o. wskazał Komendantowi Policji na koszty jakie musi ponosić posiadacz pojazdu, gdy parkingi dla pojazdów odwiezionych zostały usytuowane na obrzeżach stolicy (np. w Piasecznie).

Wystąpienie to zbiegło się ze zmianami w ustawie Prawo o ruchu drogowym, wprowadzającymi inne środki represji niż usunięcie pojazdu m.in. przez zastosowanie unieruchomienia kół. Reakcja policji wskazuje na dbałość o sprawniejszą kontrolę nad procesem odholowywania samochodów (system rejestracji dokumentacji wypadku).

28. PRAWO DO KORZYSTANIA Z DÓBR KULTURY (art. 73 Konstytucji)

Na tle sprawy (RPO/82626/91/I) pojawił się problem dopuszczalności ograniczenia dostępu do zbiorów bibliotecznych (Ossolineum we Wrocławiu) przez regulamin wydany bez dostatecznego ustawowego upoważnienia w rozważanej kwestii, uzależniający dopuszczalność - od swobodnej oceny przez kierownictwo biblioteki celów, dla jakich czytelnikowi potrzebna jest książka.

Zarówno kierownictwo biblioteki, jak i funkcjonariusze PAN wykazali niezrozumienie, iż naruszają w ten sposób zasady ustawowe i konstytucyjne; kładziono nacisk na aspekty celowościowe (zabezpieczenie zbiorów), nie dostrzegając konieczności wyważenia sprzecznych interesów. Kierownictwo biblioteki i PAN poszło na kompromis "dla świętego spokoju", bynajmniej nie przekonane.

29. NIERZETELNE TRAKTOWANIE OBYWATELI JAKO KONTRAHENTÓW
(praktyki monopolistyczne)

a/ Brak prawnych regulacji prokonsumenckich.

Mimo wystąpień r.p.o. skierowanych do URM (i dawanych r.p.o. obietnic) nie została podjęta sprawa realizacji uprawnień Rady Ministrów przewidzianych w art. 384 kc. dających możliwość wprowadzenia - w drodze rozporządzenia - szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów i to w sytuacji, gdy w zakresie ochrony konsumenta (gwarancja i rękojmia) nastąpił oczywisty regres.

Skargi (RPO/83412/91/VI) wskazują na bezsilność konsumentów w dochodzeniu praw w sytuacji sprzedaży towarów niewiadomego pochodzenia przez nieustalonych sprzedawców, likwidacji różnych firm, ogłoszeń o niewymienianiu towarów, fikcyjnego występowania sprzedawcy jako pośrednika lub pełnomocnika kupującego itp. Tendencje prokonsumenckich nie wykazują też ustawy szczegółowe.

b/ Oplaty za dostawy energii (elektryczności, gazu, ciepła i wody) oraz sposoby ich wyliczania.

b¹/ Gdv opłaty za energię, ciepło i wodę były stosunkowo niskie, ustalenie ich rzeczywistych dostaw nie było tematem tak drażliwym społecznie jak obecnie, po wielokrotnej podwyżce cen za energię, ciepło i wodę. R.p.o. przedstawił Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stanowisko, że w sytuacji niemożności zamontowania indywidualnych liczników dostaw wody i ciepła - kryteria według których zużycie to ma być wyliczane nie mogą być zastępowane automatycznymi przelicznikami. Dostawy ciepła powinny być liczone według liczby grzejników, dostawy ciepłej wody według liczby osób zamieszkujących lokal itp. (RPO/69387/91/VI, RPO/62510/91/VI, RPO/78063/91/VI).

Ministerstwo w zasadzie podzieliło pogląd r.p.o. natomiast spółdzielnie mieszkaniowe nadal naliczają opłaty za świadczenia według różnych kryteriów, nie chcąc podejmować trudu organizacyjnego w zakresie prawidłowego uregulowania sprawy.

b²/ Zastrzeżenia r.p.o. budzi decyzja Ministra Finansów z dnia 29.07.1991 r. w sprawie ustalania nowych cen urzędowych za ogrzewanie mieszkań i dostawę ciepłej wody. Jeśli przyjmie się, że ciepło jest po prostu towarem - to odbiorca powinien płacić tylko za towar dostarczony, a nie otrzymywać "opusty" uznaniowe. W tej materii r.p.o. przedstawił także wystąpienie Ministrowi Finansów (RPO/89870/91/VI, RPO/83893/91/VI).

Reakcja wykazuje aprobatę idei przy niemożności przełamania bezwładu organizacyjnego, przeszkadzającego już choćby częściowej akceptacji.

c/ Monopolistyczne działania przy dostawach energii dla osób fizycznych i prawnych.

Zarówno Zakłady Energetyczne jak i Zakłady Gazownicze w niektórych województwach uzależniają zapewnienie dostaw energii od:

- wybudowania linii przesyłowej lub gazociągu z własnych środków odbiorców. przyczyn urządzenia te mają być następnie nieodpłatnie przekazywane na rzecz tych zakładów (np. RPO/70704/91/VI),

- wpłaty określonych kwot - jako warunku dostawy gazu - na Fundusz Rozwoju Gazownictwa (np. woj. wrocławskie, zielonogórskie, koszalińskie, gdańskie), np. RPO/77017/91/VI, RPO/72565/91/VI.

R.p.o. w związku z tym wystąpił:

- do Urzędu Antymonopolowego o podjęcie postępowania administracyjnego w związku ze stosowaniem praktyk monopolistycznych,
- do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa art. 45 ustawy o gospodarce energetycznej, upoważniającego jednostki powołane do dostarczania energii elektrycznej, cieplnej lub paliw gazowych do stosowania zasad zawartych w § 18 ust. 1 zarządzenia Ministra Górnictwa i Energetyki z dnia 24.08.1964 r. w sprawie przyłączenia do wspólnej sieci wszystkich urządzeń do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, rozdzielania i poboru energii elektrycznej i cieplnej oraz paliw gazowych (M.P. Nr 62, poz. 286) - RPO/61833/91/VI.

R.p.o. uważa, że skoro opłata stała miesięczna powinna rekompensować koszty dostawy, a ceny gazu i opłat stałych są cenami urzędowymi, to "dobrowolne wpłaty" - są świadczeniami wymuszonymi, a bezpłatne przejmowanie urządzeń sfinansowanych ze środków własnych ludności - jest swoistego rodzaju wyłączeniem bez odszkodowania.

d/ Monopolistyczne działania przy usługach pogrzebowych, gdy zaon polskiego obywatela następuje za granicą.

R.p.o. podjął sprawę zmonopolizowania usług pogrzebowych przez Biuro Usług Pogrzebowych "Bongo", będące jednostką organizacyjną Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, które przez wiele lat było rzeczywiście jedynym wykonawcą takich usług dla przypadków "z elementem zagranicznym". Powstające nowe prywatne przedsiębiorstwa tego rodzaju nie mogły działać na równych prawach, a to z powodu faworyzowania "Bongo" przez pracowników służb konsularnych. Podjęte postępowanie (RPO/89344/91/VI) wykazało, że istotnie "Bongo" miało specjalne preferencje. Instrukcje MSZ, które je przewidywały zostały po interwencji r.p.o. w bieżącym roku zmienione. Rzecznik część materiałów przekazał do Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie.

e/ R.p.o. podjął ponownie sprawy działań monopolistycznych Przedsiębiorstwa "Ruch", które narzuca sprzedawcom (a także i wydawcom prasy i książek) niekorzystne dla nich warunki umowne. W wystąpieniu RPO/83069/91/VI sygnalizowano narzucenie w umowach najmu kiosków postanowień o obowiązkowych zakupach towarów w hurtowniach "Ruchu" za określone - wysokie i systematycznie podwyższane - kwoty miesięczne pod rygorem rozwiązania z najemcą umowy. W odpowiedzi Urząd Antymonopolowy poinformował, że "Ruch" zobowiązał się do wyeliminowania z zawartych i zawieranych umów takich postanowień w oznaczonym terminie.

Już po tej informacji wpłynął wniosek (RPO/89822/91/VI), z którego wynika, że PUPiK "Ruch" - Oddział w Lublinie w stosunkach z najemcami kiosków lekceważy zasady rzetelnego obrotu, stosując praktyki monopolistyczne określone w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, art. 5 i 7 ustawy i to w najróżnorodniejszych formach. Urząd Antymonopolowy został o tych praktykach powiadomiony także przez NIK.

30. NIERZETELNE TRAKTOWANIE KONTRAHENTÓW POCZTY
I TELEKOMUNIKACJI

a/ Obserwuje się brak zrozumienia dla obowiązku przestrzegania konstytucyjnego prawa obywateli do ochrony tajemnicy korespondencji. Listy niepolecone, względnie doręczone bez zwrotnego pokwitowania odbioru, nie są dostatecznie chronione, a poczta nie odpowiadając majątkowo za doręczenie czuje się wolna od odpowiedzialności za naruszenie tajemnicy korespondencji, przy czym przy doręczaniu paczek w stanie uszkodzonym poczta pobiera od adresata dodatkowe opłaty za "przepakowanie", co jest odbierane jako szczególna hipokryzja. Problemy te zostały przedstawione w wystąpieniu (RPO/70278/91/VI i RPO/70154/91/VI), w którym w szczególności podkreślono konstytucyjny charakter zasady ochrony tajemnicy korespondencji, jak również niekorzystne dla klientów ograniczenie odpowiedzialności PPTT i konieczność rozważenia zmiany ordynacji pocztowej w kierunku ułatwienia dochodzenia roszczeń od PPTT za wadliwie wykonaną umowę (procedura bowiem znacznie utrudnia klientowi dochodzenie i tak symbolicznego odszkodowania). W kwietniu 1991 r. zapowiedziano wprowadzenie w przyszłości kaset do przewozu korespondencji, które poprawią jakość wykonywanych usług (ograniczą dostęp do przesyłek - zawężą krąg pracowników podejrzanych o nieuczciwe manipulacje, a także poprawią stan przesyłek i szybkość obrotu pocztowego). Minister zobowiązał PPTT do działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości w obrocie (zwłaszcza tych, które wykazują znamiona przestępstw) oraz do przesyłania przez Dyrektora Generalnego PPTT okresowych informacji w tej sprawie do r.p.o. od października 1990 r. Dotychczas taka informacja nie wpłynęła. Nie ustosunkowano się do sugestii zmian w ordynacji pocztowej.

b/ Liczne skargi dotyczyły nieprawidłowego postępowania Urzędów Telefonicznych. Nie respektuje się w PPTT zasady przyznawania abonamentu telefonicznego wg kolejności złożenia wniosku (RPO/72001/91/VI, RPO/72824/91/VI, RPO/77859/91/VI, RPO/71859/91/VI, RPO/71822/91/VI, RPO/69397/91/VI i inne). Skargi wskazywały także na dowolne stosowanie tzw. "amnestii telefonicznej".

Uzyskiwane odpowiedzi z Dyrekcji Wojewódzkich PPTT wskazywały na dowolność w kolejności realizacji wniosków ze względu na utratę mocy z dniem 31 marca 1991 r. Ordynacji Telekomunikacyjnej. Wystąpienie r.p.o. do Ministra Łączności z 12 czerwca 1991 r. (RPO/77093/91/VI) wskazywało na niedopełnienie ustawowego obowiązku przez Ministra i Dyrektora Generalnego PPTT wydania przepisów o zasadach realizacji wniosków o przyznanie abonamentu telefonicznego oraz niedopełnienie obowiązku wydania ordynacji pocztowej w terminie ustawowym do 31 marca 1991 r., co stworzyło tworzące lukę prawną powodującą dowolność w postępowaniu PPTT.

PPTT obecnie uzależnia przyznanie lub przeniesienie telefonu od dokonania "dobrowolnej wpłaty na rozwój telekomunikacji" (poza opłatę cennikową), pod rygorem anulowania wniosku (RPO/72824/91/VI, RPO/77859/91/VI, RPO/71822/91/VI). R.p.o. przekazał ten problem do Urzędu Antymonopolowego dla rozważenia wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (z dnia 5 czerwca 1991 r. i z dnia 31 lipca 1991 r.). R.p.o. uważa za niedopuszczalne pobieranie opłat pozacennikowych (w wysokości od 1,5 do 8 mln zł). Uważa też, że takie postępowanie narusza zasady sprawiedliwości społecznej, pozostawia bowiem bez realizacji wnioski osób, które nie dokonały wpłat.

Wobec informacji Urzędu Antymonopolowego, że Dyrektor Generalny PPTT uchyla się od złożenia wyjaśnień (ukarano go za to karą pieniężną) i wobec mnożących się tego rodzaju praktyk - Rzecznik przedstawił problem wymuszania pozataryfowych

opłat za zainstalowanie telefonu Premierowi (dnia 25 września 1991 r. RPO/77091/91/VI) z wnioskiem o wyciągnięcie odpowiednich konsekwencji w stosunku do aprobujących te praktyki (Minister Łączności uznał, że pobieranie pozataryfowych kwot "jest dopuszczalne przez prawo cywilne - jako dobrowolna wpłata", nie dostrzegając w tym wymuszenia).

Wraz z pobieraniem pozataryfowych opłat PPTT stosuje przejmowanie nieodpłatne - jako warunku przyznania abonamentu - na własność PPTT linii telekomunikacyjnych wybudowanych nakładami osób fizycznych. W wystąpieniu (RPO/60119/91/VI i RPO/77859/91/VI) r.p.o. podkreślił niezgodność takich praktyk z art. 7 Konstytucji (wywłaszczenie tylko ze słusznym odszkodowaniem) - zwłaszcza w kontekście demonopolizacji usług telekomunikacyjnych, gdy PPTT nie jest już z mocy ustawy właścicielem wszelkich wybudowanych linii. Odpowiedź Ministra Łączności (z 27 czerwca 1991 r.) nie może być uznana za zadowalającą; Minister uważa, że i ta sprawa mieści się w sferze cywilnych stosunków umownych. W listopadzie 1991 r. Minister Łączności przyznał, iż pobieranie opłaty taryfowej było naruszeniem prawa i zapowiedział podjęcie działań w celu zrekomensowania strat tym, którzy te opłaty wnieśli.

c/ Sąd Najwyższy, na wniosek r.p.o. (RPO/40887/90/VI) (sygn. akt III CZP 6/91) uznał, że abonament telefoniczny należy do majątku wspólnego małżonków co (po latach - rozwiązało szereg konfliktów na tym tle powstających po rozwodzie (komu przyznać telefon). Będzie mógł o tym decydować sąd przy rozwodzie.

d/ Zakwestionowano prawa PPTT do płatnej reklamy na listach - przesyłkach pocztowych w wystąpieniu (RPO/66448/91/VI) zwracającym uwagę, że PPTT nie jest upoważniona do dowolnego postępowania z przesyłką, stanowiącą własność nadawcy i umieszczenia na niej znaków nie związanych z obrotem pocztowym (Konwencja

Pocztowa stanowi o własności przesyłki). Dyrektor Generalny PPTT wydał w konsekwencji zakaz kontynuowania działalności reklamowej przez PPTT.

e/ Problem wysokości opłat abonamentowych za RTV pobieranych w pełnym wymiarze od osób nie mających (z przyczyn po stronie radiokomiteu) możliwości korzystania z programu telewizyjnego zasygnalizowano Prezesa Radiokomiteu (RPO/83880/91/VI).

31. NIERZETELNE TRAKTOWANIE OBYWATELI PRZEZ BANKI

a/ Przeciwstawiając się dowolnemu traktowaniu niektórych postanowień prawa cywilnego przy umowach rachunku bankowego (art. 730 kc) r.p.o. wystąpił o przedstawienie SN pytania prawnego, "czy w świetle postanowień Kodeksu cywilnego dopuszczalne jest i prawnie skuteczne umieszczanie w regulaminach bankowych stanowiących o warunkach prowadzenia rachunków depozytowych, oszczędnościowych, oszczędnościowo-rozliczeniowych, lokat terminowych i innych postanowień uprawniających banki do jednostronnej zmiany w dowolnym czasie tych warunków" (RPO/48220/90/VI). Sąd Najwyższy w uchwale 7-miu sędziów z dnia 22 maja 1991 r. (sygn. III CZP 15/19) uznał, że "umieszczenie w regulaminie bankowym postanowień uprawniających bank do jednostronnej zmiany treści tego regulaminu, a tym samym warunków prowadzenia rachunku bankowego - nie jest prawnie skuteczne".

Orzeczenie to uzasadnia żądania Rzecznika, aby banki stosując zmienna stopę oprocentowania, w warunkach umowy wyraźnie określały okoliczności, jakie upoważniają do zmiany oprocentowania depozytu czy kredytu w czasie trwania umowy i w jakich wysokościach.

b/ Wprowadzenie zmiennej stopy oprocentowania zarówno do kredytów udzielanych przez banki, jak i depozytów czy rachunków bieżących, bez sprecyzowania w warunkach prowadzenia rachunku bankowego według jakich kryteriów ma być dokonywana zmiana oprocentowania - spowodowało liczne, uzasadnione wnioski kierowane do r.p.o. Wprowadzenie przez ustawę (z 28 grudnia 1989 r.) o uporządkowaniu stosunków kredytowych możliwości stosowania zmiennej stopy oprocentowania spowodowało skargi dotyczące:

- kredytów udzielonych przed 1 stycznia 1988 r., w których w umowach kredytowych były ustalone stałe stopy procentowe;
- kredytów udzielonych w okresie od 1 stycznia 1988 r. do 31 grudnia 1989 r. z zamieszczonymi (w zasadzie) w umowach klauzulami o możliwości zmiany stopy procentowej; skargi

zarzucały niektórym bankom dopisywanie takich klauzul już po zawarciu umowy (głównie w bankach spółdzielczych), co dawało podstawę do stosowania zmiennej stopy procentowej,

- kredytów udzielanych po 1 stycznia 1990 r.; przedmiotem skarg była głównie wysokość zmiennej stopy procentowej (np. w styczniu 1990 r. 40% miesięcznie). W 1990 r. wysokość oprocentowania była nieco łagodzona możliwością kapitalizacji części odsetek i dopisywaniem ich do kapitału (60%) oraz wykupem przez budżet 32% tych odsetek; w 1991 r. nie ma kapitalizacji, a wykup przez budżet ma charakter selektywny (kryterium dochodowe i limit).

Z tych przyczyn nasiliły się prośby o pomoc w dramatycznych przypadkach, gdy dochodzi do egzekucji bankowej (RPO/90133/91/VI), braku możliwości spłaty narastających odsetek, zwłaszcza przez rolników wobec bardzo trudnej sytuacji dochodowej (niski zbyt produktów rolnych).

Problemy przedstawiono Prezesowi BGZ - (RPO/84060/91/VI). Skargi te nie dają podstaw do krytyki wskazanych praktyk jako nielegalnych; świadczą jednak na rzecz prawdziwości tezy o odczuciu, iż posługiwanie się tego rodzaju techniką legislacyjną niesie przekonanie o nierzetelności traktowania obywateli przez banki i - co gorzej - tolerowaniu tego przez państwo (legislatora i egzekutywe).

c/ Oprocentowanie depozytów przez banki.

c¹/ Liczne skargi dotyczyły roszczeń o wypłacenie odsetek od wkładów terminowych w wysokości uwidocznionej w książeczkach oszczędnościowych terminowych rocznych (np. 432% rocznie). Stosując zmienną stopę oprocentowania niektóre oddziały PKO - niekompetentnie - wpisywały do terminowej książeczki oszczędnościowej wielkość rocznego oprocentowania, co musiało powodować skargi w sytuacji zmiany stopy procentowej. Skarżącym się, wskazując na błąd pracownika banku, przedstawiono możliwość dochodzenia roszczeń na drodze powództwa sądowego.

Jednakże niektóre reklamy PKO mogły także wprowadzać w błąd swą nierzetelnością. Wielkimi literami podawano roczny "zysk" z oprocentowania a małymi, u dołu, uwagę, "o ile stopa oprocentowania, nie ulegnie zmianie". R.p.o. występował przeciwko tym praktykom (RPO/72536/91/VI, RPO/72640/91/VI, RPO/72731/91/VI, RPO/73114/91/VI).

c²/ Wpływały także skargi na nie kapitalizowanie odsetek od wkładów terminowych (RPO/83025/91/VI), bonów depozytowych (RPO/73139/91/VI), skargi dotyczące nie wyrównania strat z tytułu utraty wartości wkładów oszczędnościowych zdeponowanych w latach ubiegłych (RPO/59516/91/VI, RPO/83294/91/VI), premiovych bonów oszczędnościowych (RPO/70171/91/VI, RPO/73517/91/VI). W skargach przewija się niebezpiecznie jaskrawie wątek niemożności udźwignięcia przez pożyczkobiorcę ciężaru drastycznie wysokich odsetek, doprowadzenie do ruiny rolników, rzemieślników i innych grup społecznych.

c³ Liczne skargi dotyczyły nie objęcia waloryzacją wartości premiovych bonów oszczędnościowych przedstawionych do wykupu w okresie inflacji. Wszystkie te skargi wyrażały pogląd, że PKO BP w szczególności oraz inne banki nie spełniły oczekiwań posiadaczy rachunków - przede wszystkim oszczędnościowych - zabezpieczenia wartości depozytów, co dla drobnych ciulaczy było sprawa niezmiernej wagi. Stanowisko Banku PKO - negatywne.

d/ Inne przejawy monopolistycznych działań banków.

Możliwość jednostronnej zmiany warunków umowy rachunku bankowego, owocowały różnymi decyzjami banków co do zmiany lub likwidacji rachunku, co wywoływało skargi posiadaczy rachunków, lecz przede wszystkim podważało zaufanie do banków:

- bez wypowiedzenia umowy prowadzenia rachunku bankowego Bank PKO SA wycofał bony towarowe i zlikwidował rachunki prowadzone w tych bonach (RPO/72410/91/VI, RPO/75477/91/VI);
- bez formalnego wypowiedzenia i bez wymiany wkładów na waluty

wymienialne banki zlikwidowały rachunki prowadzone dla pracowników zatrudnionych na budowach w b.krajach demokracji ludowej, przy czym wypłaty należności w złotych polskich były niższe niekiedy od kursów kantorowych (RPO/65304/91/VI, RPO/66754/91/VI). Wystąpienia r.p.o. doprowadziły do przyznania słuszności formalnej zarzutom stawianym przez Rzecznika, nie zmieniły jednakże stylu pracy banków, ani nie doprowadziły do pomyślnego załatwienia spraw indywidualnych.

e/ Prowizje pobierane przez banki.

R.p.o. podjął sprawy prowizji pobieranych przez banki z tytułu realizacji przekazów bankowych zagranicznych (RPO/61909/91/VI), a także prowizji pobieranych od wpłaty na rachunki bankowe przedsiębiorstw z tytułu zapłaty należności za np. dostawę towarów przez to przedsiębiorstwo. Przedsiębiorstwo (np. PP"Polmozbyt") wskazując klientowi konto bankowe, na które ma być wpłacona należność za nabycie samochodu, narażało tego klienta na zapłacenie wysokiej prowizji bankowej przy wpłacie na rachunek klienta banku.

Interwencja RPO doprowadziła do zaniechania pobierania prowizji w tych wpłatach (RPO/70623/91/VI).

f/ Rachunki czekowe.

R.p.o. podjął sprawę nieprawidłowego postępowania PKO w stosunku do posiadaczy rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych (czekowych) w przypadku kradzieży czeków i wybrania przez sprawcę kradzieży pieniędzy znajdujących się na tym rachunku oraz spowodowania salda debetowego. Zakwestionowano zasady regulaminu dla posiadaczy tych rachunków wskazując, że wbrew zasadom prawa cywilnego bank wymaga, aby klient banku wykazał, iż bank ponosi odpowiedzialność za wypłatę do rąk osoby nieuprawnionej (odwrócenie zasady ciężaru dowodów).

Nowy Prezes PKO BP podzielił poglądy r.p.o. powtarzane na przestrzeni kilku miesięcy i w dniu 3 września 1991 r. wydał

odpowiednie dyrektywy (RPO/69216/91/VI), zmierzające do prawidłowego obciążenia banku ryzykiem wypłaty do rąk osoby nieuprawnionej.

g/ R.p.o. zakwestionował niektóre postanowienia zarządzenia Prezesa NBP jako wydane z naruszeniem upoważnienia ustawowego i przedstawił T.K. wniosek o stwierdzenie, że:

- uregulowania zawarte w § 2 pkt 1 i 3 w związku z § 1 ust. 4 zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 31 marca 1990r. w sprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych i na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości, oraz maksymalnej wysokości marż pobieranych przy wykonywaniu tych czynności (M.P. Nr 15, poz. 119) naruszają zasady zawarte w art. 6, 67, ust. 2 i 81 ust. 1 Konstytucji RP, oraz art. 1, art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324), a także przekraczają granice upoważnienia udzielonego Prezesowi NBP w art. 10 ust. 1 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1989 r. - Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 6, poz. 33 i Nr 74, poz. 441);
- uregulowanie zawarte w § 8 powołanego zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego przekracza granice upoważnienia ustawowego, udzielonego Prezesowi Narodowego Banku Polskiego w art. 13 ust. 3 i art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1989 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 6, poz. 33 i Nr 74, poz. 441), (RPO/69589/90/VI).

W sprawie chodziło o zasadę, że upoważnienie ustawowe do uregulowania obrotu wartościami dewizowymi nie może być wykorzystane do zmiany zasad wprowadzonych przez ustawę regulującą podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej.

T.K. podzielił zastrzeżenia r.p.o. co do przekroczenia upoważnienia ustawowego przez Prezesa NBP.

W związku z narastającym problemem "pętli kredytowej" i jej skutków, mających - zdaniem r.p.o. jedną ze swych przyczyn w do-

wolnym manewrowaniu przez banki zmianami stopy procentowej - r.p.o. skierował do SN pytanie prawne (RPO/91019/91/VI) "czy dopuszczalne jest nieumieszczenie w regulaminie bankowym stanowiącym o treści umowy o prowadzenie rachunku bankowego (oszczędnościowego bądź lokat terminowych) - konkretnych okoliczności uzasadniających zmianę przez bank stopy oprocentowania i w jakim zakresie w czasie tej umowy, bez jej wypowiedzenia, choćby w treści umowy zostało zawarte postanowienie o stosowaniu przez bank zmiennej stopy procentowej".

Pytanie to zmierza do ustalenia granic rzetelnego postępowania przez banki w zakresie jednostronnego kształtowania treści umów w kwestii mającej zasadnicze znaczenie dla klienteli, kwestii stanowiącej o powstawaniu pętli kredytowej. R.p.o. wskazuje, iż postanowienia umów w kwestiach żywotnych dla obu stron powinny być wyraźnie oznaczone lub oznaczalne. Temu zaś nie odpowiada obecna sytuacja, gdy banki uważają się za uprawnione do jednostronnego i arbitralnego zmieniania stopy oprocentowania w sposób uniemożliwiający kontrolę zewnętrzną - choćby sądową - rzetelności ich postępowania.

32. NIERZETELNE TRAKTOWANIE KONTRAHENTÓW PRZEZ PZU

a/ Najistotniejszym problemem pozostają kwestie rent zakupionych, natychmiast płatnych i odroczonych, rent wypadkowych wypłacanych z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody oraz świadczenia z ubezpieczenia uposażenia dzieci.

Renty wypadkowe - w oparciu o treść art. 907 § 2 kc są w miarę zmiany siły nabywczej pieniądza, na żądanie pobierającego rentę, urealniane (wystąpienia r.p.o. do PZU, ugody bądź wyroki sądu). Gdy natomiast chodzi o renty zakupione w PZU, a także ubezpieczeni uposażeniowe dzieci, to wobec ich nie urealniania - mimo licznych wystąpień w tej materii Rzecznik przedstawił Sądowi Najwyższemu pytanie prawne (RPO/70351/91/VI):

- 1/ czy w świetle art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd - zgodnie z zasadami współżycia społecznego - może zmienić wysokość wypłacanej przez PZU miesięcznej renty nominalnej określonej w umowie ubezpieczenia renty odroczonej oraz natychmiast płatnej, określając wysokość świadczenia zgodnie ze społeczno-gospodarczym celem jakiego ubezpieczenie miało służyć?
- 2/ czy w świetle art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd - zgodnie z zasadami współżycia społecznego - może zmienić wysokość nominalnej sumy ubezpieczenia, na którą umowa ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci została z PZU zawarta, określając wysokość nominalnej sumy ubezpieczenia zgodnie ze społeczno-gospodarczym celem, jakiego umowa ta miała służyć?

Na uchwałę SN oczekuje ponad 15.000 zainteresowanych, którzy otrzymują od PZU nic nie znaczące renty, mimo wpłaty - w przeszłości - pokaźnych kwot na to ubezpieczenie.

PZU nie zaprzecza swoim zobowiązaniom wywodząc jednak, że nie posiada środków na urealnienie wypłat.

PZU wysłał do wszystkich posiadaczy wykupionych rent PZU pismo,

w których zaproponował dopłaty do składki w takiej wysokości, któraby umożliwiała podwyższenie renty do 100.000 zł miesięcznie (była to propozycja dla - najczęściej ludzi starych i niemających - nie do przyjęcia), albo rozwiązanie umowy ubezpieczenia i podjęcie przez ubezpieczonych wpłaconych składek wraz z wypłatą skapitalizowanego świadczenia rentowego.

Propozycja została tak ujęta, że ubezpieczający mógł ją rozumieć jako alternatywę wyczerpującą wszelkie dopuszczalne warianty. R.p.o. zażądał od Prezesa PZU wycofania się z takiego niedopuszczalnego postępowania. Propozycja PZU, pomijając jej cel i ocenę moralną, nie może brzmieć ultymatywnie. Ubezpieczający może propozycji tej nie przyjąć i wówczas PZU musi kontynuować ubezpieczenie rentowe (RPO/83642/91/VI, RPO/83459/91/VI, RPO/83426/91/VI).

b/ Do zmiany systemu organizacji ubezpieczeń (ustawa z dnia 28 lipca 1990 r.) PZU nie zdołał - jak to następnie wykazała praktyka - organizacyjnie przygotować się, co wywołało liczne skargi. Zarówno w IV kwartale 1990 r., jak i w I kwartale br. nie były w sposób zgodny z obowiązującym prawem honorowane obniżki składek za ubezpieczenia komunikacyjne kombatanów - inwalidów i inwalidów wojennych oraz wojskowych. Dopiero interwencja r.p.o. w Urzędzie Rady Ministrów doprowadziła do poleceń udzielenia obniżek wynikających z mocy aktów prawnych stanowiących o przywilejach tych grup (RPO/35379/91/VI).

Sformułowania art. 20 ustawy z dnia 24.01.1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75) spowodowały nieporozumienia w środowisku kombatanckim, część bowiem kombatanów odczytuje postanowienia art. 20 ust. 4 w ten sposób, że ulgi w opłatach rejestracyjnych od pojazdów samochodowych oraz 50% zniżki w opłacie składek za ubezpieczenia obowiązkowe przysługują nie tylko kombatanom-inwalidom, lecz wszystkim kombatanom oraz innym osobom uprawnionym - inwalidom, co byłoby z kolei niezgodne z postanowieniami ustawy budżetowej na 1991 r.,

upoważniającej Ministra Finansów do refundacji zniżek tylko dla uprawnionych inwalidów.

W tym stanie rzeczy r.p.o. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa (RPO/77398/91).

c/ W sposób dla wielu rolników niezrozumiały przeprowadzona została akcja przekazywania przez PZU ofert ubezpieczenia obowiązkowego budynków gospodarstw rolnych.

Rolnicy przez dziesiątki lat przyzwyczajani, że obowiązkowe ubezpieczenie budynków powstaje ex lege niezależnie od zapłacenia składki - przesyłaną przez PZU "Ofertę ubezpieczenia" budynków wraz z drukiem "Dowód ubezpieczenia", na którym uwidoczniona była informacja "płatność upływa z dniem 15 lutego 1991 r." - rozumiel w ten sposób, że mogą składkę zapłacić do tego wyznaczonego terminu. Spowodowało to wiele tragedii, gdy dochodziło do pożaru w okresie od 1 stycznia do 15 lutego 1991 r., wówczas bowiem okazywało się, że wobec nie zgłoszenia budynków do ubezpieczenia - nie były one w tym okresie objęte ochroną ubezpieczeniową. W tej sprawie r.p.o. zasygnalizował nieprawidłowe działania PZU Ministrowi Finansów (RPO/77129/91/VI). W okresie od 15 lutego 1991 r. PZU odmówił wypłacenia 191 szkód w budynkach ze względu na brak ich ubezpieczenia na łączną kwotę strat 5 miliardów złotych.

d/ Ministrowi Finansów r.p.o. zasygnalizował konsekwencje, jakie w praktyce wynikły z użycia w § 18.2. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18.12.1990 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych pojęcia "bezszkodowy przebieg ubezpieczenia" (RPO/90019/91/VI). Jednostki PZU zaczęły odmawiać zastosowania obniżek składki wobec tych wszystkich, którzy brali udział w jakiegokolwiek kolizji z ruchu pojazdów niezależnie, czy kolizję tę spowo-

dowali i czy też byli poszkodowanymi. Wypłata z tytułu ubezpieczenia pojazdu od uszkodzeń (AC) była zaliczana jako "szkodowy przebieg ubezpieczenia" przy składkach z ubezpieczenia AC.

R.p.o. przedstawiając pogląd o niezależności poszczególnych rodzajów ubezpieczeń i wskazując na absurdalny pomysł utraty obniżki składki za to, że wyrządzono szkodę - wystąpił do Ministra Finansów o wyraźne wyjaśnienie tej sprawy. Sprawę tę uregulowano po myśli r.p.o. - Minister Finansów podjął w tym zakresie czynności nadzorcze.

e/ Także do Ministra Finansów r.p.o. skierował wystąpienie wnosząc o przeprowadzenie analizy ogólnych warunków ubezpieczenia samochodów od uszkodzeń (AC), stosowanych przez PZU i usunięcie z nich oczywistych nierówności kontraktowych stron ubezpieczenia (RPO/83756/91/VI).

Minister Finansów analizując kolejne wystąpienia r.p.o. powiadomił, że podjęte zostają prace nad nowelizacją ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

f/ Wpływały również skargi na odmowy wypłacenia odszkodowania przez TUiR "Warta" z tytułu ubezpieczenia kosztów leczenia w przypadku zachorowań (lub wypadku) za granicą. Występowały tu oczywiste różnice pomiędzy oczekiwaniami ubezpieczających a świadczeniami ubezpieczyciela, co może oznaczać, że warunki umowy nie są precyzyjne lub że ubezpieczających nie zaznajamia się z warunkami ubezpieczenia. Sprawy indywidualne podejmowane przez r.p.o. w tym zakresie - były na ogół załatwiane pomyślnie.

33. SPRAWY FINANSOWE (podatki, cła, papiery wartościowe)

A. Podatki

a/ R.p.o. nie czuje się kompetentny do podejmowania spraw związanych z systemem zarządzania gospodarką narodową. Dlatego wyraził (RPO/72742/91/VI) pogląd, że opodatkowanie wzrostu wynagrodzeń (tzw. "popiwek") obciążający jedynie część podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie daje podstaw do zarzutu o nierówności w traktowaniu poszczególnych podmiotów gospodarczych w sensie naruszenia zasad konstytucyjnych. Zróznicowanie ma bowiem podstawę dostateczną, ustawową.

W skargach dotyczących podatków powtarzały się kwestie:

b/ Podatku od nieruchomości, wobec wycofania wszystkich w zasadzie ustawowych przedmiotowo-podmiotowych zwolnień i ulg i przekazania uprawnień w tym zakresie samorządom lokalnym. Skargi pochodziły głównie od właścicieli nieruchomości o pow. 0,5 ha do 1,0 ha (poprzednio opłacających podatek rolny), emerytów i rencistów (mieli ulgę 50% w określonych przypadkach), byłych rolników, którzy zatrzymali na własność działki siedliskowe i budynki, użytkowników garaży i innych podatników.

W tej materii r.p.o. przedstawiał swoje stanowisko Ministrowi Finansów, jednakże nie uzyskał w tej materii zrozumienia (RPO/60040/91/VI). "Przekwalifikowanie podatkowe" właścicieli zabudowań w przeszłości rolniczych na zabudowania opodatkowane podatkiem od nieruchomości, dokonane "z dnia na dzień" musi budzić zastrzeżenia co do sposobu działania.

c/ Podatku wyrównawczego - skargi od osób pobierających emerytury i renty z zagranicy wypłacane z opóźnieniem co powodowało skumulowanie wypłat i wzrost takiego podatku; wystąpienia r.p.o. doprowadziły do stosowania ulg; umorzeń odsetek (RPO/83089/91/VI).

d/ Zmiany zasad stosowania ulg z tytułu utrzymywania dzieci pobierających świadczenia rentowe. Wystąpienie r.p.o. spowodowało, że Ministerstwo Finansów zmieniło interpretację ulg w tym podatku (RPO/72697/91/VI).

e/ Problemy na tle podatku od spadków i darowizn. Nastąpiła od 1 stycznia 1991 r. praktycznie likwidacja dotychczasowych preferencji przy opodatkowaniu domów jednorodzinnych i działek. Nowy system wyliczenia wartości nieruchomości, a także gwałtowny wzrost cen domów jednorodzinnych czy mieszkań własnościowych - wszystko to spowodowało, że dziedzicząca najbliższa rodzina, często zamieszkała w tym domu czy mieszkaniu, którałożyła na jego budowę - zostaje obciążona podatkiem spadkowym czy podatkiem od darowizny w takiej wysokości, że nie jest w stanie - do końca życia - podatku tego zapłacić. Rzecznik otrzymał w tej materii skargi z przykładami wstrzasającymi. Dopiero trzykrotne wystąpienia r.p.o. skierowane do Ministra Finansów o przywrócenie preferencji, skorelowania daty powstania obowiązku podatkowego z datą określenia wartości rzeczy i praw majątkowych oraz wprowadzenie przepisów przejściowych spowodowało przyznanie przez Ministra Finansów, iż tabela podatkowa w tej materii jest wadliwa.

Sprawa ta ma być załatwiona (częściowo pozytywnie) poprzez zmianę obecnej ustawy o podatku od spadków i darowizn. Doraźnie udzielone są ulgi podatkowe. R.p.o. nie może przekonać Ministra Finansów o potrzebie uregulowania w przepisach przejściowych sprawy podatku od spadków za okres, gdy wprowadzono nowe zasady, z których Minister Finansów następnie się wycofuje, uznając je za wadliwe.

f/ Osobnym problemem stały się zasady zwolnień od płacenia podatku obrotowego granicznego z tytułu nabycia samochodu produkcji zagranicznej przez inwalidę. Rozporządzenie Ministra Finansów z 26 lipca 1991 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy oraz zwol-

nień od tego podatku, stanowiąc o zwolnieniu od podatku obrotowego samochodów osobowych ogólnego przeznaczenia sprowadzanych z zagranicy przez inwalidów I lub II grupy bez względu na rodzaj inwalidztwa i inwalidztwo III grupy z dysfunkcją narządów ruchu przy interpretacji Ministra Finansów, że chodzi tu tylko o zwolnienia od podatku samochodów "przez inwalidę sprowadzanych", a nie importowanych i zakupionych w kraju - doprowadziło do nierówności w zwolnieniach, które mają z istoty swojej pomóc inwalidom w nabyciu samochodu - jako swoistego rodzaju protezy. W tej materii r.p.o. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie, że takie sformułowanie narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 62 ust. 2 Konstytucji (RPO/90359/91/VI)).

B. Cla

a/ Rzecznik przedstawił Prezesowi Rady Ministrów w lipcu 1991 r. zastrzeżenia do niektórych aktów prawnych regulujących politykę celną Państwa. Zdaniem r.p.o. stanowienie aktów prawnych naruszających zasadę nieretroakcji i nieretrospekcji stało się - gdy chodzi o akty prawne fiskusa - szczególnie częste; bardzo wyraźnie zarysowało się to w rozporządzeniu Rady Ministrów z czerwca 1991 r. o pobieraniu ceł od niektórych towarów (Dz.U. Nr 47, poz. 207) oraz zmianach stawek celnych na niektóre towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 47, poz. 208). Zmiany zostały prowadzone "z dnia na dzień", bez uprzedzenia, nie dając szans osobom fizycznym czy prawnym prowadzącym działalność gospodarczą, czy też osobiste interesy na ustawienie tych właśnie interesów odpowiednio do zmian. Przepisy przejściowe nie uregulowały problemu "interesów w toku". Posłużenie się przez nowe prawo zasadą bezpośredniego działania, gdy chodzi o regulację stosunków gospodarczych, w państwie prawa może mieć miejsce tylko w wyjątkowych przypadkach, państwo prawa zakłada bowiem prymat prawa i zasad konstytucyjnych nad interesami gospodarczymi (RPO/82460/91/VI, RPO/83700/91/VI).

b/ Po wystąpieniu r.p.o. została uregulowana w prawidłowy sposób sprawa pobierania cła za samochód sprowadzony z zagranicy, a zakupiony za pieniądze uzyskane z zagranicznego towarzystwa ubezpieczeniowego w związku z wypadkiem drogowym spowodowanym przez tamtejszego ubezpieczonego, w wyniku którego samochód obywatela polskiego uległ zniszczeniu. Uznano, że w takim przypadku obywatel polski powrócił samochodem, który nie powinien być obciążony cłem przywozowym.

C. Obligacje i akcje Skarbu Państwa

Pojawiła się w skargach nowa problematyka dotycząca obecnie emitowanych pożyczek, obligacji i akcji Skarbu Państwa, m.in.:

c¹/ roszczeń o oprocentowania obligacji Skarbu Państwa za grudzień 1990 r. wobec przedłużenia terminu sprzedaży na te obligacje - akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych (RPO/72659/91/VI),

c²/ roszczeń o oprocentowanie obligacji Skarbu Państwa od dnia zakupu, a nie od następnego miesiąca - wobec mylnych informacji (RPO/70792/91/VI),

c³/ roszczeń o przywrócenie terminu wykupu 60% pożyczki państwowej. W tej sprawie na wniosek r.p.o. został ustalony dodatkowy termin wykupu (RPO/72478/91/VI),

c⁴/ kwestionowanie ograniczenia nabywania za obligacje - akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw tylko w/a nominalów obligacji (RPO/78003/91/VI),

c⁵/ "niegodziwych" warunków ustalonych dla nabywców obligacji emitowanych przez różne przedsiębiorstwa państwowe (brak oprocentowania, wymuszanie udzielania pożyczek (RPO/78318/91/VI),

c⁶/ roszczeń o inne naliczanie oprocentowania bonów rewaloryzacyjnych, bardziej korzystne dla nabywców (RPO/34626/91/VI).

W sprawach tych r.p.o. sygnalizował bankom oraz Ministrowi Finansów występujące problemy - bez większego zrozumienia dla potrzeby skrupulatnego przestrzegania zasad rzetelności w kontaktach z obywatelami. R.p.o. notuje jednak bardzo powolny postęp, wyrażający się jednak tylko w deklaracjach dobrych intencji na przyszłość: nigdy natomiast nie dochodzi do uznania wprost racji r.p.o., ani - nigdy - do reasumpcji wadliwych praktyk z korzyścią dla obywatela.

V. REAKCJE NA DZIAŁANIA R.P.O.

1. OGÓLNE TENDENCJE

W reakcjach na wystąpienia r.p.o. jako zdecydowanie najbardziej niebezpieczną dla sprawnego funkcjonowania systemu państwowego i stosunków państwo - obywatel wskazać należy rosnąca tendencje do unikania rozwiązywania problemów, do załatwiania których powołane zostały organy władzy i administracji państwowej i samorządowej, a także niektóre instytucje i organizacje społeczne. To ogólne zjawisko przybiera różne formy. W kontaktach r.p.o. z adresami jego wniosków wyraźnie wskazać można:

1. nieumiejętność pracy organizatorskiej, przejawiająca się w:
 - a/ bezradności w sytuacjach, gdy nie można zastosować władczych środków działania,
 - b/ nieumiejętności skoordynowania działań kilku podmiotów, gdy jest to niezbędne dla załatwienia sprawy,
2. różne formy "oportunistycznego" (tendencja do odsuwania załatwiania konkretnych spraw na "po" zmianach w systemie politycznym, gospodarczym, prawnym),
3. rosnący opór wobec propozycji stosowania niekonwencjonalnych środków działania,
4. szereg wybiegów stosowanych w celu uchylecia się od rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (nieumiejętność spięcia wątków generalnych i indywidualnych).

2. NIEUMIEJĘTNOŚĆ PRACY ORGANIZATORSKIEJ

Rzecznik ma świadomość faktu, iż pilna potrzeba likwidacji nieprawidłowych rozwiązań i praktyk, przyjętych w minionych latach, a także silne zapotrzebowanie społeczne na zmiany systemu prawa i dostosowanie go do nowej sytuacji społeczno-gospodarczej - w połączeniu z brakiem środków finansowych i wy-

kwalifikowanych kadr - tworzą niełatwe warunki działania dla administracji państwowej. Tym niemniej nie można, zdaniem r.p.o., zaakceptować sytuacji w której brak środków władczych bądź bardziej skomplikowany, "międzyresortowej" charakter sprawy powodują bezradność administracji i uchylenie się od rozwiązania problemu.

a/ Nieelastyczność administracji nie umiejącej stosować środków innych niż władcze.

Typowym przykładem nieelastyczności administracji, z którym styka się r.p.o., jest założenie możliwości efektywnego wykonania zadań wyłącznie przy pomocy środków władczych. Tam gdzie środków tych z racji regulacji prawnej nie ma, lub zastosowanie ich byłoby kosztowne - pojawia się pustka organizacyjna i przekonanie o własnej bezradności. Klasycznym przykładem może tu być indywidualna sprawa (RPO/48344/91/V) kobiety, której - w trakcie pobytu w szpitalu w wyniku działania siły wyższej - uległo zniszczeniu zajmowane mieszkanie komunalne. Rzecznik miała miejsce w mieście T., a gdy ta - starsza już - osoba wyraziła chęć otrzymania mieszkania w miejscowości M., gdzie mieszka jej córka - administracja samorządowa w M. odesłała ją "z powrotem" do T., wyznając - jak widać - zasadę swoistego przywiązania do miejsca zameldowania. Dla r.p.o. sprawa ta, wraz z wieloma innymi wcześniejszymi sygnałami, stała się powodem wystąpienia do Premiera, w którym wskazywano typowe błędy działania nowej administracji samorządowej. Zdaniem r.p.o. kwestia wymagała skoordynowanych działań kilku resortów, polegających na wypracowaniu na szczeblu centralnym modelu współpracy na rzecz kształtowania administracji samorządowej i zainicjowania "w dół" działań o charakterze organizatorskim, takich jak szkolenia, instruktaż, propagowanie jednolitych rozwiązań itp. Niestety - sprawa od Premiera przez URM i Ministerstwo Budownictwa wróciła do r.p.o., nie znalazłszy chętnego do zajęcia się nią (choć wszyscy zgadzali się, iż problem wymaga rozwiązania), co skłoniło Rzecznika do

gorzkiego stwierdzenia, iż teraz o typowych błędach administracji gmin wie już i on i URM i MGPIB - tylko nie gminy.

Tak się zresztą złożyło, iż kilka kluczowych w działalności r.p.o. spraw z minionego roku wynikało z potrzeby zastosowania wyłącznie bądź przede wszystkim właśnie środków organizacyjnych, a nie - władczych. Są to praktycznie wszystkie sprawy związane z wymianą kadr, czy wcześniej - weryfikacją prokuratorów, funkcjonariuszy SB i Milicji, a ostatnio - konkursami na dyrektorów szkół (RPO/73492/91/III) i ordynatorów szpitali (RPO/73681/91/I). We wszystkich tych przypadkach r.p.o. zwracał uwagę, iż poza literą prawa przestrzegać tu należy zasad współzycia i sprawiedliwości społecznej i wskazywał niezbędne działania przygotowawcze, poprzedzające akcję konkursową: "...wyczerpująca informacja, wyjaśnienie celów, dowartościowanie ludzi, którzy w takich działaniach mogą dopatrywać się "czystek". Chodziło więc o przemyślaną akcję instruktazową, skierowaną zapobiegawczo "w teren" (kuratoria i ZOZ-y), nie wymagającą praktycznie żadnych środków poza wyobraźnią i konsekwencją. Wydawać by się zresztą mogło, iż to resorty powinny być najbardziej zainteresowane zastosowaniem podsuniętych im pomysłów, dzięki którym można było - bez środków finansowych - złagodzić napięte stosunki międzyludzkie. Niewiele jednak wskazuje na "kupienie" inicjatyw Rzecznika. **MEN** "serdecznie dziękując za liczne wystąpienia wskazujące szereg wadliwości praktyki w zakresie realizacji obowiązujących jeszcze dotąd przepisów Karty Nauczyciela" i przyznając, że "zdarzają się przypadki wadliwej w tym zakresie praktyki" pociesza się (i Rzecznika), iż "większość przypadków wykazuje właściwe stosowanie przepisów", a "projekt ustawy o oświacie (...) wyeliminuje popełniane dotąd, przez organy prowadzące szkoły, nieprawidłowości". Należy przy tym zauważyć, iż nawet to stanowisko MEN zostało niejako wymuszone przez efekt wniosku r.p.o. skierowanego w lutym do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/66477/90/III z 5.02.1991 r.). Spowodowała go odmienna interpretacja przepisu art. 17 ust. 3 Karty Nauczyciela: r.p.o.

uwazał, iż brak wskazania w decyzji odwołującej dyrektora szkoły w czasie roku szkolnego konkretnych zarzutów lub niewysłuchanie go przed odwołaniem - to uchybienia podważające legalność decyzji o odwołaniu. Zdaniem Ministerstwa zaś były to uchybienia o charakterze formalnym, nie wpływające na legalność decyzji. TK w drodze wykładni ustalił konieczne wymogi formalne towarzyszące odwołaniu, których domagał się Rzecznik.

Ministerstwo Zdrowia zaś w odpowiedzi na wystąpienie r.p.o. zajęło typowe stanowisko obronne, pisząc, iż nie może władczo (!) oddziaływać na przebieg konkursów, ani nadzorować każdego przypadku. Sugestia stosowania środków instruktażowych i organizatorskich została w ogóle pominięta milczeniem.

A przecież zrozumienie intencji r.p.o. nie było trudne, o czym świadczą reakcje - odpowiednio - Ministra Kultury i Sztuki (RPO/82975/91/I, RPO/82987/91/I) i Okręgowej Izby Lekarskiej w Lublinie (RPO/73681/91/I). Resort kultury wskazał konkretne rozwiązania, jakie przyjął w stosunku do dyrektorów szkół artystycznych, aby zapewnić właściwą atmosferę przeprowadzanych konkursów. Z kolei OKL w Lublinie (jedyna, która przesłała swe stanowisko do r.p.o.) przekazała swe zalecenia przesłane w teren. Oba stanowiska są dla Rzecznika w pełni satysfakcjonujące i upewniają go w mniemaniu, że intencje którymi się kierował mogą być jednak zrozumiane i prostymi środkami zrealizowane.

Sprawa konkursów na ordynatorów i związana z nią nieumiejętność przedsięwzięcia odpowiednich działań organizatorskich przez Ministerstwo Zdrowia ma jeszcze jeden aspekt, którym zajął się Rzecznik (RPO/90310/90/I): zgodnie z resortowym rozporządzeniem wynik konkursu nie wiąże organu uprawnionego do powołania na stanowisko, którego konkurs dotyczył. Jednocześnie wykładnia tego przepisu i praktyka Ministerstwa spowodowały, iż organ nie wydaje decyzji odmawiającej powołania kandydata wyłonionego w drodze konkursu. Brak decyzji i uzasadnienia skutecznie eliminują możliwość skorzystania z jakiegokolwiek trybu odwoławczego. Wystąpienie r.p.o. o - jak napisał - "pewne minimum rzetelności: aby człowiek wiedział, dlaczego go nie

powołano", skwitowane zostało zapewnieniem, że gdy w styczniu 1992 r. wejdzie w życie ustawa, to wyda się rozporządzenie wykonawcze, w którym zabezpieczone będzie prawo kandydata do zapoznania się z protokołem komisji konkursowej. Pomijając fakt, że w dalszym ciągu nie będzie to decyzja dająca podstawę do odwołania się od niej, r.p.o. odnosi wrażenie, iż w całej sprawie wystarczyło odpowiednie zalecenie robienia rzeczy w końcu oczywistej: informowania człowieka, który wygrał konkurs, dlaczego nie powołuje się go na stanowisko.

Jednakże nieumiejętność szybkiego rozwiązywania problemów i totalny bezwład organizacyjny nie są w pracy resortu zdrowia niczym dla Rzecznika szokującym. Przykłady, kiedy r.p.o. oczekiwał bardzo długo na odpowiedź na zupełnie proste pytania (RPO/89979/91/I - sprawa informowania rodzin pacjentów o wynikach sekcji zwłok), bądź do dziś na nie czeka (RPO/83076/91/I - pytanie o to, jaka jest treść oświadczenia składanego w CZD przez lekarzy dokonujących diagnozy przedporodowej i kto ją ustalił: pięciomiesięczna bezskuteczna wymiana korespondencji), nieumiejętność wypracowania stanowiska i zorganizowania działań w sprawach istotnych i mogących mieć dla resortu daleko idące konsekwencje (RPO/72755/91/I - odszkodowania dla zarażonych wirusem HIV w zakładach społecznej służby zdrowia), bezwład w sprawach całkowicie oczywistych (RPO/89826/91/I - przerwanie w połowie procesu zmiany płci u transseksualisty) - spowodowały, iż r.p.o. w piśmie do Ministra Zdrowia podsumował współpracę z jego resortem pisząc: "...suma tych spraw kształtuje obraz resortu, którym Pan kieruje jako nieudolnej maszyny administracyjnej".

Oczywiście resort zdrowia i edukacji narodowej nie są monopolistami, gdy chodzi o bezradność organizacyjną - choć trzeba przyznać, iż wyróżniają się na tle innych partnerów r.p.o.

Jedną z ostatnich spraw, w których niechęć do działań organizacyjnych na własnym podwórku jest szczególnie uderzająca (zresztą wprost przyznana) dotyczy wystąpienia r.p.o. w sprawie

weryfikacji nadmiernie surowych orzeczeń sądowych wydanych na podstawie ustawy z 10.05.1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej (RPO/90238/91/II). Minister Sprawiedliwości werbalnie poparł ideę wystąpienia, jednak poinformował, że nie przewiduje żadnych działań dodatkowych w resorcie o charakterze organizacyjnym ze względu na "szczupłość aparatu jakim dysponuje Ministerstwo i olbrzymi wpływ podań o rewizje nadzwyczajne"... Reakcja ta jest szczególnie znamienna w kontekście wielu uprzednich wystąpień płynących z resortu sprawiedliwości, bardzo pryncypialnie oceniających prawo i praktykę wymiaru sprawiedliwości w minionym okresie oraz potrzeby zmian w tym zakresie.

Przykładem drastycznego braku organizacji z pola resortu sprawiedliwości może być też sprawa RPO/72932/91/IX. W tym przypadku wydaje się, że miało miejsce dodatkowo celowe wprowadzenie w błąd Rzecznika. W maju br. r.p.o. (zainicjowany indywidualnym przypadkiem) wystąpił o przeznaczenie przystosowanych do tego celu schronisk do przyjmowania nieletnich nosicieli wirusa HIV. Minister powiadomił, że wytypowano dwie specjalne placówki (dla dziewcząt i chłopców). Październikowa wizytacja pracowników BRPO w jednej z takich placówek wykazała całkowitą fikcyjność działań przystosowawczych: okazało się, że nie zrobiono nic w sprawie adaptacji schroniska do nowej funkcji, a sytuacja faktyczna była na etapie strajku lub zwalniania się z pracy personelu.

Nieruchomość organizacyjna i niechęć do działania jest czasem zupełnie niezrozumiała w świetle nie tylko zadań ale wręcz interesu danej jednostki. W sprawie RPO/72782/91/III Rzecznik wystąpił do Prezesa ZUS protestując przeciw obowiązkowi podwójnego ubezpieczenia społecznego adwokatów-emerytów (rencistów) nadal wykonujących zawód. Wydawać by się mogło, iż samorząd adwokacki natychmiast powinien wniosek poprzeć, podesłać "podtrzymujące" go dowody, opinie prawne lub tp. - do dziś Naczelna Rada Adwokacka nie odezwała się w tej sprawie.

I na koniec przykładów świadczących o nieporadności organizacyjnej - sprawa RPO/83952/91/I, rozbrajająca otwartością przyznania się do bezradności. W wystąpieniu do **Ministra Spraw Wewnętrznych r.p.o.** poruszał sprawę uzasadniania decyzji o rozwiązaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszem i możliwości zapoznania się z nim zainteresowanego. Biuro Prawne MSW w odniesieniu do decyzji zwolnień podjętych na podstawie wiadomości będących tajemnicą państwową lub których ujawnienie zagrażać może toczącemu się śledztwu - co do ich uzasadniania napisało: "nie znajdujemy obecnie zadowalającego rozwiązania tego problemu", przyznając rozbrajająco, iż wiedzą, że "podanie ogólnych motywów decyzji może być zasadnie kwestionowane przez NSA jako brak faktycznego i prawnego uzasadnienia".

A przecież w swej działalności r.p.o. w wielu wypadkach styka się też z przykładami energicznych i rozsądnych działań organizatorskich, podjętych bez wymuszania, podpowiadania rozwiązań, ponagłania.

Ministerstwu Pracy po zasygnalizowaniu błędnych praktyk biur zatrudnienia w zakresie żądania zwrotu nadpłaconych zasiłków dla bezrobotnych (RPO/77445/91/III) wystarczył miesiąc na wprowadzenie odpowiednich zmian do projektu ustawy, zorganizowanie szkoleń dla pracowników biur pracy w tym zakresie i wypunktowanie tej problematyki w toku procedur odwoławczych i nadzoru.

Ministerstwo Sprawiedliwości, tak negatywnie ocenione wyżej w związku ze sprawą weryfikacji wyroków - wcześniej wręcz wzorowo rozwiązało problem (RPO/77865/91/II) niekomunikatywnego informowania stron, działających w procesie bez adwokata, o środkach zaskarżenia.

W ramach tegoż resortu zdecydowanie pozytywnie ocenia r.p.o. współpracę z Centralnym Zarządem Zakładów Karnych, który podejmuje szybkie i konkretne działania w odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika (np. na raporty powizytacyjne w aresztach - RPO/R/55/91, czy sugestie "identyfikowalności" funkcjonariuszy więziennych - RPO/R/19/91), a czasami z własnej inicjatywy i własnym wysiłkiem omija przeszkody formalne i finansowe (co np.

miało miejsce w sprawie opracowania normy oświetlenia cel - RPO/59407/91/IX). Negatywne zaskoczenia przy współdziałaniu z CZZK wynikają, w ocenie r.p.o., nie z niechęci do działania, ale z nieuświadamiania sobie pewnych spraw. Przykładem tego może być zorganizowanie "współpracy" między CZZK i MEN (RPO/WP/145/91/IX) polegającej na tym, iż z racji braku miejsc w zakładach wychowawczych, część kierowanych doń nieletnich przebywa w zakładach poprawczych - a to na podstawie nie orzeczenia sądu, a "umowy" między obu resortami. Rozwiązanie to jest w swej bezprawności wręcz szokujące, podczas gdy partnerzy z Ministerstwa Sprawiedliwości (CZZK) i MEN nie bardzo rozumieją o co chodzi, nie mówiąc już, że nie zdają sobie sprawy iż łamią Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych, co powinni wykazać w dorocznym sprawozdaniu.

Często adresaci wystąpień r.p.o. swą bezczynność tłumaczą warunkami obiektywnymi. O tym, jak dalece subiektywny jest to obiektywizm może świadczyć reakcja na powizytacyjny wniosek r.p.o. w sprawie (RPO/R/57/89/) bicia w zakładach karnych recydywistów, którzy brali udział w buntach. Prokurator Generalny i Minister Sprawiedliwości odpowiadając Rzecznikowi eksponowali szereg trudności, które uzasadniać miały długotrwałość i znikome efekty prowadzonych śledztw i postępowań dyscyplinarnych. Natomiast Prokurator Wojewódzki w Białymstoku - przysłał po prostu akty oskarżenia (RPO/59468/91/IX), dokonując wszystkich niezbędnych ustaleń w sprawach o pobicie i o niedopełnienie obowiązków nadzoru (czym gdzie indziej w ogóle nawet się nie zajmowano). A więc można było.

b/ Nieumiejętność skoordynowania swych przedsięwzięć z działalnością innych (innego) resortów

Specyficzną formą bezradności w zorganizowaniu własnych działań jest nieumiejętność skoordynowania swych przedsięwzięć z aktywnością innego (czy innych) resortu. Dotyczy to niestety najczęściej spraw szczególnie złożonych i trudnych - bo takie

właśnie znajdują się na pograniczu działania kilku pionów administracji. W większości przypadków każdy z indagowanych wskazuje na "kolegę" i problem nietknięty wraca do r.p.o., dalej nie mając "gospodarza".

Obserwowane w praktyce Rzecznika techniki spychania problemów wymagających współdziałania kilku resortów to:

- przesłanie sprawy "w dół" gdy już tam była i do niczego to nie doprowadziło, ponieważ wymaga koordynacji na szczeblu wyższym, bądź z góry wiadomo, że organ niższy nie ma kompetencji lub środków by problem rozwiązać.

Działanie tego rodzaju występuje na szczeblu Premiera i URM. Rzecznik zetknął się z nim w prowadzonej od czterech lat sprawie gruntów budowlanych przeznaczonych na cele leśne - RPO/17085/88/IV. We wrześniu 1989 r. sprawa ta była już u ówczesnego Prezesa RM, który przesłał ją do resortów. R.p.o. otrzymał w niczym nie zmieniającą sytuacji stanowiska z resortów budownictwa, rolnictwa i ochrony środowiska. Przekazał więc sprawę nowym władzom samorządowym, które zgodnie odpowiedziały, że nie mają środków na wykup nieruchomości zalesionych i wskazywały szereg zasadnych powodów zajęcia się problemem na szczeblu rządowym. R.p.o. ponownie więc wystąpił do Premiera, opisując całą historię załatwiania sprawy. Odpowiedź przyszła od Ministra Budownictwa, który proponuje czekać na nową ustawę. Sprawa wróciła do punktu wyjścia.

Podobnie w sprawie RPO/6994/88/IV dotyczącej ograniczania lub naruszania prawa własności przez regulacje prawne z zakresu gospodarki przestrzennej:

r.p.o. wielokrotnie problem ten poruszał w wystąpieniach generalnych i indywidualnych do Ministra Budownictwa. Ponieważ nie odniosło to skutku (brak odpowiedzi w ogóle lub brak zrozumienia) - wystąpił do Premiera. Otrzymał odpowiedź od Ministra Budownictwa wskazującą na "konieczność kompleksowego podjęcia w uzależnieniu od sytuacji gospodarczej kraju". O sprawie błędów administracji samorządowej (RPO/48344/90/V) była już mowa wyżej; w aspekcie "koordynacyjnym" jest to przykład

działania URM, który zamiast skoordynować działania swego Biura ds Samorządu Terytorialnego z Ministerstwem Budownictwa - przesyła sprawę do tego ostatniego i w efekcie r.p.o. otrzymuje radę poczekania na zmiany prawa mieszkaniowego.

R.p.o. nie bardzo też może liczyć na działania na szczeblu Rady Ministrów w sprawach, które wymagają nawet nie skoordynowania działalności resortów, ale skłonienia ich kierowników do stosowania prawa. W sprawie RPO/59478/90/IV dotyczącej zwrotu bezprawnie przejętych aptek, r.p.o. - po roku korespondowania z Ministrem Zdrowia i otrzymaniu odeń ekscesywnej wykładni prawa - wystąpił do Premiera, obszernie wyjaśniając kwestie prawne i wskazując konieczność jego interwencji. Koło się zamknęło, ponieważ Premier przesłał sprawę znów do Ministra, który dalej zajmuje poprzednie stanowisko. Podobnie gdy Rzecznik zwrócił się w comiesięcznej notatce (RPO/R/51/91) sygnalizując Premierowi nierespektowanie przez Ministra Rolnictwa wykładni dokonanej przez TK (która ma moc ustawy) - otrzymał odpowiedź z URM ograniczającą się w zasadzie do podkreślenia "uwarunkowań społeczno-gospodarczych".

- milczenie jest tradycyjną formą reakcji na wystąpienia r.p.o. do Prezydium Sejmu. Kontakt r.p.o. z Prezydium Sejmu jest jednostronny, co wyraziło się w milczeniu po wniosku o zmianę ustawy wobec niezachowania zasad równości w II turze wyborów prezydenckich (wykluczenie Polaków zamieszkałych za granicą - RPO/70428/90/I), formalnym wniosku Rzecznika o skierowanie do TK stwierdzenia niekonstytucyjności zarządzenia nr 5/91 MON w sprawie poborowych uznanych za jedynych żywicieli rodzin (RPO/73012/91/I), wniosku o zmianę (na tle sygnalizacji TK) ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (RPO/63962/90/I).

Milczeńce zdarza się też Urzędowi Rady Ministrów, gdy sprawa (RPO/70522/91/V) jest trudna, bo dotyczy ubocznych skutków zmian gospodarczych w postaci uwalniania się przedsiębiorstw z zobowiązań z krzywdą dla obywateli (pozbywanie się prowadzo-

nych przedszkoli, rezygnacja z budownictwa mieszkaniowego) i żaden z potencjalnie zainteresowanych resortów nie chce jej prowadzić.

- przeciąganie sprawy mimo obietnicy jej załatwienia, jak w przypadku (RPO/35379/91/VI) Ministerstwa Finansów i URM, które nie potrafią wspólnie rozwiązać problemu ulg w ubezpieczeniu dla inwalidów.
- dorozumiana prośba do r.p.o. aby skoordynował działania adresata z innym resortem, bo zainteresowany nie jest sam w stanie tego zrobić (co miało miejsce np. w sprawie RPO/62660/91/VI między MSZ i Ministrem Finansów w sprawie załatwienia transferu z ZSRR alimentów, emerytur, rent i odszkodowań - w efekcie 24.10.br. r.p.o. wystąpił o podjęcie negocjacji w tej sprawie do Premiera).

Rzecznik zdaje sobie sprawę, iż kwestie zazębiające się o działania kilku resortów są zwykle trudne i złożone, a dodatkowo komplikują je narosłe od lat nieprawidłowości. Bardzo "ludzkie" (z punktu widzenia organu, mniej - od strony zainteresowanych) jest wskazywanie w takich przypadkach na "kolegę". Tym niemniej nie powinny mieć miejsce we współczesnym cywilizowanym państwie sytuacje "białych plam" kompetencyjnych w postaci spraw dotyczących swymi skutkami wiele tysięcy obywateli - do których żaden organ państwowy czy samorządowy nie chce się przyznać. O tym jak wiele zależy tu od chęci i wyobraźni w podejściu do problemu świadczyć może np. reakcja Pełnomocnika Rządu ds Kobiet i Rodziny na wystąpienie r.p.o. (RPO/77492/91/I) dotyczące nierównego traktowania kobiet i mężczyzn. Aresat przekazał przesłane uwagi do Ministerstwa Pracy, zapowiedział działania na rzecz zaznajomienia członków rządu i personelu ministerstw z aktami prawa międzynarodowego (i ich konsekwencjami) dotyczącymi kwestii dyskryminacji kobiet, wystąpił do Premiera z argumentacją w sprawie referendum o zakazie aborcji oraz przekazał Premierowi, Kierownikowi CUP i Ministrowi Finansów informację o przewidywanych skutkach przyjęcia ustawy o ochronie dziecka poczętego (w sferze powinności Pań-

stwa) z prośbą o dokonanie rachunków symulacyjnych ewentualnych obciążeń budżetowych. A warto zauważyć, iż urząd Pełnomocnika był - w momencie odpowiadania Rzecznikowi - dopiero na etapie tworzenia (początek maja br.).

3. OPORTUNIZM DECYZYJNY

Ostatni rok działalności r.p.o. cechował się nasileniem w jego kontaktach z adresatami wniosków zjawiska, które skrótowo określimy tu jako "oportunizm decyzyjny".

Z istoty działania Rzecznika jako organu, który wskazuje na błędy i "nieprawidłowości" działania administracji i stara się skłonić ją do ich naprawienia - wynika swoiste wliczenie w koszty działania różnego rodzaju wybiegów czy mało zasadnych usprawiedliwień, którymi interpelowane organy starają się wyjaśnić zdarzające się im nieprawidłowości, lub przy pomocy których wybronić chcą swój brak aktywności. Choć jest to niewątpliwie naganne - mieści się w marginesie każdej aktywności (o szczególnie drastycznych przejawach tego typu reakcji na wnioski r.p.o. mowa będzie dalej, w punkcie 4). Mówiąc jednak o "oportuniźmie decyzyjnym" wskazać chcemy na upowszechnianie się pewnego syndromu, służącego do oficjalnego wręcz uzasadnienia braku aktywności w rozwiązywaniu istotnych problemów, wchodzących w zakres podstawowych zadań interpelowanych organów. Najbardziej widoczną cechą tego zespołu metod reagowania jest odsuwanie działania na czas przyszły, kiedy to spełnią się jakieś warunki. A więc: zmieni się system prawny, zmienią się "uwarunkowania społeczno-gospodarcze", uspokoją się emocje społeczne, pojawią się środki finansowe itd. Do czasu spełnienia tych warunków w ogóle - zdaniem respondentów (formułowanym mniej lub bardziej bezpośrednio) - nie warto podchodzić do problemu, niemożliwe jest jego załatwienie, nie widzi się dróg rozwiązania lub załagodzenia konfliktowych

sytuacji. Zespół "oportunistyczny" polega więc na wykorzystaniu okoliczności zmian społecznych politycznych i gospodarczych dla usprawiedliwienia braku własnej aktywności "tu i teraz" i przesunięcia jej na bliżej nieokreśloną przyszłość.

a/ "Zapaści" wyborcze

Najłatwiej dostrzegalną - bez wnikania w meritum spraw - wskazówką stanu oczekiwania, w jakim trwa administracja jest występowanie powszechnych "zapaści" w okresach przedwyborczych. R.p.o. obserwował to w ostatnim roku przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi. W okresach tych adresaci wystąpień nie załatwiają spraw, nie odpowiadają na pisma ani na ponaglenia. Odnosi się wrażenie, iż cała ich aktywność zamiera, w oczekiwaniu na wynik wyborów. Jest to zjawisko niezrozumiałe w normalnym państwie, w którym niezależnie od wyniku walki politycznej - administracja funkcjonuje normalnie. Jednocześnie wydaje się ono świadczyć o ogromnej niepewności zarówno własnej sytuacji jak i kontynuacji przyjętego kierunku zmian, a także o niskiej ocenie stabilności systemu prawnego. Oczywiście kontakt obywatela z organami państwa, których działanie dotknięte jest tego rodzaju "spazmami" na tle politycznym i które same mają głębokie poczucie tymczasowości swych działań - jest ogromnie utrudniony.

b/ Oczekiwanie na zmianę ustawy jako pretekst do niedziałania nawet tam, gdzie to możliwe.

W sprawach najbardziej niestety złożonych, w których zaszłości sięgają niejednokrotnie kilkudziesięciu lat - powszechną reakcją na wystąpienia r.p.o. stało się oczekiwanie na zmianę ustawy.

Problem polega na tym, że w wielu przypadkach na podstawie obowiązującego prawa można sprawę załatwić. Wymaga to jednak działań organizatorskich, dokładnego zbadania istniejącego stanu prawnego i faktycznego - co jest niewątpliwie pracą niełatwą i zmusną. Klasycznym przykładem mogą tu być

wystąpienia r.p.o. w sprawach naruszeń prawa własności przez regulacje prawne z zakresu gospodarki przestrzennej (RPO/6994/88/IV, RPO/60076/90/IV), czy problem gruntów budowlanych przeznaczonych na cele leśne (RPO/17085/88/IV). W pierwszej sprawie (od czterech lat, co widać po jej niskim numerze, kierowanej przez r.p.o. na wszystkie możliwe szczeble administracji) powrócono w zasadzie do punktu wyjścia, kiedy to po przekazaniu sprawy Premierowi - ten przesłał ją do **Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa**, którego reakcją było wyrażenie nadziei, że podjęte zmiany legislacyjne i przekształcenia w systemie planowania przestrzennego pozwolą rozwiązać narosłe problemy. Minister nie umiejscowił w czasie przewidywanych zmian. Tenże Minister konsekwentnie odmawia zajęcia się konkretnymi sprawami indywidualnymi związanymi z przeznaczeniem na cele leśne terenów budowlanych bez rekompensaty dla właścicieli (po przekazaniu sprawy do Premiera Minister poinformował, iż w stanie prawnym nic się praktycznie nie zmieniło, trwają różne prace legislacyjne, które - choć nie wiadomo kiedy i z jakim skutkiem się zakończą - zapewne rozwiążą postawione przez r.p.o. problemy).

Z podobnym podejściem r.p.o. spotyka się przy kwestii tzw. gruntów warszawskich (RPO/72975/91/VI), gdzie administracja terenowa pozostawia niezalutwione sprawy realizacji wykupu mieszkań do czasu przyszłej regulacji sprawy gruntów warszawskich. Bez echa pozostają ostrzeżenia r.p.o. kierowane do **Wojewody Warszawskiego** (sygnalizowane **Ministrowi Budownictwa** w styczniu 1991 r.), iż opieszałość administracji powoduje naruszenie terminów z k.p.a. i skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec obywateli.

Generalnie biorąc cały blok spraw związanych z rewindykacjami wszelkiego rodzaju to problem zgodnie "zawieszony" przez resorty do czasu uchwalenia odpowiednich ustaw. Po ponad dwuletnich działaniach Rzecznikowi udało się osiągnąć stan, w którym Rada Ministrów w maju 1990 r. zaleciła zainteresowanym ministrom prowadzenie postępowań w sprawie zwrotu drobnych

zakładów produkcyjnych, zabranych z naruszeniem ówczesznie obowiązujących przepisów oraz informowanie o ich wynikach r.p.o. W ostatnich miesiącach Rzecznik obserwuje zjawisko nieformalnego zawieszania prowadzonych postępowań w oczekiwaniu na ustawę o reprivatyzacji (tak np. w sprawach RPO/59371/90/IV, RPO/80004/91/IV prowadzonych przez Ministerstwo Przemysłu). Wątpliwym rekordzistą jest tu Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, z którym od dwóch prawie lat trwa dyskusja o rewindykację aptek (RPO/59478/90/IV). R.p.o. wielokrotnie występował o weryfikację wadliwych dawnych decyzji o nacjonalizacji aptek przejętych pod przymusowy zarząd państwowy. Ministerstwo początkowo zasłaniało się czekaniem na ustawę prywatyzacyjną, a ostatnio poinformowało, iż nie podziela poglądu Rzecznika, jakoby przejęcie aptek było w świetle ówczesznie obowiązujących przepisów nielegalne. R.p.o. wystąpił do Premiera o spowodowanie zmiany tej ekscesywnej wykładni - niestety Premier przekazał sprawę do Ministra Zdrowia, który nadal podtrzymuje poprzednie stanowisko. Tendencją do nieprawidłowej interpretacji prawa w kwestiach rewindykacyjnych r.p.o. obserwuje w resorcie zdrowia także na przykładzie spraw o zwrot zakładów leczniczych i sanatoriów (niebezpieczny kierunek wykładni przyjęty w sprawie o odszkodowanie za urządzenia i sprzęt w sanatorium w Iwoniczu). W efekcie r.p.o. może na koniec swej kadencji powtórzyć słowa skierowane do Sejmu w marcu 1991 r.: "jesteśmy świadomi ustawicznego mówienia o tych samych sprawach, ciągle od nowa, ciągle na tym samym poziomie, co oznacza beznadziejne powtarzanie "są różne żądania rewindykacyjne, trzeba coś zrobić". To niepokojące zjawisko, powodowane jest w poważnej mierze niechęcią do rozpoczęcia przyzwoitego (to jest żmudnego), profesjonalnego uporządkowania spraw" (Biuletyn RPO - Materiały, Nr 10, str. 116).

c/ Powolywanie się na niemożność faktyczną.

W licznych przypadkach, z którymi styka się r.p.o. adresat wystąpienia (nie mogąc wskazać - choćby najogólniej na jakiś akt prawny, na który czeka, by natychmiast po jego uchwaleniu załatwić sprawę) ucieka się do różnego rodzaju "siły wyższej". Stosunkowo dobrym wyjściem wydaje się być - w mniemaniu administracji - brak środków. Należy przy tym je wyolbrzymić tak, aby robiły odpowiednie wrażenie. Dokładnie tę taktykę zastosowało Ministerstwo Rolnictwa w sprawie nieruchomości przejętej na cele reformy rolnej (RPO/40799/89/IV), kiedy prawnie możliwe było korzystne rozstrzygnięcie dla spadkobiercy. Ograniczono się do najprostszego rozwiązania - odszkodowanie, wyolbrzymiając zresztą jego wysokość. Z racji braku środków - sprawę odłożono do czasu zmian legislacyjnych. Tego rodzaju praktyka jest - w ocenie r.p.o. - regułą działania resortu rolnictwa. Jednak również inne organy i instytucje stosują ją dość powszechnie. Przykładowo: Minister Pracy w odpowiedzi na wystąpienie o raząco niskim (8%) poziomie ustawowych odsetek za nieterminowość świadczeń emerytalno-rentowych (RPO/72509/91/III, RPO/73714/91/III), Prezes Banku PKO (RPO/70264/91/VI) na sugestię waloryzacji premiiowanych bonów oszczędnościowych, emitowanych w 1971 r. czy na zakwestionowanie (RPO/77345/91/VI) ceny, od której liczy się bonifikatę przy przedpłatach na samochody, Prezes PZU (RPO/83642/91/VI, RPO/83459/91/VI) w sprawie waloryzacji rent zakupionych w PZU.

Niekiedy, gdy nie sposób odwołać się do braku środków, pozostają jeszcze "uwarunkowania społeczno-gospodarcze".

Rzecznik od kilku miesięcy przesyła Premierowi comiesięczne notatki; jedna z nich sygnalizowała szczególnie drastyczne - jego zdaniem - naruszenia zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a organami państwa (RPO/R/51/91). Rzecznik poruszył w niej sposób wprowadzenia zmiany cel, nierespektowanie przez Ministerstwo Rolnictwa wykładni TK oraz zaskłanianie się przez MSW opinią ciał społecznych w miej-

sce podjęcia decyzji administracyjnej. R.p.o. nauczony doświadczeniem podkreślił, iż sygnalizowane nieprawidłowości nie wiążą się w żadnej mierze z kwestią braku środków lub potrzebą ich wyasygnowania - a tylko z dotrzymywaniem złożonych obietnic, respektowaniem mocy wiążącej wykładni legalnej, odwagą podejmowania decyzji bez "chowania się" za ciała społeczne. Otrzymała odpowiedź da się sprowadzić do apelu URM do r.p.o. o zrozumienie "uwarunkowań społeczno-gospodarczych". Zdaniem Rzecznika owe uwarunkowania niestety zbyt często służą rozmywaniu odpowiedzialności, unikaniu decyzji, brakowi odpowiedzialności za dane słowo, a w sumie - stają się przykrywką dla koniunkturalnego wiedzenia prawa. Nie może dochodzić do sytuacji, w których obywatel zamiast decyzji administracyjnej z uzasadnieniem otrzymuje jej zamiennik, co zamyka mu tryb odwoławczy (RPO/48344/90/V - w sprawach lokalowych, RPO/77243/91/I - w sprawach związanych ze służbą wojskową), bądź gdy w jego sprawie decyduje nie organ państwowy (MSW, MEN) a ciało społeczne (weryfikacje funkcjonariuszy MO i SB, nauczycieli) - bo takie są "społeczne zapotrzebowania", "oczekiwania lokalne", czy "uwarunkowania". Tak samo, jak po 38 lub 44 latach od bezprawnego wywłaszczenia nieruchomości (RPO/8943/88/IV, RPO/52734/90/IV), czy po ponad 50-ciu latach od "zamrożenia" własności nieruchomości (RPO/60076/90/IV) - ma prawo oczekiwać, iż organ administracji państwowej lub samorządowej znajdzie sposób na rozwiązanie jego problemu, niezależnie od istniejących "uwarunkowań". Niewątpliwie prostsza jest sytuacja administracji, gdy prawo jest dobre, stabilne, społeczeństwo nie oczekuje szybkiego zadośćuczynienia za błędy i niesprawiedliwość minionych ekip władzy, a organy państwa dysponują pieniędzmi czy mieszkaniami. R.p.o. nie przypomina sobie jednak, aby tak komfortowa sytuacja występowała w Polsce. Pozwala mu to wnioskować, iż nie wystąpi ona w dającej się przewidzieć przyszłości - a co za tym idzie, iż oczekiwania w tej mierze adresatów jego wystąpień są nie tyle nawet "pobożnymi życzeniami", ile

oportunistycznymi wybiegami, usprawiedliwiającymi brak aktywności. Istnieje cały wachlarz niewładczych środków działania, możliwych do zastosowania dla rozwiązania wielu z przedstawionych problemów: ugody, zamiana bądź zaproponowanie czegoś w zamian gdy nie można zwrócić utraconej nieruchomości i nie ma środków na odszkodowanie, jednorazowa pomoc. Nie bez znaczenia jest też uczciwe przyznanie się do błędu, wskazanie co zrobiono w konkretnej sprawie i dlaczego skończyło się to niepowodzeniem, wreszcie - choćby przeproszenie. Stosowanie tych środków (szerzej mowa jest o nich w punkcie 4) wymaga jednak pewnych umiejętności profesjonalnych (zastosowanie istniejącego prawa do zmienionych warunków), organizatorskich (określenie granic problemu, wypunktowanie podstawowych kwestii, zewidencjonowanie charakteru i liczby spraw, zrobienie rachunku kosztów) i twórczego podejścia (co można zrobić już, bez czekania na nowe ustawy i środki). I przede wszystkim wymaga dobrej woli, wyobraźni i konsekwencji. Problemem r.p.o. jest niestety sytuacja, w której coraz trudniej mu w tych płaszczyznach znaleźć partnera.

d/ Układanie biegu spraw w sposób najwygodniejszy dla instytucji, a nie dla obywatela.

O tym, że wskazane wyżej zjawiska nie są wydumany domaganiem się rozwiązywania beznadziejnych spraw przy całkowitym braku środków i możliwości, świadczą szczególnie ewidentne przykłady "dostosowywania się" przez adresatów wniosków r.p.o. do warunków zewnętrznych w kierunku wydatkowania minimum wysiłku ze swej strony.

Sąd Najwyższy po wejściu w życie (24.05.1991 r.) ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przekazał właściwym sądom (wojewódzkim lub wojskowym okręgowym) sprawy rehabilitacyjne, w których do tego momentu nie zdołał rozpo-

nać rewizji nadzwyczajnych, złożonych przez Rzecznika. Były to rewizje m.in. z maja (RPO/44385/89/II), sierpnia i września 1990 r. (RPO/32767/90/II, RPO/49052/90/II, RPO/23194/90/II, RPO/38672/90/II).

Ministerstwo Sprawiedliwości sprawę postępowania rehabilitacyjnego wobec kilku osób (RPO/70627/91/II) zamiast załatwić samo lub nawet przesłać do Rzecznika - przesłało do sądu wojewódzkiego, rozdrabniając po drodze i komplikując w ten sposób sytuację zainteresowanych. Komentując działanie Departamentu Sądowego i Notariatu w Ministerstwie - r.p.o. napisał do Ministra: "...muszę z ubolewaniem niestety zauważyć, iż w mojej ocenie stanowisko zajęte przez Departament znamionuje się pewnym rutynowym oportunistycznym. Rozumiem wprawdzie dążenie do przyjęcia w działaniu Pana urzędu pewnych zasad ułatwiających mu pracę (...). ale przecież przyjęte w urzędowaniu zasady o charakterze formalnym nie mogą mieć pierwszeństwa przed zasadami merytorycznej słuszności i postępowania zgodnie z poczuciem sprawiedliwości". Podobne działanie miało też miejsce w sprawie postępowania rehabilitacyjnego (RPO/15237/88/II, RPO/15281/88/II), kiedy po odtworzeniu akt - o co r.p.o. ubiegał się ponad 2 lata - prokuratura przesłała sprawę prokuraturze wojskowej, zamiast sama wystąpić z wnioskiem.

Prokuratura Rejonowa dla Warszawy-Śródmieście po dwukrotnych wystąpieniach i kilkakrotnych monitach w sprawie (RPO/67542/91/II) bezprawnej inwigilacji podejmowanej przez funkcjonariusza Policji - podtrzymała swe lakoniczne stanowisko, iż w postępowaniu policjanta nie dopatrzonego się znamion przestępstwa i nie dało ono podstaw do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Dopiero wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości doprowadziło do stwierdzenia, iż postępowanie w sprawie prowadzone było przez osoby niekompetentne (zobowiązany był osobiście prokurator) i w niewłaściwej formie (było to sui generis zawiadomienie o przestępstwie).

Szczególnie przykra i zaskakująca była dla r.p.o. reakcja Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie w sprawie weryfikacji wszys-

tkich wyroków wydanych na podstawie ustawy epizodycznej z 10.05. 1985 r. o szczególnej odpowiedzialności karnej - ze względu na jej niezmiernie represyjny charakter (RPO/90238/91/II).

Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z odpowiednimi sugestiami typu organizacyjnego, wyrażając gotowość zaangażowania w tę akcję również fachowych pracowników swego Biura.

Rzecznik przekonany był, zwazywszy wcześniejsze pryncypialne oceny prawa minionego okresu, formułowane przez resort, iż natotka pełne zrozumienie dla swej inicjatywy. Niestety propozycja nie spotkała się z większym zainteresowaniem. Minister uznał, że naprawienie krzywd wyrządzonych nadmiernie represyjnym karaniem w latach ubiegłych należy pozostawić własnemu biegowi (rewizje nadzwyczajne, ulaskawienia, amnestie) i stwierdził, że krzywdy te zostały w tym właśnie trybie w znacznej mierze zniwelowane.

Współpraca z Ministerstwem Edukacji Narodowej nasuwa Rzecznikowi obawy, że działania profilaktyczne nie są domeną tego resortu, a werbalna akceptacja krytyki płynącej ze strony r.p.o. spowodowana jest kolejnymi indywidualnymi przypadkami, wskazującymi iż obawy Rzecznika są uzasadnione.

Problem generalnie dotyczy weryfikacji nauczycieli i dyrektorów szkół. R.p.o. dąży, aby nie miała ona charakteru dyskryminacyjnego i odbywała się w poszanowaniu rzetelnych zasad proceduralnych. MEN na przełomie 1990 i 1991 r. na tle indywidualnych spraw (RPO/63065/90/I, RPO/63058/90/I, RPO/65390/90/I) weryfikowania dyrektorów szkół uznał potrzebę przestrzegania właściwego trybu i procedury podejmowania decyzji o odwołaniach i konieczność ich rozpropagowania wśród kuratorów w drodze szkoleń i instruktażu. Niestety szereg indywidualnych spraw nauczycieli (m.in. RPO/77065/91/I, RPO/70306/91/I, RPO/63244/90/I, RPO/78221/91/I, RPO/69469/90/I, RPO/73463/91/III) potwierdza obawy, że brak pracy organizatorskiej resortu doprowadzi do negatywnych następstw. We wskazanych przypadkach Ministerstwo po sygnale od Rzecznika podejmowało działania (poza sprawą RPO/73463/91/III, kiedy odmówiło satysfakcji

moralnej skrzywdzonej nauczycielce wskazując na "kolegę" - Ministerstwo Zdrowia, któremu podlegała szkoła) - jednak nie potrafiło doprowadzić do sytuacji, w których nie powstałyby konflikty tego rodzaju.

Z pola współpracy z MEN ciekawa może być sprawa wyświetlania w szkołach filmu "Niemy krzyk" (RPO/77013/91/I). Odpowiedź - wskazująca na kroki poczynione przez Ministerstwo by zainteresować sprawą Sekretariat Episkopatu - była zaskoczeniem dla r.p.o., który wskazywał, iż film wyświetlany był w szkole podstawowej na lekcji biologii, a nie religii. Na tym przykładzie Rzecznik raz jeszcze podkreślił konieczność wyraźnego instruktażu wobec kuratorów, pisząc iż w przeciwnym wypadku "będziemy mieli zupełny konsens "na górze" i ekscesy "na dole".

Przykładem z innej dziedziny zagubienia się administracji może być też - humorystyczne w sumie - zestawienie stanowisk Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie ekwiwalentu za mienie zabużańskie (RPO/78114/91/IV). Otóż Ministerstwo uznaje, iż za mienie pozostawione na terenie Litwy Wileńskiej ekwiwalent należy się natomiast nie należy się - za pozostawione na terenie Litwy Kowieńskiej. Można przypuszczać, że przyczyną rozróżnienia jest kryterium przynależności do terytorium Polski w chwili wybuchu wojny. Dlaczego jednak Ministerstwo w tej sytuacji uznaje, że za mienie pozostawione w Czerniowcach (w 1939 r. leżących w Rumunii) również należy się ekwiwalent - logicznie wytłumaczyć się nie da.

Działania oportunistyczne wyrażają się też w szukaniu za wszelką cenę "podkładek" usprawiedliwiających podjętą decyzję. W sprawie RPO/90732/91/V Spółdzielnia Mieszkaniowa "Wola" w Warszawie obciążyła jednego z członków dodatkową splatą powołując się na telewizyjne wystąpienie Rzecznika - w którym w rzeczywistości kwestionował on formę, w jakiej spółdziel-

W drugiej sprawie r.p.o. zwrócił się do władz miejskich Piastowa, aby środkami perswazyjnymi - powołując się na tradycje humanitaryzmu i tolerancji, a także na konstytucyjny zapis o równości obywateli - skłonić je do zaprzestania działań przeciwko lokalizacji ośrodka dla nosicieli wirusa HIV i do wyciszenia napięć społecznych powstałych na tym tle. Rada Miejska odpowiedziała, że moralne aspekty jej działania (na co powoływał się Rzecznik) nie wynikają z zasad Konstytucji, ale z treści ślubowania składanego przez radnych, które zobowiązuje ich do reprezentowania woli wyborców, choćby wynikała ona z niewiedzy i egoizmu. W tym przypadku Rzecznik był bezradny, nie mogąc zastosować żadnych środków poza perswazyjnymi. Zdecydował się jedynie - czego nigdy dotychczas nie czynił - zademonstrować swoje poparcie dla sprawy ośrodka spotykając się prywatnie z jego mieszkańcami na wieczorze muzycznym.

Sygnalem z pogranicza obu wyżej wspomnianych kierunków jest reakcja Spółdzielni Pracy w Lubaniu na wystąpienie r.p.o. w sprawie staruszki zamieszkującej w lokalu Spółdzielni (RPO/77487/91/V). W sprawie tej (na obecnym jej etapie) r.p.o. nie wypowiada się co do meritum - chodzi o sposób reakcji: Spółdzielnia, świadoma faktu, że przez ponad trzydzieści lat akceptowała istniejący stan rzeczy (zamieszkiwanie w jej lokalu małżeństwa byłych pracowników, którzy - opiekując się budynkiem - nie płacili czynszu i opłat za świadczenia) nagle wyznaczyła wdowie - staruszce wszystkie opłaty, nie godząc się na sprzedaż mieszkania. Na przesłaną przez r.p.o. skargę i prośbę o jej rozpatrzenie Zarząd napisał, iż "odrzuca skargę w całości". Podstawą argumentacji było stwierdzenie: "Naszym zdaniem jest to skarga starszej pani, która przez 35 lat realnego socjalizmu w naszym kraju miała swoisty przywilej (...) Obecnie w warunkach gospodarki rynkowej i ostrego reżimu oszczędnościowego nie stać spółdzielnię na takie wyjątkowe przywileje i trzeba płacić". Zdaniem Rzecznika reakcja ta jest całkowicie zbędna i nic - poza agresywnością, świadectwem nieznanomości prawa ("odrzuca skargę w całości"), demagogią i właśnie skrajnie utylitarnym podejściem do zachodzą-

nia informowała o obowiązku spłat. Również jeden z zakładów pracy w Tomaszowie Maz. (RPO/33747/90/III) potrzebował na- prowadzenia i moralnego wsparcia ze strony r.p.o. by - czego sam bał się dokonać - załatwić sprawę renty wyrównawczej dla pracownika.

e/ Instrumentalno-oportunistyczny stosunek do prawa.

Zjawiskiem szczególnie niepokojącym r.p.o. jest specy- ficzne przystosowywanie się do zachodzących zmian przez nie- które instytucje i organizacje niepaństwowe. Oportunizm decy- zyjny wyraża się tu przez skrajnie populistyczne i instrumen- talne rozumienie demokracji oraz przez jednostronnie merkan- tylnie podejście do zadań i obowiązków statutowych.

Przykładem pierwszego kierunku mogą być reakcje na wystąpienia r.p.o. w dwóch sprawach: RPO/82701/91/I - Świato-owego Związku Żołnierzy Armii Krajowej i RPO/77941/91/XII - Rady Miejskiej Piastowa.

W pierwszej sprawie chodziło o zastrzeżenia Rzecznika do konstrukcji statutu Związku, która skutecznie eliminowała z jego szeregów grupy osób które, niezależnie od swej AK-owskiej przeszłości i zasług, kiedykolwiek "współpracowały z reżimem PRL" (określenie z odpowiedzi SZZAK - dotyczyło to m.in. człon-ków KBW, PZPR, ZBoWiD). Kierownictwo Związku odmówiło przesłania statutu (Rzecznikowi pryncypialnie wskazano, iż nieistotne jest "wchodzenie w zawilności statutowe") stwierdziło, że "Związek uznaje za słuszną zasadę eliminowanie z szeregów" wskazanych grup, konkludując - na argumenty r.p.o. - że do takich osób nie mają zastosowania Pakty Praw. Sprawa jest otwarta, ponieważ Rzecznik odpowiedział, iż z racji jego obowiązków interesują go właśnie "zawilności statutowe", a podstawową zasadą Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych jest zakaz dyskryminacji świato- pogładowej i politycznej - i ma poważne wątpliwości czy, kierow- nictwo Związku jest kompetentne do decydowania, do kogo się je w Polsce stosuje.

cych zmian - do sprawy nie wnosi. Jest przykładem na usprawiedliwienie własnej bezczynności w przeszłości i nieumiejętności ludzkiego załatwienia sprawy obecnie - byłym reżimem i obecnym systemem. Co ze sprawą nie wydaje się mieć wiele wspólnego.

Przykładami nurtu "merkantylnego" są dwie sprawy z zakresu działania instytucji, których statutowy charakter, cele i zadania nie powinny były dopuścić, by tego rodzaju sprawy w ogóle miały miejsce.

Polski Związek Działkowców zażądał od swego niewidomego członka, by zapłacił on 100 tys. zł jako ekwiwalent za nie odbyty dyżurno nocny (RPO/89620/91/I).

Rzecznik w piśmie do Prezesa Krajowej Rady PZD zakwestionował pobieranie opłat za niewykonane prace społeczne od osoby w ogóle niezdolnej do ich wykonania, a w dodatku - z racji sytuacji materialnej - wspieranej przez Polski Związek Niewidomych.

Polski Czerwony Krzyż - Zarząd Stołeczny zatrudnił siostrę pogotowia (RPO/86947/91/III) na okres próbny. Gdy po jego upływie okazało się, że pracownica jest w ciąży - umowę zawarto na czas określony: do dnia porodu. Rzecznik wskazał, iż tego rodzaju rozwiązanie jest niezgodne z przepisami kodeksu pracy o szczególnej ochronie pracy kobiet ciężarnych, a poza tym nie współgra z humanitarnymi ideałami głoszonymi przez PCK. Należy podkreślić, że wzorowa wręcz była reakcja na wystąpienie r.p.o. Zarządu Głównego PCK: w pełni zgadzając się z uwagami Rzecznika wyjaśniono, że Zarząd Główny dowiedziawszy się o sprawie natychmiast polecił zmienić umowę na czas nieokreślony. Co więcej - rozesłał szczegółowe wytyczne dla Zarządów Wojewódzkich dotyczące humanitarnego rozstrzygnięcia spraw pracowniczych, szczególnie w warunkach zagrożenia bezrobociem. W praktyce Rzecznika jest to rzadki przypadek szybkiej i satysfakcjonującej reakcji, w której adresat z własnej inicjatywy "spiał" sprawę indywidualną z wątkiem generalnym, wyciągając z pojedynczego przypadku wnioski ogólniejszej natury.

Natomiast przy okazji opisywanego przypadku (który Rzecznik omawiał w audycji telewizyjnej) potwierdzeniem obaw o nadmierną "merkantylizację" stosowania prawa była reakcja radcy prawnego jednego z wielkich polskich przedsiębiorstw (RPO/89863/91/XII), który w liście do r.p.o. napisał, że stanowisko Zarządu Społecznego PCK było w pełni zgodne z prawem i zrozumiałe. Rzecznik poradził mu zweryfikowanie własnej praktyki i powściągliwość sądów. Ale jest to dowód na łatwość poddawania się najprostrzym rozwiązaniom uzasadnianym "warunkami gospodarczymi".

4. NIEKONWENCJONALNE ŚRODKI DZIAŁANIA

Od początku swego działania r.p.o. starał się popularyzować stosowanie tzw. niekonwencjonalnych środków działania. Od początku również stykał się w tym zakresie z brakiem elastyczności i wyobraźni w działaniach instytucji państwowych (por. Sprawozdanie R.P.O. za okres I XII 1989 - 30 XI 1990 r., Biuletyn RPO - Materiały, str. 136-137). Stosunkowo często pozytywna decyzja łączy się w tego typu sprawach - bezpośrednio lub pośrednio z przyznaniem pewnych środków finansowych. Jest więc uzasadnione, że w pogarszającej się sytuacji budżetowej organy i instytucje ostrożnie podejmują decyzje związane z wydatkowaniem posiadanych środków. Jednak czasami odmowa sprzeczna jest z elementarnym poczuciem sprawiedliwości i przyzwoitości. Tak, zdaniem r.p.o. ocenić należy sytuację gdy (RPO/73707/91/III) lekarzowi, który przepracował w niepełnym wymiarze godzin 22 lata w kolejowej służbie zdrowia i "dopracował" się w niej II grupy inwalidztwa Minister Transportu odmawia przyznania ulgowych przejazdów i prawa do korzystania z kolejowej służby zdrowia - argumentując, że zainteresowany nie znajduje się w ciężkiej sytuacji materialnej. Podobnie - gdy Minister Sprawiedliwości (RPO/69793/91/III) na wniosek funkcjonariusza, którego w minionym okresie zmuszono ze względów politycznych do "dobrowolnego" zwolnienia się ze służby więziennej na 5 miesięcy przed uzyskaniem prawa do szczególnej emerytury - odpo-

wiada, iż nie było w sprawie "szczególnych okoliczności uniemożliwiających nabycie emerytury dla funkcjonariuszy", a więc nie ma on obowiązku zaliczenia tych pięciu miesięcy człowiekowi, który dziś jest bez stałej pracy. Resort sprawiedliwości również negatywnie odpowiedział na propozycję zrekompensowania bezzasadnego aresztowania człowiekowi, który przesiedział pół roku w więzieniu, tracąc przy tym swój zakład produkcyjny i oszczędności (RPO/70030/90/II). Mimo przedstawienia przez r.p.o. kolejno trzech sugestii zgodnego z prawem załatwienia sprawy - ostatecznie Dyrektor Gabinetu Ministra przysłał odpowiedź, z której niedwuznacznie wynika, że ponieważ resort nie musi (choć mógłby) - to nie załatwi sprawy pozytywnie. Szczególnie znamienne jest w tej sprawie brak poczucia obowiązku do choćby przeproszenia zainteresowanego. Tu zresztą resort jest konsekwentny. W sprawie RPO/70695/91/II, w której r.p.o. kwestionował praktykę dopuszczającą i uznającą za legalną obecność operatora TV filmującego przebieg działań interwencyjnych, jako naruszającą prawo do prywatności - również adresaci wniosku nie wpadli na pomysł złożenia przeprosin.

Niechęć przyznania, iż własne działanie nie było w porządku, a co za tym idzie - przeproszenia zainteresowanego - cechuje też inne resorty. Głośna w prasie była sprawa (RPO/73463/91/III) nauczycielki w szkole pielęgniarstwa, byłej funkcjonariuszki Służby Więziennej. Kiedy okazało się, że ataki na nią są bezpodstawne, a duży udział w zainicjowaniu sprawy miał Kurator Oświaty i Wychowania - MEN odpowiedziało, iż co prawda jest mu bardzo przykro, ale zadośćuczynić zainteresowanej (chodziło przede wszystkim o satysfakcję moralną) powinien Minister Zdrowia, bo szkoły medyczne jemu podlegają. Również w sprawie kontynuacji zmiany (przerwanej w połowie procesu) płci transwestyty (RPO/83826/91/I) po skutecznej interwencji r.p.o. Minister Zdrowia przysłał pismo sugerujące, iż dzieląc co prawda poglądy r.p.o. co do realizacji podmiotowego prawa zainteresowanej "...być może postawił Kierownika Kliniki w L. przed kolejnym moralnym wyborem" między dokonaniem

tej operacji. a uratowaniem życia innego pacjenta - ze względu na niedostatek środków finansowych.

Na przedstawionym tle pozytywnie wyróżnia się podejście resortu obrony narodowej. Generalnie sprawy "nietytowe" rozpatrywane są szybko i załatwiane przyzwoicie do końca, ku satysfakcji zainteresowanych i r.p.o. Przykładem może tu być skarga (RPO/69781/91/I) byłego studenta V roku WAM, wyrzuconego w 1984r. z uczelni ze względu na religijny światopogląd. MON zbadał przyczyny usunięcia ze studiów i potwierdziwszy je: uchylił decyzję o zwolnieniu dyscyplinarnym, zwrócił koszt studiów (do uiszczenia którego zmuszono zwolnionego dyscyplinarnie studenta), mianował zainteresowanego do stopnia podporucznika (co miałoby miejsce gdyby ukończył WAM), a komendant WAM przeprosił zainteresowanego i zaproponował mu powołanie na lekarza wojskowego lub cywilnego nauczyciela akademickiego. Podobnie "proobywatelskie" podejście wyraźnie widoczne jest w sprawie RPO/77534/91/I, w której po 10 miesiącach służby Andrzeja S. uznano za czasowo niezdolnego do służby wojskowej, a następnie po zwolnieniu ze służby zaliczono go do I grupy inwalidów. Mimo nieustalenia związku przyczynowego między odbywaniem służby wojskowej a schorzeniem zainteresowanego - Szef WSW w O. udzielił mu zapomogi w wysokości 5 mln zł, a Biuro Prawne MON zwróciło się do ZUS przedstawiając możliwość interpretacji przepisów ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych w taki sposób, iż możliwe stało się przyznanie Andrzejowi S. renty inwalidy wojskowego.

W przypadku resortu obrony narodowej pozytywnie ocenić należy również umiejętność wyjaśniania spraw bez mnożenia przeszkód biurokratycznych.

W sprawie RPO/67736/91/I Dariusz J. odbywając zasadniczą służbę wojskową uległ wypadkowi, z którego nie sporządzono protokołu przypuszczalnie na skutek tego, że jednostka była w trakcie rozformowywania. Podjęto jednak szereg działań dających podstawę potwierdzenia faktu wypadku, co umożliwiło przyznanie zainteresowanemu odpowiedniego odszkodowania. Warto też zauważyć,

ze z inicjatywy kierownictwa MON przypadek ten omówiono na spotkaniu wojskowych radców prawnych, wskazując na popełnione niedociągnięcia. Jest to jeden z - niestety - rzadkich przypadków, kiedy indywidualna sprawa staje się podstawą wyciągnięcia generalnych wniosków.

Również od resortu obrony narodowej r.p.o. uzyskał zapewnienie pomocy dla osób poszkodowanych działaniem zarządzenia nr 5/MON, na podstawie którego uchylono odroczenia służby wojskowej jedynym żywicielom rodzin (RPO/73012/91/I). Co prawda samo dochodzenie przez resort do decyzji, iż zarządzenie było nielegalne i wszelkie jego skutki winny być uchylone trwało dość długo i wymagało kilkakrotnych wystąpień r.p.o., ale w końcu resort zadeklarował pomoc dla osób, które w wyniku odwołania odroczenia poniosły straty finansowe związane z niewykorzystaniem zaciągniętych kredytów, przerwaniem działalności gospodarczej itp.

Również w kontaktach z resortem spraw wewnętrznych w indywidualnych sprawach daje się zauważyć rozsądne i przyzwoite podejście do problemów ludzkich. I tak w sprawie RPO/69469/91/I, kiedy to negatywnie zweryfikowany były funkcjonariusz SB zwrócił się do r.p.o. o pomoc w utrzymaniu mieszkania funkcyjnego, przytaczając kilka istotnych powodów uzasadniających jego racje - okazało się, że obawy te są nieuzasadnione, ponieważ (co potwierdzono na piśmie) resort nie zamierza mu mieszkania zabrać. Nieco trudniej już było władze tegoż resortu skłonić do zadośćuczynienia skazanemu Zbigniewowi T., o którym funkcjonariusz policji podał w swej notatce nieprawdziwe dane (RPO/69925/91/IX). Przez ponad pół roku sprawa przeszła przez wszystkie ogniwa Policji i dopiero Komendant Główny był w stanie spowodować przeproszenie zainteresowanego za szkalujące go stwierdzenia.

Pozytywnie można również w zakresie działań niekonwencjonalnych wyróżnić Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Tu spraw przekazywanych przez r.p.o. jest bardzo wiele i w tej masie "zwykłych" spraw Rzecznik w większości przypadków spotyka się z pozytywną odpowiedzią: ZUS przeprasza za błędy i opieszałość

swych pracowników (np. RPO/72669/91/III - nieprzyznanie renty wypadkowej i niezauważenie, że należy się renta z ogólnego stanu zdrowia, RPO/23061/91/III - nieprzyznana renta wypadkowa na skutek niedbalości zakładu pracy i opieszałości organu rentowego, RPO/70607/91/III - niewłaściwe wyliczenie i zaniżenie odszkodowania powypadkowego), a także stosunkowo często r.p.o. może liczyć na zrozumienie szczególnie trudnej sytuacji zainteresowanych w przedstawianych sprawach (np. RPO/24091/91/III - przyznanie renty wyjątkowej po 10 latach starań, RPO/67002/91/III - nieudowodniony okres zatrudnienia i brak jakichkolwiek środków do życia u starego, schorowanego człowieka: przyznano świadczenia wyjątkowe, RPO/67629/91/III - 89-letnia kobieta, pracująca przez 30 lat do 1945 r.; brak środków, bezradność: ZUS przyznał świadczenia wyjątkowe i z własnej inicjatywy podwyższył je o dodatek pielęgnacyjny).

Warto zwrócić uwagę, iż wiele z przypadków, w których r.p.o. prosi o działania niekonwencjonalne to sprawy, które nie należą do jego kompetencji, jako że nie dotyczą naruszenia praw obywatelskich. Jak napisał w jednym z wystąpień (RPO/81481/91/XII) Rzecznik "...gdy jednak taka sprawa jest zgłoszona z zawierzeniem swego losu, gdy widać wyjątkowość sytuacji - niepodobna w sposób formalny dokonać tylko przekazania według właściwości". Z założeniem, iż podobne odczucia i pojęcie o swych obowiązkach mają adresaci jego wystąpień - r.p.o. zwraca się do nich licząc na poczucie sprawiedliwości, umiejętność przyznania się do błędu i przeproszenia, czy też czasem - wyrozumiałość. Budujące są reakcje pozytywne, gdy adresat choć "nie musi" - działa. Taką reakcją była, w sprawie z której pochodzi przytoczony cytat, odpowiedź od Burmistrza Sławna o zawarciu ugody między gminą a młodym, zapalonym do działalności gospodarczej człowiekiem, który - choć po 2 tygodniach zrezygnował z wynajmu lokalu, widząc że zbyt optymistycznie ocenił swe możliwości - formalnie powinien był zapłacić 3-miesięczny czynsz, tj. nieuiszczalną dla niego kwotę 60 mln zł z odsetkami. Również w sprawie RPO/71062/91/XII Urząd Miejski w Starachowicach za-

łatwił sprawę refundacji kosztów przewozu na badania kontrolne i naswietlania chorego na nowotwór po pięciu operacjach, znajdującego się w trudnej sytuacji materialnej. Co więcej zainicjowany tą sprawą Wydział Zdrowia UM wystąpił o przyznanie inwalidom I grupy, znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, prawa do korzystania z bezpłatnego transportu pogotowia ratunkowego. Ale bywają też reakcje, z których wieje grozą. W sprawie RPO/47595/90/III Rzecznik wystąpił do dyrektora kopalni "Murcki" o uhonorowanie jednego z pracowników. Zainteresowany, przedstawiciel trzeciego pokolenia rodziny pracującej w tejże kopalni, nie nabył prawa do nagrody jubileuszowej, a odchodząc na emeryturę nie otrzymał (mimo obietnic) żadnej gratyfikacji ani podziękowania. Po kilkumiesięcznym oczekiwaniu r.p.o. poinformowano, iż "uhonorowanie" nastąpiło przez dostarczenie zainteresowanemu zaległego dyplomu i pucharu, których nie odebrał odchodząc na emeryturę oraz... paczki żywnościowej. Powstaje pytanie czy w działaniu takim więcej jest rutyniarstwa czy bezmyślności, a jeśli - to przeciw komu skierowanej?

Warto tu może nadmienić, iż r.p.o. wzywając do działań niekonwencjonalnych - i sam je czasem podejmuje. Przykładem może być sprawa RPO/82932/91/III w której po reportażu telewizyjnym o wielokrotnie okradanej niewidomej kobiecie r.p.o. uzyskał dla niej pomoc finansową z Fundacji Pomocy Ofiarom Przestępstw, a następnie pracownicy Biura dokonali oględzin mieszkania, skontaktowali się z firmą zabezpieczającą mieszkania i doprowadzili do założenia elektronicznego zabezpieczenia domu uszkodzonej i pokrycia jego kosztów.

5. PRZYKŁADY NEGATYWNYCH, BŁEDNYCH REAKCJI

Powyżej zasygnalizowano nowe bądź znacznie silniej występujące w ostatnim roku kadencji negatywne tendencje obserwowane w reakcjach na wystąpienia r.p.o. Nie oznacza to oczywiście, że pozostałe działania, z którymi zetknął się Rzecznik cechuje kompetencja, sprawność i komplementarność. Nie zostały one

szczególnie wyodrębnione ponieważ są kontynuacją (czasem nawet w tych samych sprawach) zjawisk, z którymi Rzecznik walczył w poprzednich latach - praktycznie od początku swej działalności (por. np. Sprawozdanie KPO za okres 1 XII 1989 - 30 XI 1990 r., str. 130-139).

Generalnie łączy je wszystkie dążenie do uniknięcia rozwiązania postawionego problemu: czy poprzez podjęcie działań organizatorsko-kontrolnych w kwestiach ogólniejszej natury, czy - w sprawach indywidualnych - poprzez wydanie konkretnej decyzji.

Różne są przy tym techniki osiągnięcia tego celu i na najbardziej skrajnych przykładach przedstawiam najczęściej stosowane.

a/ Milczenie.

Często spotykana reakcja na najwyższym szczeblu władzy i administracji.

Mimo zapowiedzi zbadania sprawy zmiany w kwietniu 1991 r. z mocą wsteczną (od 1.01.1991 r.) w sposobie spłaty kredytu w spółdzielniach mieszkaniowych i sposobu rozliczeń kapitalizacji odsetek (RPO/78014/91/VI) - Premier i Urząd Rady Ministrów nie odpowiedzieli.

Ten sam problem: naruszenia zasady zaufania w stosunkach między władzą a obywatelem przez zmianę przepisów w odniesieniu do stosunków, które zawiązały się pod rządami poprzedniego prawa poruszał Rzecznik kwestionując zmianę cel bez wprowadzenia przepisów przejściowych dla transakcji będących w toku realizacji (RPO/82460/91/VI). Indagowany w tej sprawie Premier ani URM nie odpowiedzieli. W czerwcu r.p.o. wystąpił do Premiera o rozwiązanie problemu rozliczeń między Skarbem Państwa lub gminą a byłym właścicielem (gdy ten domaga się zwrotu nieruchomości) przed zaakceptowaniem ostatecznego projektu rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego wykonania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. 16 sierpnia rozporządzenie zostało opublikowane i jak dotąd Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi lub uzasadnienia projektu, które taką odpowiedź mogłoby zastąpić.

Z reguły, o czym wspomiano wcześniej, nie udziela odpowiedzi Prezydium Sejmu (RPO/70428/90/I - wykluczenie Polaków zamieszkałych za granicą z II tury wyborów prezydenckich, RPO/63962/90/I - potrzeba zmiany ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego). Szczególnie niepokojącym przykładem jest tu brak reakcji na formalny wniosek r.p.o. o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego sprawy zarządzenia MON odwołującego odroczenia służby wojskowej jedynym żywicielom rodzin (RPO/73012/91/I - wcześniej TK stwierdził brak właściwości Rzecznika do złożenia doń tego wniosku).

Również terenowe organy administracji nie zawsze czują się w obowiązku reagować na przesyłane wnioski. W sprawie (RPO/60076/90/IV) dotyczącej trwającego przez ponad 50 lat "zamrożenia" własności nieruchomości Prezydent Poznania po prostu nie odpowiada na pisma swego zwierzchnika (Ministra Budownictwa), zobligowanego do działania przez Rzecznika. Także w sprawie związanej z brakiem dostatecznego nadzoru budowlanego (RPO/53895/91/V - wielokrotne wykroczenia budowlane popełniane na szkodę wnioskodawcy przez jego sąsiadów) na czterokrotne wystąpienia do władz gminy łyski (wójta i Przewodniczącego Rady) r.p.o. nie dostał odpowiedzi.

b/ Różnorodne techniki przeciągania zbadania lub wyjaśnienia sprawy.

Celuje w nich resort gospodarki przestrzennej i budownictwa. Szereg spraw indywidualnych, prowadzonych przez r.p.o. nawet od początku kadencji, jest ciągle przez resort badany, krąży po jego komórkach, spływa do administracji terenowej, wraca - a czas płynie. W sprawie RPO/63108/90/IV (odszkodowanie za nieruchomość przejęta przez władze niemieckie a następnie przez Skarb Państwa) Rzecznik od października 1990 r. do lipca 1991 r. wystosował 2 pisma i 4 monity. Ta sama liczba pism, czas trwania i brak efektu w sprawie RPO/63243/90/IV. W sprawie zajęcia gruntów rolnych na potrzeby budownictwa indywidualnego przez miasto (RPO/27939/88/IV) w lipcu 1990 r. Minister

obiecwał definitywnie odpowiedzieć "w terminie późniejszym". Do listopada 1991 r. - mimo 3 monitów - sprawa nie jest załatwiona. Dochodzi do karygodnych sytuacji, kiedy przeciąganie sprawy i opieszałość administracji powoduje nieodwracalne skutki dla zainteresowanych. W sprawie (RPO/18510/88/IV) osiedla "Piaski" w Olkuszu po 4 latach drażnienia sprawy przez r.p.o. sprawa "przeszła" do właściwości administracji samorządowej, co oznacza zaczęcie jej od początku przy braku środków władczych. W sprawie rozstrzygnięcia obowiązywania przedwojennych parcelacji pod zabudowę letniskową w Wildze (RPO/37700/88/IV) wydawało się, że zapadłe orzeczenie NSA uwzględniające skargę na bezczynność organu wreszcie doprowadzi do rozstrzygnięcia. Jednak w międzyczasie grunt zalesiono i nie może on być przeznaczony pod budownictwa letniskowe. Trwają negocjacje o zamianę działek. Niewiele natomiast można już zapewne zrobić w sprawie (RPO/39828/89/IV) dotyczącej trwającego przez 30 lat "zamrożenia" własności nieruchomości. W czasie ponad dwuletniej walki r.p.o. z administracją o jej rozstrzygnięcie zainteresowany, gdy pojawiła się perspektywa załatwienia sprawy - przestał odpowiadać na pisma.

Resort gospodarki przestrzennej i budownictwa jest również winien Rzecznikowi (a przede wszystkim oczekującym ludziom) załatwienie największej chyba liczby wniosków generalnych: np. w sprawie gruntów budowlanych przeznaczonych na cele leśne (RPO/17085/88/IV), naruszeń prawa własności przez regulacje prawne z zakresu gospodarki przestrzennej (RPO/60076/90/IV), aktualizacji cen za grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gmin oraz wymiaru opłat z tytułu użytkowania wieczystego tych gruntów (RPO/77991/91/IV), wad funkcjonowania systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w warunkach, gdy jest to własne zadanie gmin (RPO/48344/90/V). Niezależnie od "warunków obiektywnych", braku środków i pozostawiania przedstawionych problemów "na styku" kompetencyjnym kilku resortów - właśnie Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa powinno z racji swych zadań najbardziej poczuwać się do bycia gospo-

darzem tych spraw. Niestety - w miejsce działań organizatorskich - Rzecznik styka się w pierwszym rzędzie z wyjaśnieniami typu "uwarunkowania", "brak środków", "gdy będzie nowa ustawa", "problem jest międzyresortowy", "nie mamy środków władczych bo sprawa należy do właściwości organów samorządowych".

W generalnie trudnej współpracy z resortem budownictwa należy jednak odnotować pojawiające się w ostatnich miesiącach akcenty optymistyczne. Rzecznik kilkakrotnie, przy okazji poruszania problemów ogólnych, dołączał listę konkretnych spraw indywidualnych, wskazując od kiedy się ciągną, co i kiedy resort w nich obiecał, ile razy był ponaglany i czego nie dotrzymał. Ostatnio obserwuje się pozytywne efekty tej dydaktyki: resort co pewien czas przesyła "meldunki z placu boju", informujące na jakim etapie znajdują się poszczególne sprawy. Informacje te wskazują zresztą niejednokrotnie, iż dotychczasowe wyjaśnienia były gólosłowne i wykretnie, a dopiero teraz przyciśnięty adresat np. próbuje skompletować akta sprawy (RPO/27939/88/IV).

O tym, iż coś "drgnęło" (choć powoli) w resorcie wydaje się również świadczyć reakcja na wniosek r.p.o. (RPO/66461/91/V, RPO/58971/91/V) w dwóch kwestiach: nierównego traktowania stron w stosunku najmu lokali mieszkalnych (zwrot kaucji wg wartości nominalnej a rozliczenie stopnia zużycia mieszkania wg wartości rewaloryzowanej) oraz lokalizacji w budynkach mieszkalnych stacji transformatorowych. W pierwszej sprawie Minister Budownictwa nadesłał w miarę przekonujące wyjaśnienie, w drugiej - wskazał działania, które podejmie dla rozwiązania problemu.

Drugim po Ministerstwie Budownictwa resortem stosującym taktykę przeciągania spraw jest Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. Jak napisał Rzecznik do Ministra Zdrowia w piśmie z 30.10.1991 r. (RPO/83076/91/I i in.) "resort, którym Pan kieruje, celuje w udzielaniu odpowiedzi z wielomiesięcznym opóźnieniem, po szeregu monitach. Sytuacja taka trwa od wielu lat". Uwagi te dotyczą przede wszystkim generalnego problemu zwrotu aptek (RPO/70274/91/I). Od dawna Rzecznik występuje o rozdzielenie dwóch spraw: reprivatyzacji ustawowej aptek i reprivatyzacji

ze względu na błędne zastosowanie prawa obowiązującego w momencie odbierania własności. Wydawało się już, iż resort zrozumiał różnicę między tymi dwiema sytuacjami, gdy w lipcu (na kolejny monit Rzecznika) odpowiedziano: "jednocześnie Ministerstwo zawiadamia, że ustawa o zwrocie aptek nie została jeszcze przez Sejm RP uchwalona i Ministerstwo nie ma podstaw prawnych do podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie". Te podstawy prawne Rzecznik wskazywał w pismach z lipca, sierpnia, października 1990 r. i stycznia, marca, maja 1991 r. Po roku (28.05.1991 r.) otrzymał wreszcie stanowisko Ministerstwa wskazujące, iż resort posłużył się ekscesywną wykładnią prawa aby nie dokonać zwrotu bezprawnie zabranych aptek. Rzecznik zwrócił się więc w czerwcu do Premiera (RPO/59478/90/IV) o skłonienie podległego mu resortu do zmiany stanowiska i przestrzegania prawa. Niestety Premier sprawę przekazał do Ministra Zdrowia, który podtrzymuje pierwotnie zajęte stanowisko.

Rzecznik rozpatruje podjęcie następnych kroków - problem pozostaje nierozstrzygnięty choć jest jedną z pierwszych spraw rewin-dykacyjnych, jaką Rzecznik się zajął.

Również w zawieszeniu pozostają przekazane Ministrowi Zdrowia sprawy zwrotu zakładu zdrojowego w Solcu (RPO/66524/90/IV) i Zakładu hydropatycznego w Otwocku (RPO/11945/88/IV). Perspektywa ich rozstrzygnięcia nie napawa optymizmem, zważywszy że w sprawie o odszkodowanie za wyposażenie i sprzęt przy zwrocie sanatorium w Iwoniczu (RPO/78027/91/IV) Ministerstwo w odpowiedzi na pozew stwierdziło, iż nastąpiło przedawnienie, ponieważ Skarb Państwa zdążył nabyć nieruchomość przez zasiedzenie już przed wydaniem decyzji unieważniających decyzje z 1952 i 1953 r. o przejęciu zakładu. Zdaniem Rzecznika, podobnie jak w poprzednim wypadku, jest to stanowisko niebezpieczne, wymagające wykładni sądowej.

Jednak resort zdrowia i opieki społecznej przeciąga nie tylko załatwienie spraw trudnych i złożonych. Nie odpowiada też - konkretnie i wyczerpująco - na pytania zupełnie proste, jak np. w sprawie badań prenatalnych: intensywna korespondencja

w tej sprawie od czerwca nie doprowadziła do wyjaśnienia, kto i w jakim trybie ustalił tekst oświadczenia składanego przez lekarza w CZD, dokonującego takich badań (RPO/83076/91/I).

Mimo zrozumienia i pozytywnych reakcji z jakimi Rzecznik styka się w resorcie spraw zagranicznych również tam obserwuje długotrwały brak aktywności w kierowanych sprawach. Niewątpliwie są to sprawy trudne i w wielu przypadkach ich wynik w dużym stopniu jest niezależny od resortu. Jednak trudno uznać za normalne, iż przez półtora roku, po dwóch monitach nie zdołano wyjaśnić sprawy konfiskaty pieniędzy w 1946 r. (RPO/54921/89/I), a od czterech miesięcy nic nie dzieje się w sprawie zaginięcia na Kubie obywatelki polskiej (RPO/83136/91/I).

Również ZUS w wielu przypadkach przeciąga załatwienie sprawy. W wielu sprawach rentowych (RPO/71315/91/III, RPO/63126/91/III, RPO/76669/91/III, RPO/70722/91/III, RPO/16055/91/III) większa wnikliwość i chęć rozwiązania problemu ze strony organów ZUS niewątpliwie skróciłaby okres dochodzenia do ostatecznego rozstrzygnięcia - co dla zainteresowanych, w wielu wypadkach pozostających bez środków do życia, miałyby zasadnicze znaczenie. Jednakże, o czym wspomniano wcześniej, przy bardzo znaczącej liczbie spraw kierowanych do ZUS-u przez r.p.o. i załatwianych sprawnie - przypadki te Rzecznik wlicza w "margines błędu" szczególnie, iż ostatecznie zostały załatwione pozytywnie w sposób satysfakcjonujący (nie tylko finansowo ale i moralnie) osoby zainteresowane.

Na dowód, iż możliwe jest zgoła inne podejście do przedstawionego problemu i rozwiązanie go do końca w sposób kompetentny i odpowiedzialny - chcielibyśmy przedstawić sprawę garaży wzniesionych na gruntach wojskowych ze środków własnych zainteresowanych (RPO/35314/91/VI, RPO/70434/91/VI).

Na przełomie 1989 i 1990 roku r.p.o. wystąpił do Ministra Obrony Narodowej o uregulowanie tej kwestii w sposób analogiczny do zastosowanego na terenach niewojskowych (nieodpłatne zbycie). Po zbadaniu sprawy MON zaakceptował to

rozwiązanie. Gdy w lutym 1991 r. r.p.o. przypomniał o obietnicy - natychmiast otrzymał odpowiedź od Głównego Kwatermistrza WP, który obiecał wydanie do końca I kwartału przepisów o przekazaniu terenów zbędnych wojsku, na których postawione są garaże - administracji rządowej dla uregulowania spraw własności. I rzeczywiście - bez ponagleń, w obiecany terminie Rzecznik otrzymał przyrzeczone wytyczne. A "cywilne" garaże, których sprawę jako zasadniczą zaczęto wcześniej, w sierpniu br. były na etapie pytania prawnego do SN (RPO/83367/91/VI - dla ostatecznego, autorytatywnego wyjaśnienia pewnych aspektów sprawy).

c/ Wskazywanie innego organu jako właściwego do załatwienia sprawy.

Poza tym, iż technikę tę stosują naczelne organy administracji, od których r.p.o. oczekuje koordynacji i prowadzenia sprawy (Premier, URM, ministrowie - przekazując problem "w dół" lub powołując się na inne resorty, które, ich zdaniem byłyby właściwsze - była o tym mowa wyżej), metodę "kolegi" stosują w zasadzie wszyscy adresaci na wszystkich szczeblach. Może to przyjmować postać np. wskazywania zainteresowanemu trybu sądowego dochodzenia jego roszczeń (przy odmownym załatwieniu wniosku o zwrot nieruchomości - RPO/90317/91/IV), nie mającego zastosowania w sprawie wobec odmiennej podstawy prawnej przejęcia nieruchomości. Zaś np. w sprawie RPO/83750/91/V po 13 latach od wydania decyzji organ zobowiązany do zastosowania egzekucyjnych środków dla jej wykonania (Dyrektor Wydziału Urzędu Wojewódzkiego w Płocku) stwierdził, iż w sprawie powstał spór kompetencyjny, który rozstrzygnąć ma SzeF URM. Podobnie w sprawie błędnie wydanego pozwolenia na budowę domu (RPO/77117/91/V) - administracja rządowa i samorządowa województwa płockiego toczą negatywny spór kompetencyjny o to, kto zobowiązany jest do załatwienia sprawy (tzn. dostarczenia

lokalu zamiennego, bo postawiony dom trzeba rozebrać, jako że zbudowany jest na rurociągu).

Stosunkowo często r.p.o. spotyka się z przekazaniem sprawy niższemu organowi, przez co adresat wystąpienia czuje się zwolniony z udzielania odpowiedzi (np. RPO/69676/90/IV kiedy Wojewoda Kielecki scedował sprawę na Wydział Gospodarki Przestrzennej nie bacząc, iż ten przyczynił się do powstania sporu). Kuriozalnym przypadkiem tej techniki jest reakcja Wojewody Krakowskiego, który - sam nie udzielając wyjaśnień - skierował sprawę do wydziałów swojego urzędu, przy czym jeden z nich napisał do Rzecznika by dalszą ewentualną korespondencję w sprawie kierował do jednego z wydziałów Urzędu Miasta.

d/ Załatwianie sprawy "po kawalku".

Od strony Rzecznika wygląda to zgoła jak "wyszarpowanie" po kawalku całościowego rozwiązania problemu. Typowym przykładem może tu być sprawa zaskarżalności do NSA decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji (RPO/72768/91/III). Trwała ona pół roku i składała się z trzech etapów: przedstawienia przez r.p.o. problemu i argumentów prawnych, na co reakcją było zdecydowanie negatywne stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (luty 91), zmiany (z zalem - "w tej sytuacji nie da się utrzymać") stanowiska przez kierownictwo resortu pod wpływem precedensowego orzeczenia NSA (RPO/66871/91/I - maj 91) z wyraźną nadzieją, iż r.p.o. da już spokój sprawie, oraz etap ostatni - gdy Rzecznik działał nadal i poprosił o informację, czy o zmianie stanowiska resortu powiadomiono zainteresowanych i poinformowano komórki kadrowe resortu - i otrzymał satysfakcjonującą informację.

Również sprawa RPO/83203/91/I, która choćby ze względów ludzkich (nie mówiąc już o zdrowym rozsądku i normach prawa międzynarodowego) powinna była być przez MSW załatwiona natychmiast - wymagała kilku wystąpień. Chodziło o trójkę noworodków, z których jeden - z racji 600 gramów wagi, choć

zyl kilka godzin nie został uznany za istotę ludzką (nie wydano aktu urodzenia a więc i aktu zgonu) ponieważ instrukcja MZiOS, MON i MSW z 1962 r. uznaje, że płód ważący do 601 gramów nie jest "zdolny do życia". Początkowe stanowisko resortu nie wnosząc niczego do sprawy indywidualnej, w kwestii ogólnej oscyloowało wokół argumentacji, iż co prawda instrukcja sensu wiele nie ma, ale za to rzadko jest przestrzegana w praktyce. Dopiero wskazanie przez r.p.o. czego oczekiwał przekazując sprawę, doprowadziło do pełnego załatwienia kwestii indywidualnej i ogólnej (sporządzono akty urodzenia i zgonu wszystkich dzieci, przeproszono rodziców, skierowano wytyczne dla właściwych pionów urzędów wojewódzkich, poinformowano o przygotowywanej zmianie aktu prawnego).

Również sprawę odwołania odroczeń służby wojskowej jedynych żywicieli rodzin Ministerstwo Obrony Narodowej załatwiało metodą stopniowego wycofywania się z początkowo zajmowanych pozycji (RPO/73012/91/I). W pierwszym etapie r.p.o. uzyskał uznanie nielegalności zarządzenia nr 5/91 MON - a to zresztą w wyniku zakwestionowania przez NSA i TK zgodności z Konstytucją tego aktu, ponieważ wystąpienia do kierownictwa resortu sygnalizujące problem były bezskuteczne (RPO/73012/91/I z 11.02.91r.). W drugim - wywalczył pełny okres przywracania cofniętych odroczeń. W trzecim wreszcie - i tu pełne uznanie dla kierownictwa resortu, które sprawy załatwić nie musiało, ale bardzo przyzwicie do niej podeszło stosując niekonwencjonalne rozwiązanie - Rzecznik uzyskał zapewnienie o pomocy resortu dla osób poszkodowanych działaniem zarządzenia (pomoc w spłacie kredytów niewykorzystanych efektywnie przez odwołanie odroczenia względem kredytobiorcy itp.).

e/ Uparte podtrzymywanie zajetego pierwotnie stanowiska w miejsce sprawdzenia stanu faktycznego lub prawnego.

Reakcje tego rodzaju polegają na obronie "jak lew" specyficznie rozumianego honoru swej instytucji, co w praktyce oznacza

pełną impregnację na przytaczane argumenty z równoległym wydatkowaniem znacznej energii na obronę zajętej pozycji.

Klasyczne przykłady wskazanego podejścia to np. stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie weryfikacji funkcjonariuszy (RPO/66673/90/I). Od grudnia 1990 r. do lipca 1991 r. resort całą uwagę poświęcał na wykazanie, że postępowania kwalifikacyjne były prowadzone prawidłowo, nie miały cech odwetu ani dyskryminacji, a w ogóle - resort nie miał z nimi nic wspólnego bo prowadziły je ciała społeczne (ten brak własnej odpowiedzialności resort również uznał za normalny). W końcu, po półrocznej intensywnej korespondencji przyznano ("między wierszami"), że weryfikacja była świadomą decyzją polityczną ówczesnego kierownictwa UOP i MSW, a Minister - jak napisano - świadomie zrezygnował z jej kontrolowania. O to właśnie Rzecznikowi chodziło od początku: o przyznanie, że działanie było w istocie odpowiedzią na tzw. zapotrzebowanie polityczne i z zasadami postępowania przyjętymi w prawie niewiele miało wspólnego. Zamiast tego przez pół roku udowodniano mu legalność i poprawność przeprowadzonych kwalifikacji.

Również prowadzona przez r.p.o. sprawa (RPO/77129/91/VI, RPO/77928/91/VI) niekomunikatywnego ujęcia zasad obowiązkowego ubezpieczenia budynków wskazuje na bezprzykładny i niezrozumiały upór - tym razem Państwowego Zakładu Ubezpieczeń. Od maja Rzecznik przekonuje, iż rozsyłane druki sugerowały inny termin obowiązywania ubezpieczenia, niż miał miejsce w rzeczywistości (różne były terminy zgłoszenia ubezpieczenia i zapłacenia składki). PZU i Ministerstwo Finansów twierdzą zaś, że wszystko było jasne, padają nawet wyliczenia porównawcze liczb zawartych umów, (które niestety popierają raczej obawy r.p.o.), ostatecznie argumentacja osiągnęła poziom kształtowania świadomości społecznej w dziedzinie ubezpieczeń po spustoszeniu dokonanym przez 40 lat socjalizmu. Gdyby zaś drobna część tej energii włożona została w opracowanie i rozpropagowanie jasnych i zrozumiałych dla klientów nowych zasad ubezpieczeń - Rzecznik byłby w pełni usatysfakcjonowany, a sprawa dawno zakończona.

A przecież właśnie PZU w indywidualnej sprawie (RPO/6632/91/VI) odmowy wypłacenia odszkodowania za uszkodzenie samochodu przez jadącego motorowerem nieletniego - natychmiast skorygowało swą decyzję i mimo umorzenia postępowania karnego (nieletni sprawca) Oddział Okręgowy zlecił swemu Inspektoratowi relikwidację szkody i wypłatę odszkodowania wraz z należnymi za zwłokę odsetkami.

Również ZUS-owi zdarza się uporczywe a niezasadne bronienie raz zajętego stanowiska. W sprawie RPO/71315/90/III przez 7 miesięcy Rzecznik udowadniał tej instytucji fakty oczywiste: że pismo od zakładu pracy ZUS dostał w sierpniu, a nie w październiku. Dopiero przesłane kserokopie skłoniły ZUS do sprawdzenia u siebie wpływu korespondencji i zakończyły dyskusję o faktach.

Innym przykładem, tym razem formalistycznego podejścia do sprawy spowodowanego niechęcią przyznania się do błędu i podtrzymywaniem ewidentnie błędnego stanowiska, może być reakcja Ministerstwa Kultury i Sztuki w sprawie RPO/51669/90/I. Ministerstwo odmówiło wydania zaświadczenia o pracy mimo iż miało obowiązek to zrobić. W trakcie wyjaśniania sprawy nastąpiły zmiany kompetencyjne i obecnie Ministerstwo już tego obowiązku nie ma. Skwapliwie więc korzysta z sytuacji, że "nie musi" (choć "może") i nadal odmawia wydania zaświadczenia. I znowu ileś energii wydatkowano dla zadośćuczynienia fałszywej ambicji - zamiast szybko i przyzwoicie załatwić sprawę.

f/ Wprowadzanie w błąd.

Czasami ta fałszywa ambicja, chęć "pokazania" Rzecznikowi lub po prostu dążenie do tego by "się wreszcie odczepił" prowadzą do - najdelikatniej określając - wprowadzania go w błąd.

Działania tego rodzaju Rzecznik zaobserwował w następujących sprawach:
resort sprawiedliwości informował (Minister) po wniosku r.p.o.,

że wytypował 2 placówki wychowawcze do przyjmowania nieletnich nosicieli wirusa HIV. Pół roku później przeprowadzona kontrola Rzecznika wykazała, że w istocie (poza wysłaniem pisma) w sprawie nic nie zrobiono.

Również jeden z Prezesów Sądu Wojewódzkiego (RPO/83223/91/II w sprawie o rażąco (4 lata) przewlekłość postępowania rozwodowego zapewnił, że do sprawnego rozstrzygnięcia sprawy zobligował osobiście Prezesa właściwego Sądu Rejonowego, który wyznaczył już termin rozprawy. Dociekliwość Rzecznika wykazała, że termin ten wyznaczono na dzień przed wysłaniem pisma do r.p.o.

Resort przemysłu i handlu wprowadza w błąd nie tak jawnie.

Zobowiązany przez Radę Ministrów (z inicjatywy r.p.o. - w maju 1990 r.) do zwrotu drobnych zakładów produkcyjnych w przekazanych mu sprawach - faktycznie zawiesza postępowania, a nawet próbuje sprzedać w drodze przetargu przedmiotowe zakłady bez informowania właścicieli i Rzecznika (RPO/59371/90/IV).

Resort gospodarki przestrzennej i budownictwa wyraźnie minął się z prawdą np. w sprawach RPO/63243/90/IV, RPO/43437/89/IV, RPO/43439/89/IV, RPO/27939/88/IV. W trzech pierwszych sprawach grupy obywateli z dwóch miast poinformowały Rzecznika, iż straszono je wywłaszczeniem skłaniając do sprzedania nieruchomości na cele potrzeb miasta. R.p.o. przekazał sprawę Prokuratorowi Generalnemu. Minister Budownictwa w lipcu 1991 r. poinformował Rzecznika, że wszystkie sprawy załatwiono jeszcze w 1990 r., a pięć dni później Prokuratora Generalnego - że są one przedmiotem indywidualnych postępowań. W sprawie RPO/27939/88/IV zaś okazało się po prawie trzech latach, że dotychczasowe - twarde i nieustępliwe - stanowisko resortu oparte było na niewiadomych przesłankach, ponieważ w sprawie nie udało się znaleźć akt. Również administracji terenowej nieobca jest sygnalizowana postawa. Burmistrz m. i gm. Jordanów (RPO/62030/90/IV) poinformował Rzecznika o otrzymaniu przez zainteresowaną odszkodowania za nieruchomość rolną, co było zwykłą nieprawdą, zaś np. Urząd Wojewódzki w Łodzi (RPO/30118/90/IV) zawiadomił zainteresowaną, że jej uprawnienie do ekwiwalentu za mienie

zabużańskie wygasło - co było całkowicie sprzeczne z obowiązującą regulacją.

Minister Łączności w sprawie RPO/77093/91/VI pobierania przez Poczte dodatkowych opłat "na rozwój telekomunikacji" za przyznanie lub przeniesienie abonamentu telefonicznego, stwierdził, iż są to "dobrowolne darowizny, w pełni legalne"! R.p.o. skierował więc w tej sprawie wnioski do Urzędu Antymonopolowego (ponieważ PPTT uchylała się od postępowania, r.p.o. zażądał w notatce do Premiera wyciągnięcia wniosków dyscyplinarnych wobec Dyrektora Generalnego. W piśmie z 31 października Minister Łączności zmienił swój poprzedni pogląd stwierdzając "...na podstawie szczegółowej analizy dokumentów (...) iż działania te pozostawały w sprzeczności z przepisami ordynacji telekomunikacyjnej" i informując o działaniach Dyrekcji Generalnej PPTT na rzecz zwrotu wnioskodawcom wniesionych dodatkowych opłat

VI. KONKLUZJE

1. Kryzys ekonomiczny i konsekwencje zwrotu ku gospodarce rynkowej ciąża wyraźnie nad kwestiami ochrony praw obywatelskich.

Na plan pierwszy wysuwa się pogorszenie poziomu życia (zagrożenie dla praw ekonomicznych i społecznych człowieka). Niezależnie od nieuchronnych trudności okresu przejściowego, sytuacje pogarsza tolerowanie niekoniecznych negatywnych następstw ubocznych zmian, niedostateczna gotowość kreowania mechanizmów obronnych, brak rzetelności w posługiwaniu się prawem (tak na etapie tworzenia, jak stosowania), niechęć establishmentu do szybkiej reakcji w wypadku pojawienia się negatywnych, nieprzewidzianych następstw ubocznych zmian legislacyjnych.

W sprawozdaniach z 1988, 1989 i 1990 r. r.p.o. wskazywał, iż do wad polskiej administracji należy:

2. utożsamianie legalizmu działania z rzetelnością konkretnego rozstrzygnięcia indywidualnego ("legalizm biurokratyczny"). Stan ten trwa nadal. Krytykując np. ekscesy w zakresie naruszenia prywatności obywatela (przy interwencji mieszkaniowej policji) r.p.o. spotyka się z reakcją typu: "prawa nie naruszono, bo taka interwencja jest co do zasady dopuszczalna". Tymczasem idzie o to, że konkretne działanie nawet w obrębie prawa, a więc legalne, grzeszy naruszeniem proporcji w zastosowaniu konkretnego środka. Brak zrozumienia różnicy między tym co do zasady legalne, a co przyzwoite i rzetelne in concreto jest powszechne.
3. Poszczególne części aparatu państwowego nie kooperują ze sobą, brak między nimi przepływów informacji i impulsów (brak feed-back). Powoduje to konieczność mozolnego "przepychania" spraw i problemów w wypadkach, gdy wymagane jest współdziałanie różnych urzędów i instytucji. Działanie aparatu cechuje

inercja; poszczególne jego części istnieją same dla siebie. Obywatel u którego się to wszystko zbiega odbiera to jako chaos, godzący w jego żywotne interesy.

4. Uporczywym błędem jest powierzchowne i nieprzemyślane podejmowanie decyzji legislacyjnych bez zastanowienia się choćby nad skutkami ubocznymi i tym, czy działania są rzetelne, czy szanują "reguły gry" wobec obywateli.

Lekceważenie w tym zakresie zawiedzionego zaufania jest - w przekonaniu r.p.o. - jedna z donioślejszych przyczyn upadku zaufania do establishmentu i spadku nastrojów społecznych.

Równie niszczące zaufanie jest zapowiadanie decyzji legislacyjnych później nie realizowanych (np. program mieszkaniowy, rozwiązanie sprawy gruntów warszawskich, rekompensat za mienie zabużańskie, wykorzystywane w celach politycznych deklaracje naprawienia krzywd historycznych). Fatalnymi błędami organizacyjno-legislacyjnymi było obarczone wprowadzenie odpłatności leków, kiedy to nie ukazał się na czas Dziennik Ustaw z aktami wykonawczymi.

Formalną promulgację zastąpiło płatne ogłoszenie Ministra Zdrowia w "Rzeczpospolitej". De iure oznacza to wykonywanie prawa formalnie nie obowiązującego. Wiąże się to z fatalnymi reminiscencjami historycznymi. W rażący sposób narusza rudymenty prawa. R.p.o. pozwala sobie przypomnieć, że w swym (nieuwzględnionym, niestety) wniosku do TK (RPO/63962/90/I - TK W 3/90) prosił bezskutecznie o ustalenie prawnych następstw "faktycznego braku ogłoszenia aktu". Niestety, ta sprawa pozostaje nadal nie rozstrzygnięta, a efektem są zdarzenia takie, jak podane wyżej.

5. Polska nie jest państwem prawa i długo nim nie będzie. Prawo jest ciągle traktowane instrumentalnie, jako narzędzie koniunkturalnej polityki czy polityk. W tej sytuacji prawdziwe wartości prawa - jako spoiwa społecznego, opartego na rzetelnych regułach gry między rządzącymi i rządzonymi - są albo niedostrzegane, albo lekceważone.

Polityzacja prawa jest wciąż obecna - mimo oficjalnego jej odrzucenia. Wiąże się to ze stosunkiem do istniejącego ciągle "dawnego" prawa. Jest ono oczywiście i niesprawne, i nie odpowiada aksjologicznie wymaganiom czasu.

Błędem jest jednakowoż - w miejsce normalnych, prowadzonych w trybie parlamentarnym zmian, a także zamiast zintensyfikowania wysiłków na rzecz naprawę kreatywnego stosowania tego prawa, które mamy - odmawianie mu bytu, jako tworowi nielegitymowanemu. Prawo należy zmieniać. Należy - poprzez odwołanie się do standardów demokratycznego państwa prawnego, pożyczki z orzecznictwa Trybunału Europejskiego, bezpośrednie stosowanie Konstytucji, śmielsze operowanie wykładnią funkcjonalna i systemowa - unowocześnić i oderwać od dawnego skostnienia praktyczne stosowanie prawa, zwłaszcza przez sady.

Nie należy jednak odrzucać samej idei państwa prawa (ponieważ jakoby nie dorodziśmy do niej my lub polskie prawo) - bowiem przy takim nastawieniu nigdy do państwa prawa się nie przybliżymy. Nie należy też kreować przekonania, iż "całe" prawo jest podejrzane, aby - w razie koniunkturalnej potrzeby - mieć na przyszłość niezwiązane ręce w konkretnym wypadku.

Problemem obecnie jest nie tyle stosowanie dawnego prawa, co jakoby ma rodzić katastrofalne skutki. Wspomniane wyżej, bardziej kreatywne podejście do prawa przez tych, którzy je stosują, oparcie się przy stosowaniu prawa na rzetelnej profesjonalnej wiedzy na temat europejskich standardów prawa (wynikających z praw człowieka) niebezpieczeństwa wiążące się z formalnym obowiązaniem "dawnego prawa" - w poważnej mierze eliminuje. Prawdziwym problemem natomiast, ciągle nierozwiązanym, jest odpowiedź na pytanie o ile i jak dalece ma się tolerować skutki istnienia w przeszłości prawa niezgodnego z prawami człowieka.

A jest to niezwykle szeroki wachlarz zagadnień: od reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu, poprzez sankcje majątkowe stosowane wobec obywateli polskich niepolskiego pochodzenia, odbieranie własności w najrozmaitszych formach quasi - legalnych i na podstawie nielegalnych praktyk, służbę wojskową w kopalniach, nader

restryktywną politykę karną itd, itd. Wszędzie na świecie do łagodzenia tego rodzaju niesprawiedliwości konieczne są jednak poważne finansowe nakłady. Nadziei na ten sposób rozwiązania problemu w tej chwili brak. Brak, niestety chyba też politycz- nej odwagi, aby to właśnie wyraźnie powiedzieć. Nie jest jednak w tej sytuacji uczciwe tworzenie wrażenia, iż prosty zabieg o charakterze deklaracji intencji "bycia" lub "nie bycia" pań- stwem prawa - rozwiąże wskazany wyżej problem, w rzeczywistości polityczny i ekonomiczny. Bycie "demokratycznym państwem prawa" to honorowanie regul gry właściwych dla nowoczesnych państw europejskich w stosunkach rządzący - rządzeni. Wymaga to, aby były one po pierwsze znane, po drugie stosowane w sposób rzetelny, a nie powierzchowne i hipokryzyjne, co wymaga wiedzy profesjonalnej i wrażliwości w stopniu znacznie przewyższającym polskie standardy legislacyjne, administracyjne i sądowe.

6. Sprawozdanie za 1991 rok dotyczy ostatniego roku pierwszej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

W istniejącej sytuacji należy powtórzyć konkluzję już sformułowaną w latach ubiegłych. Bardziej niż kiedykolwiek należy poło- żyć nacisk na przewycieżanie nihilizmu konstytucyjnego, na upowszechnianie informacji co to znaczy poszanowanie wewnet- rznej moralności i sprawności technicznej prawa, a także znacze- nia rzetelnych procedur. Należy uczyć się standardów europej- skich dotyczących konkretnych typów spraw. Wymaga to długotrwa- łego, żmudnego działania. Nie można tu liczyć na jednorazowy zabieg. Kuracja będzie długotrwała, ponieważ schorzenia mają charakter chroniczny lub są zastarzałe. Pacjent zaś niecierpliwy i ciągle nie przekonany, ani co do rodzaju lekarstw, ani co do kuracji.

Niestety, i 1991 rok ujawnił jednak bardzo wyraźnie uporczywość bledów wiążących się z zastraszająco niskim profesjonalizmem kadr - przede wszystkim administracji.

Tu także w przyszłości będzie trzeba upatrywać głównego źródła naruszania praw obywateli. Przyznanie się zaś do niewiedzy

i prostactwa prawnego bywa trudniejsze, niż przeniesienie sprawy na grunt polityczny. Dlatego też z niepokojem można obserwować w wielu sprawach nadawanie im politycznej rangi tam, gdzie idzie o zasady rzetelnego tworzenia i stosowania prawa, zgodnie z regułami "wewnętrznej moralności" prawa. Ten właśnie zabieg, (w przekonaniu r.p.o. odwracający uwagę od najczęściej spotykanych przyczyn naruszeń prawa i to przyczyn najtrudniejszych do usunięcia) można zaobserwować na przykładzie ustawy rewaloryzacyjnej z 17 października 1991 r.

Mając na uwadze zagrożenia przede wszystkim rozproszonych interesów obywateli, Rzecznik położył nacisk na usuwanie generalnych przeszkód prawnych (wywoływanie wykładni Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego), aby stworzyć roszczeniom indywidualnym, realizowanym indywidualnie przez obywateli - pewniejszą ochronę. Jest to szczególnie ważne wobec zagrożeń dla interesów obywatela jako pracownika, lokatora czy konsumenta.

Dlatego też praca r.p.o. w 1991 r. koncentrowała się na wskazywaniu racjonalnych, znanych ustawodawstwu i praktyce europejskiej, standardów prawa i jego stosowania. Dotyczy to zarówno wystąpień generalnych, jak i sposobu postępowania w sprawach indywidualnych obywateli. Nie interwencja typu "okaż się dobrym wujaszkiem dla mego protegowanego", ale "zachowaj się właściwie wobec obywatela mającego prawo do rzetelnego potraktowania, zgodnie z europejskim wzorem prawa, który polega na tym, a nie na tym" - jest stale dyrektywą działania Rzecznika Praw Obywatelskich.

* * *

A N E K S

1. Wnioski r.p.o. do Trybunału Konstytucyjnego w okresie kadencji.

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Czas oczekiwania	Charakter	Przedmiot wniosku (problematyka)	Orzeczenie
453/88/III	13.01.88	17.08.88	7 mies.	K/U	zakres upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych (emerytury i renty zagraniczne)	umorzenie
L/45/88/I	5.07.88	20.12.88	5 mies.	K/K	zakres kognicji TK: funkcje zlecone Organizacji społecznych (statut i regulamin ZBoWiD)	cz. uwzgl.
L/18/VI	30.09.88	7.06.89	8 mies.	K/K	regulacja instrukcją spraw obywateli - zakres kognicji TK: akty instrukc. (abonamenty telefoniczne)	uwzgl.
12791/88/VI/	5.11.88	18.01.89	2 mies.	K/U	zakres upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych (umowy agencyjne)	umorzenie
12137/88/V	24.10.88	4.10.89	11 mies.	K/U	ochrona własności (mieszkania zakład.)	uwzgl.
32665/88/VI	23.03.89	26.09.89	6 mies.	K/U	równość; zasada zaufania; ciężary finansowe aktem nieustawowym (opłaty lokalne)	uwzgl.
43020/89/III	4.07.89	24.10.89	3 mies.	K/K	dyskryminacja kobiet (emerytury gór.)	uwzgl.
20468/89/III	10.07.89	18.12.89	5 mies.	K/U	akt instrukcyjny sprzeczny z ustawą (pośrednictwo pracy)	umorzenie
33351/89/III	1.08.89	31.05.90	10 mies.	W	(zakładowe systemy wynagradz.)	uwzgl.
4442/89/VII	5.09.89	18.09.90	11 mies.	W	prawo przejściowe - akty instrukcyjne (książeczki mieszkaniowe)	oddalenie
12463/89/VIII	11.09.89	18.09.90	12 mies.	K/U	akt instrukcyjny sprzeczny z ustawą (dodatek wyrównawczy)	umorzenie
21865/88/II	24.09.89	2.05.90	7 mies.	W	(amnestia z 29.09.1989r.)	uwzgl.
20340/88/IV	5.10.89	19.09.90	11 mies.	W	(reforma rolna)	uwzgl.
23050/89/II	26.10.89	4.04.90	5 mies.	W	możliwość "rehabilitacji" przy wykroczeniach	uwzgl.
54684/89/VI	9.11.89	31.12.90	13 mies.	K/K	ochrona własności (obowiązkowe ubezpieczenie komunikacyjne)	umorzenie
19443/89/I	2.12.89	27.11.91	25 mies.	K/U	akt instrukcyjny zgodny z Konstyt. i niezgodny z "macierzysta" ustawa (recepty)	umorzenie ¹⁾
55524/89/IV	7.02.90	19.06.90	4 mies.	K/K	ochrona własności - proporcjonalność ciężarów publicznych (odszkodowania za wywłaszczenia)	uwzgl.
38017/90/VI	20.02.90	3.10.90	7 mies.	K/U, K	ochrona własności (ustawowe ubezp. mienia ruchomego)	umorzenie
59325/90/VI	1.03.90	24.07.90	4 mies.	K/K	ochrona własności, zasada zaufania - brak prawa przejściowego (podatek drogowy - tryb zmiany)	oddalenie
62798/90/VII	11.06.90	31.07.90	1 mies.	W	(pracownicy samorządowi)	bez rozpozn ²⁾

58795/90/VI	19.06.90	19.09.90	3 mies.	K/U	zasada dwuinstancyjności postępow., akt instrukc. naruszający procedurę (tryb odwoławczy w PZU)	umorzenie
43004/90/VI	20.06.90	13.09.90	3 mies.	K/U	akt instrukcyjny - możliwość kreowania uprawnień (przywileje bankowe)	oddalenie
42572/89/IV	30.06.90	31.12.90	6 mies.	K/K	ochrona własności - proporcjonalność ciężarów publicznych (wyłączenia)	umorzenie
31319/89/III	5.07.90	20.11.90	4 mies.	K/U	równość (zatrudnienie za granicą)	umorzenie
63962/90/I	16.07.90	13.02.91	6 mies.	W	przepisy przejściowe, vacatio legis (organy promulgacyjne - opóźnienia)	odm.rozp. ³⁾
63268/90/II	16.07.90	12.09.90	2 mies.	W	(grzywna przy amnestii)	cz.uwzgl.
64142/90/VI	3.08.90	14.11.90	3 mies.	K/U	równość gospodarcza, zakres upoważn. do wydawania aktów wykonawczych (ośrodki szkolenia kierowców)	umorzenie
60038/90/VI	14.08.90	5.02.91	5 mies.	K/K	materia ustawowa - regulacja obciążeń obywateli nie ustawa (opłaty lokalne)	umorzenie
66885/90/I	16.08.90	29.01.91	5 mies.	K/K	instrukcja kształtująca prawa obywat., równość (religia w szkołach)	oddalenie
12/90/VI	20.08.90	4.12.90	3 mies.	K/K	ochrona własności, pacta servanda sunt - zakres ingerencji ustawodawcy (przedpłaty samochodowe)	oddalenie
67161/90/I	28.08.90	29.01.91	5 mies.	K/K	instrukcja kształtująca prawa obywat., równość (religia-niekatolicka)	oddalenie
62965/90/I	10.09.90	15.01.91	4 mies.	K/U	zakres upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (wydawania orzeczeń o dopuszczalności aborcji)	oddalenie
60469/90/III	10.09.90	30.07.91	10 mies.	K/U	dyskryminacja kobiet i mężczyzn (ulgi przejazdowe)	umorzenie
48103/90/IV	12.10.90	20.02.91	4 mies.	W	(sprzedaż nieruchomości PFZ)	oddalenie
69589/90/VI	11.12.90	9.04.91	4 mies.	K/U	równość gospodarcza, kształtowanie aktami wykonawczymi sytuacji obywateli (obrot dewizami - kwalifikacje)	cz.uwzgl.
66477/90/III	5.02.91	25.09.91	7 mies.	W	sprawiedliwość proceduralna, "chowanie się" decydenta za opinią ciała społ. w miejsce samodzielnej decyzji (odwołania dyrektorów szkół)	uwzgl.
18204/90/V	15.02.91	28.05.91	3 mies.	K/K	ochrona własności, proporcjonalność ciężarów (mieszkania dla funkcji UOP i Policji)	uwzgl.
73012/91/I	25.02.91	24.04.91	2 mies.	K/U	stabilność decyzji administracyjnych, niedopuszczalność kształtowania sytuacji obywateli aktami nieustawowymi (jedyni żywiciela - odroczenia)	bez biegu ⁴⁾
63272/90/II	28.02.91	6.11.91	8 mies.	W	pewność prawa (sędziowie - powrót na stanowiska)	uwzgl.

72645/91/III	8.04.91	26.06.91	2 mies.	W	prawa nabyte emerytów - "refleksowe" działanie zmian niezamierzonych (urzędnicy-emeryci: ulgi kolejowe)	uwzgl.
61833/90/VI	7.05.91		nierozpozn.	W	ochrona własności (opłaty za przyłączenie do sieci energetycznej)	nierozpozn.
77398/91/VI	20.05.91	27.10.91	5 mies.	W	(ulgi dla kombatanów)	uwzgl.
78269/91/I	18.06.91	24.09.91	3 mies.	K/K	dystryminacja kobiet (w szkolnictwie wyższym)	uwzgl.
69504/90/III	6.08.91	23.10.91	2 mies.	W	kognicja TK w zakresie wykładni rozporządzeń (ulgi dla administracji służby zdrowia)	odm.rozp.
72768/91/III	4.09.91		nierozpozn.	K/K,P	wniosek (wspólny z Prezesem NSA) precedensowy: kognicja TK w zakresie kontroli zgodności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym - Paktami Praw (Straż Graniczna - sądowe dochodzenie roszczeń)	nierozpozn.
87488/91/I	16.09.91	25.09.91	9 dni	W	(ordynacja wyborcza)	uwzgl.
83823/91/V	26.09.91		nierozpozn.	K/K	ochrona własności, proporcjonalność ciężarów (mieszkania dla funkcji Straży Granicznej)	
90359/91/VI	8.10.91		nierozpozn.	K/U,K	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (zwolnienia od podatku obrotowego samochodów dla inwalidów)	nierozpozn.
75400/90/VI	8.10.91		nierozpozn.	W	zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją, stabilność stosunków ustanowionych ostateczną decyzją administracyjną (garaże)	nierozpozn.
86604/91/VI	17.10.91		nierozpozn.	K/U,K	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (podatek od wzrostu wynagrodzeń)	nierozpozn.
74666/91/III	7.11.91		nierozpozn.	K/K	równość (dodatek za pracę przymusową w emeryturach i rentach rolniczych)	nierozpozn.
90858/91/IV	12.11.91		nierozpozn.	W	zakres rewindykacji (nieruchomości skonfiskowane w okresie zaborów)	nierozpozn.
90180/91/I	13.11.91		nierozpozn.	K/K	dystryminacja obu płci (zasiłek opiekuńczy)	nierozpozn.
91460/91/VI	19.11.91		nierozpozn.	K/K,P	ograniczenie prawa do pracy, sposób zmiany praw nabytych (emerytury)	nierozpozn.

Objaśnienia

1) Postanowieniem TK z dnia 27.10.1991 r. postępowanie umorzono z uwagi na wejście w życie ustawy z 27.09.1991 r. co uczyniło wniosek i postępowanie w sprawie bezprzedmiotowym.

2) Rzecznik cofnął wniosek ze względu na zmianę przepisu.

3) TK postanowił nie ustalać powszechnie obowiązującej wykładni prawa.

4) TK postanowił nie nadawać wnioskowi dalszego biegu ze względu na brak uprawnień Rzecznika do występowania o stwierdzenie zgodności z Konstytucją lub ustawą, aktów normatywnych dotyczących obronności Państwa i Sił Zbrojnych oraz niemożność podjęcia postępowania z własnej inicjatywy.
TK zasygnalizował kwestię Prezydium Sejmu.

Charakter wniosku: K/K - zgodność z Konstytucją,
K/U - zgodność z ustawą,
K/P - zgodność z Paktami Praw Politycznych,
W - wykładnia.

2. Pytania prawne skierowane przez r.p.o. do Sądu Najwyższego w okresie kadencji.

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozstrzyg.	Przedmiot pytania	Wynik rozstrzygnięcia
RPO/L/42/88	16.10.88	24.10.89	zakres obowiązywania art.XIV § 1 pkt 4 Przepisów wprowadzających kodeks karny z 1969 r.	nie uwzględn. 1)
RPO/19993/88/IV	28.11.88	22.06.89	mienie zabużańskie - zakres realizacji prawa do ekwiwalentu i możliwości cesji	uwzględn.co do istoty
RPO/10806/88/IV	13.03.89	8.11.89	udział organizacji społecznych w postępowaniu sądowym w sprawach o ochronę środowiska naturalnego (samorząd mieszkańców - Stara Miłosna)	uwzgl.
RPO/9989/88/V	31.05.89	28.12.89	zabezpieczenie roszczenia przez postanowienie o zakazie zameldowania na pobyt stały	uwzgl.
RPO/55148/89/IV	2.01.90	19.01.90	roszczenia o zwrot dewiz w sytuacjach, gdy roszczenia takie wynikają z czynności prawnych dokonanych bez zezwolenia dewizowego, a rozstrzygane są w warunkach, gdy obrót tej jest już legalny.	uwzgl.
RPO/29342/89/II	9.01.90	24.05.90	świadczenie pieniężne od osoby trzeciej (alimenty - obowiązek przyjęcia)	nie uwzgl.
RPO/52865/89/III	2.02.90	14.12.90	rewaloryzacja rent uzupełniających pobieranych od zakładów pracy	nie uwzgl.
RPO/59656/90/V	27.04.90	28.10.90	wykup mieszkań kwaterunkowych	uwzgl.
RPO/59483/90/IV	4.06.90	24.09.90	cena nieruchomości nabywanej od PFZ (moment określenia)	nie uwzgl.
RPO/40887/90/VI	22.10.90	30.09.91	prawo do abonamentu telefonicznego jako przedmiot podziału majątku wspólnego małżonków	uwzgl.
RPO/1335/88/IV	8.11.90	10.04.91	zakres podmiotowy uprawnień do ekwiwalentu za mienie zabużańskie	uwzgl.
RPO/65538/90/IV	10.12.90	odmowa zadania pytania przez I Prezesa SN	sprzedaż nieruchomości: związanie organów gminy decyzją organu administracji terenowej (cena, obowiązek, zawarcia umowy notarialnej)	odmowa 2)
RPO/48220/90/VI	2.01.91	22.05.91	dopuszczalność jednostronnej zmiany przez banki umów rachunku bankowego	uwzgl.
RPO/72475/91/I	28.01.91	odmowa zadania pytania przez I Prezesa SN	reguły liczenia terminu do złożenia protestu w związku z wyborami prezydenckimi	odmowa 3)
RPO/6955/91/V	4.03.91	odmowa zadania pytania przez I Prezesa SN	dopuszczalność eksmisji przy cofnięciu przydziału mieszkania funkcyjnego w okresie oczekiwania na lokal zamienny	odmowa 4)
RPO/70797/90/III	20.03.91		zakres podmiotowy ustawy o kombatanach /z 24.01.1991 r.)	nierozstrz.
RPO/70351/91/VI	25.04.91		zmiana wysokości renty i ubezpieczenia wypłacanych przez PZU przy zmianie siły nabywczej pieniądza	nierozstrz.
RPO/83367/91/VI	6.08.91		przysługiwanie roszczeń związanych z budową garażu na gruncie spółdzielczym ze środków własnych	nierozstrz.

RPO/72595/91/III	8.10.91	skutki prawne naruszenia przez zakład pracy przepisów o trybie wydawania opinii o pracy	nierozstrz.
RPO/70351/91/VI	21.10.91	zmiana wysokości rent i ubezpieczeń wypłacanych przez PZU przy zmianie siły nabywczej pieniądza ⁵⁾	nierozstrz.
RPO/69504/90/III	19.11.91	prawo do ulg kolejowych pracowników administracyjnych służby zdrowia ⁶⁾	nierozstrz.
RPO/40843/91/VI	26.11.91	brak wskazania w regulaminach bankowych konkretnych okoliczności uzasadniających zmianę (i jej poziom) stopy oprocentowania.	nierozstrzyg.

Uwagi:

- 1) Mimo iż odpowiedź na pytanie prawne zadane przez r.p.o. nie uwzględniała jego sugestii, zawartych w uzasadnieniu - Minister Sprawiedliwości wystąpił z inicjatywą ustawodawczą idącą w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika.
- 2) Odmowę uzasadniono możliwością zlikwidowania uchybień administracji terenowej przez sygnalizację. Praktyka r.p.o. wskazuje, iż nie odnosi to skutku - stąd próba wywołania wiążącej wykładni sił.
- 3) Odmowę uzasadniono przewidywanym uchwaleniem nowej ustawy.
- 4) Odmowę uzasadniono niewielką liczbą spraw rozpatrywanych w tym przedmiocie przez sądy.
- 5) R.p.o. prosi o zadanie pytań I Prezesa SN w kwietniu br. Ponieważ do chwili obecnej nie uzyskał decyzji w kwestii zadania pytania, a zmieniła się ustawa o r.p.o. umożliwiając mu bezpośrednie stawianie pytań, Rzecznik skierował stosowny wniosek do Prezesa Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.
- 6) Sprawa była przedmiotem wniosku o wykładnię skierowanego do TK, który sugerował Rzecznikowi skierowanie problemu do Sądu Najwyższego w drodze pytania prawnego.

3. Rewizje nadzwyczajne złożone przez r.p.o. do Sądu Najwyższego

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji	Wynik
RPO/20/88/IV	11.03.88	13.05.88	C	uwzgl.
RPO/277/88/IV	20.04.88	7.07.88	A	uwzgl.
RPO/4314/88/II	7.06.88	13.07.88	K	uwzgl.
RPO/3880/88/II	5.07.88	17.08.88	K	uwzgl.
RPO/6747/88/III	15.07.88	13.10.88	P	oddalona
RPO/2310/88/IV	19.08.88	7.10.88	C	uwzgl.
RPO/1997/88/IV	25.08.88	5.10.88	C	uwzgl.
RPO/6111/88/IV	30.08.88	18.11.88	A	uwzgl.
RPO/5520/88/III	14.11.88	29.12.88	P	uwzgl.
RPO/20007/88/IV	16.11.88	20.12.88	C	uwzgl.
RPO/685/88/IV	12.12.88	25.01.89	C	uwzgl.
RPO/10180/88/III	15.12.88	3.02.89	P	uwzgl.
RPO/25863/88/VI	27.12.88	13.02.89	C	oddalona
RPO/979/88/II	2.02.89	15.03.89	C	uwzgl.
RPO/32930/88/VI	20.02.89	18.04.89	C	oddalona
RPO/8007/88/II	1.03.89	23.03.89	K	uwzgl.
RPO/21378/88/III	3.09.89	22.03.89	P	uwzgl.
RPO/10806/88/IV	16.03.89	8.05.89	C	uwzgl.
RPO/9563/88/III	3.04.89	17.05.89	A	uwzgl.
RPO/23736/88/I	6.04.89	23.07.89	P	uwzgl.
RPO/13434/88/II	6.04.89	17.05.89	K	uwzgl.
RPO/14616/88/II	17.04.89	14.06.89	K	uwzgl.
RPO/40114/89/III	21.04.89	8.06.89	P	uwzgl.
RPO/13513/88/III	6.05.89	18.07.89	P	oddalona
RPO/41222/89/II	16.05.89	23.06.89	K	uwzgl.
RPO/1409/89/II	29.05.89	26.07.89	K	uwzgl.
RPO/3106/88/IV	5.06.89	27.07.89	C	uwzgl.
RPO/31630/89/III	18.07.89	11.08.89	P	uwzgl.
RPO/47466/89/IV	11.09.89	12.10.89	C	uwzgl.
RPO/43172/89/II	25.10.89	13.12.89	K	uwzgl.
RPO/33614/89/III	4.11.89	29.11.89	P	uwzgl.
RPO/39152/89/III	1.12.89	12.01.90	P	uwzgl.
RPO/41682/89/III	15.12.89	26.01.90	P	oddalona
RPO/7698/89/III	22.12.89	9.02.90	P	uwzgl.
RPO/54309/89/III	3.01.90	23.02.90	C	cz.uwzgl.

RPO/39033/89/II	8.01.90	6.02.90	P	uwzgl.
RPO/41515/89/VI	13.01.90	7.03.90	C	oddalona
RPO/25951/90/II	12.02.90	-	K	zawieszono postępowanie
RPO/25834/90/II	26.02.90	11.05.90	K	uwzgl.
RPO/59280/89/II	2.03.90	11.12.90	K	oddalona
RPO/54557/89/II	16.03.90	27.09.90	K	uwzgl.
RPO/20982/90/II	22.03.90	28.11.90	K	uwzgl.
RPO/48460/90/III	28.03.90	11.05.90	P	uwzgl.
RPO/49642/90/III	6.04.90	22.05.90	P	uwzgl.
RPO/48750/90/III	3.05.90	25.07.90	P	uwzgl.
RPO/59466/90/III	4.05.90	26.09.90	C	oddalona
RPO/59482/90/II	15.05.90	10.08.90	K	uwzgl.
RPO/52255/89/III	17.05.90	27.08.90	P	uwzgl.
RPO/59569/90/II	17.05.90	31.08.90	K	uwzgl.
RPO/54362/90/III	6.06.90	11.10.90	A	oddalona
RPO/59370/90/II	6.06.90	3.10.90	C	uwzgl.
RPO/5941/90/V	6.06.90	18.10.90	A	cz.uwzgl.
RPO/59500/90/II	11.06.90	12.11.90	K	uwzgl.
RPO/44775/90/II	20.06.90	8.10.90	K	uwzgl.
RPO/48260/89/II	6.07.90	11.02.91	K	uwzgl.
RPO/21204/90/II	6.07.90	15.11.90	K	uwzgl.
RPO/60642/90/II	12.07.90	19.12.90	K	uwzgl.
RPO/59846/90/II	17.07.90	11.01.91	K	uwzgl.
RPO/17855/90/III	3.08.90	-	P	rewizja wycofana
RPO/64142/90/VI	6.08.90	13.12.90	A	uwzgl.
RPO/45622/90/III	17.08.90	6.11.90	P	uwzgl.
RPO/27627/90/II	21.08.90	8.10.90	K	uwzgl.
RPO/31693/90/II	21.08.90	11.02.91	K	oddalona
RPO/37311/89/II	27.08.90	12.04.91	K	uwzgl.
RPO/55056/90/I	30.08.90	11.02.91	K	uwzgl.
RPO/50630/90/II	19.09.90	15.02.91	K	uwzgl.
RPO/62686/90/V	26.09.90	13.12.90	A	uwzgl.
RPO/61842/90/III	28.09.90	12.12.90	P	uwzgl.
RPO/62538/90/II	17.10.90	15.04.91	K	uwzgl.
RPO/28012/90/II	22.10.90	15.01.91	C	uwzgl.
RPO/66333/90/II	24.10.90	11.12.90	C	oddalona
RPO/62038/90/II	14.11.90	5.06.91	K	uwzgl.
RPO/19001/90/III	14.11.90	11.01.91	P	uwzgl.

RPO/67598/90/II	23.11.90	8.01.91	K	uwzgl.
RPO/50211/90/III	3.12.90	6.02.91	P	uwzgl.
RPO/64235/90/III	3.12.90	12.02.91	C	oddalona
RPO/60049/90/II	8.01.91	22.03.91	C	oddalona
RPO/66965/90/III	11.01.91	7.03.91	P	uwzgl.
RPO/39719/90/II	16.01.91	19.07.91	K	uwzgl.
RPO/68465/91/II	25.01.91	16.09.91	K	oddalona
RPO/69437/90/III	29.01.91	19.03.91	P	uwzgl.
RPO/69662/91/VI	5.02.91	11.04.91	A	oddalona
RPO/64832/91/II	11.02.91	26.10.91	K	oddalona
RPO/67478/91/VI	21.02.91	10.05.91	C	uwzgl.
RPO/61503/91/II	28.02.91	12.08.91	K	uwzgl.
RPO/66922/90/III	5.03.91	5.04.91	P	oddalona
RPO/69472/91/II	8.03.91	9.05.91	K	uwzgl.
RPO/67727/90/VI	18.03.91	21.05.91	C	uwzgl.
RPO/4021/91/II	25.03.91	12.09.91	K	uwzgl.
RPO/69633/90/III	8.04.91	8.05.91	P	uwzgl.
RPO/72862/91/VI	9.04.91	29.05.91	A	oddalona
RPO/33302/91/III	10.04.91	10.05.91	P	oddalona
RPO/72528/91/V	23.04.91	2.07.91	C	uwzgl.
RPO/70167/91/III	30.04.91	9.07.91	P	uwzgl.
RPO/69848/91/III	23.05.91	27.06.91	P	uwzgl.
RPO/51696/90/III	23.05.91	20.09.91	P	uwzgl.
RPO/72595/91/III	27.05.91	27.06.91	P	uwzgl.
RPO/72830/91/III	31.05.91	9.07.91	P	uwzgl.
RPO/54280/91/III	10.06.91	9.07.91	P	uwzgl.
RPO/73350/91/III	10.06.91	24.07.91	P	uwzgl.
RPO/74480/91/II	9.07.91	nierozstrz.	K	nierozstrz.
RPO/73752/91/III	17.07.91	12.09.91	A	oddalona
RPO/76944/91/II	25.07.91	nierozstrz.	K	nierozstrz.
RPO/83960/91/II	25.07.91	nierozstrz.	K	nierozstrz.
RPO/77477/91/II	31.07.91	25.09.91	P	uwzgl.
RPO/83144/91/VI	12.08.91	nierozstrz.	C	nierozstrz.
RPO/77179/91/II	13.08.91	nierozstrz.	C	nierozstrz.
RPO/65963/91/V	26.08.91	nierozstrz.	C	nierozstrz.
RPO/73124/91/V	7.10.91	nierozstrz.	C	nierozstrz.

RPO/82730/91/II	12.10.91	K	uwzgl.
RPO/89454/91/II	28.10.91	K	uwzgl.
RPO/89240/91/II	30.10.91	K	uwzgl.
RPO/78329/91/II	12.11.91	K	uwzgl.
RPO/70175/91/III	13.11.91	P	uwzgl.

Objaśnienia:

K - rewizja karna
C - rewizja cywilna
A - rewizja administracyjna
P - rewizja w zakresie prawa pracy.

4. Wnioski rehabilitacyjne złożone przez r.p.o. do Sądu Najwyższego (w trybie rewizji nadzwyczajnej oraz - po wejściu w życie ustawy z 23.02.91 - w trybie wniosków rehabilitacyjnych):

Nr sprawy	Data wniosku	Rozpoznanie
RPO/837/88/II	10.03.88	20.07.88 - uwzględniony
RPO/19271/88/II	-	Za pośrednictwem I Prezesa SN do Izby Wojskowej - uwzględniony
RPO/42655/89/II	29.06.89	30.08.89 - uwzględniony
RPO/43470/89/II	27.07.89	20.09.89 - uwzględniony
RPO/42137/89/II	31.10.89	12.01.90 - uwzględniony
RPO/49457/89/II	2.11.89	24.01.90 - uwzględniony
RPO/31733/89/II	22.12.89	24.04.90 - uwzględniony
RPO/44385/89/II	14.05.90	24.06.91 - przekazany wg właściwości
RPO/32767/90/II	27.08.90	25.06.91 - przekazany wg właściwości
RPO/49052/90/II	3.09.90	25.06.91 - -"
RPO/38672/90/II	6.09.90	10.07.91 - -"
RPO/23194/90/II	18.09.90	25.06.91 - -"
RPO/59724/90/II	7.11.90	25.06.91 - -"
RPO/56369/90/II	7.12.90	18.06.91 - -"

RPO/69525/90/II	28.12.90	25.07.91 - przekazany wg właściwości, uwzgl.
RPO/48290/90/II	8.01.91	- " -
RPO/67040/90/II	14.01.91	18.06.91 - przekazana wg. właściwości
RPO/70204/90/II	18.01.91	8.07.91 - " -
RPO/67185/91/II	25.01.91	10.07.91 - " -
RPO/70012/90/II	29.01.91	10.07.91 - " -
RPO/46012/91/II	13.02.91	10.09.91 - " -
RPO/72969/91/II	18.02.91	17.10.91 - " -
RPO/74253/91/II	12.04.91	10.07.91 - " -
RPO/73117/91/II	12.06.91	31.07.91 - " -
RPO/83059/91/II	17.06.91	2.07.91 - " -
RPO/69450/90/II	18.06.91	2.07.91 - " -
RPO/72794/91/II	9.07.91	nierozstrzygnięty
RPO/83478/91/II	9.07.91	nierozstrzygnięty
RPO/23201/91/II	9.07.91	nierozstrzygnięty
RPO/69753/91/II	9.07.91	18.09.91 - uwzgl.
RPO/83269/91/II	20.08.91	nierozstrzygnięty
RPO/26525/91/II	3.09.91	nierozstrzygnięty
RPO/54274/91/II	21.10.91	nierozstrzygnięty