BIULETYN RPO 16

materiały

* Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
za okres 20 XI 1991–12 II 1993

Warszawa 1993

materiały

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

zeszyt nr 16

Biuro RPO prowadzi dwie serie wydawnicze Biuletynu:
* **Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich (Biul. RPO)** – trzy tomy rocznie
* **Biuletyn RPO Materiały (RPO–Mat.)** – nieregularnie, zeszyty numerowane według kolejności ukazywania się

Zeszyt nr 16 zamknięto 3 marca 1993 r.

BIULETYN RPO

materiały

Warszawa 1993 r.

Opracowanie:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Redaktor zeszytu nr 16
Jolanta Lipka

Opracowanie graficzne; projekt okładki: **Jerzy Burski**

Adres Redakcji:
Biuro RPO
00-090 Warszawa, Al. Solidarności 77

Skrót do cytowania:
RPO–MAT. nr 16

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1993

Nakład 2950 + 50 egz.
Objętość ark. wyd. 9,0 ark. druk. 7,5
Papier offset III kl. 70 g.
Oddano do składu w marcu 1993 r.
Podpisano do druku w marcu 1993 r.
Na zlecenie BRPO
wydała Agencja Wydawniczo–Reklamowa „FORMAT–AB".

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Tadeusza Zielińskiego za okres od 20 listopada 1991 r. do 12 lutego 1993 r.*

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) „Rzecznik przedstawia Sejmowi i Senatowi corocznie sprawozdanie ze swojej działalności i uwagi o stanie przestrzegania prawa i wolności obywateli".

Dyspozycja zawarta w art. 19 ust. 2 ustawy o RPO podania sprawozdania do wiadomości publicznej nastąpi w formie publikacji w Biuletynie RPO – Materiały Nr 16/92.

---

*) Sprawozdanie obejmuje okres pierwszego roku kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich Prof. Tadeusza Zielińskiego, tj. od 13 lutego 1992 r. do 12 lutego 1993 r., oraz okres „pełnienia obowiązków" przez poprzedniego Rzecznika – Prof. Ewę Łętowską po upływie kadencji, tj. od 20 listopada 1991 r. do 12 lutego 1992 r.

SPIS TREŚCI

Prof. Tadeusz Zieliński

I. ZASADY OGÓLNE DZIAŁANIA RPO

1. Rzecznik Praw Obywatelskich II kadencji rozpoczął swą działalność w warunkach ustrojowych z gruntu odmiennych od istniejących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o RPO.

Przełomowe znaczenie dla pozycji Rzecznika, mierzonej skutecznością jego działań w obronie praw i wolności obywatelskich, miała nowelizacja Konstytucji z 1952 r., dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. Fundamentalną zmianą jaką wprowadziła ta ustawa, było ukształtowanie ustroju Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich ten przepis rangi konstytucyjnej był i jest niewzruszalną podstawą źródłową wszelkich proobywatelskich poczynań.

Ustawodawca konstytucyjny nadał Państwu Polskiemu postać państwa prawnego już u progu rozpoczynającego się okresu przebudowy systemu prawnego, w znacznej części powstałego w epoce rządów komunistycznych w Polsce. Oznacza to, że według nowego prawa konstytucyjnego Rzeczpospolita Polska jest państwem obowiązanym do przestrzegania zasad państwa prawnego także w okresie reformowania ustroju. Nie wybraliśmy skrajnie odmiennego wariantu przebudowy ustroju Polski na drodze rewolucyjnego odrzucenia prawa pochodzącego z poprzedniej formacji ustrojowej.

To stwierdzenie jest niezmiernie ważne dla zrozumienia wielu moich inicjatyw w minionym, rocznym okresie sprawowania urzędu RPO.

Bywałem atakowany za stanowcze i konsekwentne głoszenie tezy, że podstawą działań na rzecz obywateli są nie tylko prawa uchwalone przez obecny Parlament, lecz także ustawy wcześniejsze, PRL–owskie, jeżeli obecna władza ich nie uchyliła ani nie zmieniła. Otrzymywałem listy świadczące o niezrozumieniu tej prostej prawdy, że o charakterze prawa decyduje jego treść, a nie czas tworzenia i autorzy, zaś treść prawa nie jest wyłącznie wyrazem woli tych, którzy je w dalekiej przeszłości stworzyli, ale że zmienia się wraz z całą naszą kulturą i obyczajami, a po wielu latach nabiera innego sensu w nowej rzeczywistości ustrojowej. Pisałem o tym w „Rzeczpospolitej" jeszcze jako senator w Parlamencie poprzedniej kadencji.

Przykład Konstytucji z 1952 r. jest najlepszym tego dowodem. Sięgałem do niej wielokrotnie. Konstytucja ta pozwalała, z nielicznymi raczej wyjątkami, na skuteczną ochronę praw obywatelskich. Ustawa ta została przecież gruntownie znowelizowana i przez samo jej nieuchylenie po czerwcowych wyborach w 1989 r., a potem po wyłonieniu pierwszego po wojnie niekomunistycznego rządu zachowała moc obowiązującą na równi z innymi aktami ustawowymi, tak samo nie zakwestionowanymi przez nowego prawodawcę.

Po uchwaleniu przez Sejm, w dniu 17 października 1992 r. Ustawy Konstytucyjnej przepisy tamtej Konstytucji, istotne dla realizacji praw i wolności obywatelskich, uzyskały pełną

akceptację obecnego Parlamentu. Uchylając bowiem ową starą konstytucję, z jej fatalną stalinowską metryką, Sejm Rzeczypospolitej utrzymał w mocy zarówno zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1), jak też cały rozdział VIII o prawach i obowiązkach obywateli (art. 67–73).

Odpada więc ostatecznie pretekst do kierowania pod adresem Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutu, że w obronie praw obywateli powołuje się na „stalinowską konstytucję". Dzisiaj tej konstytucji nie ma, a przejęte z niej *in extenso* przepisy o prawach obywatelskich stanowią integralną część „Małej Konstytucji" (art. 77).

Ufam wszelako, że po uchwaleniu przez Sejm belwederskiego projektu Karty Praw i Wolności uzyskam bardziej jeszcze skuteczną podstawę obrony politycznych, społecznych i kulturalnych praw obywateli pod warunkiem jednak, że tekst tego projektu zostanie odpowiednio uzupełniony i zmodyfikowany. Liczę w szczególności na to, iż w „Karcie" tej znajdą się nie tylko gwarancje politycznych praw obywateli, lecz także przepisy zabezpieczające prawa socjalne wszystkich ludzi w Polsce – na miarę wymagań europejskiej wspólnoty i zobowiązań zaciągniętych przez Polskę w ratyfikowanych aktach międzynarodowych. Dostosowanie stanu polskiego prawa do minimalnych przynajmniej standardów europejskich stanowi obowiązek Polski z mocy faktu przyjęcia naszego kraju do Rady Europy.

2. Rozwój prawodawstwa III Rzeczypospolitej w trybie demokratycznych procedur parlamentarnych stanowi niezbity dowód, że z woli reprezentacji Narodu, podstawą życia zbiorowego Polaków jest legalistycznie, a nie rewolucyjnie pojmowany porządek prawny. Na przykładzie Polski sprawdza się spostrzeżenie Gustawa Herlinga–Grudzińskiego, że „nadszedł kres mitu, iż jakakolwiek rewolucja może nas zbliżyć na przełaj do celu, którego osiągnięcie wymaga: po pierwsze – okrężnej i mozolnej drogi wieków, po drugie – jest niemożliwe".

Nie można więc oczekiwać od Rzecznika Praw Obywatelskich, by w imię rewolucyjnych celów, zbaczał z wytyczonej przez prawodawcę legalistycznej drogi. Takie żądania były wobec mojego urzędu zgłaszane przez różne kręgi obywatelskie, a nawet przez niektórych posłów obecnej kadencji. Jedna z posłanek wprost postulowała, abym swym działaniem doprowadził do unicestwienia w Trybunale Konstytucyjnym ustawy z 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży.

Wystąpienie to świadczy bądź to o rażącej nieznajomości prawa (ustawa o Trybunale Konstytucyjnym określa ściśle granice czasowe jurysdykcji tego Trybunału, poza którymi znajdują się akty z tamtego okresu), bądź też o swoistym nihilizmie prawnym, lekceważeniu obowiązującego prawa. A przecież ustawy wiążą nie tylko tych, do których są adresowane, lecz również, a może przede wszystkim tych, którzy te prawa stanowią.

Nie uległem też naciskom wywieranym przez wyznawców poglądu, głoszącego priorytet niepisanego prawa, tzw. *ius* nad ustawami (*leges scriptae*). Nie zamierzam dokonywać jakiejkolwiek selekcji ustaw z dawnego okresu i stosować „słuszne", a pomijać „niesłuszne". Stoję twardo na stanowisku, że w państwie prawnym, jakim jest Polska z mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej, podstawą życia prawnego są przepisy tworzone przez Parlament, czyli ustawy powszechnie obowiązujące i przepisy zawarte w aktach wykonawczych, stanowionych przez Rząd na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, a także rozporządzenia (dekrety) rządowe wydawane z mocą ustawy. Tylko takie rozumienie prawa dostępnego każdemu obywatelowi, zapewnia ludziom pewność ochrony ich interesów przed sądami, urzędami i wszelkimi innymi władzami. Oświadczam, że w dalszym ciągu szanować będę i z

całą stanowczością bronić zamierzam tych wszyskich praw, które nie zostaną w przepisanym trybie konstytucyjnym uchylone. Moim bowiem zadaniem jest czuwać nad nienaruszalnością praw obywatelskich zagwarantowanych przepisami konstytucyjnymi i innymi normami rangi ustawowej, bo taka moja powinność wynika wyraźnie z art. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Oświadczam jednak, że z równą stanowczością, z jaką staram się bronić ustawowych praw wydanych w interesie wszystkich obywateli, osłaniać będę przed dyskryminacją tych, którzy pragną publicznie wyznawać wiarę w prawo objawione i w swym życiu tą wiarą chcą się kierować. Zobowiązuje mnie do tego Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowana przez Polskę Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Głosząc priorytet prawa ustawowego w stosunkach publiczno– i prywatnoprawnych, nie kwestionuję absolutnie prawa obywateli do wiary w naturalny porządek świata oparty na prawie boskim czy prawie natury.

Jednakże zadaniem RPO nie jest wdawanie się w skomplikowane spory filozoficzne, a tym bardziej teologiczne. Dociekania na temat praw natury należą do filozofów prawa i teologów. Wyniki tychże badań mogą być natomiast pomocne w pracach nad poszukiwaniem sprawiedliwych ustaw, a także w orzecznictwie sądowym, bo sędzia musi nieraz odwoływać się w konkretnych sprawach do odwiecznych wzorców przekazywanych w ludzkich sumieniach z pokolenia na pokolenie. Ale do Rzecznika Praw Obywatelskich nie należy udzielanie pierwszeństwa niepisanym normom, w których obowiązywanie wierzą wyznawcy określonych religii, nawet tej, która jest wiarą panującą. Normy etyczne akceptowane pod nazwą objawionych praw natury nie mogą wypierać norm przyjętych przez wspólnotę prawno–obywatelską rządzącą się prawem pozytywnym, stanowionym przez prawodawcę państwowego. Nawiązuję tutaj do kantowskiego rozróżnienia dwóch różnych wspólnot: etyczno–obywatelskiej, która kieruje się etycznym prawem wewnętrznym i owej wspólnoty prawno–obywatelskiej.

Z naciskiem podkreślam, że ochrona praw mniejszości przed narzucaniem jej systemu prawno–naturalnego, akceptowanego przez większość nie oznacza absolutnie, że religijna mniejszość może pod pretekstem poszanowania jej praw – wymagać, aby do jej poglądów dostosowała się katolicka większość. W dotychczasowej wszelako praktyce rzecznikowskiej nie spotkałem się z wyrazami takiej mniejszościowej nietolerancji, zwłaszcza wobec Kościoła RzymskoKatolickiego.

3. Wiele nieporozumień powstało wokół problemu hierarchicznego jakoby podporządkowania, w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno obecnej jak też poprzedniej kadencji, norm moralnych normom prawnym (sprawa Kodeksu etyki lekarskiej). Swoje stanowisko w tej kwestii wyłożyłem – jak sądzę – jasno w artykule pt. „Moralność ponad prawem"? opublikowanym w Rzeczpospolitej oraz w wywiadzie w miesięczniku „Znak", zatytułowanym: „Jako rzecznik bronię litery prawa". Bardzo wyraźnie stwierdziłem, że prawo powinno być zgodne z powszechnie uznawanymi normami moralnymi. Normy takie wyrażają wartości podstawowe, ogólnoludzkie. Natomiast wartości ewangeliczne są wartościami wyższymi, których respektowania prawo od każdego obywatela wymagać nie może pod groźbą sankcji państwowych. Odwołując się w normach prawnych do ostatnio wspomnianych wartości ustawodawca miałby pretekst – jak to zauważa Leszek Kołakowski – do penalizowania wszelkich czynów z nimi niezgodnych.

Popierając wniosek w sprawie Kodeksu etyki lekarskiej w Trybunale Konstytucyjnym nie wdawałem się oczywiście w te rozważania, ale stałem na stanowisku, że normy etyki zawodowej nie mogą stanąć ponad prawem, bo w grę tu wchodził problem moralny odwiecznie sporny, a takim jest niewątpliwie kwestia przerwania ciąży. Moralność określonych grup nie może dominować nad poglądami moralnymi innych. Prawo zaś karne może stawiać obywatelowi wymagania tylko na miarę poglądów moralnych przeciętnego człowieka. W kwestii natomiast wartości ewangelicznych wyłączny głos ma system religijno–moralny, a nie prawny i na jego straży powinni stać duchowni, a nie prokuratorzy.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie należy rozstrzyganie tych dylematów. To zadanie Parlamentu. Dla mnie wiążące jest prawo ustawowe, które Sejm wespół z Senatem RP tworzy, kwestionować mogę natomiast w Trybunale Konstytucyjnym tylko takie ustawy, które pozostają w sprzeczności z normami prawa konstytucyjnego – ustawy z 17 października 1992 r. lub z utrzymanymi w mocy przez tę ustawę normami Konstytucji z 1952 r.

4. Ustawa o RPO nie zawiera upoważnienia dla tego urzędu do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem pozaprawnych norm obyczajowych, zwłaszcza w sferze życia prywatnego obywateli. Rzecznik nie jest stróżem moralności i nie ma prawa do wyrażania publicznie swych opinii w tych sprawach. Art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka przewiduje, że „każdy ma prawo do poszanowania swego życia prywatnego i rodzinnego..." Nie może też Rzecznik występować z apelami, czy publicznymi naganami zachowań, które spotykają się wprawdzie z dezaprobatą purytańskich grup, ale nie godzą w prawa ogółu obywateli.

W sprawie pornografii moje stanowisko było od początku jasne. Nie wypowiadałem nigdy publicznie swych ocen na temat samego zjawiska pornografii, natomiast nie byłem bierny wobec przestępstwa z art. 173 kk dotyczącego rozpowszechniania utworów pornograficznych; wychodziłem z założenia, iż przepisy, które obowiązują, powinny być stosowane. W lipcu 1992 r. zwróciłem się zatem do Dyrektora Departamentu Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy organa prokuratury RP nie zachowują się biernie wobec tego rodzaju czynów. Otrzymałem wyczerpującą informację, że prokuratorzy wszczęli w wielu przypadkach postępowanie dotyczące tych spraw. Na tym moja rola zasadniczo się kończy. Rzecznik nie ma uprawnień prokuratora w postępowaniu karnym, nie można więc od niego wymagać, by pod sankcją uznania go za „kustosza przepisów starego reżimu" ścigał dystrybutorów pism pornograficznych, twórców nieobyczajnych programów itd.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich może dochować wierności ustawom Rzeczypospolitej tylko w warunkach całkowitej apolityczności swego urzędu.

Były próby wciągnięcia Rzecznika w gry polityczne. Rodziła się nieraz u byłego parlamentarzysty, senatora poprzedniej kadencji, pokusa uczestnictwa w polityce tworzonej w klubach parlamentarnych, angażowania się w nią co najmniej pod postacią komentarzy do wydarzeń rozgrywających się na jakże dziś burzliwej scenie politycznej.

Uważam, że udało mi się uniknąć tego niebezpieczeństwa. Wprawdzie bardzo żywo reagowałem w prasie, radiu i w telewizji na wiele zjawisk współczesnego życia publicznego, ale czyniłem to zawsze w aspekcie obrony naruszonych lub zagrożonych praw i wolności obywatelskich.

6. Zasadniczym miernikiem, jaki przyjmuję dla oceny moich działań i którym kieruję się szukając nowych form ochrony praw obywatelskich jest skuteczność. Dlatego też od począt-

ku sprawowania urzędu Rzecznika staram się realizować ideę zapobiegania naruszeniom prawa. Działania profilaktczne wyrażające się w formule „wczesnego ostrzegania" przyniosły pożądane rezultaty w wielu sprawach, które podążały początkowo w złym kierunku, a później, na skutek wystąpień perswazyjnych Rzecznika, ulegały rozwiązaniu zgodnemu z założeniami państwa prawnego.

W działaniach tego rodzaju kryło się na pewno ryzyko ingerencji w politykę państwa, która nie należy do kompetencji ombudsmanów, nawet w formie kontroli nad sprawowaną przez rząd polityką społeczną. Warto jednak przypomnieć, że art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewiduje, iż Rzecznik bada, czy w sprawach o ochronę praw i wolności obywateli nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Oznacza to, że polski ombudsman może występować za pomocą środków określonych w ustawie przeciw naruszeniom praw i wolności obywatelskich również przez takie działałania polityczne państwa, które naruszają zasady sprawiedliwości społecznej. Może też – zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o RPO kierować do właściwych organów wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli. Tego rodzaju wystąpienia wchodzą w zakres szeroko pojętej działalności profilaktycznej Rzecznika zmierzającej do kształtowania porządku prawnego w taki sposób, aby prawa i wolności obywatelskie nie doznawały uszczerbku.

Z tych możliwości skorzystałem w 35 przypadkach, szczególnie w sprawach dotyczących wolności obywatelskich i praw socjalnych obywateli. Występowałem m.in. w sprawie zmiany przepisów o ekstradycji w taki sposób, aby zapewnić sądową kontrolę decyzji ekstradycyjnych. Sugerowałem potrzebę nowelizacji ustawy o obywatelstwie w sposób umożliwiający – przez wprowadzenie instytucji podwójnego obywatelstwa – byłym obywatelom polskim powrót do polskiego obywatelstwa i uzyskanie dzięki temu praw do polskiej opieki konsularnej w takich np. krajach jak b. Jugosławia i b. Związek Radziecki. Wnioskowałem o uzupełnienie projektu ordynacji wyborczej o zapis o tworzeniu obwodów głosowania na polskich statkach.

Występując o podjęcie inicjatywy ustawodawczej sygnalizowałem także potrzebę zmian w ustawie o gospodrce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, konieczność regulacji sprawy tzw. gruntów warszawskich i ekwiwalentów za „mienie zabużańskie". Moje działania w tej grupie spraw wynikały z niewywiązywania się państwa z podjętych w przeszłości zobowiązań i obietnic prawnych poczynionych obywatelom, co podważa zasadę zaufania obywatela do państwa będącą, jak uważam, jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego.

Zasadę tę niejednokrotnie naruszały regulacje, których inspiracją był kryzysowy stan gospodarki kraju i trudności budżetowe. W takich sytuacjach również występowałem o rozważenie podjęcia odpowiednich inicjatyw, m.in. na rzecz zmiany niektórych zasad określania wysokości emerytur i rent, zmiany stawek podatku od nieruchomości i opłat targowych, stawek podatku od spadków i darowizn, gdy przedmiotem jest dom lub mieszkanie zamieszkałe przez spadkobiercę.

Uważałem za swój obowiązek podejmowanie także tych kwestii, gdzie istotą problemu była luka stworzona przez brak regulacji prawnej bądź jej niedostosowanie do gruntownie zmienionych ekonomiczno–socjalnych warunków życia w Polsce w ostatnich latach. Przykładowo można tu wskazać wystąpienia w sprawie sytuacji prawnej najemców mieszkań

zakładowych, pomocy finansowej dla prywatnych właścicieli budynków zajętych przez tzw. kwaterunek, potrzeby uregulowania kwestii dodatków za staż pracy i wydania przepisów wykonawczych określających status funkcjonariuszy Straży Pożarnej. Upominałem się o zrealizowanie rządowej inicjatywy ustawowego uregulowania ochrony roszczeń pracowników niewypłacalnych zakładów pracy. Unormowanie tej niesłychanie ważnej sprawy jest rzeczą nadzwyczaj pilną, bo pozbawienie ludzi wypracowanych przez nich zarobków w najwyższym stopniu obraża poczucie sprawiedliwości.

I wreszcie, przysługujące mi prawo kierowania wniosków o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wykorzystywałem również dla zapewnienia sprawiedliwej ochrony praw obywatelskich osób pozbawionych wolności. Wystąpiłem z sugestią wprowadzenia do Kodeksu postępowania karnego nowego środka zapobiegawczego, polegającego na umieszczaniu w szpitalu psychiatrycznym osób aresztowanych, u których stwierdzono wysokie prawdopodobieństwo zaburzeń psychicznych oraz postulowałem wprowadzenie przepisu pozwalającego na sprawiedliwe dostosowywanie wymiaru zastępczej kary więzienia za niezapłaconą grzywnę do zmieniających się skokowo stawek „zamienników".

7. W okresie sprawozdawczym urząd mój wykorzystywał też ustawowe sposoby eliminowania rozbieżności interpretacyjnych w praktyce. Działania te miały na celu umacnianie pewności prawnej w życiu społecznym i jednostkowym. Obywatel ma „prawo do prawa" jasnego i zrozumiałego, na którym może polegać w urządzaniu sobie życia na dziś, na jutro i na dalszą przyszłość.

W pierwszym roku mojej kadencji rzecznikowskiej złożyłem w Trybunale Konstytucyjnym 7 wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, a w Sądzie Najwyższym 11 wniosków o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości, lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

Najbardziej znaczącą działalnością Rzecznika w sprawach typu generalnego były wnoszone do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności ustaw, bądź innych aktów rangi ustawy, tudzież o uznanie aktów normatywnych niższego rzędu za niezgodne z normami konstytucyjnymi lub aktami ustawodawczymi. W sumie złożyłem w ciągu minionego roku urzędowania na stanowisku RPO 10 tego rodzaju wniosków. Aż 6 oczekuje na rozpoznanie, w tym 4 – ponad 10 miesięcy. 4 wnioski załatwione zostały pozytywnie.

Opinii publicznej najszerzej znane są wnioski dotyczące Kodeksu etyki lekarskiej i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Stopień nagłośnienia tych dwóch spraw wywołuje często jakże błędne wrażenie, iż uwaga Rzecznika koncentrowała się wokół religii w szkołach i uregulowania aborcji. W istocie – o czym świadczy treść pozostałych 8 wniosków – działania RPO dotyczyły kwestii mniej spektakularnych, ale dla codziennego bytu obywateli, ich perspektyw i życiowych szans – decydujących. Przedmiotem wniosków RPO złożonych do Trybunału były bowiem ważne dla tysięcy obywateli kwestie socjalne i gospodarcze: ubezpieczenia społeczne rodzin rolników, zasiłki rodzinne, zaliczanie okresów bezrobocia do uprawnień emerytalno–rentowych, zawieszanie prawa do emerytury i renty, opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci, zmiany zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego, zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej (odebranie uzyskanych koncesji, uniemożliwienie uzyskania kontyngentów importowanych, zmiany ceł).

Wyposażenie Rzecznika Praw Obywatelskich w kompetencję zaskarżania w Trybunale Konstytucyjnym, w interesie obywateli RP, aktów niezgodnych z aktami hierarchicznie nadrzędnymi jest fundamentalną przesłanką skuteczności działania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w naszym kraju. Polski ustawodawca, wzorując się częściowo na skandynawskiej koncepcji ombudsmana stworzył instytucję, która dzięki możliwości kierowania do Trybunału Konstytucyjnego oraz innych podmiotów wystąpień generalnych stoi na straży praw i wolności ogółu obywateli, bądź ich szerszych grup, bo każda pozytywnie załatwiona sprawa generalna daje efekt zwielokrotniony.

Urząd Rzecznika nie jest jednym z biur skarg i zażaleń zajmujących się rozpatrywaniem spraw indywidualnych, często beznadziejnych i należących do innych instytucji. W czasach komunizmu biura takie były fasadą systemu szczycącego się troską o każdą jednostkę z osobna. Szczęśliwie urząd RPO nie stał się także w pierwszym dwuleciu swego istnienia, narzędziem opiekuńczej, despotycznej władzy, przed którą przestrzegał dawno Alexis de Tocqueville. Pisał, iż nowa władza pragnie prowadzić każdego za rękę, sama chce zaspokoić ludzkie potrzeby, czuwać nad losem obywateli, uwolnić ich od trudu myślenia oraz dbałości o własny los, co w końcu zamienia każdy naród w stado onieśmielonych, pracowitych zwierząt, których pasterzem jest rząd.

Stanowczo oponuję przeciw wypowiadanym niekiedy opiniom, iż urząd RPO powinien ewoluować w stronę biura trudniącego się wyłącznie załatwianiem skarg indywidualnych. Jednoroczne doświadczenie pozwoliło mi skonstatować, że spośród ogromnej liczby listów sięgającej w tym okresie 35 tysięcy, blisko 70% dotyczyło spraw tzw. nierzecznikowskich, z pozostałych 30% nie wszystkie nadawały się do pozytywnego załatwienia.

Nie oznacza to bynajmniej, że owa masa listów w sprawach indywidualnych stanowiła bezużyteczny balast w pracy Rzecznika i jego biura. Z listów tych bowiem rodziły się najczęściej wystąpienia generalne, one dawały obraz tragicznie pogarszającej się z dnia na dzień sytuacji materialnej obywateli naszego państwa, w nich odbijały się jak w zwierciadle wszelkie nieprawości, bezduszność urzędów, opieszałość sądów, nieczułość na ludzkie losy. Udźwignąć ciężar tej strasznej biedy, wyzierającej z listów, które płyną, płyną do Rzecznika nieustannie, to wysiłek nie na serce jednego człowieka!

8. W grupie spraw indywidualnych, dotyczących praw jednostkowych istotne z punktu widzenia ochrony obywateli przed najbardziej jaskrawymi wadliwościami orzecznictwa sądowego były rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń sądów. Z tego środka korzystałem stosunkowo rzadko i w zasadzie tylko subsydiarnie, to znaczy wtedy, gdy podanie zainteresowanej strony o rewizję nie zostało pozytywnie załatwione przez Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego), a z akt sprawy wynikało, że prawo obywatelskie zostało naruszone w stopniu uzasadniającym skorzystanie przez Rzecznika z tego wyjątkowego środka. Łącznie wniosłem 40 takich rewizji. Fakt, iż większość z nich została przez Sąd Najwyższy uwzględniona dowodzi, że kompetencja Rzecznika w tym zakresie nie była nadużywana. Okazało się też, że działania samego Ministra Sprawiedliwości nie dają wystarczającej gwarancji usuwania jaskrawych naruszeń prawa, skoro bez ingerencji Rzecznika rażąca obraza przepisów prawa materialnego lub procesowego pozostałaby w szeregu wypadków bez reakcji Sądu Najwyższego.

W okresie sprawozdawczym czyniłem też użytek ze szczególnej kompetencji przyznanej Rzecznikowi Praw Obywatelskich ustawą z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orze-

czeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Wniosłem w interesie takich osób łącznie 6 wniosków do różnych sądów. Połowa z nich została uwzględniona a reszta oczekuje na rozpatrzenie. Te działania na stanowisku RPO miały w moim życiu znaczenie dość niezwykłe, ponieważ w Senacie poprzedniej kadencji uczestniczyłem w powstaniu tej ustawy jako współtwórca jej projektu oraz senator sprawozdawca na posiedzaniach Sejmu. Dzięki szczególnemu zrządzeniu losu było mi dane kontynuować na nowym stanowisku inicjatywę w obronie czci ofiar terroru stalinowskiego.

9. W ramach skrótowego z konieczności sprawozdania nie sposób omówić wszystkich inicjatyw, jakie urząd mój podjął w ciągu minionego roku. Na dwie wszakże nowe sfery działalności tego urzędu pragnę jeszcze zwrócić uwagę.

U schyłku kadencji poprzedniego Rzecznika utworzony został w Biurze RPO Zespół ds. Wojska, który rozwinął w 1992 r. szeroką działalność w zakresie kontroli nad przestrzeganiem praw i wolności żołnierzy, policjantów i Straży Granicznej. Służyły temu celowi systematyczne wizyty w jednostkach lądowych, powietrznych i morskich sił zbrojnych RP. W niektórych wizytach brałem udział osobiście, również poza granicami kraju, odwiedzając polski kontyngent wojskowy w misji pokojowej ONZ w Chorwacji.

Drugi, poszerzony w czasie obecnej kadencji Rzecznika przedmiot działań, to sprawy cudzoziemców. Zgodnie z przepisem art. 18 znowelizowanej w 1991 r. ustawy o RPO zająłem się sprawami cudzoziemców (uchodźcami, osobami pozbawionymi wolności) w zakresie przysługujących im w Polsce praw i wolności.

Zapoczątkowałem wizytami w ambasadach polskich w Madrycie, Zagrzebiu, Wiedniu i Rzymie działalność na rzecz ochrony praw i wolności obywateli polskich przebywających za granicą. Mam zamiar kontynuować inicjatywy w tym kierunku – widzę m.in. potrzebę umożliwienia osobom narodowości polskiej, deportowanym w czasie II wojny światowej przez władze b. ZSRR do Kazachstanu i na Syberię – powrotu do Polski. Sądzę, że istnieją prawne i organizacyjne możliwości przeprowadzenia takiej akcji repatriacyjnej i zamierzam w najbliższym czasie przedstawić propozycje konkretnych rozwiązań Ministrowi Spraw Zagranicznych. Generalnie jednak w tej dziedzinie możliwości Rzecznika są skromne, sprowadzają się bowiem wyłącznie do wystąpień sygnalizujących problemy Polaków za granicą placówkom konsularnym i resortowi spraw zagranicznych bezpośrednio.

W stylu pracy Rzecznika pojawiła się nowa forma proobywatelskiego działania. Odbywam podróże po kraju z wizytami w urzędach, zakładach karnych, poprawczych, szpitalach, domach dziecka, ośrodkach pobytu uchodźców itd. Ze względów finansowych urząd mój nie może sobie pozwolić na ustanowienie pełnomocników terenowych, których powołanie jest ustawowo dopuszczalne (za zgodą Sejmu). Próbuję tę lukę zapełnić osobistym kontaktem z reprezentatywnymi jednostkami terenowymi, mającymi wpływ na realizację praw i wolności obywatelskich.

10. Opinii publicznej jest mało znana mniej spektakularna dziedzina aktywności popularyzatorskiej RPO, która miała jednak doniosłe znaczenie dla edukacji prawnej społeczeństwa. W okresie minionego roku Urząd kontynuował zapoczątkowaną w okresie I kadencji działalność wydawniczą, która polegała na publikowaniu materiałów obejmujących opracowania szczególnie ważnych problemów z punktu widzenia obrony praw i wolności obywatelskich. M.in. ukazał się poradnik RPO pt. „Utracone majątki – zwrot i odszkodowania" oraz mate-

riały obrazujące m.in. problemy: zatrudnienia i polityki społecznej, zatrudnienia osób pozbawionych wolności i ochrony praw rolników w praktyce RPO.

W IV kwartale 1992 r. ukazało się również obszerne opracowanie omawiające praktykę Rzecznika Praw Obywatelskich II kadencji w sprawach dotyczących stosunków między jednostką, kościołem i państwem. W tekście tym wyszczególnione zostały m.in. liczne inicjatywy Rzecznika podjęte w ochronie prawa do praktyk religijnych w środowiskach o ograniczonym kontakcie z otoczeniem (zakładach karnych, jednostkach wojskowych, szpitalach), a także działania na rzecz uregulowania sytuacji prawno–majątkowej organizacji kościelnych.

11. W krótkim stosunkowo czasie po objęciu przeze mnie urzędu RPO, instytucja, którą mam zaszczyt uosabiać, spotkała się z krytyką niektórych parlamentarzystów jako rzekomy relikt schyłkowego okresu komunizmu w Polsce. Paradoksalnym zrządzeniem losu ten zarzut pojawił się dokładnie w czasie, gdy w Wiedniu odbywał się V kongres światowy ombudsmanów, na którym wszyscy bez wyjątku przedstawiciele dwustukilkudziesięciu krajów świata, wcale przecież nie komunistycznych, opowiadali się zgodnie za umacnianiem roli ombudsmanów w państwach demokratycznych oraz za tworzeniem tej instytucji tam, gdzie jej do tej pory nie ma.

Nie czas i miejsce na podejmowanie, przy okazji corocznego sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich, naukowych dysput na temat zasadności funkcjonowania tego urzędu w obecnym kształcie konstytucyjno–ustawowym. Nie sposób jednak przejść do porządku nad nieporozumieniami, jakie wokół instytucji polskiego ombudsmana narastają w związku z wypowiedziami tych polityków, którzy formułując skrajne poglądy, wykazali słabą znajomość ustawowych zasad, określających prawa i obowiązki Rzecznika, jak i praktyki jego działania.

Odwołując się do bogatych doświadczeń mojej poprzedniczki, prof. Ewy Łętowskiej jak też do obserwacji własnych, stwierdzam z pełnym przekonaniem, że urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest szczególnie potrzebny w okresie przekształceń ustrojowych, w czasie budowania nowego systemu prawnego, z gruntu przecież odmiennego od istniejącego w epoce realnego socjalizmu. Pokusa reformowania prawa drogą „na skróty", bagatelizowania praw słusznie nabytych w dawnym ustroju, nieliczenia się ze świadomością wcześniej uformowaną, z trudem dopiero dostosowującą się do praw rynkowych – to zjawiska, na które Rzecznik musi nieustannie zwracać uwagę w trosce, by przejście do nowego systemu ustrojowego odbywało się bez naruszeń zasad demokratycznego państwa prawnego i cierpień obywateli niezdolnych do urządzenia się w nieznanych warunkach.

W tym przejściowym okresie szczególnego nasilenia niedostatku, bezprawia i upadku kultury prawnej odczuwam raczej brak skutecznych środków obrony praw i wolności obywatelskich niż nadmiar kompetencji, jak zarzucają mi niektórzy. Nie jest prawdą, iż Rzecznik Praw Obywatelskich posiada monopol w sprawowaniu funkcji strażnika praw i wolności. Są inne podmioty wyposażone konstytucyjnie w te same, a nawet w szersze jeszcze kompetencje. Jeżeli nie czynią z nich w praktyce użytku, to czy nie jest dziwny postulat organiczenia możliwości Rzecznika z tego powodu, że jest aktywny i poważnie traktuje swoje obowiązki, podczas gdy inni są bierni?

Trzeba też mniej tradycyjnie podejść do kwestii systemu organów kontroli nad przestrzeganiem praw w państwie i nie ulegać zwłaszcza mitowi, że sądowa i prokuratorska kontrola

praworządności zapewnia bez reszty opiekę prawną wszystkim obywatelom. Rzecznik w niczym nie uchybia zasadzie trójpodziału władz, bo sam nie ma uprawnień władczych i w meritum działań władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej się nie wtrąca.

12. Zwracając uwagę na niedostatek środków stojących do dyspozycji RPO w okresie transformacji ustrojowej, nie zapominam jednak, że urząd, który sprawuję, nie może stać na przeszkodzie podejmowanym przez Rząd reformom, często bardzo dla obywateli bolesnym. Obywatele oczekują od Rzecznika skarg w TK na każdą zmianę ustawodawczą uszczuplającą posiadane przez nich prawa (m.in. cofającą zniżki kolejowe, ograniczającą zasadę bezpłatności leków). Zasada ochrony praw nabytych nie jest regułą obowiązującą bezwzględnie, zwłaszcza w okresie zastępowania anachronicznych unormowań prawnych rozwiązaniami nowymi, zgodnymi z założeniami obecnego ustroju. Wspomniana zasada nie rozciąga się na prawa nabyte w przeszłości niesłusznie, niesprawiedliwie oraz na prawa uzyskane w wyniku nieracjonalnych bądź wręcz błędnych decyzji legislacyjnych. Prawodawca nie może wprawdzie powoływać się na „stany wyższej konieczności gospodarczej", znosząc lub ograniczając prawa nabyte, może jednak – stosownie do możliwości ekonomicznych państwa – kształtować zakres uprawnień obywateli na niższym niż poprzednio poziomie, zwłaszcza gdy zachodzi potrzeba usuwania tkwiących w systemie prawnym nieprawidłowości. W każdym jednak razie prawodawca powinien zapewnić obywatelom odpowiednią rekompensatę za utracone prawa nabyte i o to Rzecznik musi stanowczo zabiegać, również przez kwestionowanie zmian degradacyjnych, nie łagodzonych prawami zastępczymi.

13. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich daje niezwykłą wprost okazję do poznania procesów tworzenia, stosowania i wykładni przepisów z zakresu wszystkich działów prawa. W tym urzędzie, jak w żadnym może innym, ujawniają się wszystkie ułomności ustaw tworzonych w niebywałym pośpiechu, bez należytej troski o respektowanie zasad racjonalnego stanowienia prawa. Każdy ustawowy błąd uderza wcześniej czy później w bezbronnego obywatela, obniża prestiż prawa i w końcu – na zasadzie „sprzężenia zwrotnego" mści się na samym ustawodawcy, gdyż ustanowione przezeń złe prawo nie znajduje posłuchu u adresatów, skłania ich do zbiorowych protestów będących często źródłem trudnych do opanowania niepokojów. Zła legislacja jest innymi słowy jednym z czynników patologii życia społecznego.

W prawodawstwie minionego roku uwydatniła się niekorzystna tendencja do nadmiernego posługiwania się przez ustawodawcę tzw. klauzulami generalnymi, tzn. przepisami odsyłającymi do ocen i reguł pozaprawnych. Nadmiar tych klauzul przyczynia się do swoistej erozji prawa i jest źródłem rozbieżności w interpretacji przepisów, których treść jest niejasna i nazbyt ogólna.

W konsekwencji obywatele nie czują się w życiu prawnym bezpieczni, bo ich zachowania nie są w sposób jednoznaczny uregulowane w przepisach, wokół których toczą się niekończące się spory interpretacyjne.

Działalność prawodawcza Parlamentu w minionym roku nie zawsze była zgodna z zasadą prymatu racjonalnej procedury ustawodawczej nad polityką. Nieraz w imię doraźnych celów politycznych Sejm uchwalał ustawy niedopracowane pod względem legislacyjnym, a nawet budzące zastrzeżenia z punktu widzenia fundamentalnych zasad prawa, takich jak reguła *lex retro non agit* (ustawa nie działa wstecz), czy zasada supremacji ustawy zasadniczej nad ustawami zwykłymi. Na ołtarzu rozliczeń z komunistyczną przeszłością poświęcano wartości, bez których żadna kultura prawna nie zasługuje na miano cywilizowanej. Wartościami

tymi są: zasada domniemania niewinności, prawo do sądu, zasada indywidualizacji winy (zakaz stosowania odpowiedzialności zbiorowej) oraz zasada przedawnienia przestępstw z upływem określonego w ustawie czasu.

Nagminnie gwałcony był wymóg zamieszczania w aktach ustawowych odpowiedniej *vacatio legis*, niezbędnej do zagwarantowania obywatelom minimum bezpieczeństwa prawnego przez stworzenie im możliwości dostosowania sytuacji życiowej do nowego stanu prawnego. Były przypadki niefrasobliwego niedotrzymywania przez prawodawcę gwarancji danej obywatelom w ustawach: cofania z zaskoczenia uprawnień słusznie nabytych, czy przedłużania na niekorzyść obywateli terminów obowiązywania restrykcyjnych ustaw, które miały wygasnąć z upływem danego roku kalendarzowego. W ten sposób ustawodawca – wbrew zasadzie *venire contra factum proprium nemini conceditur* – przeczył sobie samemu, kierując się dawno już zdyskredytowaną zasadą, że „ustawodawcy wszystko wolno".

Chroniczną chorobą legislacji okresu przejściowego okazała się inflacja przepisów. Nadmiar prawa utrudnia obywatelom poznawanie stanu prawnego dotyczącego ich własnych praw i obowiązków. Ogranicza tym samym poczucie ich wolności i bezpieczeństwa. Narastający z dnia na dzień i ustawicznie nowelizowany oraz uzupełniany materiał normatywny jest obecnie bardzo trudny do opanowania przez przeciętnego prawnika.

Wyszczególnione nieprawidłowości można tłumaczyć tylko częściowo trudnościami prowadzenia reformy prawa w okresie ustrojowego przełomu. Stan ten trwa jednak już zbyt długo. Senat pierwszej kadencji w końcowej uchwale z 1991 r., podsumowującej działalność ustawodawczą Parlamentu w latach 1989–1991, zwracał uwagę na podobne wady. Niestety obecny prawodawca nadal popełnia te same błędy.

II. DANE INFORMACYJNO–STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe

A. Dane dotyczące napływu spraw do RPO

	1992 (1–szy rok II kadencji RPO: 20.11.1991–30.01.1993)	1991	I kadencja RPO (1.01.1988–19.11.1991)
Liczba wniosków	24 540	16 581	97 526
Liczba listów	35 236	22 340	127 002

(Wnioski oznaczają nowe sprawy wnoszone po raz pierwszy, a dalsza korespondencja w tych sprawach stanowi różnicę pomiędzy liczbą listów i wniosków).

B. Dane dotyczące Biura RPO

	1992	1991
Ogólna liczba etatów	111 (126 osób)	81 (99 osób)
Personel analityczny	59 (67 osób)	51 (58 osób)
Personel biurowy	52 (59 osób)	30 (41 osób)

W II kadencji Biuro uzyskało samodzielność budżetową i przejęło do prowadzenia całą obsługę administracyjną (stąd wzrost zatrudnienia personelu pomocniczego). Od listopada 1992 r. wnioski ewidencjonuje się w systemie komputerowym.

2. Sprawy indywidualne

A. Uwagi ogólne

Rejestracja spraw prowadzona jest na bieżąco. Spraw, w których nie zdążono podjąć działań (ze stycznia 1993 r.) jest ok. 800.
Około 30% spraw w pierwszym czytaniu kwalifikuje się jako ewidentnie nie dotyczące kompetencji RPO. Po dokładniejszej analizie odsetek ten rośnie do 80%. W 1992 r. podjęto 5226 spraw indywidualnych, tj. zajęto się ich bliższą analizą z uwagi na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich (w 1991 r. podjęto 3760 takich spraw).

B. Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

Spośród spraw indywidualnych, podjętych do prowadzenia:

	1992	1991
– zakończono postępowanie	2562	1983
– podjęto do prowadzenia	5226	3760
– pozostaje w toku	7697	5928

Uwaga: dane te odnoszą się tylko do spraw należących do właściwości RPO, tj. nasuwających podejrzenie, co do istnienia na ich tle naruszenia praw obywatelskich (tzw. spraw „rzecznikowskich").

W innych sprawach (tzw. nierzecznikowskich) udzielono odpowiedzi i wyjaśnień w 16 520 przypadkach (w 1991 r. – w 9 120).

Spośród 2.562 spraw prowadzonych indywidualnie i zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne – w 16,9%
- rozwiązanie negatywne, w tym:
  - ze względu na niepotwierdzenie się zarzutu – w 67,1%
  - ze względów obiektywnych (upływ czasu, brak dowodów) – w 1,9%
  - ze względu na nieodwracalność skutków prawnych – w 0,4%
  - z powodu dezaktualizacji sprawy – w 12,7%

3. Przedmiotowy rozkład wniosków z podziałem na zespoły Biura RPO

		1992	1991
Zespół I	(Prawa i wolności konstytucyjne, paszporty, wojsko, zrzeszanie się, samorządy, nauka i kultura	5,3	3,7
Zespół I–115	(Służba wojskowa, wojsko, policja	0,4	–
Zespół II	(Wymiar sprawiedliwości, policja, postępowanie przygotowawcze)	10,5	5,8
Zespół III	(Prawo pracy, ubezpieczenie społeczne)	14,6	8,2
Zespół IV	(Rewindykacje historyczne, ochrona środowiska, gospodarka gruntami)	7,3	6,4
Zespół V	(Mieszkania, gospodarka komunalna)	6,5	4,5
Zespół VI	(Sprawy gospodarcze, podatki, bankowe, ubezpieczeniowe)	11,2	5,6
Zespół IX	(Sprawy zakładów karnych)	16,0	11,5
Zespół XII	(Sprawy „nierzecznikowskie" – tak kwalifikowane w pierwszym czytaniu)	28,2	54,3

Uwaga: dnia 1.01.1992 r. został powołany Zespół ds Żołnierzy i Służby Wojskowej, który przejął sprawy z tego zakresu od Zespołu I.

Za sprawy „nierzecznikowskie" uważa się:

a) – 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 RPO ukształtował w proponowany przez piszącego sposób założenia polityki gospodarczej, socjalnej, legislacyjnej,

– rewindykacje historyczne nie wykazujące faktów naruszenia prawa,

– „dyskusje obywatelskie" na różne tematy, zwłaszcza w związku z projektami zmian w prawie i różnymi zdarzeniami o charakterze politycznym lub społecznym,

– żądania „poparcia" w sprawach prywatnych (spadkowe, sąsiedzkie, zasiedzenia, rozgraniczenia, podział majątku, rozwody itp.),

– wnioski dotyczące działalności państw obcych (odszkodowania od Niemiec i b. ZSRR, odmowy wydania 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 RPO w płaszczyźnie generalnej (indywidualne działanie byłoby wtedy bezskuteczne).

4. Działania RPO o charakterze ogólnym (systemowym)

A. Wystąpienia RPO (art. 16 ust. 1 ustawy o RPO)

W pierwszym roku II kadencji Rzecznik skierował 202 takie wystąpienia. W wielu z nich zawarto kilka zarzutów: niewłaściwej praktyki stosowania prawa, nieprawidłowych rozwiązań ustawowych, nieprawidłowych rozwiązań zawartych w aktach niższego rzędu. We wskazanej liczbie 202 wystąpień nie uwzględniono wystąpień powtarzanych (niezrozumienie intencji RPO przez adresata, wymiana korespondencji o charakterze dyskusyjnym – bez wysunięcia nowych zarzutów). Również jako jedno wystąpienie liczone są wystąpienia o tej samej treści, kierowane do kilku adresatów.

B. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

a) **O dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa**
(art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO)

– złożone w I kadencji RPO (nierozpoznane do końca I kadencji)

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku
61833/90/IV	7.05.91	nierozpozn.	ochrona własności (opłaty za przyłączenie do sieci energetycznej)
75400/90/VI	8.10.91	9.12.92	zasada zaufania w stosunkach obywatele–administracja (garaże)
90853/91/IV	12.11.91	24.06.92	zakres rewindykacji (nieruchomości skonfiskowane w okresie zaborów)

– złożone w okresie od 20.11.91 do 12.02.92

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku
75400/90/VI	3.12.91	9.12.92	zasada zaufania w stosunkach obywatel–państwo (garaże na gruntach zarządzanych przez państwowe osoby prawne)
89961/91/III	24.12.91	nierozpozn.	prawa nabyte (ulgi przejazdowe pracowników samorządowych – byłych pracowników t.o.a.p.)
91424/92/IV	21.02.92	30.09.92	granice zmian ustawowych – merytorycznie niezasadne wejście w materię drugiej ustawy (uprawnienia zawodowe do szacowania nieruchomości o status biegłych sądowych)

– złożone w okresie od 13.02.92 do 31.01.93

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku
94277/92/VI	9.03.92	nierozpozn.	zakres uprawnień organu administracji do stosowania środków administracyjnych (opłaty o charakterze karnym), zamiast cywilnoprawnych (odsetki za opóźnienie)
100298/92/IV	4.07.92	18.11.92	moc obowiązująca aktu prawnego wydanego na podstawie uchylonego aktu wyższego rzędu (zanieczyszczenie środowiska)
100852/92/I	24.07.92	15.10.92	Ordynacja wyborcza do Sejmu RP – powiązanie list okręgowych z ogólnopolskimi
105809/92/V	5.09.92	nierozpozn.	własność mienia komunalnego będącego w zarządzie przedsiębiorstw komunalnych
100806/92/VI	28.10.92	nierozpozn.	prawo stosowania wobec kontrahentów (odbiorców energii) kar za nieterminowe płatności
110174/92/I	16.11.92	nierozpozn.	odpowiedzialność zawodowa członka samorządu zawodowego w sytuacji kolizji norm prawnych i ustanowionych przez organ samorządu (Kodeks etyki lekarskiej)

b) **Zaskarżające przepisy prawne w trybie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO**

– rozpoznane w II kadencji RPO (złożone wcześniej)

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku	Orzeczenie
72768/91/III	4.09.91	7.01.92	Straż Graniczna – sądowe dochodzenie roszczeń	uwzgl.
83823/91/V	26.09.91	11.05.92	ochrona własności, proporcjonalność ciężarów (mieszkania dla funkcjon. Straży Granicznej)	uwzgl.
90359/91/VI	8.10.91	21.01.92	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (zwolnienie od podatku samochodów dla inwalidów)	uwzgl.
86604/91/VI	17.10.91	4.02.92	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (podatek od wzrostu wynagrodzeń)	cz. uwzgl.
74666/91/III 75009/91/III	7.11.91	9.06.92	równość (dodatek za pracę przymusową w emeryturach i rentach rolniczych)	umorzenie

90180/91/I	13.11.91	18.02.92	dyskryminacja płci (zasiłek opiekuńczy)	bez biegu (TK postanowił przedstawić wniosek Sejmowi RP)
91460/91/VI	19.11.91	11.02.92	ograniczenie prawa do pracy sposób zmiany praw nabytych (emerytury)	uwzgl.

– złożone w okresie od 20.11.91 do 12.02.92

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku	Orzeczenie
82614/91/III 89746/91/III	28.11.91	8.01.92	przekroczenie granic upoważnienia ustawowego (emerytury milicyjne)	umorzenie
88212/91/IV	20.12.91	16.03.92	niezgodność z delegacją ustawową (kompetencje gminy w decyzjach wywłaszczeniowych)	uwzgl.
92640/91/I	7.01.92	7.10.92	sprzeczność aktu organu samorządu zawodowego z obowiązującym ustawodawstwem	oddalenie
91292/91/II	8.01.92	20.10.92	pozbawienie wolności bez podstawy ustawowej (cudzoziemcy)	uwzgld.
77991/91/VI	30.01.92	8.12.92	ograniczenie prawa obywatela do odwołania się od decyzji administracyjnej (opłaty za użytkowanie wieczyste – forma „oświadczeń")	cz.uwzgl.

– złożone w okresie od 13.02.92 do 31.01.93

Numer sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku	Orzeczenie
94433/92/VI	9.03.92	20.08.92	zasada zaufania obywatela do państwa i praw słusznie nabytych (koncesje na prowadzenie aptek)	uwzgl.
94115/92/III	16.04.92	–	równość (status bezrobotnego, którego współmałżonek osiąga zarobki powyżej 2–krotnego przeciętnego wynagrodzenia)	nierozpozn.
97815/92/VI	27.04.92	–	zasada zaufania obywatela do państwa i niedziałania prawa wstecz (zmiana umów kredytowania budownictwa spółdzielczego)	nierozpozn.

97600/92/VI	29.04.92	–	prawa niewadliwie nabyte i zasada zaufania obywatela do państwa (zmiany prawa celnego bez *vacatio legis*)	nierozpozn.
92655/92/III	18.05.92	–	równość małżonków (ubezpieczenie małżonka rolnika)	nierozpozn.
98599/92/VI	2.07.92	2.09.92	przekroczenie upoważnienia ustawowego (podział kontyngentów przywozowych)	umorzenie
103125/92/III	4.07.92	30.09.92	prawa słusznie nabyte, ochrona rodziny (zmniejszenie zasiłków rodzinnych)	umorzenie
97815/92/VI	7.07.92	3.11.92	zasada równości, prawo do ubezpieczenia (zawieszenie emerytur i rent przy wyjeździe za granicę na pobyt stały)	uwzgld.
98656/92/I	19.08.92	–	wolność sumienia i wyznania, rozdział Kościoła od Państwa (sposób organizowania nauki religii w szkołach)	nierozpozn.
109986/92/VI	15.12.92	–	zasada sprawiedliwości społ., równości opieki nad rodziną (sposób opodatkowania rodziców samotnie wychowujących dzieci)	nierozpozn.

C. Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne (art.16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO)

– złożone w okresie od 20.11.91 do 12.02.92

RPO/91019/91/VI	z	26.11.91	– dopuszczalności niesprecyzowania przez bank konkretnych okoliczności uzasadniających zmianę stopy oprocentowania
RPO/89412/91/III	z	19.12.91	– przysługiwanie prawa do wynagrodzenia i odprawy pracownicy samorządowej, która przeszła na urlop wychowawczy przed utworzeniem samorządu terytorialnego – jako pracownik terenowego organu adm. państ.
RPO/89653/91/III	z	8.01.91	– zakresu przedmiotowego ustawy o kombatantach (z 24.01.1991 r.)

– złożone w okresie od 13.02.92 do 31.01.93

RPO/91410/91/III	z	18.05.92	– wliczania do okresów pracy i okresów zatrudnienia okresów, w których mianowany urzędnik państwowy i pracownik samorządowy otrzymują wynagrodzenie w związku z ustaniem zatrudnienia wobec likwidacji lub reorganizacji urzędu

RPO/97782/92/II	z	1.06.92	– przedłużenia okresu przedawnienia karalności przestępstwa w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie (*in rem*)
RPO/83367/92/VI	z	6.06.92	– uprawnień członków spółdzielni mieszkaniowych w związku z wybudowaniem – z własnych środków na podstawie umowy ze spółdzielnią – garaży na gruntach spółdzielczych
RPO/96075/92/III	z	6.06.92	– wstrzymanie prawa do zasiłku po upływie czasu określonego, na który bezrobotny z własnej inicjatywy zawarł umowę o pracę
RPO/90647/92/V	z	16.06.92	– zasad egzekucji w przypadkach przywrócenia naruszonego posiadania mieszkania
RPO/96665/92/III	z	23.06.92	– statusu radców prawnych zatrudnianych w organach samorządu terytorialnego
RPO/42639/92/V	z	4.07.92	– wzajemnej zależności środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym (skargi do NSA i jednoczesnego wniosku o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie nieważności decyzji)
RPO/102333/92/III	z	31.07.92	– zakresu szczególnej ochrony stosunku pracy radnych samorządowych
RPO/96555/92/III	z	30.09.92	– charakteru okresu przeszkolenia wojskowego przy zaliczaniu do celów emerytalnych
RPO/96830/92/III	z	6.10.92	– zakresu uzasadniania przyczyn wypowiedzenia umowy o pracę w konsultacjach ze związkami zawodowymi
RPO/101990/92/IV	z	13.11.92	– dopuszczalności aktualizacji przez gminy opłat za grunty, co do których brak było decyzji wojewody o stwierdzeniu ich nabycia przez gminę lub umowy notarialnej o oddaniu w użytkowanie wieczyste

D. Rewizje nadzwyczajne (51 wniosków)

RPO wniósł 51 wniosków o rewizje nadzwyczajne w okresie od 20.11.91 do 12.02.92

Numer sprawy	Data wniosku	Dara rozpoczęcia	Charakter rewizji	Wynik
48444/90/IV	12.12.91	10.01.92	A	oddalona
89249/91/II	16.12.91	26.03.92	K	oddalona
89616/91/IV	16.12.91	3.04.92	C	uwzględniona
90367/91/III	7.01.92	6.03.92	P	oddalona
83890/91/III	14.01.92	23.09.92	P	uwzględniona
39421/89/IV	14.01.92	5.03.92	A	oddalona
90429/91/V	16.01.92	31.03.92	C	uwzględniona
67594/92/II	29.01.92	9.04.92	K	uwzględniona

90964/91/VI	30.01.92	27.03.92	C	uwzględniona
83895/92/II	4.02.92	16.03.92	K	uwzględniona
91087/92/II	4.02.92	8.04.92	K	uwzględniona
– złożone w okresie od 13.02.92 do 31.01.93				
90935/92/III	27.02.92	14.05.92	P	uwzględniona
93169/92/II	4.03.92	12.05.92	K	uwzględniona
91576/91/VI	24.03.92	26.06.92	C	uwzględniona
90862/92/II	27.03.92	8.05.92	C	uwzględniona
91528/92/III	27.03.92	23.04.92	P	oddalona
67667/92/VI	1.04.92	14.05.92	C	uwzględniona
97418/92/II	22.05.92	25.06.92	K	uwzględniona
70070/92/V	22.05.92	14.07.92	C	postępowanie zawieszono
83081/91/III	4.06.92	3.07.92	P	uwzględniona
88270/92/IV	15.06.92	24.09.92	A	oddalona
97507/92/II	16.06.92	4.09.92	K	uwzględniona
94185/92/III	26.06.92	6.08.92	P	uwzględniona
94600/92/III	4.07.92	5.08.92	P	oddalona
24882/89/IV	15.07.92	21.08.92	C	uwzględniona
90940/92/II	30.07.92	15.09.92	C	uwzględniona
93767/92/II	25.08.92	6.11.92	K	uwzględniona
98693/92/VI	26.08.92	13.11.92	A	uwzględniona
98440/92/VI	26.08.92	26.11.92	A	uwzględniona
102583/92/III	17.09.92	21.10.92	P	uwzględniona
98229/92/III	24.09.92	16.10.92	P	uwzględniona
97901/92/III	21.10.92	8.01.93	A	uwzględniona
96369/92/IV	23.10.92	19.11.92	C	uwzględniona
97111/92/III	23.10.92	2.12.92	P	uwzględniona
76618/92/III	23.10.92	2.12.92	P	uwzględniona
98356/92/II	29.10.92	8.12.92	K	uwzględniona
93950/92/II	6.11.92	3.12.92	K	oddalona
99425/92/II	6.11.92	3.12.92	K	oddalona
90996/92/III	7.11.92	21.12.92	P	oddalona
109995/92/VI	10.11.92	15.01.92	A	oddalona
96916/92/III	19.11.92	7.01.93	P	uwzględniona
100799/92/III	27.11.92	22.01.93	P	uwzględniona
102058/92/III	1.12.92	–	P	nierozpoznana
103383/92/IV	21.12.92	–	A	nierozpoznana
99489/92/III	23.12.92	22.01.03	P	uwzględniona
110965/92/II	31.12.92	–	K	nierozpoznana

109935/93/II	5.01.93	–	K	nierozpoznana
103024/92/II	8.01.93	–	K	nierozpoznana
100066/93/II	25.01.93	–	K	nierozpoznana
100066/93/II	25.01.93	–	K	nierozpoznana
109667/93/III	27.01.93	–	P	nierozpoznana

E. Wnioski o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (składane w trybie ustawy z 23 lutego 1991 r.)

RPO złożył 7 wniosków w sprawach:

RPO/54273/89/II	z	21.01.92	– uwzględniona
RPO/89938/92/II	z	26.02.92	– uwzględniona
RPO/86969/92/II	z	12.03.92	– uwzględniona
RPO/70627/92/II	z	8.04.92	– odroczona
RPO/101572/92/II	z	30.07.92	– nierozpoznana
RPO/103559/92/II	z	26.11.92	– nierozpoznana
RPO/102409/92/II	z	30.11.92	– nierozpoznana

F. RPO złożył jedno odwołanie od orzeczenia Kolegium ds Wykroczeń

(w sprawie RPO/103374/92/II z 30.07.92 – uwzględnione).

III. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW OBYWATELSKICH I POLITYCZNYCH – ZASADNICZE GRUPY SPRAW

1. Zasada równości obywateli

A. Dyskryminacja ze względu na poglądy polityczne

a) Dyskryminacyjne skutki lustracji.

RPO podejmował sprawę lustracji w dwóch przypadkach:
– w związku z tzw. uchwałą lustracyjną Sejmu z 28 maja 1992 r.,
– w związku ze sprawą tzw. lustracji wewnątrzzwiązkowej na podstawie uchwały 245/92 z 22 lipca 1992 r. KK NSZZ „Solidarność".

W pierwszej sprawie (RPO/101497/92/I) sporządził opinię na życzenie Prezydenta RP.

W drugiej wystąpił dwukrotnie do Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „S" (RPO/106218/92/I, RPO/106445/92/I oraz RPO/106218/92/I). W obu przypadkach głównym zarzutem RPO był brak zagwarantowania prawa do rzetelnego sądu oraz ochrony honoru i dobrego imienia, a tym samym naruszenie Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Proponowane formy lustracji kolidowałyby, zdaniem Rzecznika, także z art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich.

b) Dyskryminacja ze względu na przynależność do b. PZPR.

Do RPO wpłynęło kilka skarg tego rodzaju. Dotyczyły one szykanowania w postaci przesunięć na kolejne stanowiska (RPO/90199/92/I) i odmowy zatrudnienia (RPO/97906/92/I, RPO/100108/92/I) – spowodowanych, zdaniem zainteresowanych, przynależnością do b. PZPR. W ocenie RPO zarzuty te nie potwierdziły się. W pierwszym przypadku przesunięcia następowały na prośbę zainteresowanego, w pozostałych – sytuacje miały miejsce na terenie województwa dotkniętego bardzo dużym bezrobociem, zaś skarżący nie posiadali uprawnień do zajmowania stanowisk, na których odmówiono im zatrudnienia, co kwestionowali jako przejaw dyskryminacji z przyczyn politycznych.

c) Problem konkursów na dyrektorów szkół.

Wiąże się on z kwestią weryfikacji politycznych, ponieważ – w odczuciu zainteresowanych i jak wskazują postanowienia niektórych regulaminów konkursowych – konkursy są instrumentem weryfikacji.

Do Rzecznika wpłynęło w minionym roku około 30 skarg dotyczących sposobu organizowania konkursów na dyrektorów szkół i obsadzania tych stanowisk. Ich autorami były w przeważającej większości osoby (nauczyciele), które ubiegały się o stanowisko dyrektora określonej placówki. W licznych przypadkach skargi te popierane były przez rady pedagogiczne i komitety rodzicielskie. Podnoszono nierzetelność postępowania, pomijanie przy obsadzaniu stanowisk osób, które konkursy wygrały. Sprawami tymi RPO interesował się wyłącznie pod kątem rzetelności postępowania, informując w przypadku potwierdzenia skargi MEN lub URM – Biuro do Spraw Administracji Publicznej. W sprawie RPO/98426/92/I np.

od kandydatów wymagano złożenia oświadczeń dotyczących uprzedniego miejsca pracy i uczestnictwa w różnych komisjach, a sami kandydaci mieli być poddawani różnego rodzaju testom orzekającym ich przydatność do kierowania pracą szkoły, przy czym tematy, zakres ani wreszcie wyniki testów nie były im podane. W sprawie tej RPO skierował wystąpienie do URM Biura ds. Administracji Publicznej. Sprawa zakończyła się wyrokiem NSA unieważniającym regulamin konkursu.

Analogiczne przykłady skarg wpływały do Rzecznika od innych zainteresowanych dyrektorów szkół, komitetów rodzicielskich, rad pedagogicznych, oddziałów ZNP (RPO/102132/92/I, RPO/103315/92/I, RPO/102340/92/I, RPO/103393/92/I, RPO/104757/92/I i in.).

d) Skargi na działalność Centralnej Komisji ds. Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych (RPO/104515/92/I, RPO/101907/92/I) dotyczyły odmowy wznowienia postępowania, którego celem było stworzenie szczególnych możliwości poddania ocenie decyzji negatywnych byłej Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej przez obecną Komisję (wyeliminowania ew. względów politycznych wpływających na krzywdzącą ocenę merytoryczną). Po zbadaniu spraw okazało się, że powodem odmów była negatywna merytoryczna ocena dorobku naukowego, a nie względy polityczne, oraz że poprzednia decyzja b. CK była zasadna. W sprawach tych oraz w sprawie RPO/107545/92/I, RPO/109368/92/I Rzecznik nie podzielił zarzutów stawianych CK co do nieposiadania przez nią uprawnień do opiniowania prac naukowych i dorobku naukowego kandydatów do stopni naukowych i w wyczerpujący sposób uzasadnił swoje stanowisko z powołaniem stosownych przepisów prawnych. Pozostałe skargi zawierające zarzuty co do stronniczości w opiniowaniu przedstawionych CK wniosków o nadanie stopni naukowych, po ich zbadaniu, okazały się niezasadne.

B. Dyskryminacja nosicieli wirusa HIV

Za pośrednictwem środków masowego przekazu Rzecznik powziął wiadomość, że na terenie podwarszawskich miejscowości doszło do ekscesywnych działań skierowanych przeciwko usytuowaniu tam ośrodka dla dzieci – nosicieli wirusa HIV. Rzecznik wystąpił w związku z tym do Rady Gminy S.B. (RPO/101983/92/I). Rzecznik wyraził przede wszystkim ubolewanie, że w kraju szczycącym się wielowiekową kulturą i tolerancją dochodzi do demonstracji, bojkotów i protestów świadczących o antyhumanitarnej postawie lokalnej społeczności. Rzecznik podkreślił, iż gdy sprzeciwy te nasilają się do tego stopnia, że grożą bezpieczeństwu pensjonariuszy i ich opiekunów – sprawa kwalifikuje się do objęcia postępowaniem prokuratorskim. Wyraził ponadto zdecydowaną dezaprobatę wobec nietolerancji nawet jeśli ma źródło w niewiedzy, a także wobec egoizmu i braku zrozumienia drugiego człowieka.

W odpowiedzi Rada Gminy wyraziła pełne zrozumienie dla postawy RPO w tej sprawie jednak dalszy rozwój wypadków (spalenie budynków przeznaczonych na schronisko) dowodzi, że działania Rzecznika i innych władz były bezskuteczne. W efekcie Monar zrezygnował z tej lokalizacji.

C. Dyskryminacja ze względu na brak stałego zameldowania

Problem ten występuje od początku działania RPO i omawiany był w poprzednich sprawozdaniach. Rzecznik stara się rozwiązywać go w drodze indywidualnych interwencji. Jednym z ostatnich przypadków tego rodzaju jest sprawa (RPO/110047/92/I), w której

zainteresowany, nie mogąc uzyskać zameldowania w mieszkaniu zakładowym, od lat pozostaje bez pracy, a więc nie może też korzystać ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Został skierowany na operację, której kosztów nie jest w stanie pokryć; jego interwencje u właściwych organów były bezskuteczne. RPO wystąpił w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (23.11.1992 r.) jak dotąd bez odpowiedzi.

2. Wolność sumienia i wyznania

A. Nauczanie religii w szkołach publicznych

RPO wniósł 19.08.1992 r. wniosek do TK (RPO/98656/92/I) kwestionujący rozporządzenie MEN z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Wniosek nie podważa samej obecności nauki religii w szkołach lecz warunki i sposób jej organizowania, pozostające w kolizji z trzema ustawami (o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego oraz o systemie oświaty), a tym samym zarzuca naruszenie art. 1, 3, 67 ust. 2 oraz 82 ust. 2 Konstytucji oraz wykroczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia) poza delegacją ustawową z art. 12 ust. 2 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty. Wniosek do TK zarzuca też rozporządzeniu uprzywilejowanie religii katolickiej i stwarzanie sytuacji dyskryminacyjnej wyznań mniejszościowych oraz niewierzących i agnostyków. Stanowisko Rzecznika poparte jest niemal w całej rozciągłości przez Polską Radę Ekumeniczną. Sprawa przyjęta do rozpoznania przez TK oczekuje na wyznaczenie terminu.

Na marginesie tej sprawy warto wspomnieć, że w minionym roku Rzecznik stał się przedmiotem zorganizowanej akcji protestów przeciwko zaskarżeniu do TK wskazanego rozporządzenia MEN. Sygnatariusze tych protestów, organizowanych przez duchownych Kościoła Katolickiego diecezji siedleckiej, zarzucali Rzecznikowi opieranie się na Konstytucji i przepisach „z minionej epoki", którym to pojęciem nieświadomie obejmowano także trzy ustawy z lat 1989–1991, uchwalone z inicjatywy i w kształcie akceptowanym przez Kościół.

Zjawisko lekceważenia czy odmawiania mocy prawnej normom nie uchylonym w przepisanym prawem trybie nie odnosi się wyłącznie do przepisów Konstytucji, lecz przenosi się w sposób naturalny na ustawodawstwo zwykłe. W ocenie RPO jest ono zagrożeniem dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Zagrożenie takie wystąpiło również na tle sytuacji stworzonej przez kolizję Kodeksu etyki lekarskiej z 14.12.1991 r. z ustawą z 27.04.1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz z ustawą z 28.10.1950 r. o zawodzie lekarza (por. III–9–D).

B. Prawo do posług religijnych opłacanych z budżetu służby zdrowia w szpitalach

Do Rzecznika wpłynęła skarga przeciwko opłacaniu z budżetu służby zdrowia posług religijnych świadczonych przez kapelanów w szpitalach oraz sposobowi ich wykonywania (RPO/106211/92/I). Rzecznik nie podzielił zastrzeżeń obywatela wskazując, iż ustawa z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego zapewnia osobom przebywającym w zakładach leczniczych oraz zamkniętych zakładach pomocy społecznej prawo wykonywania praktyk religijnych i korzystania z posług religijnych. W celu realizacji tych upraw-

nień ustawa nałożyła też na kierowników właściwych zakładów obowiązek zatrudnienia kapelanów skierowanych przez biskupa diecezjalnego. Rzecznik podkreślił w odpowiedzi humanitarny aspekt sprawy, w szczególności okoliczność, że chory (często pozostający w niebezpieczeństwie śmierci) ma potrzebę uczestniczenia w mszy świętej czy skorzystania z możliwości spowiedzi, co wymaga należytego uszanowania.

C. Prawo do swobodnego dostępu do miejsc kultu religijnego

Rzecznik otrzymał do wiadomości (RPO/96813/92/I) pismo skierowane do Ministra Ochrony Środowiska od księży Dekanatu Zakopiańskiego stwierdzające, iż wprowadzone z dniem 1.03. 1992 r. opłaty za wstęp do Tatrzańskiego Parku Narodowego, na terenie którego znajduje się kilka miejsc kultu, ograniczają wolny dostęp do tych miejsc, co stanowi naruszenie podstawowego prawa ludzi wierzących. Rzecznik podzielił pogląd, iż zarządzenie dyrektora TPN naruszyło konstytucyjne prawo obywateli do swobodnego wypełniania funkcji religijnych i uczestnictwa w obrzędach kościelnych. Rzecznik z zadowoleniem przyjął wiadomość o odstąpieniu od pobierania opłat za wstęp do Tatrzańskiego Parku Narodowego od osób, które udają się do miejsc kultu religijnego.

D. Bezprawność domagania się przez księży opłat za dojazd do szkoły na lekcje religii

Do Rzecznika zwrócił się obywatel jednej ze wsi w województwie bielsko–podlaskim w sprawie domagania się przez księży miejscowej parafii opłaty 50 tys. zł za każdorazowy dojazd do szkoły na lekcje religii, bądź przywożenia księży na zajęcia prywatnymi samochodami rodziców uczniów. Rzecznik podjął sprawę (RPO/92421/92/I) i wystąpił do Biura ds. Wyznań Urzędu Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska. Adresat pisma Rzecznika przekazał je Sekretarzowi Episkopatu Polski.

W odpowiedzi Sekretarz Episkopatu Polski stwierdził, że domaganie się przez katechetów takich opłat jest bezzasadne. Sygnalizowany *casus*, jak podano w piśmie, został przedstawiony biskupom, a wspomniany w liście katecheta otrzymał upomnienie od swego ordynariusza

3. Prawo do prywatności i ochrony dóbr osobistych

A. Ograniczenie dostępu do teczek osobowych

Do Rzecznika zwrócił się Prezydent Miasta R. z prośbą o podjęcie działań w celu uzyskania wiążącej wykładni przepisów dotyczących uprawnień kontrolnych posłów, wynikających z ustawy o prawach i obowiązkach posłów. W szczególności postawiony został problem, czy na podstawie art. 19 ust. 2 powołanej ustawy posłowie mają prawo dostępu do znajdujących się w urzędzie gminy teczek osobowych (RPO/102149/92/I).

RPO uznał, że występowanie o wykładnię jest niecelowe, bowiem treść odnośnych przepisów nie budzi wątpliwości. Zdaniem Rzecznika uprawnienia posłów i senatorów z art. 19 powołanej ustawy nie dotyczą organów samorządu terytorialnego, a ponadto art. 19 nie daje senatorom i posłom prawa wglądu do akt personalnych pracowników – daje natomiast prawo „dostępu do wiadomości", a to nie to samo co wgląd do teczek osobowych.

B. Udostępnienie prasie informacji w sprawie karnej

Rzecznik po zbadaniu sprawy (RPO/90202/92/II) nie dopatrzył się naruszenia obowiązującego prawa w udostępnieniu środkom masowego przekazu informacji o sprawie karnej Władysława C. i Zenona P. (co sugerował obrońca jednego z oskarżonych). Rozpowszechnianie wiadomości z postępowania przygotowawczego stanowi przestępstwo, gdy nastąpiło bez zezwolenia właściwego organu. W omawianym przypadku informacje przedstawił taki właśnie organ – prokurator i, z racji kontekstu społecznego sprawy, nie było żadnych podstaw, by nie wyraził on zgody na opublikowanie niektórych ustaleń śledztwa, a także nie zezwolił na ujawnienie nazwisk podejrzanych.

C. Narażanie dzieci na demoralizujące wpływy (szerzenie pornografii)

Rzecznik otrzymał sygnały zaniepokojenia od obywateli z powodu rozpowszechniania się różnego rodzaju pornografii, co stwarza zagrożenie demoralizacji przede wszystkim dzieci (RPO/101394/92/I, RPO/110215/92/I). Jedna z autorek listu do RPO, nauczycielka z zawodu, domagała się reakcji wymiaru sprawiedliwości na łamanie prawa, wobec obowiązywania przepisu art. 173 K.k. stanowiącego, iż szerzenie pornografii jest przestępstwem. RPO, nie mając kompetencji do podjęcia sprawy, skierował list zainteresowanej według właściwości do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości zaznaczając, że obowiązujące prawo powinno być respektowane. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że organy prokuratury nie zachowują się biernie wobec sygnalizowanego zjawiska i nasilają działania mające na celu zwalczanie i zapobieganie rozpowszechniania się pornografii.

4. Prawa wyborcze

A. Wniosek do TK o ustalenie wykładni art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP

Przepis był odmiennie interpretowany przez PKW oraz SN przy rozpoznawaniu złożonego protestu (RPO/100852/92/I z 24.07. 1992 r.). W istocie protest sprowadzał się do stwierdzenia o naruszeniu przez PKW przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu RP, dotyczących ustalania wyników wyborów z ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Z brzmienia art. 100 ust. 2 ordynacji wynika, że mandaty dzieli się między listy ogólnopolskie tych komitetów wyborczych, które z list okręgowych powiązanych z ich listami ogólnopolskimi uzyskały mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach wyborczych, lub których listy okręgowe otrzymały w sumie liczbę ważnie oddanych głosów nie mniejszą niż 5% liczby ważnie oddanych głosów na wszystkie listy. PKW uznała, że „powiązanie" list okręgowych danego komitetu wyborczego ze zgłoszoną przez ten sam komitet ogólnopolską listą kandydatów bezwzględnie wyznacza związek pomiędzy listami okręgowymi, a listą ogólnopolską i że związek taki wynika z art. 76 ust. 4 ordynacji.

Zdaniem SN zaś ordynacja nie zawiera nigdzie wymogu, zgodnie z którym powiązanie listy okręgowej z listą krajową oznaczać ma, by przynajmniej jeden z kandydatów tej listy okręgowej kandydował także z listy ogólnopolskiej. A zatem interpretacja PKW nie znajduje uzasadnienia w przepisach obowiązującego prawa. Trybunał Konstytucyjny 15.10.1992 r. podjął uchwałę ustalając, że użyty w art. 100 ust. 2 ustawy z 28.06.1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP zwrot „listy okręgowe powiązane z ich listami ogólnopolskimi"

oznacza te listy okręgowe, z których przynajmniej jeden kandydat na posła zgłoszony został przez komitet wyborczy na liście ogólnopolskiej.

B. Zakaz występowania żołnierzy zawodowych – kandydatów do mandatów poselskich i senatorskich w toku kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w mundurach oraz prowadzenie z nimi rozmów, aby zrezygnowali z kandydowania (RPO/90780/92/I)

W sprawie tej Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska do Szefa Gabinetu Ministra Obrony Narodowej. Poinformowano, iż formalnie zakaz występowania w toku kampanii wyborczej w umundurowaniu wojskowym nie został wydany. Organy wojskowe w sprawy te nie ingerowały. Kwestia ta została obecnie jednoznacznie uregulowana w znowelizowanej ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (nie wolno nosić umundurowania i odznak wojskowych). Zapewniono również Rzecznika, że nie prowadzono żadnych „szykanujących" rozmów z wojskowymi kandydatami na posłów czy senatorów.

C. Projekt ordynacji wyborczej – uwagi RPO

Rzecznik odmówił zaopiniowania rozwiązań zawartych w projekcie ordynacji wyborczej (o co zwracał się Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy) stwierdzając, że nie czuje się upoważniony do wpływania na tok procesu legislacyjnego (RPO/114849/93/I z 14.01.1993 r.). Jednocześnie zasygnalizował potrzebę zwrócenia uwagi na ewentualną kolizję przepisów projektu z unormowaniami konstytucyjnymi, a szczególnie z zasadą równych praw wyborczych (artykuły 77 ust. 1, 79 ust. 3 i 4, 96 i 130 Konstytucji).

Wcześniej już (RPO/112288/92/I z 31.12.1992 r.) Rzecznik zwracał uwagę Marszałka Sejmu i Przewodniczącego PKW na potrzebę zapisu w nowej ordynacji tworzenia obwodów głosowania na polskich statkach morskich będących w dniu wyborów w rejsie.

D. Zastrzeżenia co do treści obwieszczenia PKW z 31.10. 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu

Zarzut dotyczył nieopublikowania w obwieszczeniu danych o liczbie ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów z każdej listy i ograniczenie się jedynie do wyszczególnienia ważnie oddanych głosów na poszczególne listy. Liczbę głosów przez kandydatów z danej listy okręgowej wskazano tylko w tych sytuacjach, gdy kandydat uzyskał mandat poselski. Zainteresowany sugerował tu naruszenie przepisów ordynacji wyborczej (art. 102 ust. 2 w zw. z art. 97). RPO zwrócił się o zajęcie stanowiska do Przewodniczącego PKW. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej zarzut nie znajduje uzasadnienia, obwieszczenie bowiem zawiera wszystkie zasadnicze dane o wynikach wyborów objęte treścią protokołów z wyborów w okręgach wyborczych, a zatem spełnia wymogi art. 102 ust. 2 ordynacji wyborczej. Poinformowano również Rzecznika, że w podobnej kwestii rozpatrywanej w ramach protestu wyborczego Sąd Najwyższy wyraził opinię o oddaleniu protestu jako nieuzasadnionego.

5. Prawo swobodnego poruszania się, swoboda opuszczania kraju, wolność wyboru miejsca zamieszkania

A. Sprawy paszportowe

Sprawy paszportowe podobnie jak w poprzednim roku, praktycznie zanikły. Rzecznik otrzymał dwa listy dotyczące wymiany ważnego do 2000 roku paszportu, w którym wyczerpane zostało miejsce na stemple wizowe i pieczęcie SG (RPO/90785/91/I i RPO/91614/91/I).

W takich przypadkach organy paszportowe żądały od zainteresowanych pełnej opłaty paszportowej za wydanie nowego dokumentu. Wynikało to z faktu, że przepisy rozporządzenia RM z 27.03.1991 r. w sprawie opłat paszportowych nie przewidywały w takim wypadku bezpłatnej wymiany paszportu, ani też wymiany za zniżoną opłatą. Rzecznik skierował 8.01.1992 r. wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych wskazując, iż w praktyce okres ważności paszportu jest limitowany ilością wyjazdów, co pozostaje w kolizji z art. 9 ust. 1 ustawy z 29.11.1990 r. o paszportach, stanowiącym, iż paszport ważny jest przez 10 lat od daty jego wydania. Zdaniem Rzecznika pobieranie pełnych opłat paszportowych w opisanych sytuacjach stanowiło swoistą represję wobec osób, które „nadmiernie" korzystają ze swego prawa przekraczania granicy. Sprawa została załatwiona przez stosowną nowelizację przepisów (rozporządzenie RM z 21.09.1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat paszportowych).

B. Ograniczenie swobody wyboru miejsca zamieszkania przez nieprawidłowe działania samorządów terytorialnych i spółdzielni mieszkaniowych – por. III–9–A

6. Prawo do zrzeszania się

A. Związki zawodowe

a) Podejrzenie naruszenia przez Rząd ustawy o związkach zawodowych.

Rzecznik zainteresował się sygnałem, płynącym od władz jednego ze związków (RPO/100767/92/I), o naruszeniu przez Rząd ustawy o związkach zawodowych poprzez nie konsultowanie ze związkami aktów prawnych z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej. RPO wystąpił w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej podkreślając szczególną potrzebę przestrzegania reguł proceduralnych w tym zakresie.

b) Próby angażowania RPO w sprawy należące do związków.

Podobnie jak w poprzednich latach zdarzały się próby „przerzucania" na RPO zadań ustawowo należących do związku zawodowego. Przykładem może tu być próba zaangażowania Rzecznika w konflikt między związkami a pracodawcą na tle zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy (RPO/94779/92/I). Rzecznik odmówił podjęcia sprawy wskazując, że związek zawodowy dysponuje stosownymi instrumentami prawnymi i kompetencjami. Zaznaczono ponadto, że fakt istnienia sporu niezależnie od jego stadium, sam w sobie nie stanowi podstawy do podjęcia działań przez Rzecznika.

c) Sprawy strajkowe.

Do Rzecznika wpłynęła skarga podpisana przez 10 nauczycieli szkoły w Sz. w sprawie represji zastosowanych wobec nich, a pośrednio i uczniów tej szkoły przez władze gminy za uczestnictwo nauczycieli tej szkoły w legalnym strajku nauczycielskim (RPO/96825/92/I). Represje polegały na wstrzymaniu wszystkim nauczycielom wypłaty całego wynagrodzenia, wstrzymaniu wypłaty zasiłków rodzinnych, zlikwidowaniu wszystkich kółek zainteresowań w szkole oraz zmniejszenie wymiaru godzin w każdej klasie o 4 godz. zajęć dydaktycznych tygodniowo. W skardze jej autorzy zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich o interwencję podnosząc, że poza nimi zostali także ukarani zupełnie niewinni w tej sprawie

uczniowie szkoły. Równolegle z prośbą o interwencję w tej sprawie zwrócił się Zarząd Główny ZNP.

RPO mając na względzie ochronę praw i wolności obywateli określoną w Konstytucji podjął sprawę i zwrócił się o jej zbadanie do Biura ds. Samorządu Terytorialnego (szkoła przejęta została przez samorząd terytorialny w ramach zadań własnych gminy) oraz w części dotyczącej zmniejszenia zajęć dydaktycznych i likwidacji kółek zainteresowań – do Ministra Edukacji Narodowej. Działania RPO spowodowały przeprowadzenie rozmowy z wójtem przez kuratora i rozstrzygnięcie spornych kwestii, zaś ze strony Biura ds. Samorządu Terytorialnego pozytywne załatwienie wszystkich podnoszonych w skardze spraw pracowniczych.

We wrześniu 1992 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/R/44/92) w związku z trwającym od 50 dni strajkiem w FSM w Bielsku–Białej. Rzecznik prosił o informacje, czy w czasie strajku nie zostały naruszone prawa strajkujących pracowników (przez stosowanie gróźb, przemocy, lokautu). Jednocześnie Rzecznik podkreślił konieczność podjęcia trójstronnego dialogu socjalnego (rząd – związki zawodowe – organizacje pracodawców) i zawarcia odpowiednich porozumień jako jedyną drogę rozładowania napięć społecznych w skali kraju.

B. Stowarzyszenia

a) Dyskryminacyjne treści w statutach i uchwałach władz.

RPO interweniował w sprawie statutu Światowego Związku Żołnierzy AK (RPO/82701/92/I), bowiem zawierał on – w ocenie skarżących się członków i Rzecznika – treści dyskryminacyjne (członkami władz naczelnych i okręgowych nie mogą być członkowie władz byłego ZBoWiD od szczebla dzielnicowego wzwyż oraz byli członkowie aparatu PZPR).

Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Wojewódzkiego uznał, że postanowienia statutu w tym zakresie są istotnie niezgodne z porządkiem prawnym i zobowiązał Zarząd Główny Związku do podjęcia działań, które doprowadzą do usunięcia tej niezgodności. Z kolei w sprawie RPO/101668/92/I wystąpił problem zakazu, uchwalonego przez władze jednego ze stowarzyszeń, zrzeszania się jego członków w innych stowarzyszeniach mających w swej nazwie imię tego samego patrona. Na wniosek RPO sprawę wyjaśnia właściwy organ administracji.

b) Nieznajomość prawa

Przykładami nieznajomości prawa przez władze niektórych stowarzyszeń – i to prawa o randze ustawy, w tym i ustawy o stowarzyszeniach – są sprawy RPO/97134/92/I i RPO/82749/92/I.

W pierwszej z nich poproszono Rzecznika o opinię, czy statut związku jest zgodny z ustawą o stowarzyszeniach (badanie czego leży oczywiście w gestii sądu rejestrowego). W drugiej zaś wniosek dotyczył wystąpienia Rzecznika do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją traktatu międzynarodowego (poza faktem, że umowy międzynarodowe wyłączone są z właściwości TK, RPO wskazał, że może działać wyłącznie w wypadku naruszenia praw obywatelskich ze strony polskich władz i urzędów, tu zaś zmiana osiągniętych rozwiązań kompromisowych nie zależy jedynie od strony polskiej).

7. Sprawy obywatelstwa polskiego oraz obywateli obcych. Ochrona praw obywateli polskich za granicą

A. Powrót do obywatelstwa polskiego osób zamieszkałych na terenie b. Jugosławii

W wyniku rozmów prowadzonych z przedstawicielami Ambasady RP w Zagrzebiu w czasie wyjazdu Rzecznika, Rzecznik zdecydował się poruszyć sprawę (RPO/104176/92/I) stworzenia możliwości prawnych uzyskania na powrót obywatelstwa polskiego osobom, które uprzednio opuściły terytorium Polski osiedlając się między innymi na terenie Republiki Chorwacji i Słowenii i w związku z nabyciem obywatelstwa miejscowego utraciły obywatelstwo polskie. Na tle tej sprawy w dniu 24.07.1992 r. RPO wystąpił do Marszałka Sejmu z wnioskiem o przekazanie sprawy do właściwej komisji sejmowej w celu rozważenia celowości podjęcia inicjatywy poselskiej w kwestii zmiany ustawy o obywatelstwie polskim z 15.02.1962 r.

B. Problem statusu repatriantów ze Wschodu

Od dłuższego czasu istnieją trudności z uregulowaniem prawno–organizacyjnym statusu „repatriantów", a więc osób pochodzenia polskiego lub narodowości polskiej, którzy powracają do Polski z zamiarem stałego zamieszkania.

Wobec tego, że osoby te napotykają na utrudnienia lub na niezwykłą w tej sytuacji przewlekłość postępowania, związane ze stroną formalną uzyskania (lub reaktywowania) obywatelstwa polskiego oraz ustalenia statusu repatrianta, RPO wystąpił z tym problemem do Szefa Urzędu Rady Ministrów (RPO/90283/91/III, RPO/96225/92/III, RPO/95149/92/III, RPO/61587/92/III). Rzecznik podniósł, że sytuacja ta powoduje zrozumiałe rozgoryczenie wśród zainteresowanych, bowiem osoby te pochodzą głównie z terenów wschodnich, a w następstwie działań wojennych pozostały na dawnych terenach Rzeczypospolitej lub zostały deportowane przez władze bezpieczeństwa ZSRR i osadzone w więzieniach NKWD, łagrach lub osiedlone przymusowo na odległych terenach b. ZSRR.

Jednym z następstw wskazywanych przez RPO utrudnień jest niemożność korzystania z ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza z ustalenia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej (rodzinnej). Podobnie w dziedzinie stosunków pracowniczych – okresy zatrudnienia na terenach ZSRR w wielu przypadkach nie są uwzględniane przy ustalaniu uprawnień związanych ze stażem pracy.

Osoby przybywające do Polski z b. ZSRR mają obywatelstwo ZSRR i kwestia zwolnienia się ich z tego obywatelstwa na tle dwustronnej Konwencji z 31.03.1965 r. w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa jest sprawą, która nie może wpływać na stwierdzenie samego statusu „repatrianta", ponieważ ustawa o obywatelstwie polskim (z 15.02.1962 r.) nie uzależnia nabycia statusu repatrianta od uprzedniego zwolnienia z obywatelstwa ZSRR.

Niezależnie od konieczności utorowania drogi do bezkolizyjnego ubiegania się o stwierdzenie statusu repatrianta, zachodzi też, zdaniem RPO, pilna potrzeba – z uwagi na zmiany w stosunkach społeczno–politycznych na terenach b. ZSRR – negocjacji w celu zmiany dotychczasowej lub zawarcia nowych konwencji z nowopowstałymi tam państwami, a zwłaszcza uprzywilejowania pozycji „repatrianta".

C. Inne sprawy dotyczące przywrócenia, nadania, bądź zrzeczenia się obywatelstwa polskiego

Rzecznik nie podejmował działań w kilkunastu sprawach dotyczących przywrócenia obywatelstwa polskiego (RPO/94564/92/I, RPO/100631/92/I), jego nadania (przede wszystkim są to prośby obywateli b. ZSRR – RPO/104395/92/I, RPO/104736/92/I), bądź potwierdzenia posiadania (RPO/92734/92/I, RPO/100016/92/I). W sprawach tych zainteresowanym udzielano informacji o właściwej drodze ich załatwienia lub przekazywano listy właściwym organom. Odnotowano też sprawy, w których zainteresowani prosili o informację co do możliwości zrzeczenia się obywatelstwa polskiego (np. RPO/97577/92/I, RPO/99925/92/I, RPO/103950/92/I, RPO/109153/92/I, RPO/109682/92/I, RPO/109915/92/I) – zainteresowanych odesłano do ustawy o obywatelstwie (ustawa nie zna instytucji „zrzeczenia się" obywatelstwa polskiego; obywatelstwo obce można nabyć za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa, nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego).

D. Sprawy cudzoziemców

Pogłębiony w obecnej kadencji przedmiot działań RPO to sprawy cudzoziemców. Zgodnie z art. 18 znowelizowanej w 1991 r. ustawy o RPO Rzecznik badał kwestie związane z ochroną praw i wolności obywatelskich cudzoziemców przebywających w Polsce.

W związku ze zwiększonym napływem do Polski cudzoziemców (przede wszystkim obywateli b. ZSRR i Rumunii) pojawiły się nowe w praktyce Rzecznika problemy związane z ich pobytem w Polsce.

Rzecznik osobiście wizytował ośrodki dla uchodźców w Nadarzynie i Jaworzu (dzieci z Bośni), zapoznając się na miejscu z podstawowymi problemami. Badał również warunki pobytu cudzoziemców w polskich aresztach i zakładach karnych (por. pkt V–2–G).

a) Ograniczenie wolności cudzoziemców w ustawie.

I tak RPO uznał za niezbędne złożenie do TK wniosku o uznanie za niezgodne niektórych przepisów ustawy o cudzioziemcach z art. 87 ust. 1 i art. 86 ust. 2 Konstytucji RP (RPO/91292/92/II). Zaskarżeniem objęto przepisy przewidujące możliwość umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku (do 30 dni) w razie podejrzenia, że będzie się on uchylać od wykonania decyzji o wydaleniu oraz możliwość zastosowania aresztu w celu wydalenia, przy czym stosowanie obu środków leżeć miało w gestii organów administracji państwowej.

Wniosek okazał się skuteczny, gdyż Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 20 października 1992 r. uznał, że art. 15 ust. 4 i art. 16 ust. 3 są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast nie dopatrzył się niezgodności tych przepisów z art. 86 ust. 2 Konstytucji.

b) Problemy związane z pracą i pobytem cudzoziemców.

26.08.1992 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów (RPO/92796/92/I) w sprawie potrzeby uregulowania problemów związanych z przyjazdem i pobytem w Polsce licznych grup obywateli rumuńskich. Zdaniem RPO na granicy polsko–niemieckiej tworzy się „enklawa bezprawia" na skutek przebywania tam dużych grup cudzoziemców, którzy starają się nielegalnie przejść do Niemiec. Godzi to zarówno w prawa ludności polskiej (porządek,

bezpieczeństwo, względy zdrowotne) jak i obywateli rumuńskich (długotrwałe bytowanie bez środków do życia). Rzecznik widzi potrzebę rozwiązania tego problemu na drodze ograniczenia napływu obywateli rumuńskich do Polski. W odpowiedzi na wystąpienie RPO Szef Urzędu Rady Ministrów negatywnie ustosunkowując się do propozycji wprowadzenia systemu wizowego, poinformował jednak, że rozpatrywany jest projekt wprowadzenia obowiązku posiadania potwierdzonych zaproszeń.

Kwestii zakazu wykonywania pracy zarobkowej przez cudzoziemców pozbawionych wolności (RPO/100673/92/I) dotyczył list Stowarzyszenia na Rzecz Praw Człowieka „Demokracja i Sprawiedliwość". Zdaniem zainteresowanych obowiązujące urgulowania prawne powodują, że cudzoziemcy pozbawieni wolności traktowani są odmiennie aniżeli obywatele polscy pozbawieni wolności, co powodować może swoistą ich dyskryminację. Ponadto sygnalizowano, że w niektórych przypadkach cudzoziemcy zbyt długo oczekują na wyznaczenie przez polskie sądy rozprawy. Autorzy listu poruszali również problem braku opieki ze strony właściwych placówek konsularnych nad swymi obywatelami pozbawionymi wolności przez polskie sądy bądź organy ścigania. Działania Rzecznika w tej sprawie były dwutorowe.

Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości oraz do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Z informacji przekazanej przez MSZ wynika, że istotnie zainteresowanie przedstawicielstw dyplomatycznych swoimi obywatelami pozbawionymi wolności jest jak dotąd nikłe, mimo iż Ministerstwo podejmowało już w tej sprawie stosowne działania. Z informacji zaś Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w obowiązujących dwóch zarządzeniach Ministra Sprawiedliwości znalazły się odrębne regulacaje dotyczące zatrudnienia cudzoziemców i kierowania ich do ośrodków pracy. W świetle tychże zarządzeń skazanych cudzoziemców nie zatrudnia się na zewnątrz zakładów karnych i aresztów śledczych, natomiast można ich skierować do ośrodka pracy jeżeli przemawiają za tym wyniki badań, a zwłaszcza podatność skazanego na resocjalizację i krytyczny stosunek do popełnionego przestępstwa. Ministerstwo zapewniło Rzecznika, że kwestia ta zostanie wzięta pod uwagę w trakcie prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących tychże aktów prawnych.

c) Problem ubezpieczenia społecznego cudzoziemców „współ pracujących" przy prowadzeniu w Polsce działalności gospodarczej.

Dalszym zagadnieniem wymagającym rozważenia i uregulowania jest kwestia uprawnień osób będących cudzoziemcami (obca narodowość i obywatelstwo), które zamieszkują w Polsce i są osobami „współpracującymi" z osobami obywatelstwa polskiego prowadząc działalność gospodarczą. Nie są one (pomimo faktycznie prowadzonej działalności) objęte ubezpieczeniem określonym ustawą z 18.12.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, ponieważ ubezpieczeniu temu, stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy, podlegają tylko osoby fizyczne mające obywatelstwo polskie.

Istnieje więc sytuacja, w której osoba obcej narodowości i obywatelstwa, stale zamieszkująca w Polsce z racji np. zawartego z obywatelem polskim związku małżeńskiego i prowadząca z małżonkiem działalność gospodarczą w charakterze osoby współpracującej, nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu. Nie jest bowiem w rozumieniu ustawy z 25.11.1986 r. o organizacji ubezpieczeń społecznych pracownikiem, a w rozumieniu ustawy z 18.12.1976 r. nie jest obywatelem polskim.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Szefa Urzędu Rady Ministrów. W odpowiedzi poinformowano, że sprawa wymaga uzgodnień międzyresortowych.

E. Sprawy indywidualne, związane z ochroną praw obywateli polskich za granicą

31.12.1992 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych, w którym poruszył liczne problemy dotyczące traktowania obywateli polskich przez funkcjonariuszy włoskich służb granicznych i włoskie organy administracji. Na przykładzie dwóch skierowanym do niego spraw indywidualnych (RPO/111361/92/I, RPO/113067/92/I) obywateli polskich zawróconych bezpodstawnie z granicy włoskiej i brutalnie potraktowanych przez włoskich urzędników – Rzecznik przedstawił cały wachlarz problemów związanych z niedostatkiem polskiej opieki konsularnej, zaprezentowany mu na spotkaniu z pracownikami Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Rzymie (23.11.1992 r.). Zdaniem RPO syganlizowane zjawiska i przypadki świadczą o dyskryminacji Polaków przez włoskie służby graniczne w ruchu turystycznym. Rzecznik czeka na stanowisko MSZ.

W sprawie RPO/93639/92/I Rzecznik próbował (po trzykrotnych bezskutecznych staraniach zainteresowanej) uzyskać od ombudsmana Szwecji wyjaśnienie przyczyn, dla których szwedzki Urząd Imigracyjny odmawia obywatelce polskiej, która zawarła małżeństwo z obywatelem szwedzkim – zgody na pobyt stały w Szwecji (RPO zwracał uwagę, iż może tu mieć miejsce naruszenie art. 8 Konwencji Europejskiej). Z przekazanej przez ombudsmana odpowiedzi wynika, że sprawdził on prawidłowość działania administracji swego kraju, kontrola akt nie dała mu jednak podstaw do podjęcia w tej sprawie działań. Podkreślił przy tym, że nie jest władny do uchylenia decyzji wydanych przez władzę administracyjną.

Rzecznik interweniował również w sprawie obywateli polskich, którzy popełnili przestępstwo za granicą. W pierwszym przypadku (RPO/109051/92/I) zasygnalizowanie sprawy MSZ i wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o przekazanie skazanego do odbycia orzeczonej kary (15 lat więzienia) w Polsce pozostało bez odpowiedzi. W drugim (RPO/94621/92/I) zarzuty nieudzielenia przez konsulat polski stosownej pomocy oskarżonemu nie potwierdziły się (działania MSZ przyczyniły się do przyśpieszenia terminu rozprawy).

Rzecznik interweniował również w sprawie RPO/104555/92/II wydania Stanom Zjednoczonym przez władze sądowe RFN sześciu obywateli polskich podejrzanych o nielegalny handel bronią. Skargę do RPO złożyły żony aresztowanych, stawiając zarzut zbyt małego zainteresowania sprawą ze strony odpowiednich organów MSZ – Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa. Na skutek wystąpienia Rzecznika do Departamentu Konsularnego uzyskano informacje wskazujące, że podnoszone w skardze zarzuty nie znajdują potwierdzenia. MSZ podejmowało – w granicach swych możliwości – wszelkie działania, aby wspomnianym obywatelom zapewnić należytą opiekę prawną. Nie mogło to jednak zapobiec – jak się wydaje – wydaniu tych osób władzom sądowym Stanów Zjednoczonych. Brak jest podstaw do wyciągania negatywnych wniosków co do działania MSZ w sferze praw i wolności obywatelskich.

Sprawą związaną w istocie z prawem obywatela do rzetelnego postępowania sądowego, jednakże leżącą na granicy ochrony praw w kraju i za granicą, jest wystąpienie Rzecznika na tle ekstradycji Dawida B. (RPO/98860/92/II). W wystąpieniu zwrócono uwagę przede wszystkim na arbitralność decyzji – w tym przypadku – Prokuratora Generalnego i brak drogi sądowej dla kontroli tej (i w ogóle tego rodzaju) decyzji. Rzecznik postulował wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

8. Wymiar sprawiedliwości

A. Charakterystyka wpływających spraw

a) Prośby o złożenie rewizji nadzwyczajnej.

Najliczniejszą grupę stanowiły prośby o wniesienie przez RPO rewizji nadzwyczajnej. Chociaż odsetek uwzględniania tych próśb jest niski, to jednocześnie rewizje nadzwyczajne są środkiem bardzo skutecznym – w okresie sprawozdawczym zdecydowana większość rewizji w sprawach karnych była uwzględniana przez Sąd Najwyższy.

b) Sprawy „rehabilitacyjne".

Bardzo nielicznie – wbrew oczekiwaniom – występują sprawy o unieważnienie orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (7 spraw). Skuteczność składania przez RPO wniosków w tych sprawach jest bardzo wysoka (np. RPO/86935/92/II, RPO/90422/92/II – na rzecz 4 osób, RPO/86969/92/II i in.). Negatywnie odbija na tym tle sprawa rehabilitacji Jana H. – cichociemnego (RPO/70627/92/II), skazanego na karę śmierci za dezercję (w ocenie sądu orzekającego). Sprawa ta mogłaby być już załatwiona, gdyby Ministerstwo Sprawiedliwości okazało jej w przeszłości odpowiednie zainteresowanie. Zażalenie RPO na postanowienie Wojskowego Sądu Okręgowego zostało oddalone przez Sąd Najwyższy. Rzecznik po zapoznaniu się z uzasadnieniem tego orzeczenia rozpatrzy możliwość złożenia rewizji nadzwyczajnej.

c) Skargi w sprawach o wykroczenia.

Minimalny wpływ skarg na orzecznictwo Kolegiów do Spraw Wykroczeń pozwala na wnioskowanie, że wprowadzona w tym zakresie reforma, polegająca w podstawowej mierze na poddaniu tego orzecznictwa kontroli sądowej, a także na usytuowaniu Kolegiów przy Sądach Rejonowych, spełniła bardzo dobrze swą funkcję, wprowadzając w tym względzie określone gwarancje procesowe i podnosząc jednocześnie poziom orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Do zanikania skarg w tym zakresie zapewne przyczynił się też fakt usunięcia z Kodeksu wykroczeń tych przepisów, które miały charakter represji politycznych (np. art. 52a K.w.).

B. Skargi i zastrzeżenia dotyczące działalności prokuratury

a) Nieprawidłowości w prowadzeniu postępowania przygotowawczego.

Odnoszący się do działania prokuratury materiał skargowy dotyczył z reguły albo przypadków niesłusznego bądź przedwczesnego umorzenia postępowań przygotowawczych, albo też odmowy ich wszczynania. W rzadszych przypadkach skarżono się na przewlekłość postępowania przygotowawczego (tu przykładem może być sprawa RPO/32634/92/II – pobicia obywatela przez funkcjonariuszy Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych. Sprawę RPO prowadzi od 1988 r., a wg ostatnich informacji – postępowanie zawieszono ze względu na niemożność ustalenia miejsca pobytu świadka. Zdaniem RPO ma tu miejsce celowe przewlekanie sprawy bądź wyjątkowa nieudolność prokuratora).

Wyjątkowo jaskrawym przykładem szeregu nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu była sprawa o uprowadzenie Moniki K. Sposób prowadzenia postępowania przygotowawczego w tej sprawie stanowi ilustrację podatności prokuratury na sugestie i naciski, co

może prowadzić do braku zachowania równości stron w procesie karnym. Na to właśnie zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości Rzecznik w swym piśmie (RPO/104466/92/II z 24.07.1992 r.), postulując zbadanie prawidłowości postępowania prowadzącego postępowanie prokuratora. W odpowiedzi Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości przyznał, że wstępnie ujawniono szereg nieprawidłowości w działaniu prokuratury w Ł., informując że dalsze postępowanie przekazał Prokuratorowi Wojewódzkiemu w P. Pismem z 30.09.1992 r. Minister poinformował Rzecznika, że postępowanie wyjaśniające kwestie nieprawidłowości w śledztwie o uprowadzenie Moniki K. jest nadal w toku.

b) Skargi na stosowanie aresztu tymczasowego.

Skargi na stosowanie tego najsurowszego środka zapobiegawczego były liczne.

Część z nich dotyczyła (występującej już w poprzedniej kadencji) niezmiernie istotnej kwestii ze sfery wolności obywatelskiej, bo naruszającej art. 87 pkt 1 Konstytucji a mianowicie przetrzymywania osób tymczasowo aresztowanych, osadzonych w aresztach śledczych, w sytuacji gdy termin tego środka zapobiegawczego oznaczony przez właściwy organ procesowy – sąd lub prokuratora – minął, a administracja aresztu śledczego nie otrzymała w dniu upłynięcia terminu nakazu zwolnienia osoby tymczasowo aresztowanej lub prawidłowo podjętego postanowienia o przedłużeniu aresztu.

Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO/105934/92/II z 4.09.1992 r.).

Z informacji Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego (z 11.10.1992 r.) wynika, że Minister Sprawiedliwości zarządzeniem z 15.04.1992 r. uregulował to zagadnienie tak, aby zapobiec zdarzającym się w przeszłości tego rodzaju przypadkom. Regulacja ta jest zgodna ze stanowiskiem SN zawartym w postanowieniu z 10.10.1991 r. (I KZP 26/91).

c) Zastrzeżenia wobec czynności zabezpieczania samochodów osobowych jako dowodów rzeczowych w postępowaniach karnych o kradzież tych pojazdów.

Autorami skarg w tych (licznych) wypadkach były osoby, które nabyły kradzione pojazdy, nie zdając sobie zapewne w niektórych przypadkach sprawy z faktu, że nabytek pochodzi z kradzieży. Rzecznik nie podejmował w tych sprawach działania, uznając, że nie zachodziły okoliczności naruszenia przez organy prokuratorskie praw obywatelskich, zwłaszcza prawa do własności. Starano się przy tym wyjaśniać rozmiary ryzyka, jakie niesie nabywanie pojazdów, jeśli nie ma całkowitej pewności co do legalności ich pochodzenia.

C. Skargi na działania policji

a) Umieszczanie znalezionych, a uprzednio skradzionych samochodów na prywatnych parkingach.

RPO z urzędu podjął sprawę (RPO/106257/92/II) pobierania od pokrzywdzonego opłat za parkowanie utraconego przez niego w wyniku kradzieży samochodu – odnalezionego następnie przez policję i umieszczonego w prywatnym parkingu.

Problemem tym Rzecznik zainteresował Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości, zwracając uwagę, że takie działanie narusza przepisy art. 542–558 K.p.k., które nie pozwalają na jakąkolwiek niekorzystną dla pokrzywdzonego interpretację w sferze ponoszenia kosztów postępowania karnego.

Departament Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika o niedopuszczalności tego rodzaju praktyki. Prokurator Wojewódzki w Cz. zakazał Komen-

dantowi Rejonowemu Policji oraz właścicielowi prywatnego parkingu obciążania kosztami przechowywania pojazdów zabezpieczanych jako dowody rzeczowe w postępowaniu karnym. Ponadto Dyrektor Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości wystosował do Prokuratora Wojewódzkiego w Cz. odpowiednie pismo instrukcyjne.

Rzecznik wystąpił ponownie (27.10.1992 r.) do Dyrektora Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości z postulatem zwrócenia uwagi na niestosowność tego rodzaju praktyki wszystkich prokuratur wojewódzkich i komendantów wojewódzkich policji (brak na razie odpowiedzi).

b) Kwestionowanie użycia przemocy fizycznej.

Liczba skarg w tym zakresie wykazuje tendencję spadkową. Podejmowane przez RPO działania wyjaśniające nie dały podstaw do wniosków, że przemoc ta jest nadużywana, z zastrzeżeniem, że wszelkie w tym względzie wnioski mogą być niepełne z powodów natury dowodowej. Można bowiem się domyślać (tak zresztą jak za czasów b. MO) pewnej solidarności w tych służbach, solidarności mającej na celu uchronienie funkcjonariuszy od odpowiedzialności. Nie można tu jednak również tracić z pola widzenia faktu, że działania policji dostosowuje się (jest to zrozumiałe) do rozmiarów i charakteru szerzącej się przestępczości (świadczą o tym m.in. toczące się dyskusje o użyciu broni palnej, wprowadzeniu do postępowania karnego świadka koronnego i prowokacji).

D. Nieprawidłowość wynikająca z określania „zamiennika" przy orzekanych karach zastępczych pozbawienia wolności w razie nieuiszczenia grzywny – w zależności od czynników ekonomicznych (inflacji)

Oddalona przez SN rewizja karna dotyczyła kwestii stosowania niekorzystnego „zamiennika" przy orzeczeniu kary zastępczej pozbawienia wolności w wypadku nieuiszczenia grzywny (RPO89249/92/II). Podobne zagadnienie było przedmiotem innej rewizji nadzwyczajnej (RPO/91087/92/II), której wprawdzie wniosku Sąd Najwyższy nie podzielił, ale dostrzegł problem, o który w rewizji chodziło, a mianowicie występującą niesprawiedliwość powodowaną w określaniu „zamiennika" w zależności od postępującej inflacji. Zagadnienie podniesione w obu wymienionych rewizjach nadzwyczajnych dało asumpt do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości (z 4.06.1992 r.) sugerującego wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą wprowadzenia odpowiednich przepisów intertemporalnych, które pozwoliłyby na niwelowanie negatywnych skutków prawomocnie już orzeczonych „zamienników". W wystąpieniu Rzecznik podniósł walor praktyczny rozwiązania, ze względu na stale utrzymującą się wysoką liczbę osób pozbawionych wolności. Pozwoliłoby to na rozluźnienie w zakładach karnych, a także zadowalałoby poczucie sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości w piśmie z 30.10.1992 r. wprawdzie nie zakwestionował trafności uwag Rzecznika, ale uznał, że zagadnienie to może poczekać do rozstrzygnięcia w przyszłych kodyfikacjach Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego informując, że nie przewiduje odrębnej w tym względzie inicjatywy ustawodawczej.

E. Postępowanie egzekucyjne

a) Opóźnienia wypłat zasądzonych odszkodowań w sprawach rehabilitacyjnych.

Coraz liczniejsze są skargi na niemożność otrzymania wypłat odszkodowań orzekanych w

związku z uznaniem za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO/98105/92/II z 15.04.1992 r.) wskazując na znaczną zwłokę w wypłacaniu odszkodowań osobom, wobec których orzeczono nieważność wyroków skazujących na mocy ustawy z 23.02. 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Z prośbą o interwencję w tej materii zwrócił się do RPO Zarząd Główny Związku b. Więźniów Politycznych.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że kwestia wypłaty odszkodowań łączy się ściśle z sytuacją finansową budżetu Państwa i że Ministerstwo Sprawiedliwości poczyni starania, aby w miarę możliwości usprawnić i przyspieszyć realizację tych zobowiązań (skargi w tym względzie niestety się powtarzają).

b) Nieuzasadnione wszczynanie w sprawach alimentacyjnych.

Do Rzecznika zwróciło się Stowarzyszenie Obrony Praw Ojca o spowodowanie, aby dłużnicy zobowiązani do świadczeń alimentacyjnych, którzy terminowo uiszczają należności, nie ponosili konsekwencji niezasadnego wszczynania postępowań egzekucyjnych (RPO/94551/92/II).

Na zagadnienie to Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości, postulując (w wystąpieniu z 4.09.1992 r.) wystąpienie z projektem nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w tym zakresie. Powołano się przy tym na podniesienie już tego zagadnienia przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 Sędziów (z 27.11.1986 r.).

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że przedstawił ten problem Komisji do Spraw Reformy Prawa Cywilnego uznając, że rozwiązania należałoby poszukiwać poprzez znowelizowanie art. 770 K.p.c.

F. Problem skuteczności represji karnej za przestępstwo niealimentacji

Rzecznik zwrócił też uwagę Ministra Sprawiedliwości (RPO/90783/92/II z 12.02.1992 r.) na małą skuteczność represji karnej za przestępstwo niealimentacji w aspekcie zaspokojenia potrzeb osób, na rzecz których skazany był zobowiązany do świadczeń, a to głównie z powodu niemożności znalezienia zatrudnienia (tak na wolności, jak też w zakładach karnych). Sytuacja ta powodowała zamknięte koło powrotu do tego przestępstwa. W wystąpieniu sugerowano rozważenie (*de lege ferenda*) odpowiedniej zmiany przepisów karnych w tym względzie oraz podjęcie doraźnych kroków w zakresie zatrudnienia osób skazanych za niealimentację – w zakładach karnych. RPO sugerował podjęcie przez resort sprawiedliwości stosownych badań dla uzyskania materiału pozwalającego na wnioskowanie, jaka właściwie istnieje w tym względzie sytuacja.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi (z 19.05.1992 r.), zgodził się z wieloma postulatami wystąpienia RPO, zapewniając że rozważy kwestię zarządzenia stosownych badań i weźmie pod uwagę wnioski *de lege ferenda*. Jednakże uważa, że z penalizowania zjawiska niealimentacji zrezygnować nie można (powołał się w tym względzie na ustawodawstwa innych państw).

Wydaje się, że postulat rozwiązania stopnia rygoryzmu w ściganiu czynów niealimentacji jest w dalszym ciągu aktualny, choćby ze względu na stale zapełnione zakłady karne i niemożność zapewnienia skazanym pracy zarobkowej w czasie odbywania kary pozbawienia wolności.

9. Samorządy – nieprawidłowości w działaniach, których skutkiem jest nieposzanowanie praw obywatelskich

A. Dyskryminacja terytorialna i fiskalna w wyniku tendencji do „zamykania się" wspólnot lokalnych i spółdzielczych

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz istota tego samorządu spowodowały określony sposób załatwiania spraw obywateli przez organy samorządowe. To z kolei pociągnęło za sobą nowy rodzaj naruszeń praw obywatelskich, związany często z rozumieniem gminy jako zbyt hermetycznej wspólnoty lokalnej jedynie tych ludzi, którzy od dawna byli jej członkami.

W sprawie takiej (RPO/48344/90/V) Rzecznik występował już w ubiegłym roku do Prezesa Rady Ministrów. Problem prawny przedstawiony na gruncie wspomnianej sprawy polegał na tym, że zainteresowana w związku z długotrwałym leczeniem szpitalnym utraciła dotychczasowe miejsce zamieszkania. Po powrocie ze szpitala złożyła wniosek o przydział mieszkania na terenie innej gminy (ze względów rodzinnych). Najistotniejszym powodem odmowy załatwienia sprawy przez organ tej gminy było stwierdzenie, że utrata mieszkania nastąpiła w innej miejscowości, a zatem zainteresowana powinna zwrócić się do tamtejszego urzędu.

W wystąpieniu w tej sprawie Rzecznik wyraził pogląd, że praktyka taka dyskryminuje obywateli, skoro bowiem prawo nie wiąże członków wspólnoty, to organ samorządowy nie może wskazać obywatelowi, by ten w istocie przynależał do innej gminy. Jest to przykład jaskrawego naruszenia praw obywatelskich.

Do tej pory nie ma reakcji ze strony URM, a sam problem występuje obecnie także na gruncie spółdzielczości mieszkaniowej – zorganizowanej właśnie na zasadach samorządowych. Tak np. w sprawie RPO/95469/92/V spółdzielnia mieszkaniowa, w trybie uchwały walnego zgromadzenia, uzależniła przyjęcie na członka spółdzielni od miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o takie przyjęcie.

W wystąpieniu do prezesa tej spółdzielni Rzecznik wskazał m.in., że dla spółdzielni mieszkaniowych podstawowe kryterium naboru członków wyznacza okoliczność, czy ubiegający się o przyjęcie ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Z tego też powodu wiązanie możliwości uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z miejscem zamieszkania obywatela w danej miejscowości w chwili ubiegania się o to członkostwo nie znajduje uzasadnienia zarówno w celu, jak i w przedmiocie działalności spółdzielni. Co więcej ograniczenia te stanowią istotne naruszenie praw obywatelskich. Żadne bowiem prawo nie wprowadza do obrotu prawnego kryteriów, którymi kierowała się spółdzielnia mieszkaniowa w omawianej sprawie, a brak stałego zameldowania w danym miejscu nie może niweczyć prawa do ubiegania się o zamieszkania w konkretnej, przez siebie wybranej, miejscowości. Dlatego – zdaniem Rzecznika – takie jak przedstawiona, regulacje wewnątrzspółdzielcze naruszają art. 12 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich ratyfikowanego przez Państwo Polskie, który stanowi, że każdy człowiek przebywający na terytorium jakiegokolwiek państwa ma prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i swobody wyboru miejsca zamieszkania.

Również w grupie spraw związanych z opłatami za użytkowanie garaży, wybudowanych na gruntach państwowych RPO otrzymał skargi na nierówne traktowanie obywateli. Na

terenie gminy W., na podstawie zarządzenia ówczesnego dyrektora PGM, mieszkańcy spoza dzielnicy W. płacili wyższy czynsz niż mieszkańcy tej dzielnicy. Po wymianie korespondencji z władzami dzielnicy, w której RPO wskazywał na naruszenie zasady równości, ostatecznie – na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Rady Dzielnicy wydane zostało nowe zarządzenie w sprawie opłat za użytkowanie garaży, w których zostały ujednolicone stawki za użytkowanie garaży bez względu na miejsce zamieszkania ich najemców (RPO/91401/92/VI, RPO/89496/92/VI).

B. Nieznajomość prawa przez organy samorządu terytorialnego

W sprawie RPO/106989/92/I Prezydent Miasta Ł. wnosił o podjęcie postępowania w sprawie uchylenia zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej odnośnie wynagradzania nauczycieli, gdyż jego zdaniem przyjęte uregulowania wkraczają w kompetencje gmin, a ponadto zarządzenie narusza przepisy Konstytucji, ustawy o samorządzie terytorialnym, Prawa budżetowego oraz ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania. Rzecznik nie podjął sprawy poinformowano, iż zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym z wnioskami o stwierdzenie, że dany akt normatywny jest sprzeczny z Konstytucją lub aktem ustawodawczym może występować również rada gminy, jeżeli kwestionowany akt dotyczy spraw objętych zakresem jej działania.

Z kolei (RPO/97129/92/I) Rada Miasta G. dokonała wyboru rzecznika praw obywatelskich. W wyniku interwencji RPO (który wskazywał, że kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich i tryb jego powoływania na to stanowisko określone zostały w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, podobnie jak powoływanie rzeczników terenowych – i że nie może następować to w drodze uchwał organów samorządowych) Wojewoda G. zaskarżył uchwałę Rady Miasta G. do NSA. Wyrokiem z 30.09.1992 r. NSA stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

C. Samorząd adwokacki

a) Ochrona przed szykanowaniem przez organy samorządu.

Szereg skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich eksponowało wątpliwości, które powstawały na tle niespójności ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze, a zwłaszcza wykładni jej art. 4 ust. 3, który postanawia, że w uzasadnionych wypadkach Minister Sprawiedliwości na wniosek okręgowej rady adwokackiej może wyrazić zgodę na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem.

Konstrukcja tego przepisu wywołuje rozbieżne poglądy co do sposobu jego wykładni w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nie godząc się z gramatyczną wykładnią tego artykułu wyraził pogląd, że stanowisko oparte na takiej wykładni prowadziłoby do pewnego rodzaju „ubezwłasnowolnienia" adwokata ubiegającego się o prawo wykonywania zawodu indywidualnie i przypisanie jego podmiotowych uprawnień innej stronie w postępowaniu (okręgowej radzie adwokackiej), chociaż ich interesy mogą być sprzeczne. Przeciwnego zdania był Sąd Najwyższy, który oddalił rewizję RPO, ograniczając się do czysto gramatycznej wykładni prawa, odrzucając proponowaną przez RPO wykładnię systemową i nie podejmując problemu ochrony jednostki przed działaniami samorządu – RPO/73752/92/III (z uzasadnienia orzeczenia wynika, że problemu w ogóle nie

zauważono szczegółowy opis sprawy w Sprawozdaniu RPO za 1991 r. – Biuletyn RPO – Materiały, nr 12, str. 72).

Kontynuując sprawę Rzecznik wystąpił po raz kolejny do Ministra Sprawiedliwości, wskazując na potrzebę dostosowania Prawa o adwokaturze do zachodzących zmian społeczno–gospodarczych w kraju. W udzielonej przez Ministra odpowiedzi (z 8.09.1992 r.) poinformowano, że w Sejmie znajduje się już poselski projekt zmiany ustawy o adwokaturze, w którym zrezygnowano z dotychczasowego przepisu art. 4 ust. 3 Prawa o adwokaturze.

b) „Podwójne" opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne.

Kwestionowana też była sprawa opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez adwokatów po przyznaniu uprawnień emerytalnych. Udzielając odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej mierze (RPO/72782/92/III) Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, że zgodnie z art. 24 i 37 ustawy z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze zarówno adwokaci pracujący w zespołach adwokackich, jak i wykonujący zawód indywidualnie, podlegają ubezpieczeniu społecznemu na zasadach przewidzianych dla pracowników. Konsekwencją takiego uregulowania jest obowiązkowe opłacanie składek od dochodu adwokata osiąganego także po przyznaniu uprawnień emerytalnych.

Odmienne uregulowanie zostało przyjęte w systemie ubezpieczenia dla osób prowadzących działalność gospodarczą (obowiązek opłacania składek wygasa w momencie nabycia uprawnień emerytalno–rentowych; na takich zasadach uregulowana jest sprawa ubezpieczenia społecznego np. notariuszy).

Kierując się sugestiami Rzecznika w tej mierze Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej zaproponowało Naczelnej Radzie Adwokackiej podjęcie prac nad uregulowaniem sprawy ubezpieczenia adwokatów na zasadach analogicznych do ubezpieczenia notariuszy. NRA jednak nie przychyliła się do tej propozycji. W tej sytuacji Rzecznik uznał za celowe zwrócenie się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania zmiany odpowiednich przepisów.

D. Samorząd lekarski – wprowadzenie sankcjonowanych norm etycznych sprzecznych z obowiązującym ustawodawstwem

RPO zakwestionował zgodność z obowiązującym ustawodawstwem Kodeksu etyki lekarskiej uchwalonego 13.12.1991 r. przez II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Lekarzy. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 7.01.1992 r. poddano w wątpliwość zgodność 4 przepisów KEL z obowiązującymi ustawami: – art. 37 KEL z art. 1 ust. 1 ustawy z 24.04.1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, – art. 76 KEL z art. 110 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, – art. 26 KEL z art. 14 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza, – art. 45 w związku z art. 48 KEL z art. 23a Kodeksu karnego.

Orzekając w sprawie 7.10.1992 r. (U. 1/92) Trybunał Konstytucyjny postanowił uznać się niewłaściwym dla oceny samych norm etycznych. Postanowił jednocześnie, że przedmiotem jego oceny mogą być normy ustawy z 17.05.1989 r. o izbach lekarskich, dookreślone wskazanymi we wniosku Rzecznika przepisami KEL.

TK, nie rozstrzygając sprawy merytorycznie, zasygnalizował Sejmowi RP sprzeczność w obowiązującym ustawodawstwie, uznając w uzasadnieniu merytoryczne sprzeczności wskazane w pkt 1, 3 i 4 wniosku Rzecznika.

Postanowienie TK przyjęte zostało w pełnym składzie (11 sędziów) przy 4 zdaniach odrębnych, w tym zdaniach odrębnych obu sędziów sprawozdawców.

Rzecznik, wychodząc z założenia, iż w państwie prawa niedopuszczalne jest obowiązywanie dwóch sprzecznych norm ustawowych, które nie pozwalają adresatowi na wybór zachowania zgodnego z prawem i nie podpadającego pod jakąś sankcję i biorąc pod uwagę stwierdzone przez TK sprzeczności norm ustawowych wystąpił 16.11.1992 r. do Trybunału o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych przez TK przepisów (RPO/110174/92/I). Zdaniem RPO bowiem zasady wymiaru sprawiedliwości nie dopuszczają uchylenia się sądu od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa przyjęta przez TK do rozpoznania, oczekuje na wyznaczenie terminu.

IV. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW EKONOMICZNYCH I SOCJALNYCH – PODSTAWOWE GRUPY SPRAW

1. Prawo własności

Problematyka stosunków własnościowych i stosunków powstałych na tle prawa użytkowania wieczystego wiąże się nie tylko ze stosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego lecz również ze stosowaniem przez organy władzy i administracji wielu przepisów szczególnych, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio tych praw. Wśród tych przepisów wymienić należy w szczególności ustawę o planowaniu przestrzennym, ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, ustawę – Prawo budowlane, ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawę o ochronie przyrody, ustawę o ochronie garuntów rolnych i leśnych. Większość zarzutów wysuwanych w listach do Rzecznika dotyczy w zasadzie stosowania tych przepisów.

A. Przestrzeganie zasady pewności obrotu w stosunkach własnościowych (stabilność prawa własności)

Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw zniosła (art. 63) możliwość uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji dotyczących własności ziemi, wydanych w wyniku ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. Ta regulacja ustawowa wywołała falę listów, w których autorzy sugerowali, aby Rzecznik rozważył możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 63 ustawy z 19.10.1991 r. z Konstytucją ze względu na jego niezgodność z zasadą praworządności i pozbawienie obywatela możliwości obrony swych praw. Rzecznik odmówił podjęcia działań (RPO/94494/92/IV, RPO/94083/92/IV, RPO/104652/92/IV, RPO/104536/92/IV) wychodząc z założenia, iż celem ustawy z 1971 r. było jednorazowe, kompleksowe uregulowanie prawa własności. Przeprowadzenie tego rodzaju akcji na szeroką skalę nie może oczywiście trwać w nieskończoność. Stąd ustawodawca może zakreślić granice takiej akcji (w tym przypadku – ponad 20 lat). Za przyjęciem właśnie takiego rozwiązania przemawiają względy o charakterze prawnym oraz społeczno–gospodarczym. Istotne jest w szczególności zapewnienie stabilności prawa własności oraz pewności obrotu prawnego w odniesieniu do nieruchomości. Zasadę tę podważałoby rozwiązanie, wedle którego można by w nieokreślonym w przyszłości czasie uchylić ostateczne decyzje – akty własności ziemi.

Wzgląd na zasadę pewności obrotu prawnego w odniesieniu do nieruchomości stał się przyczyną nieuwzględnienia przez Rzecznika również postulatów wysuwanych przez osoby zainteresowane, kwestionujące ostateczne decyzje o scaleniu gruntów (RPO/114579/92/IV, RPO/104274/92/IV, RPO/104263/92/IV). Wskazując na cel scalania gruntów (tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie) oraz na tryb postępowania scaleniowego (który jest efektem wspólnych działań organu administracyjnego i osób zainteresowanych), Rzecznik uznał, że stworzony w tym postępowaniu określony stan faktyczny i prawny nie może być następnie podważany, chyba że w toku postępowania doszło do naruszenia w sposób oczywisty przepisów prawa.

B. Ograniczenie (wyłączenie) praw właścicieli do korzystania z nieruchomości zgodnie z jej gospodarczym przeznaczeniem

W listach skierowanych do Rzecznika wiele osób, którym przysługuje prawo własności nieruchomości, podnosi, że prawa tego zostali praktycznie pozbawieni, bądź to w związku z przeznaczeniem swego czasu gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie są realizowane, bądź to w związku z zalesieniem tych gruntów. Doprowadziło to do „zamrożenia" własności, często przez kilkadziesiąt lat. Zaistniała sytuacja spowodowała wystąpienia Rzecznika w latach 1990, 1991 do organów naczelnych m.in. do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (RPO/60076/90/IV). W 1991 r. zarysowała się możliwość rozwiązania wskazanego problemu w drodze ustawowej. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa opracowało projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (który jest aktualnie przedmiotem uzgodnień legislacyjnych przed skierowaniem go do Sejmu). W jednym z przepisów przewiduje się obowiązek wykupienia bądź zamiany przez gminę nieruchomości, z której korzystanie stało się niemożliwe lub ograniczone w wyniku uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie takiego zapisu spowodowałoby niewątpliwie rozwiązanie tego nabrzmiałego problemu. Zaintersowane osoby powiadamiane są o możliwości takiego rozwiązania w przyszłości (RPO/99729/92/IV, RPO/94730/92/IV).

Niezależnie jednakże od przyszłych unormowań ustawowych w tym zakresie Rzecznik podejmował działania doraźne w konkretnych sprawach, w których doszło do ograniczenia właścicieli w wykonywaniu prawa własności z oczywistym naruszeniem przepisów. Np. RPO/44930/89/IV – właściciel od 1978 r. nie może wyremontować domu ponieważ na terenie posesji zlokalizowano budowę osiedla; do dziś nie przystąpiono do żadnych prac.

W sprawie RPO/60076/90/IV nieruchomość położona w środku zespołu zabudowy jednorodzinnej od 50 lat nie mogła być wykorzystana z racji przeznaczania jej na coraz inne cele. Interwencja RPO u Ministra Gospodarki Przestrzennej, z powołaniem się na stanowisko NSA w analogicznej sprawie, odniosła pożądany skutek. W sprawie RPO/104035/92/IV zainteresowany w 1979 r. kupił dużą nieruchomość, planując budowę motelu. Po opracowaniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu kredytu okazało się, iż w międzyczasie zmieniono plan zagospodarowania przestrzennego w sposób uniemożliwiający realizację planów nabywcy nieruchomości. Dzięki interwencji RPO w ciągu 2 miesięcy sprawa została wyjaśniona i ma duże szanse na pozytywne zakończenie.

C. Naruszenia prawa do korzystania z własności przez działania organów administracji

W razie naruszenia ustawowo określonych praw właściciela do korzystania z rzeczy – służą mu środki przewidziane w Kodeksie cywilnym, a realizacji tych roszczeń sam właściciel może dochodzić na drodze sądowej. Stąd Rzecznik podejmował i podejmuje działania jedynie w tych sprawach, w których na skutek obrazy przez organy administracji rządowej lub samorządowej przepisów prawa doszło do naruszenia lub ograniczenia właściciela w korzystaniu z rzeczy.

Sytuacje takie nie są niestety w praktyce RPO wyjątkami. Jako przykłady wskazać można sprawy: RPO/91741/91/IV (Architekt Miejski w D. zaakceptował zmianę bez wymaganego zezwolenia przeznaczenia budynku mieszkalnego na cele handlowe i samowolną budowę

obiektów hurtowni z wykorzystaniem ogrodzenia sąsiedniej parceli. Decyzję uchylono i nakazano rozbiórkę obiektu); RPO/77870/92/IV (wspólne działanie RPO i władz wojewódzkich doprowadziło do zakazu użytkowania garażu wbrew pozwoleniu budowlanemu jako warsztatu mechaniki pojazdowej); RPO/70483/90/IV (po dwuletnich działaniach Rzecznika udało się uzyskać uchylenie pozwolenia na budowę dwóch zakładów rzemieślniczych, które budowane były niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu, wbrew decyzjom o wstrzymaniu budowy, w sposób ograniczający użytkowanie sąsiednich nieruchomości i wreszcie z naruszeniem strefy sanitarnej i zasad ochrony środowiska).

Z odmową Rzecznika spotkały się natomiast wnioski, w których autorzy kwestionowali wykonywanie przez właścicieli nieruchomości sąsiednich przysługujących im uprawnień, mimo że korzystanie z tych uprawnień nie przekraczało granic określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (np. RPO/87162/92/IV).

D. Aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste gruntów

a) Kryteria wymiaru opłat.

W związku z aktualizacją cen za grunty będące w użytkowaniu wieczystym oraz opłat z tytułu użytkowania wieczystego pojawił się w praktyce RPO problem jasnych stałych i równych kryteriów przy określaniu tych cen i wymiarze opłat.

Wątpliwości wystąpiły na tle korelacji między datami oświadczeń o aktualizacji opłat za rok 1991 (wydawanych w roku 1992) a ustalonym w rozporządzeniu RM z 16.08.1991 r. terminem 31 marca każdego roku.

Resort gospodarki przestrzennej prezentował pogląd, że w wypadku doręczenia użytkownikowi wieczystemu „oświadczenia" o aktualizacji opłat po 31.03.1991 r. lub w wypadku wniesienia przez użytkownika wieczystego w terminie do 31.03.1991 r. opłat w wysokości niższej od wynikającej z późniejszego „oświadczenia" – użytkownik wieczysty będzie ponosił wyższe opłaty wynikające z oświadczenia dopiero w roku 1992. Wyjaśnienia przedstawiciela resortu były kwestionowane bądź pomijane przez wiele gmin, które uważały, że roszczenie o uiszczenie opłat za użytkowanie wieczyste podlega jako świadczenie okresowe 3–letniemu przedawnieniu niezależnie – ich zdaniem – od daty otrzymania oświadczenia. Ta rozbieżność spowodowała wystąpienie Rzecznika do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z prośbą o wyjaśnienie sprawy i ujednolicenie praktyki (RPO/77991/92/IV). Odpowiadając na to wystąpienie Ministerstwo podtrzymało swoje stanowisko.

b) Prawidłowość stosowanej metody ustalania cen.

Sprawa aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz związana z tym sprawa szacunku gruntów była również przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Wojewody W. w sprawie sprawdzenia prawidłowości stosowanej metody ustalania cen przez biegłych wpisanych na listę wojewódzką. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Wojewoda W. powiadomił, iż uznał za niezbędne zorganizowanie na szczeblu wojewódzkim w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami systemu rejestracji cen. Dzięki temu można będzie stworzyć warunki do realizowania postanowień ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami, regulującej zbyt pobieżnie kwestie szacowania gruntów w sposób całkowicie odmienny od dotychczasowego. Jedynie bowiem znajomość rzeczywistej wartości gruntów daje gwarancję prawidłowego określenia ich ceny.

Jednocześnie Wojewoda W. wskazał na trudności w przeprowadzeniu aktualizacji opłat przez organy gminy z uwagi na brak w wielu wypadkach formalnej decyzji wojewody o nabyciu przez gminę prawa własności gruntów, co w konsekwencji rodzi wątpliwości, czy i jaki organ uprawniony jest do dokonania aktualizacji opłat. Sprawa ta stała się przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Sądu Najwyższego z wnioskiem o odpowiedź na pytanie prawne (RPO/101990/92/IV).

c) Stosowanie przez administrację formy „oświadczeń.

Przepis art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w brzmieniu ustalonym ustawą z 29.09.1990 r. (Dz.U. Nr 79, poz. 404) zastąpił stosowaną powszechnie w okresie poprzednim przy ustalaniu i aktualizacji opłat za korzystanie z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy formę decyzji administracyjnej – nową formą, a mianowicie „oświadczeniem". Po tej zmianie organy administracji rządowej i samorządowej przystąpiły do aktualizacji opłat (obecnie mają one być dokonywane nawet co roku) przysyłając użytkownikom wieczystym „oświadczenia" o podwyższeniu opłat. W masowo napływających w tej sprawie listach do Rzecznika użytkownicy wieczyści wskazywali na brak jasnych kryteriów dokonywanych podwyżek, oraz brak w ustawie wskazania środków prawnych, przysługujących zainteresowanym dla ochrony ich praw. Po przeanalizowaniu sprawy Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność wspomnianego art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z art. 1 Konstytucji (RPO/77991/91/IV). W uzasadnieniu podkreślono m.in., że „oświadczenie" stanowi władcze jednostronne rozstrzygnięcie, kształtujące sytuację prawną użytkowników wieczystych w sposób drastycznie niekorzystny w porównaniu do ich sytuacji wynikającej z zawartych – niejednokrotnie przed wielu laty – umów cywilnoprawnych oraz poprzedzających ich zawarcie decyzji administracyjnych. Tym samym ustawa w sposób rażący narusza zasadę zaufania obywateli do Państwa. Jednocześnie władcza wypowiedź organu administracji, niezależnie od nazwy (tu – „oświadczenie") jaką przybiera, powinna być traktowana jako decyzja administracyjna ze wszystkimi konsekwencjami w zakresie ochrony praw obywateli. TK orzeczeniem z 8.12.1992 r. podzielił stanowisko RPO w kwestii charakteru „oświadczeń" administracyjnych, uznając jednak, że organy administracji mają prawo corocznie aktualizować opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów.

E. Przestrzeganie zasady ekwiwalentności odszkodowania przy wywłaszczaniu nieruchomości

Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym wynagrodzeniem (art. 7 Konstytucji). Realizując w praktyce tę zasadę Rzecznik podejmował działania w tych wypadkach, gdy doszło do naruszenia przepisów o wywłaszczeniu, tak jeżeli chodzi o samą podstawę wywłaszczenia (np. RPO/59016/90/IV) jak również o odszkodowanie, które powinno stanowić słuszny ekwiwalent za przejętą na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość (np. RPO/83977/91/IV, RPO/66869/91/IV, RPO/1445/88/IV). Działania takie mogły być podjęte w stosunku do spraw bieżących, bowiem w przypadkach niskich bardzo odszkodowań przyznawanych właścicielom nieruchomości na podstawie przepisów dawnej ustawy z 1958 r. (co w wielu listach do Rzecznika kwestionują obecnie osoby zainteresowane) – brak

podstaw prawnych do wzruszenia zapadłych w tych sprawach decyzji. Przyznane bowiem odszkodowania w trybie postępowania administracyjnego nie podlegają obecnie rewaloryzacji. Informuje się o tym osoby zainteresowane, wyjaśniając równocześnie, że jedynym przepisem, którym zmierza do złagodzenia skutków prawomocnych już wywłaszczeń jest art. 69 ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczący zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w przypadku gdy stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (RPO/94967/92/IV; RPO/95528/92/IV).

Przestrzeganie przez organ administracji zasady ekwiwalentności za wywłaszczoną nieruchomość skłoniło Rzecznika do wniesienia rewizji nadzwyczajnych od dwóch wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których oddalono skargi wnioskodawców (RPO/48444/89/IV, RPO/39421/89/IV). W obu sprawach chodziło o kwalifikację wywłaszczenia gruntów, a mianowicie, czy jest to grunt rolny czy budowlany, które to określenie było istotne przy ustalaniu wysokości odszkodowania. Obie rewizje zostały oddalone. Stanowisko wyrażone w obu wyrokach (a sprowadzające się do określenia momentu, w którym nieruchomość traci charakter nieruchomości rolnej) – jest odmienne od ustalonej dotąd w tym przedmiocie judykatury.

Z kwestią odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości wiąże się wniosek Rzecznika do TK o wykładnię art. 44 ust. 2a Prawa geodezyjnego w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dotyczył on biegłych z zakresu szacowania nieruchomości – ich uprawnień zawodowych. Wniosek czeka na rozpoznanie (RPO/91424/92/IV z 21.02.1992 r.).

F. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości w sytuacji, gdy zmienił się cel, dla którego doszło do wywłaszczenia

Przepis art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości po jego nowelizacji nakłada na organ administracji rządowej obowiązek zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy na jego wniosek wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ponadto nowelizacja ustawy, dokonana w 1990 r. w wyniku inicjatywy poselskiej – rozszerzyła możliwość domagania się zwrotu nieruchomości, o ile stała się ona zbędna, na przypadki przejęcia nieruchomości na podstawie innych tytułów niż ustawa o wywłaszczeniu w ścisłym tego słowa znaczeniu. Odpowiadając na liczne listy osób zainteresowanych Rzecznik wyjaśniał charakter tych przepisów oraz wynikające z nich możliwości odzyskania nieruchomości w razie zaistnienia przesłanek w tym przepisie przewidzianych. Wnioskodawcy podnosili także, iż wskazany przepis nie uwzględnia innych, o podobnym charakterze, tytułów prawnych na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości na rzecz państwa. Zagadnienie to, sygnalizowane już w poprzednim sprawozdaniu, było przedmiotem wystąpienia w dniu 2.02.1991 r. Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (RPO/6994/90/IV). Działający z jego upoważnienia Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa powiadomił Rzecznika, iż nie jest możliwe rozszerzenie listy tytułów zwrotu wywłaszczonych nieruchomości z uwagi na wyraźnie określony zakres art. 69 ust. 4 pod względem przedmiotowym. W sprawie tej Rzecznik wystąpił jednak ponownie 30.01.1992 r., a ostatnio 7.11.1992 r. do Marszałka Sejmu z prośbą o rozważenie inicjatywy ustawodawczej dla rozwiązania tego problemu. W swoim ostatnim wystąpieniu Rzecznik przytoczył stanowisko zajęte przez Radę Legislacyjną przy

Prezesie Rady Ministrów zawarte w „Raporcie o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej". W raporcie tym podkreślono potrzebę poszerzenia dyspozycji art. 69 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami również o inne nie wymienione przepisy, na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości.

Rozwiązanie przyjęte w § 8 i 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.07.1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (Dz.U. Nr 72, poz. 315); uprawnienia dane zarządowi gminy do wydawania decyzji o uznaniu nieruchomości lub jej części za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczaniu lub odmowie nabycia nieruchomości na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości stało się powodem wystąpienia Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność powołanych wyżej przepisów rozporządzenia z delegacją zawartą w art. 69 ust. 3 ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (RPO/88212/92/IV). Z wnioskiem takim wystąpił również Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, oraz Sejmik Samorządowy Województwa Białostockiego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 16.03.1992 r. (U. 6/91) orzekł niezgodność wskazanych przepisów z art. 69 ust. 3, art. 48 ust. 1, art. 69 ust. 1 ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i z art. 41 pkt 8 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy zostały uchylone.

G. Problemy związane ze zwrotem garaży wybudowanych przez ludność z własnych środków (wykonanie dyspozycji art. 8 ust. 1 ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości)

Przeprowadzenie zwrotu garaży wybudowanych przez ludność z własnych środków, które odbywa się w oparciu o wskazane przepisy ustawowe uchwalone przez Sejm RP z inicjatywy RPO, okazało się trudne i prawnie skomplikowane. Na przeszkodzie szybkiemu zwrotowi staje różny stan prawny gruntu, na którym garaż został wybudowany.

a) Garaże wybudowane na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy (np. sprawy RPO/100593/92/VI, RPO/93295/92/VI, RPO/100328/92/VI, RPO/104170/92/VI).

Najczęstszymi kłopotami w nabyciu prawa własności garażu i otrzymaniu gruntu w użytkowanie wieczyste jest brak uregulowania statusu prawnego określonych gruntów. Niekorzystną tendencją dla użytkowników garaży jest przeciąganie się prac związanych z komunalizacją gruntów. Jednocześnie organy samorządowe nie chcąc pozbywać się czynszy za te garaże – odmawiają ich wydawania, tłumacząc swoje decyzje „niezgodnością lokalizacji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego", bądź brakiem w ogóle takich planów. Organy nie biorą pod uwagę możliwości przekazania garaży na własność osobom, które te garaże wybudowały, a dopiero w późniejszym terminie wywłaszczenia ich (jeśli rzeczywiście z planów zagospodarowania przestrzennego wynika np. budowa osiedli mieszkaniowych). Wywłaszczenie następowałoby wtedy za słusznym już odszkodowaniem. Inną przyczyną odmowy jest, zdaniem organów, niespełnianie przez obywateli warunków art. 8, ust. 1 wymienionej wyżej ustawy, gdyż osoba, która wykupiła garaż od innej osoby (tej, która garaż wybudowała) nie jest rzekomo następcą prawnym. W związku z przedstawionymi sytuacjami od października 1991 r. w Trybunale Konstytucyjnym znajduje się wniosek (RPO/99843/91/VI) o ustalenie wykładni art. 8 ust. 1 ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie

ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a w szczególności o odpowiedź na pytania: czy w świetle art. 8 ust. 1 wymienionej ustawy nabycie na własność garażu wybudowanego na czas nieoznaczony, na podstawie pozwolenia na budowę ze środków własnych ludności, na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy – uzależnione jest od zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz kto jest w świetle art. 8 cytowanej ustawy następcą prawnym.

Wątpliwości związane z następstwem prawnym wyjaśnił Sąd Najwyższy w podjętej uchwale (III CZP 104/92) przyjmując, że za następców prawnych należy uznać również te osoby, które otrzymały na podstawie umowy garaż od osoby, która go wybudowała z własnych środków na gruncie Skarbu Państwa lub gminy. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że ten kto z własnych środków wybudował garaż, powinien przenieść na nabywcę swoje prawa za zgodą wynajmującego. Dzięki tej uchwale niektóre urzędy miejskie uznają osoby, które kupiły garaż od osoby, która garaż wybudowała z własnych środków za następcę prawnego (np. RPO/104264/92/VI).

b) Garaże wybudowane na gruntach będących w zarządzie zakładów pracy.

Art. 8 ust. 1 wspomnianej ustawy nie do końca rozstrzygnął sytuację prawną tych osób, które garaże wybudowały na gruncie stanowiącym, co prawda, własność Skarbu Państwa (lub gminy), lecz będącym w dniu jej wejścia w życie w zarządzie państwowej osoby prawnej innej niż Skarb Państwa. W praktyce wywołało to taki skutek, że organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego uznały, że utraciły tytuł prawny do dysponowania gruntami „zakładowymi", w tym gruntami, na których ze środków własnych osoby fizyczne wybudowały garaże na podstawie umów m.in. z państwowymi osobami prawnymi.

W tej sytuacji Rzecznik wniósł 3.11.1991 r. (RPO/75400/91/VI) wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni treści art. 8 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 i 2 ww. ustawy, a w szczególności o wyjaśnienie, czy osoba, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy, a także jej następca prawny, ma prawo nabyć ten garaż na własność oraz otrzymać grunt w użytkowanie wieczyste będąc najemcą tego garażu, jeżeli grunt stanowiący własność Skarbu Państwa lub własność gminy był w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie państwowej osoby prawnej innej niż Skarb Państwa. Wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niewątpliwie rozstrzygnie w licznych przypadkach problem własności garaży wybudowanych z własnych środków na gruntach państwowych.

c) Garaże wybudowane na gruntach należących do spółdzielni.

W Sejmie RP znajdują się dwa projekty ustaw dotyczących nowego prawa spółdzielczego, w którym (m.in. w wyniku działań RPO) problem własności garaży ma być uregulowany w sposób uwzględniający w dużym stopniu prawa osób, które te garaże wybudowały. 17.09.1992 r. Sąd Najwyższy w składzie 7 Sędziów SN na wniosek Rzecznika – RPO/83367/92/VI – podjął uchwałę stwierdzającą, że „członkowi spółdzielni mieszkaniowej, który na podstawie umowy ze spółdzielnią wybudował ze środków własnych garaż na gruncie spółdzielczym, przysługuje roszczenie o przydział tego garażu na zasadzie spółdzielczego własnościowego prawa do garażu, jeżeli wynika ono ze statutu lub umowy: członkowi

temu w każdym razie przysługuje roszczenie o zwrot kosztów budowy garażu w wysokości ustalonej według zasad określonych w art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego – dopiero po opróżnieniu garażu".

W dalszym ciągu RPO oczekuje na uchwalenie przez Sejm RP nowego prawa spółdzielczego, gdyż uchwała SN z 17.09.1992 r. problemu nie rozwiązała. Niewątpliwie ustawowe rozstrzygnięcie problemu wyjaśni nabrzmiałe niejasności i ostatecznie spory zakończy. W każdym razie do czasu wydania nowych przepisów RPO w tej kwestii żadnych czynności nie będzie już podejmował.

d) Garaże wybudowane na gruntach będących w zarządzie wojska oraz PKP.

Na skutek wystąpień RPO zostały wydane przez obie instytucje „wytyczne", które w zdecydowanej większości uwzględniają prawa osób, do przekazania im garaży na własność. Pisma dotyczące tych kwestii wpływają sporadycznie (np. RPO/58989/92/VI).

e) Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowano garaż i opłaty za najem garaży.

Problemem stało się nakładanie przez władze miast i gmin bardzo wysokich opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowano w przeszłości garaż oraz opłat za najem garaży. Dochodzi do sytuacji, w których osoba wynajmująca garaż nie może nabyć nieodpłatnie na własność garażu (po myśli art. 8 wspomnianej ustawy), gdyż nie stać jej na uiszczenie stosownych opłat. W takich sytuacjach RPO wysyła do określonych urzędów pisma z prośbą o wyjaśnienie przyczyny drastycznego podniesienia opłat z tytułu użytkowania garaży. Jednocześnie RPO zdaje sobie sprawę o nikłych skutkach takiego działania, gdyż nie posiada środków, za pomocą których mógłby wpływać na zmianę wydawanych przez organy samorządowe decyzji.

Niepokojącym zjawiskiem jest podnoszenie przez urzędy opłat z tytułu użytkowania garaży z mocą wsteczną (RPO/90676/92/VI, RPO/33674/92/VI, RPO/56291/92/VI). Zdaniem RPO braki organizacyjne i trudności finansowe miast czy gmin nie mogą wpływać niekorzystnie na uprawnienia obywateli. Również za niedowład organizacyjny i prawny organów samorządowych nie mogą ponosić skutków osoby, które nie mają żadnego wpływu na taki stan rzeczy. We wszystkich takich przypadkach, po interwencji RPO, urzędy uznały roszczenia użytkowników garaży, a pobrane niesłusznie opłaty zaliczono na poczet nowego roku

2. Rewindykacje historyczne

Sprawy te były od początku i są nadal przedmiotem licznych listów kierowanych przez osoby zainteresowane do Rzecznika. Chodzi przede wszystkim o zwrot względnie odszkodowanie za nieruchomości, które po wojnie zostały znacjonalizowane na podstawie różnych aktów normatywnych (tytuły rewindykacyjne wskazane są szczegółowo w Sprawozdaniu RPO za okres 1.12.1990 – 19.11.1991, opublikowanym w Biuletynie RPO – Materiały, nr 12).

Ustosunkowując się do wysuwanych w listach roszczeń rewindykacyjnych i odszkodowawczych w związku z utratą nieruchomości Rzecznik, związany obowiązującymi przepisami, podejmował i podejmuje nadal działania na rzecz zmiany stosunków własnościowych nawet ukształtowanych przed laty, gdy do tego ukształtowania doszło w wyniku nieprawidłowej, masowo stosowanej, wykładni ekscesywnej. Działania te dotyczyły najrozmaitszych

stanów faktycznych i prawnych, w których doszło do utraty własności. Obszernie opracowane materiały w tym zakresie przekazano również Ministrowi Przekształceń Własnościowych oraz innym zainteresowanym tą tematyką ministrom.

A. Odszkodowania za tzw. grunty warszawskie

Sprawę odszkodowań za przejęte przez Państwo nieruchomości na podstawie przepisów dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) Rzecznik po raz kolejny poruszył w piśmie skierowanym 30.01.1992 r. do Sejmu (na ręce Marszałka Sejmu). Poinformował o nierozwiązanych dotychczas kwestiach prawnych „gruntów warszawskich", które stanowią przedmiot wielu wystąpień byłych właścicieli oraz organizacji zrzeszających byłych właścicieli tych gruntów, prosząc Sejm o podjęcie kolejnej inicjatywy, zmierzającej do ostatecznego rozwiązania różnorodnych kwestii tych gruntów. W piśmie tym Rzecznik poinformował również o swoim wystąpieniu z 2.02.1991 r. do Prezesa Rady Ministrów, zawierającym sugestię rozważenia możliwości nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości poprzez rozszerzenie zakresu możliwości zwrotu nieruchomości przejętych przez Państwo, a dotychczas niewykorzystanych, m.in. na nieruchomości położone na przedwojennym obszarze m.st. Warszawy oraz „obszarach urbanizacyjnych" w Warszawie i Poznaniu (obszary takie wyznaczone zostały na podstawie przepisów ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach).

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika (z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów) Minister Gospodarki Przestrzennej poinformował, że kwestia zwrotów nieruchomości na przedwojennym obszarze m.st. Warszawy zostanie uwzględniona w projekcie odrębnej ustawy dotyczącej „gruntów warszawskich". O kierunkach tych rozwiązań Rzecznik nie został poinformowany. Skłoniło to Rzecznika do skierowania 7.11.1992 r. do Sejmu (na ręce Marszałka Sejmu) wystąpienia, w którym nawiązując do wystąpienia z 30.01.1992 r., wskazał na aktualność zawartych w tym wystąpieniu wniosków, a to w związku z przedłużającymi się pracami legislacyjnymi nad ustawą o gruntach warszawskich. Wnioski Rzecznika, jak poinformował Szef Kancelarii Sejmu, zostały skierowane przez Marszałka Sejmu do Komisji Przekształceń Własnościowych.

B. Ekwiwalent za mienie zabużańskie

Wystąpienia Rzecznika o charakterze generalnym dotyczyły również problemu ekwiwalentów za mienie nieruchome pozostawione przez obywateli polskich na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (mienie zabużańskie). W szczególności w piśmie z 25.02.1992 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik, wskazując na dotychczasowe działania w tym zakresie, zmierzające do realizacji przysługujących repatriantom uprawnień, powiadomił o napływie licznych listów osób zainteresowanych, wyrażających niepokój w związku z wypowiedzią Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych, który zakwestionował realizację uprawnień tych osób w przyszłości. Ponowne pismo w tej sprawie Rzecznik skierował do Prezesa Rady Ministrów 15.04.1992 r. informując, że nadal otrzymuje wiele listów w tej sprawie, pełnych zaniepokojenia. Zdaniem Rzecznika generalne wstrzymanie realizacj ekwiwalentów za mienie zabużańskie w tym zakresie i konkretnych propozycji rozwiązań tych problemów w

przedstawionym przez poprzedni rząd projekcie ustawy o reprywatyzacji z lipca 1991 r. jest kolejnym przykładem „*nudum ius*", którego w warunkach państwa prawa nie da się usprawiedliwić.

Na wystąpienie to RPO nie otrzymał odpowiedzi. Jedynie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych potwierdził istniejący nadal obowiązek realizacji zobowiązań wynikających z art. 81 ustawy z 29.04.1985 r. przez rejonowe urzędy administracji, wskazując równocześnie, że zaniechanie realizacji roszczeń z tego tytułu przez urzędy wynika z braku możliwości świadczenia, mienie bowiem w większości jest skomunalizowane.

Podsumowując istniejącą sytuację Rzecznik w piśmie z 26.10.1992 r. do Prezesa Rady Ministrów prosił o informację o przewidywanych rozwiązaniach prawnych dotyczących problemów mienia zabużańskiego. Równocześnie prosił o rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą ustawowego przesunięcia terminu składania wniosków z 31 grudnia 1992 r. o dalszy (roczny lub dwuletni) okres (RPO/1335/88/IV).

C. Ustawowa droga rozwiązania problemów rewindykacyjnych

Ustosunkowując się do licznych listów, których autorzy wysuwali roszczenia rewindykacyjne w związku z przejęciem ich mienia na Skarb Państwa na podstawie różnych tytułów prawnych Rzecznik stale i niezmiennie reprezentuje pogląd, że sprawa ewentualnego zwrotu nieruchomości w naturze, lub przyznania stosownego odszkodowania, może być rozwiązana jedynie w drodze ustawy. O powyższym powiadamia się osoby zainteresowane, wyjaśniając, że sprawa reprywatyzacji wymaga generalnego rozwiązania przy uwzględnieniu wszelkich wchodzących w grę okoliczności m.in. możliwości finansowych Państwa. Jest to zagadnienie, którego rozwiązanie należy do Rządu i Parlamentu (RPO/75374/92/IV, RPO/102560/92/IV, RPO/107091/92/IV, RPO/95709/92/IV, RPO/90802/91/IV).

D. Rewindykacje nieruchomości przejętych z naruszeniem prawa

Rzecznik podejmował i podejmuje natomiast działania w tych sprawach, w których doszło do przejęcia nieruchomości na Skarb Państwa z oczywistym naruszeniem obowiązujących wówczas przepisów (abstrahując od obecnej oceny przyjętych w tych przepisach rozwiązań).

Wystąpienia Rzecznika w indywidualnych sprawach dotyczyły w głównej mierze drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych, przejętych na podstawie dekretu z 15.12.1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, a następnie na własność Państwa na podstawie ustawy z 25.02.1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. W wyniku podjętych działań ministrowie resortowi wydali w trybie art. 156 K.p.a. decyzje stwierdzające nieważność wydanych swego czasu zarządzeń o przejęciu zakładów pod przymusowy zarząd, a następnie na własność Państwa. Wydane decyzje dotyczyły m.in. zwrotu fabryki kafli (RPO/90311/91/IV, RPO/91180/92/IV), młynów (RPO/90465/91/IV, RPO/59271/90/IV), zwrotu tartaku (RPO/91141/92/IV), odlewni żelaza i metali (RPO/81399/91/IV), pensjonatu (RPO/59137/90/IV), zwrotu budynku mieszkalnego zajętego na cele drukarni (RPO/73123/91/IV), zwrotu działki (RPO/77154/92/IV).

W licznych jednakże przypadkach naczelne organy administracji państwowej uchylają się od wydania decyzji o unieważnieniu niezgodnych z prawem orzeczeń, uzasadniając swoją odmowę przewidywanymi regulacjami ustawowymi, bądź względami finansowymi. Ten stan rzeczy spowodował wystąpienie Rzecznika w lipcu 1992 r. do Ministra – Szefa Urzędu

Rady Ministrów. W wystąpieniu tym Rzecznik (przytaczając drastyczne przypadki odmów unieważnienia oczywiście niezgodnych z prawem decyzji) podkreślił, że tego rodzaju praktyka narusza zasady praworządności (RPO/52863/89/IV). Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika – Szef URM stwierdził, że względy finansowe, ani też przewidywane nowe uregulowania prawne nie mogą być – w świetle przepisów regulujących postępowanie administracyjne – podstawą do ignorowania ustawowo określonych terminów załatwiania spraw, w których przewidywane jest wydanie decyzji administracyjnej. Takie stanowisko Biuro Prawne URM zawarło w piśmie skierowanym do Ministra Przekształceń Własnościowych i do wiadomości Ministrom Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Przemysłu i Handlu oraz Finansów. Jednak brak wyraźnego postępu w omawianej kwestii skłonił Rzecznika do ponownego wystąpienia do Szefa URM (z 18.11.1992 r.). Również kwestie dotyczące prywatyzacji oraz związanej z nią możliwości zwrotu aptek, przejętych pod przymusowy zarząd państwowy a następnie na własność Państwa, które były przedmiotem licznych wystąpień Rzecznika do kolejnych ministrów zdrowia i opieki społecznej nie zostały dotąd w sposób ostateczny rozwiązane. W tym stanie Rzecznik w piśmie z dnia 18.08.1992 r. skierowanym do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej podtrzymał swój pogląd prawny, wyrażony już uprzednio, oraz poprosił o przeanalizowanie stanowiska w poruszonych kwestiach i spowodowanie podjęcia odpowiednich decyzji w przekazanych resortowi sprawach indywidualnych (RPO/104838/92/IV).

E. Nieruchomości przejęte na podstawie dekretu o reformie rolnej

W związku z wejściem w życie ustawy z 19.10.1992 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa Rzecznik wystąpił (24.04.1992 r. – RPO/96007/92/IV, RPO/96716/92/IV, RPO/102560/92/IV) do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zwracając uwagę na konieczność synchronizacji ewentualnej sprzedaży gruntów państwowych gospodarstw rolnych, przejmowanych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, z rozwiązaniami przyjętymi w przyszłej ustawie reprywatyzacyjnej. W odpowiedzi Minister Rolnictwa stwierdził, że w aktualnej sytuacji społecznogospodarczej głównym kierunkiem przekształceń własnościowych w państwowych gospodarstwach rolnych będzie dzierżawa oraz administrowanie. Nie przewiduje się natomiast sprzedaży większych kompleksów gruntów. Dotyczy to zwłaszcza nieruchomości, których stan prawny jest nieuregulowany. Ograniczenia te niewątpliwie są zabezpieczeniem interesów byłych właścicieli lub ich spadkobierców do czasu uregulowania tych spornych spraw ustawą reprywatyzacyjną, a jednocześnie nie blokują procesu przekształceń.

F. Rewindykacje majątków kościelnych

a) Wykładnia ustawy z 17.05.1989 r. dokonana przez TK.

Problem, który wystąpił w 1991 r. na tle sprawy RPO/90853/91/IV, odnoszący się do wykładni zakresu ustawy z 17.05.1989 r., a mianowicie kwestii, czy odnosi się ona w ogólności do żądań zwrotu przez Kościół majątku skonfiskowanego przez rządy zaborcze, w której to sprawie początek dało wystąpienie rektora Uniwersytetu Warszawskiego, został wyjaśniony przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 24.06. 1992 r. (sygn. akt 11/91), wydanej w związku z wnioskiem Rzecznika o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 61 ustawy. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przepisy tego artykułu dotyczą przy-

wrócenia Kościołowi Katolickiemu własności nieruchomości przejętych przez Państwo w Polsce Ludowej (poza wskazanymi w tymże artykule wyjątkami).

b) Problem tzw. gospodarstw proboszczowskich.

Pośrednio z problematyką ustawy z 3.03.1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki wiąże się sprawa roszczeń odszkodowawczych wysuwanych przez byłych dzierżawców majątków kościelnych za przejęty wraz z nieruchomościami rolnymi inwentarz żywy i martwy, stanowiący ich własność. Roszczenia te, o ile nie zostały zasądzone i wyegzekwowane przed dniem wejścia w życie ustawy z 12.03.1958 r. wygasły i nie mogą być dochodzone ani egzekwowane. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Przekształceń Własnościowych (RPO/97651/92/IV) sugerował rozważenie możliwości objęcia przyszłą ustawą o reprywatyzacji również mienia dzierżawców gospodarstw proboszczowskich. Podsekretarz Stanu w MPW poinformował w odpowiedzi, że zakres przedmiotowy projektu ustawy reprywatyzacyjnej wyklucza taką możliwość.

Niemniej jednak oświadczył, że może przedłożyć wniosek Rzecznika Sejmowej Komisji, która będzie pracowała nad projektem.

c) Nieruchomości Kościoła Ewangelicko–Augsburskiego.

Jeżeli chodzi o nieruchomości stanowiące własność Kościoła Ewangelicko–Augsburskiego, przejęte swego czasu przez organy administracji państwowej i dotychczas nie zwrócone, Rzecznik skierował 11.09.1992 r. pismo do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów. Przedstawiając obowiązujący dotąd stan prawny dotyczący tego Kościoła, Rzecznik podkreślił, że na tle przyjętych w ustawach nowych unormowań w odniesieniu do Kościoła Katolickiego jak również Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, za słuszny uznać należy postulat konieczności unormowania w sposób całościowy również stosunku Państwa do tego Kościoła, w tym również spraw majątkowych, nie wyłączając gruntów warszawskich. Przemawia za tym zasada równości wyznań, proklamowana w Konstytucji z 1952 r. oraz w ustawie z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Wystąpienie Rzecznika zbiegło się z podjętymi już przez Urząd Rady Ministrów pracami nad projektem przyszłej ustawy. Prace nad projektem zostały w międzyczasie zakończone, a projekt przesłany przez Radę Ministrów Sejmowi. Minister – Szef URM informując o tym Rzecznika powiadomił, równocześnie, że podjęte zostały prace nad analogicznymi projektami ustaw również w odniesieniu do innych wyznań.

3. Prawo do wynagrodzenia za pracę

A. Problem wypłaty należności pracowniczych

W miarę jak poszerzała krąg swego działania ustawa z 28.12.1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy..., a także przepisy ogólne, określające zasady rozwiązywania stosunku pracy, wzrastać zaczęła liczba skarg pracowniczych do Rzecznika kwestionujących czy to zasadność rozwiązania stosunku pracy, czy to odmowę wypłaty należności pracowniczych.

Wielu petentów uskarża się na częściową, a nawet całkowitą niewypłacalność pracodawców. Przepisy Kodeksu pracy o ochronie wynagrodzeń pracowniczych, prawomocne wyroki

sądowe zasądzające te należności, inspekcja pracy – nie są w stanie sprostać takim wymaganiom z powodu powstającego zadłużenia pracodawców, spadku produkcji i ogólnej recesji.

Dotychczasowy brak uregulowania prawnego przewidującego ochronę roszczeń pracowniczych w stosunku do niewypłacalnych pracodawców wywołuje rozbieżności w poglądach co do charakteru podmiotu zobowiązanego, w imieniu niewypłacalnego pracodawcy, do uregulowania należności. W sprawie np. RPO/94802/92/III wypłaty wynagrodzenia za pracę zasądzonego prawomocnym wyrokiem od przedsiębiorstwa państwowego podlegającego likwidacji – Ministerstwo Przemysłu i Handlu sugerowało odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadach prawa cywilnego, względnie odpowiedzialność na zasadzie wyrządzenia szkody przez funkcjonariusza państwowego. W rezultacie sprawa zasądzonego prawomocnie i nie wypłacanego pracownikowi wynagrodzenia znalazła się w rękach wyznaczonego przez Ministerstwo likwidatora przedsiębiorstwa z bardziej realnymi widokami na zaspokojenie roszczenia.

Gorzej natomiast przedstawiała się sytuacja na tle wzrastającej po grudniu 1991 r. liczby spraw, wynikających z ogłoszonych przypadków upadłości podmiotów gospodarczych. Mimo, iż po ustaleniu przez sędziego Komisarza listy wierzytelności, w której należność za pracę usytuowana jest w grupie podlegającej zaspokojeniu w pierwszej kolejności, przepisy prawa upadłościowego nie gwarantują zaspokojenia roszczeń pracowniczych w pełnej, przysługującej wysokości. Powstawały bowiem sytuacje, w których majątek upadłego podmiotu gospodarczego nie wystarczał na zaspokojenie tych roszczeń (RPO/101161/92/III), lub pozwalał na zaspokojenie roszczenia tylko w części (RPO/102507/92/III). W takiej sytuacji swą bezradność wykazywały również organy Państwowej Inspekcji Pracy (RPO/104017/92/III).

Wyłaniające się już zdecydowanie w praktyce, ponoszone przez pracowników „ryzyko" niewypłacalności wynagrodzeń pracowniczych, w sposób ewidentny narusza prawa obywatelskie pracowników. Rzecznik poruszył tę sprawę w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/104625/92/III z 27.01.1993 r.) wskazując na konieczność przyśpieszenia prac nad uregulowaniem ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, co umożliwiłoby rozpoczęcie działania przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (odpowiedni projekt ustawy opracowany został już w sierpniu 1992 r.).

B. Zabezpieczenie socjalne bezrobotnych

a) Pozbawienie prawa do zasiłku przy podjęciu krótkotrwałego zatrudnienia.

Ustawa z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu przewiduje możliwość pobierania zasiłku dla bezrobotnych w zasadzie przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Prawo jednak do pobierania zasiłku zostało uzależnione m.in. od wykazania, że w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania zainteresowany pozostawał w stosunku pracy (służbowym) co najmniej 180 dni lub podlegał ubezpieczeniu społecznemu przez taki okres.

Zdarzały się wielokrotnie przypadki, gdy uprawnieni do pobierania zasiłków bezrobotni podejmowali krótkotrwałe zatrudnienie oparte przeważnie na umowie o pracę na czas określony, której rozwiązanie następowało jeszcze przed upływem okresów zasiłkowych. Organy zatrudnienia odmawiały takim osobom kontynuowania wypłaty zasiłku do końca okresu ustawowego z tym uzasadnieniem, że nie są one w stanie udowodnić (ponownie) faktu pozostawania w stosunku pracy co najmniej 180 dni w okresie 12 miesięcy poprzedzających „ponowne" zarejestrowanie (RPO/96075/92/III, RPO/96454/92/III i RPO/96449/92/III).

Powstające na tym tle wątpliwości zostały ujęte we wniosku RPO skierowanym do Sądu Najwyższego, który 16.07.1992 r. podjął w składzie 7 sędziów uchwałę (I PZP 41/92), wyjaśniając iż spełnienie warunku polegającego na wykazaniu się pozostawaniem w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień (pierwszego) zarejestrowania się w stosunku pracy (służbowym) co najmniej 180 dni, nie jest wymagane w przypadkach, w których po przyznaniu zasiłku dla bezrobotnych, jednak przed upływem okresu ustawowego bezrobotny podjął pracę, lecz z powodu rozwiązania umowy o pracę zawartej na czas określony nie przepracował 180 dni.

b) Pozbawienie prawa do zasiłku w przypadku wysokich dochodów małżonka.

Zbyt ostro odczuwalne społecznie uregulowanie pozbawiające prawa do zasiłku dla bezrobotnych ujawniło się także na tle przepisu ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, który uzależnia prawo do zasiłku od faktu pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym określone w tym przepisie dochody, czyli od okoliczności i poczynań odnoszących się do innej osoby fizycznej, będącej wprawdzie małżonkiem zobowiązanym do wsparcia materialnego – jednakże będącą podmiotem odrębnych praw i obowiązków, na które bezrobotny nie ma wpływu.

Mając na uwadze okoliczność, że w odczuciu społecznym uregulowanie to narusza zasadę równości w prawie, Rzecznik wystąpił (RPO/94115/92/III) do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 1, art. 67 ust. 1 i 2 oraz z art. 70 ust. 2 pkt 1 Konstytucji.

Wypada przy tym zaznaczyć, że okresy pobierania zasiłków wlicza się do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. Przy czym przewidziany w kwestionowanym przepisie warunek „pozostawania we wspólnym gospodarstwie domowym" z uwagi na swoje ogólnikowe sformułowanie zawiera szereg kontrowersyjnych możliwości ocennych. Sprawa czeka na rozstrzygnięcie TK.

C. Uprawnienia pracowników przy zwolnieniach grupowych (prawo do „odprawy" pieniężnej)

Znaczniejsza liczba spraw odnosiła się do uprawnień pracowników z którymi rozwiązywano stosunek pracy na podstawie ustawy z 28.12.1989 r. dotyczącej tzw. zwolnień grupowych, a przewidującej „odprawę" pieniężną.

Rzecznik podjął sprawę, w której wątpliwości powstały na tle przepisu (art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy z 28.12.1989 r.) nie zezwalającego na wypłatę odprawy, jeżeli pracownik po rozwiązaniu stosunku pracy rozpoczyna działalność gospodarczą na własny rachunek lub w ramach spółki albo spółdzielni w związku z przejęciem określonych składników mienia ruchomego lub nieruchomego zakładu pracy.

Podzielając stanowisko Rzecznika (RPO/83890/92/III) Sąd Najwyższy w uchwale 5.06.1992 r. (I PZP 12/92) wyraził pogląd, że o prowadzeniu „działalności gospodarczej przez pracownika można mówić wtedy, gdy z uwagi na ilość posiadanych akcji lub udział w władzach spółki ma on możliwość istotnego wpływania na jej działalność. Wpływ zaś na działalność spółki może wyrażać się w bezpośrednim, na bieżąco wykonywanym zarządzaniu lub kierowaniu sprawami spółki, między innymi poprzez odpłatne lub nieodpłatne uczestniczenie w pracach zarządu, czy też rady nadzorczej itp.

Również w świetle art. 8 ustawy z 28.12.1989 r. oraz art. 10 ust. 3 ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych powstało zagadnienie prawne, które na wniosek RPO rozstrzygnął w uchwale składu 7 sędziów Sąd Najwyższy (19.03.1992 r. – I PZP 64/91). W myśl tej uchwały pracownicy samorządowej mianowanej, przebywającej na urlopie wychowawczym, której stosunek pracy wygasł z mocy prawa, przysługuje wynagrodzenie przewidziane w ustawie z 22.03.1990 r., natomiast nie należy się jej odprawa pieniężna określona w ustawie z 28.12.1989 r.

Przepisy o „odprawie" w razie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy – z uwagi na określenie „przyczyn" zmniejszenia zatrudnienia (ekonomiczne, związane ze zmianami organizacyjnymi, produkcyjnymi lub technologicznymi, w celu poprawy warunków pracy lub warunków środowiska naturalnego), przy jednoczesnym zakreśleniu przez ustawę z 28.12.1989 r. (art. 1) ścisłego terminu oraz liczby podlegających zwolnieniu pracowników – wywołują liczne skargi na brak powiązania tych przesłanek ustawowych ze wstrzemięźliwością zakładów pracy w wypłacie „odprawy". Znajduje to swe odbicie również w przypadkach indywidualnych decyzji kierownika zakładu pracy o zwolnieniu pracowników z wymienionych wyżej ustawowych przyczyn. Rzecznik Praw Obywatelskich interweniuje w każdym sygnalizowanym przypadku.

D. Urzędnicy państwowi i samorządowi – charakter prawny 6–miesięcznego okresu pobierania wynagrodzenia po likwidacji jednostki zatrudniającej

Z kwestią nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych wiążą się też wywołujące wątpliwości uregulowania dotyczące urzędników państwowych i pracowników samorządowych (RPO/89412/92/III). Ustawa z 16.09.1982 r. o urzędnikach państwowych, gwarantująca mianowanemu urzędnikowi państwowemu prawo do wynagrodzenia przez okres do 6 miesięcy między ustaniem zatrudnienia w likwidowanym urzędzie, a podjęciem nowego zatrudnienia, a także w razie rozwiązania stosunku pracy wskutek reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia, ani też ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych, gwarantującą prawo do takiego wynagrodzenia mianowanym pracownikom samorządowym zwalnianym z powodu likwidacji lub reorganizacji jednostek samorządu terytorialnego, a także mianowanym pracownikom samorządowym, z którymi stosunek pracy ustał w trybie art. 33, ust. 1 tej ustawy – nie określają charakteru prawnego okresu, w którym pracownik otrzymuje to wynagrodzenie, ani też nie zawierają przepisów, które przewidywałyby, że okres ten podlega zaliczeniu do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do emerytury. W stosunku do innych grup pracowniczych ustawodawca nie pominął prawnej regulacji tego problemu.

Odpowiadając na pytanie prawne RPO w tym przedmiocie Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów (z 9.07.1992 r. – I PZP 36/92) wyjaśnił, że okres w czasie którego mianowany urzędnik państwowy i mianowany pracownik samorządowy otrzymują wskazane wynagrodzenie – podlega zaliczeniu do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, jeżeli pracownik ten spełnia warunki do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przewidziane w ustawie z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

4. Pomoc społeczna

Stosunkowo niewiele wpływało skarg osób zainteresowanych wyłącznie na tle ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej, a te które były kierowane do Rzecznika (i to zarówno od osób fizycznych, jak i organów zobowiązanych do udzielania takiej pomocy) dotyczyły przede wszystkim braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel. W związku z tym Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej zwracając uwagę na to zjawisko, dotykające najuboższej grupy obywateli (RPO/100273/92/III). Wprawdzie z informacji uzyskanych od Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, opartych na badaniach Najwyższej Izby Kontroli, wynika, że Zespoły Pomocy Społecznej otrzymały wskazania eliminujące nieterminowość przekazywania gminom środków finansowych na realizację zadań związanych z pomocą społeczną, jednakże nie rozwiązuje to problemu, ponieważ przekazywane kwoty są zbyt małe. W rezultacie tego stanu rzeczy w niektórych gminach powstawały zaległości płatnicze.

Za wysoce niepokojącą uznał Rzecznik informację, z której wynika, że PCK nie otrzyma funduszów z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na opłacenie sióstr PCK, sprawujących opiekę nad ludźmi chorymi i niedołężnymi, przebywającymi w domach, przy rodzinie. Siostry PKC otrzymały wypowiedzienia umów o pracę, z jednoczesną propozycją przejścia na umowy zlecenia (RPO/106168/92/III). Sprawa ta była poruszana swego czasu na 33 posiedzeniu Sejmu RP, na którym Minister Zdrowia i Opieki Społecznej złożył wyjaśnienie, wskazując, że wynagrodzenia sióstr PCK są realizowane przez podległy mu resort. Z informacji od osób zainteresowanych wynika, że sprawa finansowania wynagrodzeń sióstr PCK ma być przekazana organom samorządowym, co przy braku pewności o dopływie do nich wystarczających środków pieniężnych oraz wobec charakteru doraźnego umów zlecenia (jeżeli takie będą zawierane powszechnie), może spowodować w sposób nieoczekiwany ustanie świadczonej pomocy osobom chorym i niedołężnym. W takiej sytuacji dojdzie do ewidentnego naruszenia odpowiednich zapisów art. 3 ustawy z dnia 29.11.1990 r. o pomocy społecznej.

W tej sprawie Rzecznik wystosował pisma sygnalizujące zagrożenie dla tej najbardziej potrzebującej pomocy grupy społecznej – do Ministra Zdrowia i Ministra – Szefa URM (RPO/106168/92/III).

5. Prawo do zabezpieczenia społecznego kombatantów

A. Dodatek kombatancki do renty zagranicznej

Większość spraw odnosiła się do uprawnień do dodatku kombatanckiego. W sprawie RPO/105867/92/III uczestnik wojny 1920 r. odznaczony Krzyżem Walecznych, awansowany przez Prezydenta RP do stopnia oficerskiego, domagał się przyznania dodatku do pobieranej przezeń renty francuskiej, którego mu odmówiono. W swym wystąpieniu do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów Rzecznik podniósł, że przepisy ustawy, przewidujące dodatek kombatancki, nie określają bliżej czy uprawnionymi są wyłącznie osoby pobierające emerytury lub renty polskie. Sprawa jest kontynuowana.

B. Granice uprawnień do dodatku kombatanckiego

Po dłuższym okresie starań udało się uzyskać akceptację poglądu, że obóz przejściowy w Potulicach, w którym podczas okupacji więzione były osoby narodowości polskiej wysiedla-

ne i osadzane tam przeważnie z Pomorza – był obozem o warunkach odpowiadających obozom koncentracyjnym organizowanym przez władze niemieckie (podobnie – podobozy – Smukała i Toruń). W związku z tym osoby, które przebywały w tych obozach, wykazujące się inwalidztwem pozostającym w związku z warunkami pobytu w tych obozach, zyskały prawo do świadczeń przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym (RPO/92958/92/III).

W jednej ze skarg osoba zainteresowana twierdziła, że odbywając karę pozbawienia wolności za przestępstwo natury kryminalnej (w 1952), była poddawana represjom w śledztwie, co wiązała z przyczynami politycznymi (w latach 1945–46 przebywała na Zachodzie). Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego o wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy 24.01.1991 r. o kombatantach (RPO/89653/92/III). W uchwale składu 7 sędziów (z 27.05. 1992 r. – II UZP 1/92) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że okres przebywania w więzieniu polskim na mocy skazania w latach 1944–56 bez związku z działalnością polityczną bądź religijną związaną z walką o suwerenność i niepodległość, nie jest okresem represji w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, nawet gdy osoba odbywająca karę była poddawana represyjnym metodom śledczym z przyczyn politycznych.

Tym samym SN uznał, że o uprawnieniach kombatanckich decyduje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy przebywaniem w więzieniu, a działalnością polityczną.

C. Uprawnienie do zwolnień z opłat RTV

Na tle powołanej ustawy wobec jej mało precyzyjnego sformułowania powstały również wątpliwości, czy przysługujące inwalidom wojskowym uprawnienia w zakresie zwolnień od opłat za używanie odbiorników radiowo–telewizyjnych przysługują także żołnierzom zawodowym, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą wojskową (RPO/89094/91/III). Według wyjaśnienia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Radia i Telewizji, prawo do bezpłatnego korzystania z radioodbiorników przysługuje inwalidom wojennym i wojskowym, a więc nie przysługuje inwalidom – żołnierzom zawodowym.

6. Ubezpieczenia społeczne

A. Brak stabilności prawa w kształtowaniu wysokości świadczeń emerytalno–rentowych

a) Negatywna ocena RPO ustawy o rewaloryzacji rent i eme rytur.

Wejście w życie ustawy z 17.10.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... zmieniło dotychczasowe warunki nabycia prawa do świadczeń emerytalno–rentowych pogarszając sytuację znacznej liczby świadczeniobiorców (głównie poprzez wprowadzenie nowych zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń i wskaźników wysokości wymiaru świadczeń; przyjęte rozwiązania wpłynęły na spłaszczenie wysokości świadczeń, odrywając ich wymiar od wysokości składek liczonych od zarobków ubezpieczonego).

Nowe zasady wymiaru świadczeń emerytalno–rentowych zostały przez ustawodawcę odniesione nie tylko do przyznanych po raz pierwszy, lecz także w drodze rewaloryzacji, w stosunku do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy posiadały już uprawnienia do świadczeń na podstawie przepisów dotychczasowych, poprzez obliczenie ich na nowo.

Omawiana ustawa zasięgiem swym objęła nie tylko ustawę z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, lecz także szczególne systemy pracownicze oraz inne pozapracownicze systemy emerytalno–rentowe wymienione w art. 1 ustawy z 17.10.1991 r.

Ustawa wprawdzie ustaliła jednakowe zasady obliczania podstawy wymiaru świadczeń oraz ich wysokości, jednakże w odczuciu świadczeniobiorców, którzy utracili w związku z ponownym przeliczeniem dotychczasowych emerytur i rent poważniejsze kwoty, nastąpiło to z naruszeniem praw nabytych przed wejściem w życie ustawy. W ocenie RPO ustawa z 17.10.1991 r. z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej wprowadziła w zasadzie „dewaloryzację" świadczeń dużej grupy uprawnionych, czego dowodzi treść znacznej liczby skarg napływających do RPO w tej materii. Jest ogólnie przyjętą i stosowaną w dziedzinie procedury legislacyjnej zasadą przyjmowanie regulacji prawnych niekorzystnych dla obywateli poprzez ich wprowadzanie w życie drogą stopniowych zmian. Tego wymagają zasady sprawiedliwości społecznej oraz demokratrycznego państwa prawnego. Tymczasem w omawianym przypadku ustawa pomijając te zasady, nie przewidziała żadnego okresu dostosowawczego, który należało przyjąć w przepisach przejściowych. Takie zaś w ustawie w ogóle nie zostały przewidziane. Przedstawioną ocenę ustawy z 17.10.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent Rzecznik przekazał Marszałkowi Sejmu w wystąpieniu z 31.12.1992 r.

b) Skutkujące wstecz zmiany zasad zaopatrzenia emerytalnego.

*** Twórców i ich rodzin.**

Ewidentnym przykładem negatywnych odczuć obywateli, i uzasadnionego braku zaufania do stabilności prawa, są napływające licznie skargi od osób objętych ustawą z 27.09.1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin.

Podstawę wymiaru świadczeń emerytalno–rentowych twórcy stanowiło wynagrodzenie z tytułu pracy oraz przychód z działalności twórczej, od którego opłacano składki (z tym, że przysługiwało prawo do pobierania – na zasadach ogólnych – tylko jednego świadczenia wybranego przez osobę zainteresowaną). Po zmianach dokonanych ustawą z maja 1990 r. Ministerstwo Pracy wprowadziło zasadę swobodnego deklarowania podstawy wymiaru składek ponad określone minimum. Konsekwencją tej okoliczności stała się sytuacja, w której twórcy zamierzający przejść w najbliższym czasie na emeryturę, deklarowali znaczne kwoty składkowe.

Ustawą z 17.10.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... wprowadzono nowe uregulowanie podstawy wymiaru emerytur i rent, jak też ich wysokości. W rezultacie uległy one wydatnemu obniżeniu nie pozostając w żadnej realnej i możliwej do zaakceptowania przez twórców proporcji do wniesionych opłat składkowych, przekraczających obowiązujące dotychczas ustawowe minimum składkowe.

W jednej ze spraw z tej grupy RPO wystąpił (RPO/97865/92/III z 29.10.1992 r.) do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o rozważenie możliwości zwrotu zainteresowanemu twórcy różnicy pomiędzy kwotą stanowiącą minimalną wysokość składki ustawowej, a wysokością kwoty dobrowolnie wpłaconej. Prezes ZUS nie znalazł niestety podstaw do zadośćuczynienia roszczeniom zainteresowanego we własnym zakresie możliwości. W tej sytuacji zainteresowanym pozostała według ich uznania droga procesu cywilnego o zwrot nienależnego świadczenia, której skuteczność zależeć będzie zapewne od indywidualnych sytuacji.

*** Funkcjonariuszy b. MO i ich rodzin.**

Również zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 24.04.1991 r. wprowadzało regulację z mocą wsteczną składników podstawy wymiaru emerytury i renty funkcjonariuszy b.

MO i ich rodzin. RPO złożył w tej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/82614/91/III, RPO/89746/91/III z 26.11.1991 r.), co spowodowało szybkie wydanie przez Ministra nowego zarządzenia (z 20.12.1991 r.), prostującego niekorzystny zapis i – w tej sytuacji umorzenie przez TK postępowania w sprawie (8.01.1992 r. – U 7/91).

c) Zakwestionowanie przez RPO zasad zawieszania lub zmniej szania emerytur i rent.

Pozytywnym zjawiskiem w praktyce RPO są zdarzające się właściwe reakcje organów i resortów na wystąpienia Rzecznika, pozwalające szybciej i bez angażowania Trybunału Konstytucyjnego osiągnąć zamierzony skutek. Istotnym przykładem może tu być (ważne dla dużej grupy pracujących jeszcze emerytów i rencistów) wniosek Rzecznika z 5.10.1992 r. (RPO/107053/92/III, RPO/107231/92/III) do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej kwestionujący zapis (§ 7 i § 8) rozporządzenia tego Ministra z 22.07.1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty o ustaleniu „łącznej" kwoty dochodu osiągniętego w okresie ubiegłego roku kalendarzowego i następnie porównania go z „sumą" kwot obliczonych od kwoty bazowej dla kolejnych miesięcy tego roku kalendarzowego. Takie sformułowanie przepisu w praktyce jego stosowania budziło uzasadnioną obawę, iż dochód przekraczający granice „niezawieszalności" świadczenia z jednego miesiąca, zostanie przeniesiony na miesiąc, w którym żaden dochód nie został osiągnięty.

Odpowiadając na to wystąpienie Minister Pracy i Polityki Socjalnej zobowiązał się do wydania zalecenia Prezesowi ZUS, aby w miesiącach, w których dochód nie był osiągany wypłata emerytury czy renty nie była ograniczona. W grudniu 1992 r. Rzecznik otrzymał informację o ustaleniu przez Ministerstwo Pracy z ZUS wykładni, iż przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do osób osiągających dochody we wszytkich miesiącach roku kalendarzowego.

d) Zasiłki rodzinne.

Perspektywy interwencji TK wymagała już jednak zmiana przepisów o zasiłkach rodzinnych, dokonana rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19.05.1992 r. RPO wystąpił z wnioskiem (RPO/103125/92/III z 4.07.1992 r.) kwestionującym ustalenie wysokości zasiłku na dziecko lub na małżonka poniżej minimum ustawowo gwarantowanego, jakie stanowi najniższa emerytura i najniższe wynagrodzenie. TK umorzył postępowanie w sprawie (postanowieniem z 30.09.1992 r. – U 9/92) ze względu na uchylenie przez Ministra Pracy kwestionowanego zapisu i przyjęcie (w rozporządzeniu MPiPS z 18.08.1992 r.) rozwiązania korzystniejszego dla zainteresowanych (nawet z uwzględnieniem kilkumiesięcznego okresu wstecz).

B. Renty i emerytury zagraniczne i płatne za granicą

a) Opodatkowanie rent i emerytur zagranicznych.

Wiele kierowanych do Rzecznika skarg podnosiło naruszenie zasady równości wobec prawa wynikające z ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w stosunku do osób uprawnionych do emerytur i rent zagranicznych.

Ustawa przewiduje, że źródłami przychodów podlegającymi podatkowi dochodowemu są m.in. emerytury i renty. Organy rentowe zostały zobowiązane do odpowiedniego podwyższenia należnych od 1.01.1992 r. emerytur i rent krajowych (ubruttowienia). W operacji tej pominięto emerytury i renty zagraniczne.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika (RPO/94524/92/III) Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że ubruttowienie emerytur i rent krajowych zostało sfinansowane ze zwiększonych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników. Ewentualne ubruttowienie emerytur i rent zagranicznych oznaczałoby pokrycie tej operacji przez budżet państwowy, co nie jest uzasadnione z uwagi na fakt, że osoby otrzymujące świadczenia zagraniczne wpłacały składki do zagranicznych instytucji ubezpieczeniowych, które ustalają uprawnienia do tych świadczeń i dokonują ich waloryzacji wg przepisów obowiązujących w tych krajach.

Druga podjęta generalnie przez RPO sprawa związana z opodatkowaniem rent i emerytur zagranicznych dotyczyła opodatkowania świadczeń przyznanych przed 31.12.1991 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a wypłaconych po tej dacie (regułą jest upływ dłuższego okresu czasu między datą ustalenia uprawnień do świadczeń przez zagraniczną instytucję ubezpieczeniową a datą ich wypłaty w Polsce). Osoby zainteresowane w skargach do Rzecznika uznały to posunięcie organów podatkowych za naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę równości osób podlegających obowiązkowi podatkowemu, bowiem emerytury i renty (należne głównie za II półrocze 1991 r.) ustalane przez instytucje ubezpieczeniowe zagraniczne, z uwagi na przedłużającą się procedurę przekazywania ich do Polski, były przekazywane osobom uprawnionym już w 1992 r.

Uznając racje zainteresowanych Rzecznik wystąpił (RPO/105229/92/III) do Ministra Finansów o uznanie pobrania podatku od emerytur i rent zagranicznych należnych w okresie do 31.12. 1991 r. za bezpodstawne i polecenie dokonania zwrotu nienależnie potrąconych kwot osobom zainteresowanym.

b) Zawieszenie prawa do świadczenia przy wyjeździe z Polski.

RPO 7.07.1992 r. zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/97815/92/VI) przepisy art. 84 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin stanowiące, iż „prawo do emerytury i renty ulega zawieszeniu w razie wyjazdu rencisty za granicę na pobyt stały chyba, że umowy międzynarodowe stanowią inaczej" oraz, że „prawo do świadczeń przywraca się od dnia powrotu do kraju jednak za okres nie dłuższy niż 3 miesiące kalendarzowe wstecz". Zdaniem RPO przepisy te naruszały zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP, zasadę równości obywateli RP wyrażoną w art. 67 ust. 2 Konstytucji RP, a nadto – w związku z art. 89 Konstytucji – prawo obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do ubezpieczenia na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy przysługujące im zgodnie z art. 70 ust. 2 pkt 1 Konstytucji.

Rzecznik przedstawiając wniosek uznał, że zawieszenie wypłacania emerytury bądź renty w przypadku wyjazdu obywatela polskiego za granicę i uzyskania za granicą zezwolenia na pobyt stały oznacza de facto odebranie mu emerytury bądź renty na czas przebywania za granicą, albowiem prawo do świadczeń, które zawieszono przywraca się od dnia powrotu do kraju, przy czym tylko „za okres nie dłuższy niż 3 miesiące kalendarzowe wstecz od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek". Świadczenia za pozostały okres przepadają mimo, iż emeryt czy rencista nie był pozbawiony uprawnień do emerytury bądź renty. Trybunał orzeczeniem z 3.11.1992 r. całkowicie podzielił stanowisko RPO. Sprawa ta podjęła także w szerszym aspekcie problem obowiązków wobec obywateli polskich, którzy przebywają w ramach tzw. pobytu stałego za granicą.

C. Nieprawidłowości w realizacji świadczeń z ubezpieczenia społecznego w stosunku do niektórych grup społecznych

a) Dodatek do świadczeń emerytalno–rentowych rolników.

Do Rzecznika wpływa wiele skarg w sprawie dodatku do świadczeń emerytalno–rentowych przyznanych na podstawie ustawy z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin od osób, które pobierając te świadczenia opłacały jednocześnie składkę na ubezpieczenie społeczne rolników.

Rzecznik wystąpił do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (RPO/97432/92/III) wskazując, że osobom, które po przejściu na emeryturę pracowniczą opłacały składki na ubezpieczenie społeczne rolników, a zatem partycypowały w tworzeniu Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników, powinna przysługiwać z tego tytułu pewna rekompensata.

Resort rolnictwa zgodził się ze stanowiskiem RPO; podobnie podzieliło pogląd Rzecznika Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej.

Rozwiązanie tego problemu może być dokonane w drodze ustawodawczej. Oba jednak zainteresowane resorty wskazując na siebie wzajemnie uważają, iż nie są kompetentne do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w tym kierunku. Sprawa jest kontynuowana.

b) Opóźnienia waloryzacji świadczeń emerytalno–rentowych żołnierzy zawodowych i policjantów.

Z wyjaśnień Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych udzielonych na wniosek RPO w sprawie przyczyn wstrzymania waloryzacji wskazanych grup (RPO/98085/92/III) wynika, że emerytury i renty żołnierzy i policjantów podlegają waloryzacji na zasadach i w terminach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Nowe zasady waloryzacji przewidziane zostały w ustawie z 17.10.1991 r. w ten sposób, że można ją przeprowadzić dopiero po uprzedniej rewaloryzacji tych świadczeń.

Wejście w życie ustawy zastało sytuację, w której brak było uregulowania procesu „rewaloryzacji" świadczeń emerytalnorentowych policjantów i żołnierzy zawodowych. Okoliczność, że uchwalenie tych ustaw przez Parlament ulega zwłoce, wywołała sytuację, w której powstała znacząca w czasie (a więc niekorzystna dla obu grup uprawnionych do świadczeń) różnica w dokonaniu rewaloryzacji świadczeń pomiędzy systemem zaopatrzenia pracowniczego, a systemami zaopatrzenia policjantów i żołnierzy zawodowych, czego skutkiem jest też różnica czasowa w dokonaniu waloryzacji ich świadczeń.

Mając na uwadze powyżej przedstawione zróżnicowanie RPO wystąpił do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Ustawodawczej o zamieszczenie w projektach obu ustaw przepisów o przeprowadzeniu rewaloryzacji i waloryzacji świadczeń z uwzględnieniem pewnego okresu wstecznego, co złagodziłoby niekorzystne różnice czasowe w stosunku do systemu emerytalnego pracowników i – co za tym idzie – również wyrównanałoby poziom świadczeń.

c) Niektóre uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego osób pozbawionych wolności.

*** Zasiłki rodzinne.**

Uprawnionymi do zasiłku rodzinnego są osoby będące pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy. Osoba skazana na karę pozbawienia wolności i zatrudniona w tym czasie

za wynagrodzeniem w zakładzie pracy, w zasadzie nie jest pracownikiem w rozumieniu Kodeksu pracy.

Wobec jednak zmiany dokonanej ustawą z 23.02.1990 r. w Kodeksie karnym wykonawczym, w myśl której generalnie okresy pracy wykonywanej przez skazanego w czasie odbywania kary pozbawienia wolności uważa się za okresy równorzędne z okresami zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, a nawet wlicza się je do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze – RPO wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/103954/92/III z 31.10.1992 r.) z sugestią rozważenia, czy osoba odbywająca karę pozbawienia wolności i zatrudniona w tym czasie w zakładzie pracy może być uznana za pracownika uprawnionego do zasiłku rodzinnego, jeżeli spełnia warunki co do wymiaru czasu pracy i jeżeli z tytułu tej pracy są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne. Odpowiedź na to wystąpienie dotychczas nie wpłynęła.

*** Potrącenia z emerytur i rent.**

Rzecznik zwrócił się również do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/99204/92/III z 30.09.1992 r.) kwestionując treść przepisu art. 85 ustawy z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zezwalającego na wypłatę osobie odbywającej karę pozbawienia wolności przysługującej jej emerytury lub renty inwalidzkiej w wysokości 25%. Dalsze przepisy tego artykułu zezwalają na wypłatę reszty świadczeń pozostałym członkom rodziny, jeżeli spełniają oni warunki wymagane do nabycia renty rodzinnej.

Poza tym przypadkiem 75% wysokości świadczeń jest zwracane uprawnionemu nawet po odbyciu kary pozbawienia wolności. Natomiast od osoby nie uprawnionej do świadczeń, a odbywającej karę pozbawienia wolności, żadna kwota nie jest egzekwowana, nawet gdyby dysponowała majątkiem.

Zdaniem RPO uregulowanie takie narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli. Rzecznik czeka na odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

7. Ochrona stabilności prawa do mieszkania

A. Typowe przyczyny i rodzaje naruszeń praw obywatelskich na tle praktyki RPO w sprawach mieszkaniowych

a) Luki w systemie ochrony praw obywatelskich spowodowane wadliwymi regulacjami prawnymi i niską jakością obowiązującego prawa.

Sprawa RPO/104296/92/V dotyczy problemu utrzymania czystości na drogach i placach publicznych przez właścicieli przyległych nieruchomości. Do Rzecznika napływają liczne skargi właścicieli nieruchomości, którzy nie kwestionując obowiązków utrzymywania czystości i porządku na swoich nieruchomościach, uważają, że nałożenie na nich dodatkowych obowiązków utrzymania porządku na przyległych drogach i placach publicznych jest po prostu niesprawiedliwe i nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w obowiązującym systemie prawnym. W wystąpieniu do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzecznik stwierdził, że rozporządzenie Rady Ministrów z 30.09.1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed opadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązki nie przewidziane w ustawie. Jest ono zatem niezgodne nie tylko z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ale także z systemem prawa w zakresie praw i obowiązków obywateli.

W sprawie RPO/96991/92/V, w wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Rzecznik przedstawił wadliwość rozwiązań prawnych zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9.11.1987 r. w sprawie zakresu, trybu i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych. Wadliwość ta polega po pierwsze na braku rewaloryzacji górnej granicy kwoty pomocy określonej w rozporządzeniu (co kreuje zarzut pewnej hipokryzji prawa w tym zakresie) oraz po drugie, na faktycznym braku zainteresowania gmin (co jest notoryjne) tworzeniem aktywnych źródeł dochodów przeznaczonych na omawianą pomoc finansową. Wadliwe rozwiązanie prawne poruszanych kwestii jest więc źródłem naruszenia praw obywatelskich właścicieli domów, w których mieszkania są zajmowane przez lokatorów na podstawie decyzji administracyjnych.

W sprawie RPO/103478/92/V pojawiły się istotne wątpliwości co do sensu i istoty uregulowań zawartych w art. 7 ust. 2 ustawy z 4.10.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepis dotyczy bowiem rekompensaty przeznaczonej na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydata m.in. na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni. Z prawa spółdzielczego wynika natomiast, że tylko członek, a nie kandydat, powinien wnieść taki wkład.
W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Dyrektora Departamentu Polityki Mieszkaniowej Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (z 20.11.1992 r.). Z udzielonej (7.01.1993 r.) odpowiedzi wynika, że resort interpretuje przepisy zgodnie z oczekiwaniami kandydatów, co w praktyce oznacza, że kandydat zachowuje prawo do rekompensaty.

b) Źródła braku bezpieczeństwa prawnego w zakresie prawa do mieszkania.

W świetle praktyki RPO istotnym źródłem naruszania praw obywatelskich jest brak bezpieczeństwa prawnego obywateli w zakresie ich prawa do mieszkania. Rzecznik spotyka się w sprawach mieszkaniowych szczególnie często z drastycznymi błędami w działaniach organów administracji, których skutki próbuje ona przerzucić na obywatela. Np. w sprawie RPO/83555/92/V zainteresowany zbył na rzecz Skarbu Państwa działkę wraz z budynkiem mieszkalnym w związku z planowaną w tym miejscu budową oczyszczalni ścieków. Organ administracji natomiast zobowiązał się do sprzedaży zainteresowanemu lokalu mieszkalnego, ten zaś zapłacił za lokal i wprowadził się do niego. Nie doszło jednakże do zawarcia aktu notarialnego. Organ administracji przyjął bowiem, że zainteresowani: po pierwsze nie otrzymali decyzji o przydziale (a lokal można sprzedać tylko najemcy), po drugie zaś, z mocy prawa właścicielem budynku zostało przedsiębiorstwo usług inwestycyjnych co oznacza – zdaniem organu – że organ ten nie jest właściwy do zawarcia takiego aktu. Analiza tej sprawy przez Rzecznika wykazała, że podstawą wskazanego „pata" sytuacyjnego były zasadnicze błędy w posługiwaniu się prawem przez organ administracji. W wystąpieniu skierowanym do burmistrza Rzecznik wskazał na okoliczności stanowiące, iż właśnie organ administracji reprezentuje tu właściciela nieruchomości. Rzecznik wyraził także pogląd, że fakt, iż z winy organu nie doszło do wydania decyzji o najmie lokalu mieszkalnego, a zarówno zainteresowany jak i organ administracji wykonywali zobowiązania wynikające z najmu – nie może w obrocie prawnym przemawiać przeciwko obywatelowi. W wyniku tego wystąpienia organ administracji sprzedał, zgodnie z wstępnym przyrzeczeniem, lokal mieszkalny zainteresowanemu.

Innym przykładem kreowania braku bezpieczeństwa prawnego jest sprawa RPO/90429/92/V, w której Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną na korzyść obywatela. W sprawie tej zainteresowany w związku z propozycją otrzymania mieszkania z zasobów administracji zrzekł się na rzecz spółdzielni mieszkaniowej zajmowanego dotychczas mieszkania. Otrzymał wspomniane mieszkanie, lecz nie wydano żadnej decyzji kreującej uprawnienia najemcy. Po pewnym czasie zaś odmówiono zainteresowanemu sprzedaży na jego rzecz zajmowanego mieszkania uznając, że nie jest on (wobec braku decyzji) najemcą i w związku z tym sprzedano ów lokal zupełnie obcej osobie. Rewizja nadzwyczajna w tej sprawie została uwzględniona.

Praktyka administracyjna w zakresie postępowania egzekucyjnego w sprawach o ochronę naruszonego posiadania mieszkania była także przykładem źródła braku bezpieczeństwa prawnego w zakresie prawa obywatela do mieszkania. Praktyka ta polegała na błędnej interpretacji prawa. I tak np. w sprawie RPO/90647/92/V osoba obca bezprawnie naruszyła posiadanie lokalu mieszkalnego. Zainteresowany wystąpił więc ze stosownym powództwem do sądu i otrzymał orzeczenie nakazujące przywrócenie posiadania mieszkania. Organem egzekucyjnym w takim wypadku jest organ administracyjny. Organ ten prowadził postępowanie egzekucyjne ponad 12 lat, uzasadniając to koniecznością (wynikającą z przepisów prawa) dostarczenia zobowiązanemu do opróżnienia lokalu pomieszczenia zastępczego, którym nie dysponowano. W tej sytuacji więc osoba, która naruszyła porządek prawny znajdowała się przez owe 12 lat w o wiele lepszej sytuacji faktycznej niż np. sam prawny najemca lub właściciel lokalu. Rzecznik dostrzegł, że źródłem braku bezpieczeństwa prawnego najemcy lub właściciela w omawianym zakresie jest wadliwa interpretacja prawa i wystąpił o rozstrzygnięcie pytania prawnego przez Sąd Najwyższy (16.06.1992 r.). Sąd ten stwierdził, że osobom, które zajęły bezprawnie mieszkania należące do innych osób nie przysługuje prawo do pomieszczenia zastępczego, a zatem praktycznie postępowanie egzekucyjne może być prowadzone bez zbędnej zwłoki, co ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności ochrony prawnej obywatela (uchwała 7–miu Sędziów Sądu Najwyższego z 29.10.1992 r.).

Źródłem braku bezpieczeństwa prawnego jest także praktyka prowadząca do pozaprawnego wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych uchwałami organów samorządowych. W sprawie RPO/92354/92/V została podjęta przez zarząd gminy uchwała dotycząca sprzedaży lokali mieszkalnych. Uchwała ta pozbawiała (wbrew postanowieniom Kodeksu postępowania administracyjnego) niektóre osoby uprawnień nabytych na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych. Rzecznik w wystąpieniu do burmistrza wskazał na nielegalność tej uchwały, lecz dalszych działań zaniechał, bowiem w wyniku skargi samych zainteresowanych Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały (30.03.1992 r. – sygn. akt I SA 125/92).

c) Rażące naruszenie zasad postępowania egzekucyjnego jako odrębne źródło braku bezpieczeństwa prawnego w zakresie prawa do mieszkania

Nowym problemem w zakresie naruszania praw i wolności obywatelskich jest stosowanie tzw. polityki faktów dokonanych „na własną rękę", zastępujących określone prawem postępowanie egzekucyjne. I tak np. w sprawie RPO/98698/92/V zwrócili się do Rzecznika zainteresowani, którzy zostali przemocą usunięci z dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego. W skardze podnieśli m.in., że pozostali bez dachu nad głową i bez środków

utrzymania. W tej „prywatnej egzekucji" wzięła udział agencja ochrony mienia. Rzecznik skierował wystąpienie do prokuratury, która przeciwko sprawcy samowolnej eksmisji skierowała akt oskarżenia do sądu.

W sprawie RPO/103613/92/V osobie zobowiązanej do opuszczenia zajmowanego dotychczas mieszkania przysługiwało prawo do pomieszczenia zastępczego. Zgodnie z prawem lokalowym postępowanie egzekucyjne w takiej sprawie może być wszczęte dopiero po dostarczeniu takiego pomieszczenia. W badanej sprawie jednak organ administracji powziął wiadomość, że zainteresowany jest właścicielem budynku mieszkalnego. Wszczął więc bez należytego rozeznania postępowanie egzekucyjne i przekwaterował zainteresowanego do budynku, który faktycznie był zajmowany przez inną rodzinę. Organ egzekucyjny wykreował więc konflikt, którego ofiarą jest przekwaterowywany obywatel. Na skutek rażącego naruszenia prawa przez administrację zainteresowany w rezultacie zamieszkuje w blaszanym garażu. RPO wystąpił do prezydenta miasta, żądając usunięcia skutków rażących naruszeń praw obywatela – sprawa jest w toku.

W sprawie RPO/109848/92/V zainteresowany stwierdził, że przed 3 laty zajął samowolnie lokal mieszkalny. Obecnie jednak wszczęto wobec niego postępowanie egzekucyjne, ale w taki sposób, że wyznaczono jedynie termin czynności eksmisyjnych. Rzecznik postanowił zbadać tę sprawę bowiem w zakres uprawnień obywatela w takiej sytuacji wchodzi przede wszystkim przewidziana w prawie lokalowym możliwość otrzymania pomieszczenia zastępczego z uwagi na fakt, że sprawca samowoli zamieszkuje w spornym lokalu przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Wyjaśnienie tej sprawy przez Rzecznika jest konieczne także z punktu widzenia sposobu prowadzenia postępowania egzekucyjnego mającego na celu opróżnienie lokalu mieszkalnego. Egzekucja polegająca bowiem jedynie na wyznaczeniu czynności eksmisyjnych zamyka obywatelowi drogę do jakichkolwiek prawnych środków kontroli – w tym przede wszystkim kontroli czy rzeczywiście mamy do czynienia z samowolnym zajęciem lokalu oraz jak długo zajęcie to trwało.

d) Niedopuszczalne nakładanie na obywateli zobowiązań pieniężnych przez organy spółdzielni mieszkaniowych.

W sprawie RPO/90035/2/V gmina nie wywiązała się wobec spółdzielni mieszkaniowej z obowiązku tzw. uzbrojenia terenu. Spółdzielnia podjęła więc uchwałę, na mocy której zobowiązała swoich członków do wniesienia dodatkowych opłat (30–40 mln złotych) na ten cel. Taki stan rzeczy określił Rzecznik jako niedopuszczalne w świetle prawa przerzucanie zobowiązań na obywatela i wystąpił do prokuratora o wniesienie w tej sprawie pozwu do sądu o ustalenie nieważności wspomnianej uchwały. Sąd Wojewódzki wyrokiem ustalił nieważność kwestionowanej uchwały spółdzielni.

W sprawie RPO/92810/92/V spółdzielnia mieszkaniowa wprowadziła opłaty manipulacyjne za zaświadczenia wydawane swoim członkom (spółdzielnia pobrała od zainteresowanych 300 000 zł za wydanie zaświadczenia, przy czym wpłacenie tej kwoty było warunkiem otrzymania tego dokumentu). Rzecznik podjął sprawę, okazało się bowiem, że wspomniany obowiązek pieniężny został nałożony na członków spółdzielni uchwałą rady nadzorczej. W istocie uchwała ta jest cennikiem opłat za wydawanie różnych dokumentów. W wystąpieniu do przewodniczącego rady nadzorczej spółdzielni Rzecznik wskazał, że kwestionowana uchwała pozostaje w kolizji z powszechnie obowiązującym prawem, w szczególności zaś z

art. 208 § 1 prawa spółdzielczego, który zezwala na nakładanie na członków obowiązku uiszczania opłat jedynie postanowieniami statutu. I chociaż stosowanie wspomnianej uchwały zostało zawieszone, to sprawa jest nadal badana – pod kątem tego co zrobi spółdzielnia z nielegalnie pobranymi opłatami od obywateli (swoich członków).

W sprawie RPO/81359/91/V skargę do Rzecznika wniósł członek spółdzielni mieszkaniowej stwierdzając, że spółdzielnia pobiera opłaty miesięczne za odbiór regionalnego programu telewizyjnego, podczas gdy nikt z mieszkańców faktycznie programu tego nie odbiera z powodu braku urządzeń technicznych. Podjęcie sprawy przez Rzecznika spowodowało zaniechanie poboru opłat, natomiast Rzecznik w piśmie do zainteresowanych stwierdził bezpodstawność działań spółdzielni. Ocena taka ma istotne znaczenie dla obywatela z punktu widzenia ewentualnych indywidualnych sporów ze spółdzielnią, dotyczących zwrotu już pobranych opłat.

W sprawie RPO/72609/92/V spółdzielnia mieszkaniowa stosowała monopolistyczne praktyki polegające na uzależnianiu zawarcia umowy od spełnienia przez obywatela innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, tj. udzielenia bezzwrotnej dotacji przeznaczonej na działalność społeczno–wychowawczą. W wyniku wystąpienia Rzecznika Urząd Antymonopolowy wszczął postępowanie administracyjne i wydał decyzję nakazującą zaniechania przez spółdzielnię wskazanej pratyki monopolistycznej.

e) Przewlekłość postępowania.

Przewlekłość postępowania jest w ocenie Rzecznika istotnym źródłem naruszeń praw obywatelskich. Powoduje ona bowiem ograniczenie (lub niekiedy nawet wyłączenie) możliwości skorzystania przez obywatela z przysługujących mu środków prawnych.

Np. w sprawie RPO/97963/92/V obywatelowi wielokrotnie odmawiano zameldowania na pobyt stały. Czyniono to jednak w formie różnorodnych informacji bez wydania decyzji administracyjnej, której legalność mogłaby być zbadana przez sąd administracyjny. Taki stan rzeczy wymaga, dla skuteczności ochrony praw obywatela, wystąpienia do sądu administracyjnego ze skargą na tzw. bezczynność administracji, a to oczywiście wydłuża znacznie czas załatwienia sprawy.

Źródłem naruszania praw obywatelskich jest więc w tego typu sprawach niezachowanie przez administrację właściwej formy aktu prawnego kreującego pozycję prawną obywatela.

W sprawie natomiast RPO/90647/92/V postępowanie egzekucyjne mające na celu wykonanie prawomocnego wyroku sądowego przywracającego posiadanie lokalu mieszkalnego trwa już ponad 12 lat. Źródłem naruszenia praw obywatelskich jest tu zatem taka sytuacja, wykreowana zwłoką organu administracji, w której pozycja prawna uprawnionego z mocy wyroku sądowego jest oczywiście praktycznie gorsza od pozycji zobowiązanego, będącego przecież osobą, która bezprawnie naruszyła posiadanie lokalu.

W sprawie RPO/83563/91/V, dotyczącej adaptacji strychu na lokal mieszkalny, organ II instancji uchylił decyzję administracyjną (pozwolenie na budowę) i przekazał sprawę do rozpoznania w I instancji. Organ I instancji zaś uznał, że nie jest wymagane w danej sprawie pozwolenie na budowę, ale nie wydał żadnej decyzji. To „niedokończone" postępowanie zamyka oczywiście obywatelowi drogę do skorzystania ze środków prawnych służących badaniu legalności decyzji administracyjnych ze skargą do sądu administracyjnego włącznie

W sprawie RPO/83750/92V organ administracji wywłaszczył w 1978 r. nieruchomość obywatela oraz zobowiązał Okręgową Dyrekcję Gospodarki Wodnej do przeniesienia w

związku z tym wywłaszczeniem zagrody wiejskiej wywłaszczonego obywatela w inne miejsce, w terminie do końca 1979 r. W sprawie tej Rzecznik podjął interwencję, bowiem przez 13 lat nie został wykonany, wynikający z decyzji administracyjnej, obowiązek prawny na rzecz wywłaszczonego obywatela.

B. Ocena stosowania prawa w świetle generalnych wystąpień Rzecznika

a) Sytuacja mieszkaniowa obywateli w świetle skutków poli tyki własnościowej i gospodarczej Państwa – mieszkania zakładowe.

Ilustracją problematyki jest generalne wystąpienie RPO dotyczące sytuacji prawnej najemców mieszkań zakładowych (RPO/104823/92/V). Wystąpienie to zawiera argumenty prawne wskazujące, iż obecne uregulowania ustawowe, dotyczące m.in. sprzedaży mieszkań zakładowych przez przedsiębiorstwa państwowe, nie sprzyjają zwłaszcza w okresie intensywnych przekształceń własnościowych stabilizacji prawa do mieszkania. Uregulowania te ponadto różnicują obywateli wobec prawa, niejako refleksowo, dzieląc ich na tych, którzy zajmują mieszkania na zasadach ogólnych oraz zajmujących mieszkania zakładowe. Wystąpienie Rzecznika w tej sprawie zawiera wniosek o opracowanie koncepcji rozwiązania problemu w płaszczyźnie ustawodawczej z uwzględnieniem potrzeby wyeliminowania sygnalizowanych negatywnych zjawisk. Rzecznik otrzymał pismo w tej sprawie od Ministra Przemysłu i Handlu, z którego wynika, że Ministerstwo podziela wnioski zawarte w wystąpieniu i w związku z tym opracowuje projekt noweli rozporządzenia Rady Ministrów z 25.06.1990 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu. Istota zmian, w interesującym nas zakresie, sprowadzać się ma do stworzenia prawnej możliwości odstąpienia od obowiązku przeprowadzania przetargu w sytuacji sprzedaży mieszkań zakładowych dotychczasowym najemcom.

b) Ochrona własności i posiadania mieszkania.

W sprawie RPO/90647/92/V Rzecznik skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego sprowadzające się w istocie do zagadnienia, czy dla wykonania wyroku przywracającego naruszone posiadanie lokalu mieszkalnego należy zobowiązanemu do opróżnienia tego lokalu dostarczyć pomieszczenie zastępcze. Pytanie to, a w szczególności negatywna odpowiedź Sądu Najwyższego, zmierzają do ochrony prawnej właściciela (także najemcy) ubiegającego się o odzyskanie bezprawnie zajętego lokalu. Praktyka w tym zakresie polegała bowiem na błędnym stosowaniu prawa i sprowadzała się w istocie do wyczekiwania (nawet przez 12 lat) na pomieszczenie dla osoby eksmitowanej. Tak więc przez ten czas osoba, która samowolnie (w wyniku rażącego naruszenia prawa) zajęła lokal mieszkalny była w oczywiście lepszej pozycji faktycznej niż np. właściciel. Takie posługiwanie się prawem zachęcało wręcz do jego naruszania – do czasu wydania przez Sąd Najwyższy z inicjatywy RPO jednoznacznego orzeczenia Sądu Najwyższego skutecznie ograniczającego praktyki tego rodzaju (z 29.10.1992 r.).

c) Ochrona mienia komunalnego jako działania pośrednie na rzecz obywatela – członka wspólnoty lokalnej.

W sprawie RPO/105809/92/V Rzecznik złożył 5.09.1992 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnej wykładni ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przedmiotem sprawy są składniki mienia komu-

nalnego mające istotne znaczenie dla interesów obywateli – mieszkańców gminy. Przepisy wspomnianej ustawy mogą jednak sugerować, że gminy zostały wywłaszczone z tych składników na rzecz przedsiębiorstw komunalnych, co powoduje w praktyce istotne sytuacje konfliktowe. Uzasadnienie wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego zawiera argumenty przemawiające za zachowaniem prawa własności gminy w stosunku do omawianych składników, zmierza zatem do wzmocnienia ochrony prawnej członków wspólnot lokalnych. Wniosek czeka na rozpoznanie.

d) Ochrona stabilności prawa do mieszkania w postępowaniu przed sądami.

Przykładem jest rewizja nadzwyczajna wniesiona do Sądu Najwyższego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie RPO/90429/92/V dotyczącej sprzedaży lokalu mieszkalnego. W sprawie tej organ gminy sprzedał mieszkanie zajmowane przez obywatela na rzecz zupełnie innej osoby. Uzasadnił tę czynność okolicznością, że obywatel ów nie legitymuje się ostateczną decyzją o przydziale mieszkania, nie jest więc najemcą, a zatem nie korzysta z prawa wyłączności sprzedaży na jego rzecz zajmowanego mieszkania. Ten punkt widzenia podzielił Sąd Apelacyjny i oddalił powództwo zainteresowanego o ustalenie nieważności aktu notarialnego w tej sprawie. W rewizji nadzwyczajnej od wyroku tego sądu Rzecznik podkreślił przede wszystkim, że zaniedbania organu administracji polegające na niewydaniu decyzji administracyjnej o przydziale obywatelowi lokalu w sytuacji, gdy faktycznie lokal ten został mu oddany do zamieszkania, nie mogą być interpretowane przeciwko interesom tego obywatela. Rewizja nadzwyczajna Rzecznika została uwzględniona.

W sprawie RPO/70070/92/V Rzecznik także wniósł rewizję nadzwyczajną w trosce o interesy mieszkaniowe obywatela, który na skutek działu spadku przeprowadzonego z rażącym naruszeniem prawa, został pozbawiony możliwości otrzymania w naturze lokalu mieszkalnego, który zresztą faktycznie zajmował od wielu lat. Sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta.

e) Poszerzenie zakresu ochrony prawnej obywatela w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Ilustracją tego kierunku działań Rzecznika jest wystąpienie generalne na tle sprawy RPO/42639/92/V. Na tle skarg kierowanych do Rzecznika rysuje się wniosek, że obywatele po otrzymaniu ostatecznych decyzji administracyjnych rozstrzygających negatywnie ich sprawy wnoszą – dla ich zdaniem lepszej skuteczności działań – zarówno skargi do sądu administracyjnego jak i podania do organów administracyjnych np. o stwierdzenie nieważności tych decyzji. Sądzą oni bowiem, że taki sposób postępowania na pewno nie pogorszy ich sytuacji. Tymczasem zainteresowani spotykają się z odrzuceniem ich skargi przez sąd administracyjny – w istocie bez prawnej możliwości oceny w przyszłości zasadniczych elementów sprawy. Rodzi to przekonanie, że sięganie przez obywateli po jak najskuteczniejsze środki prawne zamiast polepszać – pogarsza ich sytuację. Rzecznik podjął sprawę i skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego zmierzające właśnie w kierunku poszerzenia ochrony prawnej obywatela. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15.10.1992 r. podziela wniosek Rzecznika w tym zakresie.

C. Skuteczność środków stosowanych przez RPO na tle przekroju rozpoznawanych spraw

Sprawa RPO/106258/92/V jest przykładem, w którym odpowiedź na wystąpienie Rzecznika zupełnie „nie trafia" w badaną sferę problemów, mających wpływ na sytuację prawną

obywatela. Podejmując tę sprawę Rzecznikowi chodziło o udzielenie przez gminę szczegółowych wyjaśnień dotyczących przydzielenia obywatelowi pomieszczenia zastępczego, zwłaszcza ze zwróceniem uwagi na standardy techniczne tego pomieszczenia. Otrzymał zaś wyjaśnienia, że „do kuchni i wc doprowadzona jest woda i kanalizacja, w kuchni znajduje się zlew, a w wc muszla klozetowa".

Sprawa RPO/83555/91/V jest natomiast przykładem pozytywnej reakcji adresata. Rzecznik przedstawił w wystąpieniu regulacje prawne określające pozycję prawną zainteresowanego. Organ administracji załatwił sprawę po myśli wspomnianych uregulowań prawnych.

W sprawie RPO/92810/92/V Rzecznik zakwestionował legalność uchwały spółdzielni mieszkaniowej nakładającej na obywateli nie przewidziane w ustawie obowiązki. Dokładna analiza sprawy w Biurze RPO wykazała, że udzielane Rzecznikowi wyjaśnienia przez spółdzielnię zmierzały do zatuszowania rzeczywistej sytuacji związanej ze stosowaniem tej uchwały.

W sprawie RPO/95469/92/V Rzecznik zakwestionował praktykę spółdzielni, polegającą na dyskryminowaniu osób, które w obecnej chwili nie zamieszkują na terenie działania spółdzielni, a ubiegają się o mieszkanie w tej właśnie spółdzielni. W ocenie Rzecznika prawo nie zawiera przesłanek negatywnych w tym zakresie. Wystąpienie Rzecznika, mające jedynie walor perswazyjny, nie wywołało niestety pozytywnej reakcji spółdzielni.

W sprawie RPO/59694/92/V Rzecznik czterokrotnie zwracał się o udzielenie wyjaśnień w sprawie mieszkaniowej obywatela. Brak odpowiedzi ze strony administracji jest jaskrawym naruszeniem ustawowego obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W sprawie RPO/96991/92/V Rzecznik wskazał Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, że rozwiązania prawne w zakresie pomocy finansowej prywatnym właścicielom budynków zamieszkałych przez lokatorów na podstawie decyzji administracyjnych są wadliwe. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika przytoczono jedynie regulacje prawne w tym zakresie i stwierdzono w rezultacie, że gminy powinny pozytywnie załatwiać wnioski o pomoc finansową. Udzielenie odpowiedzi jest zatem przykładem zupełnego rozminięcia się z problemem.

W sprawie RPO/104823/92/V Rzecznik przedstawił w wystąpieniu z 8.10.1992 r. szereg istotnych uwag dotyczących sytuacji mieszkaniowej obywatela w związku z działaniami prywatyzacyjnymi państwa. Podkreślił przede wszystkim, że refleksowe skutki wskazanej polityki są istotnym źródłem braku bezpieczeństwa prawnego osób zajmujących mieszkania zakładowe. Minister Przemysłu i Handlu podzielił uwagi Rzecznika (30.11.1992 r.) i poinformował, że w związku z wystąpieniem RPO podjęte zostały prace nad projektem noweli rozporządzenia Rady Ministrów, który będzie stwarzał najemcom mieszkań zakładowych lepsze możliwości w nabywaniu tych mieszkań na własność.

Przytoczone przykłady obejmują jedynie te wystąpienia RPO, które z istoty swej i regulacji ustawowej mają charakter perswazyjny i są próbą przekonania do propozycji RPO, czy też podzielenia jego argumentacji i stanowiska. Sytuacje wymagające zastosowania (i w których możliwe jest takie działanie) środków bardziej radykalnych, takich jak wnioski o rewizje nadzwyczajne, wnioski do TK i pytania prawne zadane SN – przedstawione zostały wcześniej. Z przedstawionego przeglądu reakcji na wystąpienia Rzecznika wynika z jednej strony – iż organy administracji w dalszym ciągu, w wielu przypadkach stosują znane

Rzecznikowi od początku jego działalności typowe „uniki", różne metody przeciągania sprawy i środki uniemożliwiające weryfikację błędnych decyzji (por. sprawozdanie RPO za 1991 r., Biuletyn RPO – Materiały, nr 12, str. 143–166). Jednocześnie zaś występują sytuacje (napawające perspektywicznie optymizmem), w których jasne przedstawienie sprawy przez Rzecznika spotyka się z rzetelną analizą, zrozumieniem istoty problemu i przedsięwzięciem koniecznych środków dla jego rozwiązania.

8. Problemy finansowania mieszkalnictwa – kredytowanie budownictwa mieszkaniowego, oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe

A. Podstawowe problemy i grupy skarg

Problematyka mieszkaniowa jest, zdaniem RPO, obok bezrobocia – najpilniejszym i najważniejszym obecnie problemem społecznym. Skargi, jakie w tej materii masowo napływały do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyły:

– załamania się systemu uzyskiwania mieszkań drogą kandydowania na członka spółdzielni i poprzez systematyczne oszczędzanie na książeczkach mieszkaniowych,

– nieurealnienia zebranych oszczędności na książeczkach mieszka niowych, co spowodowało załamanie się systemu zapewnienia przez bank pierwszego wkładu, umożliwiającego objęcie mieszka nia spółdzielczego, a więc w konsekwencji możliwości objęcia mieszkania w ogóle,

– nierealnego do spłacenia, także w przyszłości, zadłużenia spół dzielni mieszkaniowych i poszczególnych ich członków z tytułu wybudowania i objęcia mieszkań,

– nierealnych w stosunku do zarobków i możliwości płatniczych przeciętnej polskiej rodziny cen za jeden metr kwadratowy powierzchni mieszkaniowej.

Po uchwaleniu ustaw o zmianach w organizacji i działalności spółdzielni oraz o uporządkowaniu stosunków kredytowych załamał się dotychczasowy system przydziałów mieszkań spółdzielczych (kandydat na członka spółdzielni, pula oczekujących na przydział, system rozdziałów, dopłat itd.). W miejsce tego systemu, mimo istniejących zobowiązań Państwa, wynikających z dotychczasowego gromadzenia wkładów – nie został zaproponowany inny system mogący zapewnić mieszkania polskim rodzinom. Wśród oczekujących b. kandydatów na spółdzielców i posiadaczy książeczek mieszkaniowych wywołało to falę skarg i roszczeń. Wpływ tych skarg i roszczeń trwa i rośnie w miarę ukazywania się nowych przepisów regulujących tę zmianę.

Rzecznik występował do wszystkich kolejnych Premierów, w obecnej kadencji do Premiera J. Olszewskiego (w marcu 1992 r. – RPO/55719/92/VI) oraz do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa A. Bratkowskiego (w sierpniu 1992 r. – RPO/55719/92/VI) obszernie przedstawiając wszystkie poruszane przez obywateli w listach do RPO sprawy (rewaloryzacja wkładów na książeczkach mieszkaniowych, rozszerzenie kręgu uprawnionych do premii gwarancyjnej, zmiany zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego, niekorzystne oprocentowania kredytów, brak możliwości finansowych większości rodzin spłaty kredytu i inne). Rzecznik podkreślał, iż obowiązujące zasady zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mogą być uznane za niespełniające zasad art. 79 Konstytucji RP i art. 11

Postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Społecznych, Gospodarczych i Kulturalnych, ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r. Znamienne są reakcje na te wystąpienia: Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w Rządzie Premiera J. Olszewskiego odpowiedź swą sprowadził do stwierdzeń, iż wobec złej sytuacji gospodarczej kraju i nieefektywności systemu kredytowania uzyskanie mieszkania musi być uzależnione od środków posiadanych przez członków spółdzielni, a fakt bycia członkiem przez wiele lat nie będzie gwarantował otrzymania przydziału mieszkania. Natomiast waloryzacja wkładów na książeczkach mieszkaniowych nie będzie możliwa.

Natomiast wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi Ministra Budownictwa z września 1992 r. są potwierdzeniem, iż aktualna polityka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mija się z realnymi możliwościami społeczeństwa. Minister podziela negatywną ocenę sytuacji zawartą w wystąpieniu Rzecznika i informuje, że zamierza podjąć działania polegające na złagodzeniu warunków kredytowych i przygotować założenia nowej kompleksowej polityki mieszkaniowej. Założenia takie nie zostały jednakże ogłoszone, natomiast niezadowolenie wśród posiadaczy książeczek mieszkaniowych (ocena na podstawie otrzymywanych skarg) rośnie. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z niewykonaniem umowy przez PKO BP co do „oprocentowania" oszczędności do wysokości pierwszego wkładu mieszkaniowego, a także z narastającym zadłużeniem tych, którzy mieszkanie przyjęli po wpłacie pierwszego wkładu w wysokości często niemożliwej do spłacenia przez przeciętną rodzinę. Skapitalizowane odsetki powiększające zadłużenie oraz odsetki od tak powiększonego długu mogą w niedługim czasie doprowadzić do zadłużenia przerastającego wartość rynkową mieszkania. Sprawę tę w dniu 9.12.1992 r. RPO przedstawił kolejnemu Prezesowi Rady Ministrów, pani H. Suchockiej.

B. Zmiany zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego z mocą wsteczną

W związku z wprowadzeniem postanowień zmieniających wstecz treść umów kredytujących spółdzielcze budownictwo (ustawą z 15.02.1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw) – RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 5 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 tej ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego zawartą w art. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą niedziałania prawa wstecz na niekorzyść obywateli, co powoduje równocześnie naruszenie zasady ochrony rodziny (art. 79 ust. 5 Konstytucji RP) oraz doprowadzenie do nierówności obywateli otrzymujących mieszkania w spłacie kredytów mieszkaniowych, co narusza również art. 67 ust. 2 Konstytucji RP (RPO/97815/92/VI z 27.04.1992 r.). Trybunał wniosku jeszcze nie rozpoznał.

Także wzrost liczby skarg do RPO zanotowano po wprowadzeniu w życie, z mocą wsteczną, rozporządzenia Rady Ministrów z 4.07.1992 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 20.10.1992 r.

Fakt podpisania rozporządzenia w lipcu z mocą obowiązywania od 1.01.1992 r. należy ocenić jako złamanie zasady nieretroaktywności. Jednakże z uwagi na to, że nieretroaktywność tego aktu i jego postanowienia mogą być także oceniane jako w pewnym sensie korzystne dla kredytobiorców i mające na celu złagodzenie obciążeń lokatorów spłacających kredyty, Rzecznik w tej sprawie nie występował. Jednakże zwrócił się do Dyrektora Departamentu Kredytów Banku PKO o szczegółowe wyjśanienia, w szczególności kwestii spłaty w

wysokości 20% dochodów rodziny w sytuacji, gdy w większości przypadków spłata taka nie jest możliwa.

W odpowiedzi PKO stwierdziło, iż ustalenie tego przyjętego progu na poziomie niższym niż 20% oznaczałoby konieczność większego zaangażowania budżetu państwa w spłaty zadłużeń, co jest obecnie niemożliwe (RPO/106451/92/VI, RPO/94124/92/VI).

C. Działania RPO na rzecz rozszerzenia prawa do premii gwarancyjnej

W aktualnym uregulowaniu nie otrzymują premii gwarancyjnej osoby, które przeznaczają swoje oszczędności zgromadzone na książeczce mieszkaniowej na zakup mieszkania na wolnym rynku lub na wykup mieszkania w budownictwie komunalnym czy zakładowym, jak również w przypadku samodzielnego przebudowania strychów, suszarń i innych pomieszczeń na cele mieszkaniowe. RPO podzielił pogląd, że rozwiązanie takie jest niesprawiedliwe i wystąpił w tej sprawie do Ministra Budownictwa. Minister poinformował, iż przygotowuje wystąpienie do resortu finansów o zmianę przepisów dotyczących udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo miszkaniowe w kierunku rozszerzenia prawa do uzyskania premii gwarancyjnej.

9. Prawo do ochrony zdrowia

A. „Dobrowolne" opłaty za świadczenia służby zdrowia

Rzecznik otrzymał szereg sygnałów, że w szpitalach w rozmaity sposób i w różnej formie pobierane są „dobrowolne darowizny" od pacjentów przed przyjęciem ich do szpitala. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/96852/92/I) wskazując, że potencjalny pacjent jest w tych warunkach w sytuacji przymusowej i niezależnie od wszystkich zastrzeżeń o „dobrowolności" wpłat, obawa o własne, bądź osoby bliskiej, zdrowie i życie sprawia, że ta „dobrowolność" może stać się przymusem. Rzecznik podkreślił, iż jest świadom niezwykle trudnej sytuacji finansowej służby zdrowia oraz, że opisaną działalność, choć nie opartą na żadnych podstawach prawnych, trudno byłoby uznać za nielegalną przy założeniu całkowitej dobrowolności wpłat.

W odpowiedzi z 15.05.1992 r. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, potwierdzając otrzymanie takich sygnałów również z innych źródeł, poinformował, że zwrócił się z pismem do wojewodów, rektorów akademii medycznych i dyrektorów instytutów resortowych „z przypomnieniem, że postępowanie takie w stosunku do pacjentów jest niedopuszczalne, jak również z prośbą zaniechania ograniczeń w przyjmowaniu pacjentów z innych województw, bądź podopiecznych kolejowej i więziennej służby zdrowia".

W dwóch przypadkach Rzecznik zetknął się z praktyką stosowania sformalizowanych taryfikatorów opłat w związku ze świadczeniami służby zdrowia (RPO/96805/92/I i RPO/105523/92/I). W pierwszym przypadku opłaty wprowadzono wspólną decyzją wojewody i dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej, w drugim zaś „opłaty rejestracyjne" wprowadzono uchwałą rady miasta. Rzecznik wystąpił do wojewodów wskazując na kolizję z konstytucyjną zasadą bezpłatności leczenia oraz, w przypadku „opłat rejestracyjnych", na naruszenie ponadto szeregu przepisów szczególnych, dotyczących osób, którym przysługują specjalne uprawnienia do opieki lekarskiej (dzieci, kobiety w ciąży, inwalidzi).

Po kilkakrotnej wymianie korespondencji Rzecznik uzyskał satysfakcjonującą odpowiedź Wojewody Siedleckiego, który polecił: 1) natychmiastowe zdjęcie cenników, 2) zastąpienie cenników apelem do społeczeństwa, w którym zawarta byłaby informacja o możliwości wykupienia cegiełek, 3) uczulenie pracowników rozprowadzających „cegiełki" na fakt, iż są to opłaty dobrowolne i pacjent, w przypadku niewykupienia „cegiełki", nie może być dyskryminowany, lecz powinien być traktowany na równi z osobami, które cegiełki wykupiły. Natomiast mimo upływu przeszło dwóch miesięcy RPO nie otrzymał odpowiedzi Wojewody Gdańskiego.

B. Naruszenie prawa do ochrony zdrowia przez zapisy Kodeksu etyki lekarskiej.

Uchwalenie zasad zawartych w kwestionowanych przez RPO artykułach Kel (p. – pkt 9 D) spowodowało nie tylko sytuację, w której istnieją sprzeczne normy prawne i normy etyczne poparte sankcją prawną. Niezależnie od biegu sprawy w Trybunale Konstytucyjnym i argumentów stron – ujawniły się natychmiast praktyczne skutki uchwalenia Kel. W wystąpieniu z 8.05.1992 r. (RPO/99761/92/I) Rzecznik sygnalizował Ministrowi Zdrowia pojawiające się w środkach masowego przekazu informacje, że szpitale nie przyjmują pacjentek skierowanych na zabieg przerwania ciąży. Pisał (podkreślając to ponownie w wystąpieniu z 19.05.1992 r.), iż „uznając prawo lekarza do odmowy wykonania zabiegu przerwania ciąży (...) uznaje w takim samym stopniu prawo lekarza, kierującego się prawem, własnym sumieniem i wolą kobiety – dokonania takiego zabiegu". Chodziło tu o sytuacje, w których zakłady opieki zdrowotnej odmawiają w ogóle przeprowadzenia odpowiednich badań, mających na celu ustalenie, czy ciąża zagraża życiu lub zdrowiu kobiety. Jak wskazywał Rzecznik powstała sytuacja, w której w zakładach resortu zdrowia „na wszelki wypadek" nie stosuje się żadnych norm, ani prawnych (wynikających z ustawy z 1956 r. o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży i rozporządzenia MZiOS z 1990 r.), ani moralnych (art. 37 Kel).

Konsekwencją tej sytuacji było pojawienie się dwóch przypadków, w praktyce RPO dotychczas nigdy nie występujących (RPO/102809/92/II i RPO/99981/92/II). Dotyczyły one żądania przez RPO wszczęcia postępowania przygotowawczego w związku z odmową przyjęcia do szpitala pacjentki celem przeprowadzenia badania, czy zachodzą medyczne przesłanki do przerwania ciąży oraz żądania od prokuratora wydania zaświadczenia, że ciąża jest wynikiem przestępstwa. Rzecznik bada obecnie akta pierwszej sprawy, w której Prokuratura Rejonowa w W.–S. umorzyła postępowanie z powodu braku znamion przestępstwa.

10. Prawo do nauki

A. Opłaty za studia wyższe

Autorami skarg byli studenci różnych uczelni w kraju, a także Rada Naczelna ZSP. Na tle skarg pojawiła się wątpliwość interpretacyjna co do ustalenia w sensie czasowym – z uwzględnieniem intencji ustawodawcy – ścisłego znaczenia terminu „przyjęcia na studia", co głównie odnosi się do studentów przyjętych na studia w bieżącym roku akademickim, tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów regulującego kwestie opłat (np. w Politechnice Warszawskiej objęto opłatami studentów studiów zaocznych roku akademickie-

go 1991/92, a w Uniwersytecie Gdańskim objęto nimi słuchaczy II roku studium podyplomowego).

W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się (RPO/92372/92/I) do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienie powyższych kwestii i zajęcie stanowiska z uwzględnieniem aspektu konstytucyjnego. Stosowne pisma sygnalizujące skierowane zostały ponadto do dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wyższego MEN oraz do rektora Politechniki Warszawskiej. Ministerstwo Edukacji Narodowej poinformowało, iż skierowało do rektorów szkół wyższych list, w którym zwróciło uwagę na obowiązek przestrzegania przepisów regulujących zasady odpłatności za zajęcia dydaktyczne oraz na fakt, że pobieranie opłat należy traktować jako możliwość częściowej rekompensaty poniesionych kosztów w związku z prowadzeniem zajęć, nie zaś jako metodę poprawiania budżetu uczelni.

Rzecznik otrzymał również odpowiedź od rektora Politechniki Warszawskiej i prorektora Uniwersytetu Gdańskiego o uchyleniu podjętych decyzji o odpłatności za studia.

B. Likwidacja Studiów Nauczycielskich

Do Rzecznika w sprawie tej wpłynęło wiele listów z całego kraju, w przeważającej większości zbiorowych, podpisanych przez uczniów i ich rodziców, a nierzadko i nauczycieli Studiów Nauczycielskich. Zawierały one prośby o spowodowanie odstąpienia przez Ministra Edukacji Narodowej od natychmiastowej reorganizacji i likwidacji Studiów Nauczycielskich, o zezwolenie na ukończenie uczniom tych studiów nauki według rozpoczętego cyklu, a tym samym na naturalne rozwiązanie zaistniałego problemu. Dotyczyły one także nieobejmowania reorganizacją ostatniej klasy, której uczniowie kończą edukację w bieżącym roku szkolnym. Wpłynął też wniosek Zarządu Głównego Związku Nauczycielstwa Polskiego zawierający postulat skierowania w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

RPO stwierdził, że sprawa ta, dotycząca sfery strukturalno–organizacyjnej w systemie oświaty, nie narusza praw obywatelskich zagwarantowanych Konstytucją. Nie jest bowiem równoznaczne z naruszeniem praw obywatelskich naruszenie każdego uprawnienia czy interesu obywatela chociażby wywołało ono poczucie pokrzywdzenia bądź bulwersowało określone środowisko. Kierując się jednakże względami humanitarnymi oraz mając na uwadze zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej Rzecznik skierował stosowne wystąpienia do Ministra Edukacji Narodowej (RPO/97102/92/I z 27.03.1992 r. i z 4.05.1992 r.) postulując częściowe odstąpienie od reorganizacji przez umożliwienie uczniom końcowej klasy ukończenia edukacji według dotychczas obowiązującego programu.

Minister Edukacji Narodowej uznając przedstawione racje, jeszcze przed opublikowaniem i wejściem w życie rozporządzenia z 5.03.1992 r. w sprawie zakładów kształcenia nauczycieli, zmienił uprzednią jego treść. W tej sytuacji część z postulatów zawartych w listach została uwzględniona, a przede wszystkim umożliwiono ostatnim kilku klasom ukończenie kształcenia według dotychczasowego systemu, a jedynie kl. II i III kształcenia na podbudowie programowej szkoły zasadniczej stały się od 1.09.1992 r. odpowiednio klasami III i IV liceum ogólnokształcącego.

C. Zmiana dyplomów dla absolwentów Wyższych Szkół Pedagogicznych

Do Rzecznika wpłynęły (i nadal napływają) liczne listy od grup studentów Wyższych Szkół Pedagogicznych (np. RPO/101869/92/I, RPO/102973/92/I, RPO/108709/92/I) kwe-

stionujące zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 9.04.1992 r. w sprawie określenia rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzoru dyplomu wydanego przez uczelnie.

Autorzy listów podnoszą m.in., iż zarządzenie to dotyka nie tylko tegorocznych absolwentów, lecz wszystkich studentów, którzy przed wejściem w życie zarządzenia byli już studentami Wyższych Szkół Pedagogicznych lub specjalności nauczycielskich uniwersytetów, że wprowadzenie tytułu magistra edukacji zmienia w sposób istotny sens tego tytułu, bowiem np. fizyk lub filolog przestaje być fizykiem itp. a staje się zaledwie nauczycielem odpowiednich przedmiotów.

Rzecznik podjął sprawę i skierował stosowne wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (RPO/101655/92/I z 17.06.1992 r.).

W odpowiedzi z 2.07.1992 r. Minister poinformował RPO, iż „biorąc pod uwagę późny termin ogłoszenia zarządzenia (co też m.in. podniósł RPO w swoim wystąpieniu) – wyraża zgodę, aby absolwenci kończący studia w roku akademickim 1991/92 mogli otrzymać tytuł zawodowy magistra lub magistra edukacji przy jednoczesnym bliższym określeniu zakresu (specjalności) ukończonego kierunku studiów. Z informacji Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, do której w tej sprawie zwrócił się RPO, wynika, że sprawa ta winna zostać ponownie rozważona przez resort edukacji narodowej.

11. Prawo do działalności gospodarczej

A. Sprawy koncesyjne

Rzecznik podjął dwukrotnie sprawy koncesyjne, dostrzegając naruszenie zasad państwa prawnego zarówno w regulacji ustawowej (apteki) jak i w regulacji podustawowej (rozporządzenie wykonawcze w sprawie kontyngentów na przywóz alkoholi i wyrobów tytoniowych, benzyn i olejów napędowych).

RPO w sprawie RPO/94443/92/VI złożył (9.03.1992 r.) Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 73 pkt 2 ustawy z 10.10.1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym z zasadą demokratycznego państwa prawa i zasadą praworządności (art. 1 i art. 3 Konstytucji RP), stanowiących o zaufaniu obywatela do Państwa oraz nienaruszalności praw słusznie i zgodnie z prawem nabytych – przez generalne odebranie z dniem 31.12.1992 r. koncesji na prowadzenie aptek osobom, które uzyskały je zgodnie z ustawą z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej mimo, że nie dopuściły się działań lub zaniechań uzasadniających – po myśli tej ustawy – cofnięcie koncesji, albo jej ograniczenie; narusza to także zasadę całkowitej ochrony własności osobistej, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. RPO zarzucił też we wniosku sprzeczność postanowienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 7 ustawy z 19.04.1991 r. o izbach aptekarskich z postanowieniem art. 33 ust. 5 ustawy z 10.10.1991 r. o środkach farmaceutycznych... co do zakresu konsultacji z samorządem zawodu aptekarskiego ("opinia" czy „zgoda") przy udzielaniu lub cofaniu koncesji na prowadzenie aptek albo hurtowni farmaceutycznej – co narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP. Istotą sprawy było cofnięcie koncesji i uniemożliwienie jej uzyskania w stosunku do osób, które nie są farmaceutami (przy czym nie chodzi tu oczywiście o wykonywanie fachowego kierownictwa apteką lecz o prawo do działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia aptek).

Trybunał podzielił stanowisko Rzecznika, a Sejm RP uznał za trafne rozstrzygnięcie Trybunału.

Dnia 2.07.1992 r. Rzecznik złożył Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek (RPO/98599/92/VI) o stwierdzenie, że uregulowanie zawarte w § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z 25.02.1992 r. w sprawie sposobu rozdysponowania kontyngentów na przywóz alkoholi skażonych, niektórych napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych, benzyn i olejów napędowych przekracza zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego, udzielonego Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w art. 58 ust. 1 ustawy z 28.12.1989 r. Prawo celne – co stanowi naruszenie zasady wyrażonej w art. 1, art. 6 i art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 1 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej oraz art. 37 ustawy z 14.06.1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym. Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą uznał racje RPO i bez rozprawy zmienił wydane przez swojego poprzednika rozporządzenie.

Istotą sprawy było uzależnienie otrzymania kontyngentu od „dobrowolnej" rezygnacji z przysługującego ustawowo prawa do zwolnienia od podatku dochodowego spółek z udziałem zagranicznym.

B. Naruszenie zasad prowadzenia działalności gospodarczej

Coraz częściej sygnalizowane niewypłacalności lub oficjalne upadłości banków, prywatnych kas pożyczkowo–oszczędnościowych (działających bez zezwolenia NBP), lub innych podmiotów gospodarczych spowodowały podjęcie przez RPO różnych działań oraz wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o podjęcie odpowiednich kroków w sprawie: Konsorcjum Kapitałowo–Inwestycyjnego SA w B. a także wobec „Prywatnej Kasy Oszczędności" w T., wykonującej czynności bankowe bez zezwolenia NBP.

Niewydolność organów egzekucji państwowej (m.in. komorników) spowodowała powstanie nowego zawodu „ścigaczy długów", posługujących się różnymi metodami w tej działalności. Sygnały, które otrzymał RPO spowodowały jego wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/105421/92/VI z 19.08.1992 r.) w sprawie stosowania przez niektóre prywatne agencje detektywistyczne lub agencje ochrony szantażu, siły oraz innych niedopuszczalnych metod przy tzw. „ściąganiu długów", co stało się intratnym bezprawnym procederem, a to wobec nieskuteczności egzekucji prowadzonych przez komorników.

12. Praktyki monopolistyczne – nierzetelne traktowanie obywateli i kontrahentów

A. Dalsze pogorszenie sytuacji konsumentów w wyniku braku chroniących ich regulacji prawnych

Zakres spraw konsumenckich, jakimi zajmował się RPO był bardzo szeroki; przykładowo można tu wymienić sprawy dotyczące wykonywania uprawnień z tytułu gwarancji bądź rękojmi, interwencje w sprawach długotrwałego niewykonywania zawartych umów (np. RPO/98346/92/VI, RPO/100566/92/VI) interwencje dotyczące niesłusznego naliczania różnych prowizji i opłat (np. RPO/89870/92/VI, RPO/103956/92/VI) przyznawania abonamentów telefonicznych według kolejności zgłoszeń itp.

Podsumowującym stan panujący na rynku krajowym było wystąpienie RPO złożone 16.11.1992 r. na ręce Prezesa Rady Ministrów, że konsumentom narzucane są przez sprzedawców i producentów coraz bardziej niedogodne warunki, na jakich odbywa się sprzedaż towarów czy wykonywanie usług.

RPO wskazał, że z dniem 1.10.1992 r. utraciły moc obowiązującą ogólne warunki umów, a wraz z nimi także postanowienia o obowiązkowej gwarancji na niektóre towary i usługi. Pomijając już sam fakt, że o.w.u. miały już tylko ograniczony zasięg, nie może ulegać wątpliwości, iż ochrona konsumentów uległa dalszemu pogorszeniu. W aktualnej sytuacji rynkowej i przy trwającej inflacji, w przypadku ujawnienia wady w rzeczy nabytej (czy w wykonanej usłudze) konsumenci są zainteresowani przede wszystkim możliwie szybkim i sprawnym oraz nieskomplikowanym zrealizowaniem przysługujących im praw właśnie na zasadach gwarancji. Mimo wielu zastrzeżeń systemowych, jakie budzą obecnie ogólne warunki umów stosowane w poprzedniej formacji – nie może budzić wątpliwości, że znacznie bardziej szczegółowo określały one wzajemne prawa i obowiązki stron niż Kodeks cywilny. Tak więc nawet przy wprowadzeniu w najbliższym czasie wszelkich zamierzonych uzupełnień i zmian Kodeksu cywilnego, wzory umów powszechnie obowiązujących, wprowadzonych na podstawie art. 384 K.c. przez Radę Ministrów oczywiście dostosowane do nowej formacji ekonomicznej – wydają się potrzebne. Takie ogólne wzory umów, przez swoją szczegółowość będą znacznie lepiej rozumiane i przyswajane przez konsumentów. Niezbędne staje się także przyspieszenie wprowadzenia normy prawnej o „gwarancji obowiązkowej" na niektóre towary i usługi. To sprawa szczególnie pilna. Można to osiągnąć w oparciu o treść art. 384 K.c. w jego obecnym brzmieniu (RPO/110228/92/VI). Prezes Rady Ministrów w odpowiedzi z 5.02.1993 r. przedstawiła przebieg prac nad projektami aktów prawnych z zakresu praw konsumenckich, w tym między innymi nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów na podstawie delegacji art. 384 K.c.

B. Praktyki monopolistyczne przy dostawach energii, gazu i ciepłej wody

a) Przejmowanie bez odszkodowania przyłączy energetycznych.

W sprawach o przejmowanie bez odszkodowania (jako stanowiących własność Państwa) wybudowanych przez odbiorców energii linii energetycznych czy rurociągów (których budowa była warunkiem uzyskania dostaw energii), RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podzielił pogląd Rzecznika i ustalił (4.12.1991 r.) w drodze wykładni, iż art. 45 ust. 2 ustawy z 1984 r. o gospodarce energetycznej nie stanowi podstawy do stosowania kwestionowanego przepisu, zawartego w zarządzeniu Ministra Górnictwa i Energetyki z 24.08.1964 r. TK orzekł, iż stosunki między zakładami energetycznymi, zarządzającymi siecią, a odbiorcami energii lub paliw, na których koszt wykonane zostały urządzenia – w zakresie własności przyłączonych urządzeń i rozliczenia poniesionych kosztów podlegają ocenie na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Kopie tej uchwały zostały przesłane do Urzędu Antymonopolowego i do Ministra Przemysłu i Handlu z prośbą o wykorzystanie i poinformowanie podległych jednostek (RPO/61833/92/VI). Jak pokazała praktyka niektóre zakłady energetyczne dokonując oceny roszczeń inwestorów urządzeń przyłącza i odcinków sieci uznały, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego niesie skutki prawne od daty jej opublikowania. To błędne rozumowanie stało się podstawą wystąpienia Rzecznika do Ministra

Przemysłu i Handlu (RPO/93026/92/VI z 6.04.1992 r.). Minister podzielił pogląd Rzecznika i poinformował, iż zwróci uwagę przedsiębiorstwom energetycznym na nieprawidłowości ich postępowania.

b) Naliczanie „kar" (a nie odsetek) za zwłokę w zapłacie za energię, gaz, ciepłą wodę.

RPO uznając, że dostawy energii, ciepła czy wody są dostawami określonego towaru i powinny odbywać się na ogólnych zasadach prawa cywilnego zakwestionował dopuszczalność pobierania za opóźnienia w zapłacie za dostawę „kar", ustalanych – co do wysokości – przez Ministra Finansów. W tej materii RPO złożył Trybunałowi Konstytucyjnemu dwa kolejne wnioski: RPO/94277/92/VI z 9.03.1992 r. i RPO/100806/92/VI z 28.10.1992 r. o wyjaśnienie w drodze wykładni, czy po przejściu do gospodarki rynkowej przepis stanowiący o uprawnieniach naczelnego organu administracji państwowej do pobierania „opłat dodatkowych" w razie nieuregulowania przez odbiorców paliw i energii w terminie płatności należności za ich dostawę, może być uznawany za podstawę prawną do stanowienia przez Ministra Finansów „opłat dodatkowych" (stale zmieniających się co do wysokości), za przekroczenie terminu płatności rachunków za dostawę energii elektrycznej oraz paliw gazowych, gdy energia czy paliwa są towarem dostarczanym na podstawie umowy cywilnoprawnej, regulowanej postanowieniami Kodeksu cywilnego.

W drugim wniosku RPO prosił o wykładnię, czy postanowienie art. 45 ust. 2 ustawy z 6.04.1989 r. o gospodarce energetycznej stanowiące, że dotychczasowe przepisy o gospodarce energetycznej pozostają w mocy do czasu zastąpienia ich przepisami wydanymi na podstawie niniejszej ustawy, o ile nie są sprzeczne z jej przepisami, mogą upoważniać jednostki powołane do dostarczania energii cieplnej do stosowania kar przewidzianych w zarządzeniu Ministra Gospodarki Materiałowej z 4.07.1977 r. w sytuacji gdy kary te, wywodzące się z innej formacji społeczno–ekonomicznej są sprzeczne z zasadami określonymi w Kodeksie cywilnym.

c) „Dobrowolne wpłaty" na rozwój gazyfikacji i elektryfikacji.

Upowszechniły się żądania przez dostawców energii „dobrowolnej" wpłaty na konta rozwoju gazyfikacji czy elektryfikacji (analogiczne żądania wysuwały Urzędy Telefoniczne) określonych kwot – stanowiące warunek podpisania umowy na takie dostawy. W tej materii Rzecznik wielokrotnie występował do prezesa Urzędu Antymonopolowego o rozważenie wszczęcia z urzędu postępowania w sprawach tego rodzaju żądań (np. RPO/83368/92/VI, RPO/93667/92/VI, RPO/99666/92/VI).

d) Skargi na system obliczania należności za dostawy ciepłej wody i c.o.

Obywatele w licznych skargach do Rzecznika nadal krytycznie wypowiadają się na temat obowiązującego systemu pobierania opłat za energię cieplną oraz zasad udzielania upustów cenowych za niedogrzanie mieszkań. Problemem jest również kwestia ponoszenia kosztów instalowania wodomierzy w lokalach (w obowiązujących przepisach nie ma wyraźnego postanowienia, kto ponosi koszty instalacji liczników, oraz na jakich zasadach rozliczać dostawy do lokali, w których np. wodomierze założyli sami lokatorzy).

Rzecznik występował w maju 1992 r. do Szefa Urzędu Rady Ministrów (RPO/83893/92/VI) podkreślając, iż w sprawach tych była prowadzona obszerna korespondencja z Ministrem Finansów oraz z Ministrem Przemysłu i Handlu, jednakże bez zadawalającego rezultatu i

konkretnych rozwiązań. Odpowiedzi na to wystąpienie udzielił Minister Budownictwa stwierdzając, iż czyni to z upoważnienia URM, który podziela jego stanowisko. Minister poinformował, iż trwają prace nad kompleksową zmianą obowiązującego systemu rozliczania (przejście z ryczałtowych rozliczeń na rozliczenia oparte o wodomierze i liczniki ciepła). Jednakże na wszystkie te przedsięwzięcia potrzebne są fundusze, a te są niewystarczające.

C. Praktyki monopolistyczne w dziedzinie telekomunikacji

Obok od lat już przewijających się skarg dotyczących odmowy instalacji lub przeniesienia abonamentu telefonicznego, wydłużającego się do kilkunastu lat okresu oczekiwania na założenie telefonu, czy zawyżonych rachunków telefonicznych, najliczniejszą grupą skarg w tym roku były sprawy tzw. „haraczy telefonicznych".

Terenowe oddziały PPTiT dawniej – a obecnie Zakłady Telekomunikacji Polskiej S.A., w oparciu o wydany na podstawie ustawy o łączności z 23.11.1990 r. Regulamin wykonywania usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, żądają od przyszłych abonentów pokrycia kosztów budowy linii, stacji przekaźnikowych itp. w zamian za zainstalowanie telefonu. Niejednokrotnie koszty te przekraczają dwadzieścia milionów złotych na osobę fizyczną. Także sposób w jaki terenowe jednostki Telekomunikacji domagają się partycypacji przyszłych abonentów w kosztach instalacji stacji telefonicznej, świadczy o ignorowaniu przez nie wszelkich decyzji zabraniających takich praktyk. Jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg – samowola tychże jednostek, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania częściowych rekompensat za przekazane na ich konto przez przyszłych użytkowników telefonów, kwot – nie spotyka się ze zdecydowanym oporem ze strony władz Spółki, mimo że chodzi o masową skalę tego zjawiska. Przekształcenie się Przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" w spółkę Telekomunikacja Polska S.A., spowodowało brak możliwości bezpośredniej ingerencji Rzecznika w działalność tejże.

Mając to wszystko na uwadze, na podstawie indywidualnej skargi, Rzecznik skierował wystąpienie (RPO/92861/92/VI z 2.04. 1992 r.) do prezesa Urzędu Antymonopolowego podnosząc przytoczone powyżej zarzuty, w szczególności zwracając uwagę na masowość zjawiska. Urząd rozpatrzył sprawę zgodnie z sugestiami RPO informując jednocześnie (23.04.1992 r.), że wszystkie tego typu sprawy będzie rozpatrywał indywidualnie. Następnie Rzecznik o praktykach stosowanych przez Telekomunikację Polską S.A. poinformował Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. NIK podjął sprawę „haraczy telefonicznych" w płaszczyźnie generalnej i w kwestii tej współpracuje z RPO. Postępowanie jest w toku.

13. Sprawy ubezpieczeń gospodarczych

A. Nierzetelne traktowanie kontrahentów przez PZU przy ubezpieczeniach majątkowych i osobowych

a) Urealnienie rent wykupionych w PZU.

W okresie sprawozdawczym RPO doprowadził, po niemal czteroletnich zmaganiach, do ustalenia zasad możliwości urealnienia rent wykupionych w PZU (rent natychmiast płatnych i rent odroczonych), które w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych były propagowane przez PZU szczególne wśród ludności wiejskiej. Wówczas to na tego rodzaju oferowane ubezpieczenie PZU wielu ludzi przeznaczało oszczędności życia lub swój skromny majątek,

aby zabezpieczyć sobie spokojną starość, wpłacając po 100–200 i więcej tysięcy złotych (co było na owe czasy kwotą znaczną). Wpłaty te miały przynieść renty w wysokości średniego lub podstawowego zarobku w tym czasie.

Obecnie nieurealnione renty nie przedstawiają jakiejkolwiek wartości ekonomicznej.

Analogicznie przedstawia się sprawa z rentami, jakie PZU wypłaca z tytułu ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków dzieci i młodzieży szkolnej, a także z przyjętymi przez PZU ubezpieczeniami uposażeniowymi dzieci i młodzieży. PZU w zasadzie odmówiło urealnienia tych rent do poziomu odpowiadającego aktualnej sytuacji rynkowo–pieniężnej. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, sprowadzające się do pytania, czy w świetle art. 3581 § 3 K.c., 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 odroczonej i natychmiast płatnej oraz sumy ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci, określając ich wysokość zgodnie ze społeczno–gospodarczym celem, jakim służyć miały umowy ubezpieczenia. Sąd Najwyższy podzielił stanowisko RPO i pozytywnie odpowiedział na postawione pytania (III CZP 126/91 z 10.04.1992 r.). Wobec przyjętej przez PZU taktyki niewaloryzowania tych świadczeń, każdy kto wykupił rentę PZU lub zawarł ubezpieczenie uposażenia dzieci lub komu należy się renta z tytułu ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków dzieci i młodzieży – może w tej sytuacji wystąpić do sądu z właściwym powództwem.

b) Zmiana wysokości ubezpieczeń na życie osób starszych.

Wobec utraty wartości pieniądza związanej z procesami inflacji – wielu ubezpieczających, najczęściej już w wieku emerytalnym, występuje do PZU o zmianę wysokości sumy ubezpieczenia. Ubezpieczeni – jak piszą – po latach płacenia składki ubezpieczeniowej pragną podnieść sumę ubezpieczenia do wysokości przynajmniej zabezpieczającej pokrycie kosztów skromnego pogrzebu. I tu następuje rozbieżność interesów, albowiem PZU nie jest zainteresowane w zmianie wysokości ubezpieczenia osób starszych. Zmieniając sumę ubezpieczenia PZU wprowadziło karencję czasową, której nie mogą znów zrozumieć ubezpieczeni. Na interwencję RPO – zakład ubezpieczeń wychodząc naprzeciw żądaniom ubezpieczonych, w przypadku zgonu przed upływem okresu karencji wprowadził możliwość wypłaty świadczenia w drodze wyjątku z dodatkowej sumy ubezpieczenia, zwłaszcza w odniesieniu do tych ubezpieczonych, którzy systematycznie podwyższali sumy i jeśli zgon nastąpił w końcowym okresie karencji.

W ostatnich tygodniach 1992 r. pojawił się kolejny problem. Do RPO zwróciło się kilka osób w podeszłym wieku w związku z odmową przez PZU dalszego podwyższenia przez te osoby sumy ubezpieczenia w kontynuowaniu ubezpieczenia na życie, mimo iż osoby te prowadzą tę formę ubezpieczenia z PZU od kilkunastu lat. W sprawie zostało skierowane wystąpienie do PZU S.A. z prośbą o wyjaśnienie podanej kwestii. Brak jest stanowiska (RPO/106415/92/VI).

B. Obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne

a) Skutki „nieszczelności" systemu ubezpieczeń.

Mimo obowiązku posiadania zawartego ubezpieczenia OC wielu kierowców obowiązku tego nie dopełnia. Powoduje to różne perturbacje i opóźnienia wypłacenia odszkodowania w

sytuacji, gdy szkodę wyrządził kierowca – posiadacz nieubezpieczony, mimo działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Także kontrola graniczna pojazdów wjeżdżających do Polski (szczególnie z b. ZSRR oraz Rumunii czy Bułgarii) pod względem ubezpieczenia OC okazała się niedokładna. W przypadku spowodowania szkody przez kierowcę zagranicznego nie posiadającego ubezpieczenia OC powstają komplikacje w uzyskaniu odszkodowania. Sam kierowca jest najczęściej – po wymierzeniu mu kary mandatu – zwalniany przez Policję i wyjeżdża za granicę.

W tej materii RPO wystąpił do Ministra Finansów sprawującego nadzór nad działalnością ubezpieczeniową (RPO/106578/92/VI z 7.12.1992 r.).

b) Niedogodne warunki ubezpieczenia OC w przypadku sprzedaży samochodu.

Postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia OC komunikacyjnego uniemożliwiające sprzedanie ubezpieczenia OC wraz ze sprzedawanym samochodem spowodowały liczne komplikacje u osób nabywających samochód już rejestrowany; komplikacje powodujące obciążenia ich wielomilionowymi odszkodowaniami, karami itp. We wszystkich tych sprawach RPO – dostrzegając nieprawidłowości rodzące istotne konsekwencje dla obywateli występował do odpowiednich czynników. Generalnie RPO skierował wystąpienie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (z 6.06.1992 r.) wskazując, aby pracownicy Wydziałów Komunikacji przy wydawaniu dowodów rejestracyjnych samochodów, w tym dowodów tymczasowych zwracali uwagę, że w aktualnym stanie prawnym, samo podjęcie rejestracji pojazdu nie powoduje jego ubezpieczenia.

c) Ochrona praw osób ubezpieczonych w ZU „Westa".

RPO wystąpił do Ministra Finansów (25.11.1992 r.) w sprawie podjęcia skutecznych kroków dla zapewnienia wypłat tym wszystkim, którzy zawarli ubezpieczenia w Zakładzie Ubezpieczeń „WESTA" i Zakładzie Ubezpieczeń „WESTA–LIFE" oraz tym, za których WESTA będzie odpowiadać w ramach ubezpieczenia OC sprawcy szkody. RPO wskazał w wystąpieniu, że nie został ogłoszony oficjalny komunikat o stanie obu zakładów ubezpieczeń, a mnożenie zarzutów i polemiki powodują jedynie panikę ubezpieczonych, którym już teraz odmawia się wypłacenia należnych odszkodowań czy świadczeń. Zachodzi więc potrzeba uspokojenia społeczeństwa przez wskazanie na zadania Funduszy Ochrony Ubezpieczonych, a także być może zachodzi potrzeba wyznaczenia komisarycznego zarządu tych firm ubezpieczeniowych.

C. Problem przedwojennych niewykupionych ubezpieczeń na życie

Rzecznik w pełni rozumiejąc, że po II wojnie światowej przedwojenne jak i krajowe zakłady ubezpieczeniowe utraciły prawo do działalności ubezpieczeniowej i uległy likwidacji (na podstawie dekretu z 3.01.1947 r.), przedstawił Ministrowi Finansów (23.03.1992 r.) wniosek o rozpatrzenie w trybie nadzwyczajnym możliwości uzyskania przez następców prawnych ofiar wymordowanych w obozach jenieckich w Katyniu, Starobielsku i innych wypłat odszkodowań z tytułu przedwojennych ubezpieczeń na życie, biorąc pod uwagę, że następcy prawni nie byli w stanie dochodzić wypłacenia tych odszkodowań, a to wobec braku dowodu o śmierci swoich najbliższych.

Wniosek Rzecznika nie został jednakże przez ówczesnego Ministra Finansów przyjęty do rozważenia ze względu na likwidację przedwojennych zakładów ubezpieczających i zakończenie po wojnie procesu likwidacji należności.

14. Nierzetelne traktowanie obywateli w obrocie kredytowym i stosunkach z bankami

A. Kredyty: „pętla kredytowa", nierówność kontraktowa stron

Dominowały skargi dotyczące stosowania zmiennej stopy oprocentowania oraz wysokości tej stopy. Problemy te występowały już w latach ubiegłych, jednakże w 1992 r. skargi dotyczyły skutków stosowania przez banki zmiennego oprocentowania powodującego – łącznie z kapitalizacją oprocentowania – gwałtowny wzrost zadłużenia w porównaniu do wysokości pobranego kredytu („pętla kredytowa"). W związku ze wzrostem zadłużenia mimo spłat rat skarżący się podnosili problem braku możliwości spłaty zadłużenia nawet w odległym horyzoncie czasowym przy obecnej wysokości oprocentowania i zasadach jego kapitalizacji.

Skargi dotyczyły w szczególności zadłużenia przy:
- budownictwie mieszkaniowym (indywidualnym),
- pozarolniczej działalności gospodarczej,
- ogólnej działalności rolniczej (inwestycyjnej i produkcyjnej),
- kredytach na zagospodarowanie i rozpoczęcie działalności gospo darczej.

Skarżący się – w zasadzie ze wszystkich wymienionych grup – zwracali się o pomoc w spłacie odsetek i kapitału, kwestionując wysokości naliczonego oprocentowania, niezawiadamianie przez banki o zmianie stopy procentowej oraz stanie zadłużenia. Kredytobiorcy, którzy pobrali kredyty na działalność gospodarczą, zwracali się o pomoc w umorzeniu kredytu i odsetek w związku z grożącym bankructwem z różnych przyczyn (brak zbytu, nieuzyskanie dodatkowego kredytu na zakończenie inwestycji lub uruchomienie produkcji). W toku badania skarg stwierdzano sporadycznie uchybienia ze strony banków (na przykład stosowanie nieaktualnych formularzy umów).

Nierówność kontraktowa gdy chodzi o banki i ich klientów była wyraźna, treść zawartych umów bankowego kredytu nie dawała możliwości na skuteczną indywidualną interwencję Rzecznika. Dlatego skargi najczęściej przekazywano do właściwych banków dla rozważenia objęcia pomocą systemową w odniesieniu do niektórych rodzajów kredytów. Pomocą systemową objęte zostały np. kredyty na budownictwo mieszkaniowe w formie wykupienia należności banków z tytułu odsetek od tych kredytów na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 4.07.1992 r. (w ten sposób załatwiono m.in. skargi RPO/96690/92/VI, RPO/94655/92/VI, RPO/102677/92/VI, RPO/107459/92/VI i inne).

W odniesieniu do kredytów na cele rolnicze pomoc w oddłużeniu mogła być udzielona z Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Skargi dotyczące tych kredytów (np. RPO/91139/92/VI, RPO/96993/92/VI) przekazano do właściwych banków z odpowiednimi wnioskami.

Brak jest unormowania w zakresie pomocy w odniesieniu do kredytów pobranych na pozarolniczą działalność gospodarczą. Niezależnie od kredytobiorców – z prośbami o pomoc zwracali się poręczyciele, wobec których banki wdrażały bezwzględne postępowania egzekucyjne na skutek nieregulowania zobowiązań przez kredytobiorców. W toku badania tych spraw stwierdzano nieprawidłowości; np. niezawiadomienie przez bank poręczyciela o nieregulowaniu zobowiązania przez kredytobiorcę, dochodzenie wierzytelności zarówno od zobo-

wiązanego jak i poręczycieli (np. RPO/92263/92/VI, RPO/100665/92/VI, RPO/101735/92/VI). Pomijając więc ekonomiczne motywy wprowadzenia takiego systemu oprocentowywania kredytów i depozytów, w sposób wyraźny uwidoczniło się, że stosowany przez banki system zmiennej stopy oprocentowania (zastosowany także do umów zawartych przed dniem 1.01.1990 r., a więc przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 28.12.1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych) pozwolił tymże bankom na stanowienie i stosowanie warunków umów o prowadzenie rachunków oszczędnościowych oraz kredytowych z wyraźnym naruszeniem zasad równości, z oczywistym pogorszeniem sytuacji kontrahenta banku, który nie był w stanie przewidzieć kiedy i z jakich przyczyn bank jednostronnie zmieni wysokość i sposób oprocentowania kredytu czy depozytu. Wskazać przy tym należy, że sama idea stosowania przez banki, w okresie inflacji, zasady zmiennego oprocentowania zarówno kredytów jak i depozytów nie może budzić zastrzeżeń. Chodzi natomiast o właściwe prawne jej ujęcie i stosowanie. Jest to m.in. jeden ze sposobów przeciwstawienia się tzw. pętli kredytowej.

Z tych względów RPO przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne i uzyskał niezwykle istotną dla całego systemu bankowego uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego (III CZP 14/91 z 6.03.1992 r.) a mianowicie, że „zastrzeżenie w regulaminie bankowym – stanowiącym o treści umowy zawieranej z bankiem o udzielenie kredytu bądź pożyczki albo o treści umowy o prowadzeniu rachunku bankowego (oszczędnościowego bądź lokat terminowych) – o uprawnieniu do zmiany przez bank w czasie trwania umowy wysokości stopy oprocentowania bez wypowiedzenia umowy, wymaga dla swej skuteczności określenia konkretnych okoliczności, od jakich zmiana ta jest uzależniona. Na podstawie tej uchwały została podjęta kolejna uchwała SN (III CZP 50/92 z 19.05.1992 r.) stanowiąca, że „postanowienie umowy kredytu bankowego, w którym przyjęto, że kredytobiorca jest uprawniony do zmiany stawek oprocentowania, jest bezskuteczne, jeżeli w umowie nie określono jednocześnie konkretnych okoliczności, od jakich zmiana ta jest uzależniona". Tak więc z inicjatywy RPO możliwości banków manewrowania zmienną stopą oprocentowania zostały na drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego w sposób istotny ograniczone.

B. Lokaty – nierówność kontraktowa stron, rewaloryzacja wkładów, likwidacja przez banki niektórych rodzajów lokat

Także w zakresie wkładów oszczędnościowych poważna grupa skarg dotyczyła jednostronnego stosowania przez banki zmiennej stopy oprocentowania oraz roszczeń wkładców z tytułu niehonorowania przez bank oprocentowania lokat terminowych według stopy uwidocznionej w książeczce oszczędnościowej. O zmianie stopy oprocentowania wkładów wkładcy byli informowani przez wywieszanie komunikatów w lokalach banków, niekiedy przez informacje prasowe.

W regulaminach bankowych dotyczących wkładów terminowych oraz kapitalizacji odsetek, mimo wprowadzania zmian wynikających z uchwał Sądu Najwyższego, nadal występuje niespójność pomiędzy ustalaniem terminu umownego (początkowej daty tego terminu) w zakresie oprocentowania oraz w zakresie kapitalizacji oprocentowania. Na ten problem RPO zwrócił uwagę Prezesowi PKO (RPO/107244/92/VI z 12.01.1993 r.).

Poważną ilościowo grupę stanowiły skargi dotyczące urealnienia wkładów i wyrównania strat ponoszonych przez wkładców na skutek utraty wartości lokat i oszczędności w wyniku

inflacji, które to straty nie zostały zrównoważone uzyskanym oprocentowaniem. Chodzi tu w szczególności o oszczędności gromadzone w latach ubiegłych (przed 1990 r.). Problem ewentualnej waloryzacji wkładów oszczędnościowych RPO podnosił już w 1989 r. Według Ministra Finansów i Prezesa PKO BP straty te nie mogą być wyrównane ze względu na brak środków zarówno w budżecie jak i w bankach na tę operację; nie jest także możliwe pokrycie skutków utraty wartości wkładów z ewentualnego dalszego podwyższania stopy oprocentowania kredytów. Problem ten, przerastający oczywiście możliwości budżetu Państwa, wskazuje na niedopuszczalne postępowanie ówczesnego banku PKO stanowiącego część NBP, podważając zaufanie do Państwa i państwowych instytucji bankowych.

Dalszą grupę stanowiły skargi związane ze sposobami wprowadzania przez banki (głównie PKO BP) nowych form oszczędności na korzystniejszych warunkach (np. wkładów w wysokości 10 mln zł i ich krotności – RPO/97727/92/VI), jak również likwidacją niektórych rodzajów poprzednio funkcjonujących lokat (bony rewaloryzacyjne – RPO/105264/92/VI) wobec nieopłacalności dalszego utrzymywania tych lokat. Wkładcy kwestionowali jednostronne decyzje dotyczące zmiany przez banki warunków umowy, likwidacji wkładów oszczędnościowych poniżej określonej wysokości na skutek nieopłacalności obsługi rachunków bankowych o niskich wkładach itp.
Z uwagi na to, że likwidacja wkładów poniżej określonej wysokości była poprzedzona wypowiedzeniem umowy rachunku bankowego – brak było podstaw do dochodzenia roszczeń z tego tytułu i podjęcia tych spraw.

C. Obrót bankowy i czekowy

Problemem narastającym stały się skutki kradzieży czeków i książeczek czekowych dotyczących rachunku oszczędnościowo–rozliczeniowego (kont osobistych) i pobierania przy pomocy skradzionych czeków środków z tych kont. W szeregu przypadków powstały poważne debety na rachunkach. Przy obowiązujących regulaminach bankowych posiadacze – właściciele omawianych rachunków, są odpowiedzialni za skutki utraty czeków, powstały debet i obciążani odsetkami karnymi. RPO już poprzednio występował do Prezesa PKO BP, wskazując na nieprawidłowy rozkład ryzyka przy kradzieży czeków. Prezes PKO wyraził zgodę na zawieszenie odsetek karnych pod warunkiem zgłoszenia faktu kradzieży organom ścigania oraz ewentualnego umarzania tych odsetek zależnie od wyników śledztwa. Wobec nasilania się zjawiska kradzieży czeków i podejmowania z kont coraz wyższych kwot, RPO ponownie zwrócił się do Prezesa PKO BP (RPO/103956/92/VI), wskazując na konieczność uszczelnienia dotychczasowych rozwiązań, a zwłaszcza podjęcia działań zapobiegających realizacji skradzionych czeków przez sprawców kradzieży. Prezes PKO BP odpowiedział (8.09.1992 r.), że wprowadzenie bardziej skutecznych środków ochrony klientów będzie możliwe dopiero po skomputeryzowaniu sieci wymiany informacji pomiędzy bankami, umożliwiającej szybkie i tanie przekazywanie informacji o zastrzeżonych czekach. RPO wystąpił także w tej sprawie do Komendanta Głównego Policji wskazując na potrzebę intensyfikacji dochodzeń w sprawie kradzieży czeków, dla zwiększenia ochrony interesów obywateli.

D. Obligacje i akcje

Nadal napływają skargi na niepodjęcie obsługi przedwojennych obligacji wypuszczonych przez Skarb Państwa. W latach ubiegłych RPO kilkakrotnie postulował wznowienie obsługi

tych obligacji. Ówczesny Wiceprezes Rady Ministrów poinformował, że sprawa będzie rozważona „po poprawie sytuacji budżetowej". Obecnie w projekcie ustawy o reprywatyzacji znalazł się zapis dotyczący umorzenia roszczeń posiadaczy omawianych obligacji. Decyzja taka godzi w zaufanie do Państwa, istnieje bowiem niekwestionowana ciągłość państwowości polskiej.

W skargach pojawiła się problematyka dotycząca emitowania akcji Skarbu Państwa oraz obrotu akcjami sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Problematyka ta dotyczyła głównie:

– roszczeń o przywrócenie terminu wykupu 60% pożyczki państwowej wyemitowanej w grudniu 1989 r., której przedawnienie upływało 31 grudnia 1990 r. RPO trzykrotnie występował do Ministra Finansów o kolejne przedłużanie terminu wykupu tych obligacji. Uwzględniając te wnioski Minister Finansów kolejno przedłużał termin, ustalając jako ostateczny termin ich wykupu – 31 grudnia 1992 r. (RPO/83979/92/VI),

– roszczeń z tytułu spadku na giełdzie ceny nabytych akcji prywa tyzowanych przedsiębiorstw poniżej ich ceny emisyjnej i nominal nej (np. akcje „Krosna" – RPO/100372/92/VI), pomocy w spienię żeniu tych akcji oraz akcji wniesionych do spółek z udziałem Skarbu Państwa (RPO/100589/92/VI).

I w tych sprawach RPO podejmował skuteczne interwencje.

15. Podatki i opłaty oraz postępowanie podatkowe

Sprawy wysokości poszczególnych podatków nie były przez RPO z zasady podejmowane, za wyjątkiem poszczególnych regulacji budzących zastrzeżenia co do zgodności z zasadami sprawiedliwości społecznej. Takie zastrzeżenia wywołały niektóre uregulowania zawarte w ustawach o podatkach od nieruchomości, podatku dochodowym i wyrównawczym. Odrębne zastrzeżenia wywołała regulacja obowiązująca od 1.01.1992 r. dotycząca podatku dochodowego od osób fizycznych.

A. Podatki i opłaty lokalne (podatek od nieruchomości i podatek od środków transportu)

Spośród podatków i opłat lokalnych największe kontrowersje wzbudzają regulacje w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych.

Gdy chodzi o podatek od nieruchomości, to wobec zniesienia poprzednio obowiązujących ustawowych ulg i zwolnień powstały dysproporcje w obciążeniu poszczególnych przedmiotów opodatkowania. W krańcowych przypadkach spowodowało to, że komórka wybudowana koło budynku mieszkalnego powoduje naliczenie podatku od nieruchomości znacznie wyższego od podatku za cały budynek mieszkalny – bo jest zaliczana od „budynków gospodarczych". Przekazanie uprawnień do ustalania poziomu obciążeń (w granicach określonych w ustawie), oraz do stosowania ewentualnych ulg i zwolnień samorządom lokalnym wywołuje zastrzeżenia ze względu na fiskalizm cechujący działania samorządów w tym zakresie. Problemy te były przedmiotem sygnalizacji PRO kierowanej do Ministra Finansów – wobec nagatywnego stanowiska Ministra – sprawę tę RPO przedstawił właściwej Komisji Sejmowej (RPO/60382/92/VI z 6.06.1992 r.).

Powszechne niezadowolenie i niezrozumienie kryteriów wymiaru budzi podatek od środków transportowych. Jest on ustalany przez Ministra Finansów według wątpliwego kryte-

rium „pojemności skokowej silnika", która – przy nowoczesnych środkach transportowych nie jest wyznacznikiem ani ceny pojazdu ani też nawet jego mocy i nowoczesności. Powoduje to olbrzymie dysproporcje w wysokości podatku od poszczególnych rodzajów pojazdów niczym przy tym niewytłumaczalne.

W tej sprawie RPO, przedkładając również opinie Polskiego Związku Motorowego postulował powrót do podatku drogowego i pobór tego podatku przy sprzedaży paliw, co powodowałoby sprawiedliwe jego rozłożenie na tych, którzy dużo jeżdżą i tych co jeżdżą tylko okazjonalnie (RPO/99415/92/VI z 30.05.1992 r.). Wystąpienie RPO nie zostało przez Ministra Finansów przyjęte do realizacji, mimo zgody co do zasadności przedstawionych argumentów.

B. Podatek od spadków i darowizn – dysproporcja między poziomem obciążenia a możliwością spłacenia

Wymiar tego podatku wywołuje liczne zastrzeżenia przede wszystkim z powodu niedostosowania poziomu obciążenia do aktualnych warunków ekonomicznych i sytuacji dochodowej ludności. W szczególności kwestionowany jest wymiar podatku naliczanego od darowizny lub spadku mieszkań bądź domków rodzinnych budowanych przez kilka pokoleń i przez kilka pokoleń zamieszkiwanych. Wymiar takiego podatku jest nieproporcjonalny do zarobków i wręcz niespłacalny. Ulgi w spłacie stosowane są na ogół w wąskim zakresie (ubytek w dochodach budżetów terenowych).

RPO kilkakrotnie występował do Ministra Finansów postulując dostosowanie obciążenia (tabel) do możliwości płatniczych ludności (RPO/73655/92/VI z 21.05.1991 r., 29.07.1991 r., 20.09.1991 r. i 16.09.1992 r.). Zapowiedziana już w połowie 1991 r. nowelizacja przepisów dotychczas nie nastąpiła. Projekt nowelizacji jest w URM.

C. Podatek obrotowy

a) Pochopność oceny „nierzetelnego prowadzenia ksiąg".

Skargi trafiające do RPO dotyczyły m.in. skutków cofnięcia okresowych zwolnień od tego podatku (łącznie z podatkiem dochodowym) w związku z zarzutem organów podatkowych dotyczącym „nierzetelnego prowadzenia księgi przychodów i rozchodów". Zarzut „nierzetelności" jest rozumiany przez organy finansowe bardzo szeroko, nawet wówczas gdy nie ma w postępowaniu podatnika zamiaru uszczuplenia należności podatkowych Państwa. Dla wyjaśnienia tego problemu w jednej z takich spraw (RPO/109995/92/VI) RPO wniósł rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego od wydanego przez NSA wyroku (czeka na rozpoznanie).

b) Nierówne traktowanie inwalidów – nabywców samochodów importowanych ze względu na sposób nabycia pojazdu.

Zwolnienie przysługiwało tylko tym osobom, które samochody sprowadziły bezpośrednio z zagranicy, nie przysługiwało natomiast przy nabyciu tych samochodów w kraju. W tej sprawie RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł w dniu 21 stycznia 1992 r., iż rozróżnianie to nie jest zasadne, nakazując Ministrowi Finansów dokonanie zmian w wydanym rozporządzeniu. Minister Finansów uchylił wówczas wszystkie ulgi dotyczące podatku obrotowego dla inwalidów.

D. Podatek dochodowy od osób fizycznych (od 1992 r.)

W skargach kierowanych do RPO, a dotyczących tego podatku, wyrażano dezaprobatę dla polityki podatkowej, kwestionując szereg rozwiązań systemowych oraz poziom obciążenia podatkowego, którego najniższa stawka wynosi 20% podstawy opodatkowania. W związku ze stałym wzrostem wszystkich w zasadzie świadczeń obciążających ludność oraz wzrostem kosztów utrzymania, poziom takiego obciążenia jest odbierany jako bardzo wysoki, wobec przedmiotowego poszerzenia zakresu opodatkowania i objęcia niektórych źródeł dochodów dotychczas nie opodatkowanych. Z rozwiązań szczegółowych zasadnicze zastrzeżenia wywoływały następujące regulacje:

– kumulowanie dla opodatkowania dochodów dzieci,

– bardzo wąski zakres odliczania wydatków poniesionych na cele rehabilitacji przez osoby niepełnosprawne,

– nieuwzględnienie sytuacji rodzinnej, zwłaszcza brak ulg z ty tułu utrzymywania dzieci,

– wyższe obciążenie podatkowe powodujące nierówność osób samotnie wychowujących dzieci,

– opodatkowania dodatków dewizowych marynarzy i rybaków, pracow ników delegowanych do pracy za granicą i członków ich rodzin wynagradzanych ryczałtowo,

– zasięg stosowanych ulg z tytułu wydatków na budownictwo miesz kaniowe, powodujący nierówności w opodatkowaniu osób ponoszą cych takie wydatki.

RPO występował do Ministra Finansów (RPO/102293/92/VI z 18.08. 1992 r.) w sprawie zrównania sytuacji podatkowej członków rodziny pracowników delegowanych do pracy za granicę i zatrudnianych w ambasadach i placówkach konsularnych. Regulacje te nie zostały jednak na razie zmienione.

RPO kwestionował także objęcie opodatkowaniem dodatków dewizowych wypłacanych marynarzom i rybakom (RPO/103929/92/VI). Sprawa została załatwiona poprzez ubruttowienia części dodatków podlegających opodatkowaniu. Jest to jednak rozwiązanie połowiczne. RPO zwrócił się również do Ministra Finansów o rozszerzenie zasięgu stosowania ulg z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe postulując objęcie ulgami osób ponoszących wydatki na spłatę kredytów zaciągniętych na budownictwo mieszkaniowe przed wejściem w życie ustawy (RPO/103910/92/VI z 2.11.1992 r.). Minister Finansów nie ustosunkował się jeszcze do tej kwestii.

E. Nieprawidłowości w działaniach organów podatkowych

Na tle skarg dotyczących spraw podatkowych RPO uznał, że w działalności organów podatkowych występują pewne uchybienia proceduralne oraz błędy prawne m.in. o charakterze materialnym, postępowania karnego skarbowego oraz bezstronności postępowania. RPO kwestie te przedstawił Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Finansów z wnioskiem o zwiększenie nadzoru nad pracą tych organów (RPO/96337/92/VI). Minister Finansów w odpowiedzi przedstawił różnokierunkowe działania zmierzające do poprawy poziomu pracy i obsługi podatników, zapewnienia bezstronności i prawidłowości rozstrzygnięć merytorycznych. Ministrowi Finansów przekazano także skargi dotyczące wzywania przez organy podatkowe obywateli do składania wyjaśnień, w sytuacji gdy na danej osobie nie ciążył obowiązek podatkowy, co może być poczytane za naruszenie ich praw i wolności. Minister Finansów nie ustosunkował się jeszcze do tej sprawy.

16. Cła

A. Niestabilność przepisów celnych i łamiące zasady państwa prawa oraz podstawowe zasady legislacji metody stanowienia przepisów celnych

Przepisy prawa celnego, opierające się na ustawie z 28.12.1989 r. są stale nowelizowane. Ustawa – Prawo celne posługuje się niejednolitymi pojęciami, zawiera luki prawne, nie została mimo licznych zmian ujęta w tekst jednolity, co utrudnia posługiwanie się nią przez osoby zainteresowane.

Najbardziej godzącą w interesy obywateli jest praktyka wydawania wykonawczych przepisów celnych i stawek celnych bez właściwego vacatio legis, bez liczenia się z interesami obywateli znajdującymi się w toku. Stosowanie metody „natychmiastowego zadziałania" nowego prawa stało się w przepisach celnych niemal nagminne. W latach 1990–1991 zostało wydanych ponad 90 aktów wykonawczych do ustawy – Prawo celne. Stabilność przepisów prawa celnego jest więc wyjątkowo niska, a metody wprowadzania jego zmian – niedopuszczalne.

Rzecznik występował kilkakrotnie do urzędujących kolejno Ministrów Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przedstawiając uwagi i zastrzeżenia w tym zakresie, szczególnie zaś kwestię niedopuszczalności stanowienia aktów prawnych naruszających zasadę nieretrospekcji i nieretroakcji. Rzecznik ponadto podkreślał, że posługiwanie się przez nowe prawo zasadą bezpośredniego działania w odniesieniu do stosunków gospodarczych, które zawiązały się pod rządami prawa dotychczasowego powinno mieć miejsce tylko w wyjątkowych przypadkach, ponieważ nie daje szans prowadzącym działalność gospodarczą na zabezpieczenie interesów będących w toku. Postępowanie takie zdaniem Rzecznika narusza zasadę zaufania obywateli do organów państwa. Przykładowo w wystąpieniu RPO/92978/92/VI z 5.02.1992 r. Rzecznik wskazał, iż rozporządzenie Rady Ministrów z 22.11.1992 r. w sprawie ustanowienia zakazu przywozu niektórych towarów weszło w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, co przy uwzględnieniu czasu na kolportaż Dziennika Ustaw oznacza brak nawet tych 7 dni na *vacatio legis*.

Minister w odpowiedzi stwierdził, iż Rząd ustalając taki termin „kierował się interesem wszystkich podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą i prawidłowym funkcjonowaniem granicznych urzędów celnych". Nie zgadzając się z tym stanowiskiem Rzecznik ponownie wystąpił w tej sprawie do nowego Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (RPO/92978/92/VI z 5.11.1992 r.). Minister jeszcze nie ustosunkował się do tego wystąpienia). W tym stanie RPO dla uzyskania oceny stanowienia prawa wykonawczego – celnego skierował 29.04.1991 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o uznanie przez TK niezgodności postanowień art. 6 pkt 1 w związku z art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP) przez wprowadzenie w ustawie z 28.12.1989 r. – Prawo celne zmian z dniem ich ogłoszenia, a więc z natychmiastowym wejściem w życie nowego prawa, bez określenia vacatio legis, a nadto z naruszeniem praw niewadliwie nabytych i ustawowo zagwarantowanych do zwolnień od opłat celnych wwożonego mienia, tzw. mienia przesiedlenia (osób, które za granicą pracowały, studiowały lub leczyły się dłużej niż 6 miesięcy) co spowodowało u tych osób wymierne straty, a także naruszyło zasadę zaufania obywateli do Państwa – III Rzeczypospolitej i stanowionego w tym Państwie prawa.

Ewentualne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego być może doprowadzi do świadomości legislatorów z Głównego Urzędu Ceł, że stanowienie przepisów wykonawczych wprowadzających nowe zasady celne i nowe stawki celne bez uwzględniania przepisów przejściowych i bez uwzględniania interesów w toku obywateli może doprowadzić do procesów odszkodowawczych kierowanych przeciwko Skarbowi Państwa.

B. Nieprawidłowości w postępowaniu celnym

Rzecznik wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Ceł (8.05. 1992 r.) w sprawie nietrafnego nałożenia cła na wartości niematerialne (tj. prawa autorskie czasowo udostępniane polskim dystrybutorom w postaci kaset video – kaset matek). Prezes GUC uznał, iż zasadne byłoby w tych przypadkach zastosowanie odprawy celnej czasowej – co będzie korzystne dla dystrybutorów kaset video.

Odrębną sprawą stało się zatrzymywanie przez Policję samochodów zakupionych legalnie i w dobrej wierze w Polsce przez osoby trzecie, zaopatrzonych w legalne dowody rejestracyjne polskie, a które pochodziły z kradzieży dokonanej za granicą i były przerzucone do Polski (bądź sprzedane przez pierwotnego nabywcę bez uprzedniego zapłacenia cła i podatku obrotowego – granicznego). W tej materii RPO otrzymuje coraz więcej skarg na działania GUC i Policji, samochody te bowiem są zatrzymywane u osób, które nabyły je w dobrej wierze i przy dopełnieniu wszystkich obowiązków, natomiast sprzedaż takich samochodów mogła zaistnieć na skutek nieszczelności systemu.

Kuriozalnym przykładem skrzyżowania błędów w postępowaniu celnym ze specyficzną „techniką legislacyjną" organów celnych było – wskazane w wystąpieniu RPO do Prezesa GUC (RPO/96477/92/VI z 13.03.1992 r.) – bezpodstawne wstrzymanie na mocy „telefonicznych wytycznych" udzielania wszelkich ulg i zwolnień osobom, którym zwolnienia takie przy imporcie samochodów przysługiwały (w tym także tym wszystkim, którym ulgi takie przysługiwały z tytułu rezygnacji z przedpłaty na samochód). W sprawie charakterystyczne jest przede wszystkim przekonanie, że funkcjonariusz celny „może" drogą swojej decyzji wstrzymać wykonywanie postanowień ustawowych. Tak więc wszelkie tłumaczenie, że zaistniała tu pomyłka, nie może być przyjęte, bowiem poza Sejmem żaden inny organ nie może wstrzymać wykonywania ustawy.

V. POSZANOWANIE PRAW OBYWATELI NALEŻĄCYCH DO GRUP O SZCZEGÓLNYM STATUSIE PRAWNYM

1. Ochrona praw żołnierzy, funkcjonariuszy Policji, Służby Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej

A. Wizytacje prowadzone przez RPO

RPO w minionym roku rozpoczął na szerszą skalę systematyczne badanie stopnia przestrzegania i realnej ochrony praw obywatelskich żołnierzy odbywających zasadniczą i zawodową służbę wojskową, jej zastępczą formę, żołnierzy rezerwy powoływanych na ćwiczenia oraz funkcjonariuszy służby kandydackiej, funkcjonariuszy służby zawodowej jednostek Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, a także emerytów i rencistów z tych grup. W ramach prowadzonych działań dokonano 51 wizytacji.

Rzecznik wizytował osobiście jednostki wojskowe w Wałczu, Mińsku Mazowieckim, Gdyni, Lubaniu Śl., Poznaniu, Szczytnie i Ostrołęce oraz w Chorwacji. 22 obejmowały jednostki wojskowe, z których jedną był Polski Kontyngent Sił Pokojowych ONZ w Chorwacji. Pozostałe wizytacje objęły jednostki wojskowe MSW, jednostki organizacyjne Policji, oddziały Straży Granicznej oraz jednostki ratowniczo–gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej zgrupowane w Kuźni Raciborskiej w akcji gaszenia pożaru (w sierpniu 1992 r.).

Rzecznik wizytował również komisje poborowe i komisje lekarskie pracujące przy poborze do służby wojskowej.

B. Warunki bytowe i traktowanie żołnierzy

a) Żołnierzy zasadniczej służby wojskowej.

Jedną z podstawowych grup skarg były skargi na jakość i niedostateczną ilość wyżywienia. Żołnierze zwracali też uwagę, że pomieszczenia koszarowe szeregu jednostek są niedogrzewane – często z przyczyn awarii, przestarzałych urządzeń centralnego ogrzewania, a sami żołnierze śpią w dresach lub mundurach. Stwierdzono także ograniczone możliwości utrzymania higieny osobistej żołnierzy, wynikające m.in. z braku lub ograniczonych możliwości korzystania z ciepłej wody (zdaniem RPO np. stosowany w wojsku zwyczaj jednorazowej kąpieli w tygodniu jest wręcz cywilizacyjną degradacją) i ograniczonych możliwości prania bielizny osobistej (raz w tygodniu).

Istotnym problemem jest także – stwierdzone w szeregu wizytowanych jednostek – zagęszczenie w izbach żołnierskich znacznie wyższe od zakładanej normy powierzchni na każdego żołnierza.

Zdaniem RPO rozwiązaniem pożądanym, a nie wymagającym nakładów finansowych, byłoby przyznanie możliwości (we wszystkich jednostkach) posiadania i korzystania z ubrań cywilnych przy indywidualnych wystąpieniach żołnierzy (przepustki, urlopy).

Natomiast istotną kwestią finansową jest symboliczna wysokość żołdu żołnierskiego. Zdaniem RPO wydaje się konieczne, aby wielkość żołdu ustalić na poziomie ok. 40% najniższego uposażenia w kraju. Do żołdu należałoby włączyć świadczenia na zakup dodatkowych środków czystości.

Na szczególną uwagę zasługują cztery skargi na poniżający sposób traktowania żołnierzy przez bezpośrednich przełożonych, nadużywających swojej władzy wobec podwładnych (RPO/94474/92/I, RPO/100935/92/I, RPO/102592/92/I, RPO/109409/92/I). Nadużywanie uprawnień wychowawców lub dowódców drużyn przejawiało się w stosowaniu nie przewidzianych przepisami środków represji, wydawaniu poleceń, których wykonanie związane było z poniżeniem godności ludzkiej i chęcią ośmieszenia podwładnego. Długotrwałość takiego postępowania przełożonego jest niczym innym jak moralnym znęcaniem się nad podwładnym. Ponadto osoba szykanowana w warunkach życia wojskowego znajduje się w szczególnej sytuacji. Pozostaje ona w stosunku zależności od dowódcy, a więc faktycznej przewagi nad nim. Chcąc konsekwentnie przeciwdziałać tego rodzaju zjawiskom RPO przy współudziale przedstawicieli Departamentu Wychowania MON wizytował między innymi jednostki wojskowe, których dotyczyły powyższe skargi. Zebrane materiały posłużyły wystąpieniu Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie radykalnych kroków w tym przedmiocie, nie tylko w jednostkach których skargi bezpośrednio dotyczyły ale także we wszystkich jednostkach wojskowych.

Niezależnie od tego RPO badał również wykonywanie kary aresztu w stosunku do żołnierzy. Zdaniem Rzecznika wykonywanie tej kary w warunkach tzw. twardego łoża nie mieści się w standardach cywilizacyjnych końca XX wieku, tym bardziej iż z tej formy kary zrezygnowano w Polsce nawet w zakładach karnych. W efekcie przedstawienia sprawy na spotkaniu z Ministrem Obrony Narodowej (29.04.1992 r.) i wystąpienia Rzecznika – Minister zlecił nowelizację odpowiedniego paragrafu Regulaminu Dyscyplinarnego Sił Zbrojnych.

Problemu realizacji zadań wychowawczych, które winny być podejmowane w Wojsku Polskim dotyczyła korespondencja RPO z Biskupem Polowym WP (RPO/93796/92/I). Rzecznik wskazywał na potrzebę podejmowania zadań związanych z ochroną godności osobistej i praw żołnierzy. W odpowiedzi (z 29.07.1992 r.) Biskup Polowy WP wyraził gotowość przyłączenia się Ordynariatu Polowego do wszelkich inicjatyw w tym zakresie, wskazał jednak, iż mała liczba kapelanów nie jest w stanie sprostać takim zadaniom i wypełnianie ich należy raczej do Departamentu Wychowania MON.

b) Wojskowej kadry zawodowej.

W prowadzonych rozmowach zwracano generalnie uwagę na niskie uposażenie, stanowiące bardzo często jedyne źródło utrzymania rodzin. W warunkach masowego bezrobocia żony żołnierzy zawodowych zwalniane są bowiem w pierwszej kolejności, z uwagi na obiegowe pojęcie o bardzo wysokich zarobkach kadry.

Ważnym problemem jest brak mieszkań dla kadry. Skala tego problemu jest znaczna – w niektórych jednostkach sięga nawet 50%. Trudy służby wojskowej winny być rekompensowane m.in. godziwymi warunkami odpoczynku. Stan ten w szczególnie uciążliwy sposób dotyka kadrę, która posiada rodziny. Częstymi przypadkami są rozłąki. Żołnierzy zawodowych niepokoi poważnie możliwość wstecznego działania postanowień projektu nowej ustawy emerytalnej, pozbawiającej ich części świadczeń.

c) Kadry jednostek resortu spraw wewnętrznych.

Podstawowym zgłaszanym problemem była tu sprawa niepewności kadry zawodowej co do jej przyszłości. W przypadku Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW (Kwaszenina i Warszawa) kadra skarży się np. na „manipulowanie" nią pod względem obowiązywania

przepisów wykonawczych wydawanych przez Ministra Obrony Narodowej, które mogą (ale nie muszą) obowiązywać w NJW MSW – stąd ludzie z jednostek nie wiedzą właściwie, czy przynależą do grupy wojskowych, czy funkcjonariuszy.

Kadra zawodowa Policji (Olsztyn, Ostrołęka) zgłasza problem braku poczucia stabilizacji zawodowej w związku z pracami nad nową ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym. Istotną kwestią dla tej grupy jest również nieterminowość wypłacania przysługujących należności pieniężnych.

Bardzo trudne warunki życia i odpoczynku, wynikające z wzrastającego stopnia trudności wykonywanej służby zgłaszali funkcjonariusze Straży Granicznej (w czasie wizytacji Podlaskiego Oddziału SG i Nadbużańskiego Oddziału SG).

d) Żołnierzy Polskiego Kontyngentu Wojskowego Sił Pokojowych ONZ w Chorwacji.

W wyniku wizytacji jednostki PKW Sił Pokojowych ONZ w Chorwacji Rzecznik w notatce powizytacyjnej (RPO/98664/92/I z 22.07.1992 r.) przesłanej Ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych i Łączności oraz Szefowi Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej poruszył kwestie wynagradzania żołnierzy, funkcjonowania poczty polowej i łączności z krajem, zaopatrzenia w prasę oraz wyposażenia w umundurowanie i przygotowania do zimy. Wszystkie kwestie – poza wynagrodzeniem – udało się satysfakcjonująco rozwiązać (RPO otrzymał 28.08.1992 r. szczegółowe informacje od Ministra Obrony Narodowej). Natomiast nadal niepokojącym zjawiskiem jest rażąco niskie uposażenie żołnierzy polskich w stosunku do żołnierzy innych kontyngentów. Po uzyskaniu niejasnej odpowiedzi od Ministra Obrony Narodowej, Rzecznik zwrócił się (2.11.1992 r.) do Premiera o zajęcie się tą sprawą (RPO/98664/92/I). Problem niskiego uposażenia dotyczy zresztą nie tylko żołnierzy PKW w Chorwacji, ale również pozostałych kontyngentów.

Wiąże się z nim drastyczny problem odszkodowań w przypadku kalectwa lub śmierci żołnierzy polskich w misjach pokojowych. Rzecznik 18.01.1993 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów (RPO/98664/92/I) poruszając m.in. tę kwestię w związku z przesłaną mu skargą żon dwóch żołnierzy, którzy zginęli w Kambodży, a wcześniej (23.12.1992 r.) prosił o podjęcie właściwych działań Wiceministra Obrony Narodowej.

C. Problemy związane z wykonywaną służbą

a) Żołnierzy służby zasadniczej.

Dokonane wizytacje, przeprowadzone rozmowy i otrzymane skargi skłaniają Rzecznika do wniosku, iż należałoby rozpatrzeć możliwość zreformowania toku szkolenia, opierając się na wynikach eksperymentu prowadzonego na zasadzie 12–miesięcznej służby, zakładającej 5–dniowy tydzień szkolenia i dwa dni wolne, wykorzystywane przez żołnierzy wg własnego uznania. Wyniki tego eksperymentu uznać należy za udane.

Niezależnie od tego wskazane byłoby ograniczenie do niezbędnego zakresu prac porządkowo–usługowych wykonywanych przez żołnierzy, do których można by wykorzystywać poborowych, którym przyznana została służba zastępcza.

Zdaniem RPO konieczne jest także rozważenie możliwości wyrównania dysproporcji komfortu służby żołnierzy, pełniących ją w różnych miejscach (rejonizacja). Pełnienie służby w garnizonach położonych w dużej odległości od miejsca zamieszkania jest dużym utrudnieniem, chociażby ze względu na czas i koszt przejazdów.

b) Wojskowej kadry zawodowej.

Zgłaszanym problemem było niewłaściwe wykorzystanie części kadry, posiadającej wyższe kwalifikacje, na stanowiskach nie wymagających takich kwalifikacji i odwrotnie.

c) Żołnierzy kadry jednostek resortu spraw wewnętrznych.

W NJW MSW generalnie wskazywano na przeciążenie wykonywanymi zadaniami ochronnymi przede wszystkim żołnierzy służby zasadniczej, ale także i kadry zawodowej. Istotnym sygnalizowanym problemem było (wspomniane wyżej) występujące wśród kadry „rozdwojenie jaźni" co do przynależności: wojsko czy funkcjonariusze (przynależność do MON czy MSW).

W jednostkach skoszarowanych Policji skargi dotyczyły przede wszystkim niewłaściwego wyposażenia do wykonywanych zadań (pojazdy samochodowe, broń osobista, kamizelki kuloodporne, system łączności itp.), niepełnego skompletowania stanu osobowego w stosunku do liczby etatów, a przede wszystkim do ilości i jakości wykonywanych zadań. Podkreślano niski poziom wyszkolenia, szczególnie w zakresie posługiwania się bronią osobistą, działań w warunkach ekstermalnych, wyrabiania umiejętności prawidłowej oceny sytuacji i podejmowania optymalnej decyzji. Wskazywano na niedostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących warunków użycia broni do wzrostu poziomu przestępczości i jej brutalizacji.

W jednostkach Straży Granicznej podnoszone problemy dotyczyły trudnych warunków służby wraz ze zmieniającą się sytuacją na granicach (gwałtowne wzmożenie ruchu) i brakami wyposażenia technicznego (transport, łączność). Zwracano uwagę na bardzo duży wzrost obciążeń i trudności związanych z obsługą ruchu granicznego, co odbija się także na wielogodzinnym oczekiwaniu na odprawę i przekraczanie granicy. Sytuacja ta ma także wymiar kryminogenny i łączy się z pobytem w Polsce uciążliwych cudzoziemców.

Problem ten poruszony został w wystąpieniu Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (RPO/92796/92/I z 26.08.1992 r.), które zwracało uwagę na to zjawisko i proponowało konkretne posunięcia w celu wyeliminowania dotkliwych trudności na granicy oraz zjawisk patologicznych towarzyszących pobytowi cudzoziemców, np. Rumunów. Rzecznik w ostatnim okresie wystąpił w tych sprawach także do Ministra Spraw Wewnętrznych, Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Głównego Urzędu Ceł (RPO/92796/92/I z 30.10.1992 r.).

D. Przestrzeganie praw obywatelskich przy poborze do służby wojskowej

a) Służba zastępcza.

Odnotowano 15 spraw dotyczących odmowy spełnienia obowiązku służby wojskowej i skierowania do odbycia służby zastępczej. Jako motywy negatywnego stosunku do służby wojskowej podawane są racje wynikające z przekonań religijnych oraz wyznawanych zasad moralnych, pozostających najczęściej w związku z przynależnością do Kościoła Rzymsko-Katolickiego.

O stopniu determinacji poborowych odmawiających spełnienia obowiązku służby wojskowej lub domagających się skierowania do odbycia służby zastępczej, najdobitniej świadczy fakt podtrzymywania wysuwanych żądań, nawet w warunkach kierowania ich spraw na drogę sądową i zapadania wyroków skazujących.

Podkreślić należy, że ustawa z 25.10.1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL z 21.11.1967 r. nie przewiduje skierowania do zastępczej służby jako „prostego

następstwa" zgłoszenia przez poborowego żądania opartego na oświadczeniu, że przekonania religijno–wyznaniowe lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają mu na odbywanie służby wojskowej. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek udowodnienia prawdziwości twierdzeń o wyznawanych przekonaniach religijnych i zasadach moralnych, co wynika z konieczności przeciwdziałania wykorzystywaniu możliwości odbycia służby zastępczej przez tych, którzy z innych powodów pragną uniknąć służby wojskowej. Natomiast argumenty, jakimi większość piszących do Rzecznika uzasadnia odmowę spełnienia obowiązku służby wojskowej lub starania o skierowanie do służby zastępczej – są nieprzekonywujące.

W odniesieniu do służby zastępczej odrębny problem podnoszony przez piszących, to możliwość zatrudniania poborowych, którym przyznano prawo do takiej służby. Rzecznik zetknął się tu z dwiema zasadniczymi nieprawidłowościami: odmawianiem prawa do składania wniosków o służbę zastępczą, ze względu na brak możliwości zatrudnienia oraz przyznawaniem prawa do służby zastępczej, a następnie nieegzekwowaniem jej pełnienia (RPO sygnalizował ten problem 27.11.1992 r. Szefowi URM, Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Przewodiczącym Sejmowej i Senackiej Komisji Obrony Narodowej – RPO/94523/92/I). Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Pracy wynika, że w sprawie zatrudnienia poborowych, którym przyznano prawo do służby zastępczej, opracowane jest nowe rozporządzenie, które ma mieć bardziej restrykcyjny charakter.

O skierowaniu do służby zastępczej orzekają na wniosek poborowego Rejonowe Komisje Poborowe, które bardzo często nie dopełniały elementarnych formalności proceduralnych. W oparciu o otrzymane skargi oraz spostrzeżenia RPO z bezpośrednich kontaktów z RKU w czasie ich pracy Rzecznik wystąpił do Kierownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (RPO/93796/92/I z 29.06.1992 r.) postulując, aby w skład komisji szczebla rejonowego wchodziła osoba posiadająca wykształcenie teologiczne, zdolna do rozpoznawania zasadności argumentacji poborowego wypływającej z przesłanek religijnych lub moralnych. W składzie komisji szczebla wojewódzkiego występować powinny osoby posiadające przygotowanie teologiczne, socjologiczne i psychologiczne na poziomie wyższego wykształcenia. W ten sposób poborowym zapewniono by pomoc i opiekę prawną, gdyż wielu z nich nie potrafi skorzystać z przysługujących im ulg, praw i przywilejów. Z takimi wnioskami Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych w związku z przeprowadzanym poborem.

b) Nieprawidłowości w działaniu komisji lekarskich przy poborze do wojska.

W pismach do Rzecznika piszący kierowali uwagi pod adresem komisji lekarskich, które nie uwzględniały uwag zgłaszanych przez poborowych, skutkiem czego w wyniku tzw. „krótkiej drogi" zwalniani oni byli z wojska.

Sprawy, które trafiły do Rzecznika oraz spostrzeżenia z bezpośrednich kontaktów z komisjami lekarskimi w czasie trwania poboru, świadczą o więcej niż pobieżnym badaniu zdolności zdrowotnej poborowych, przeznaczanych do służby wojskowej.

Jako szczególnie niepokojące zjawisko należy odnotować niebadanie poborowych pod względem serologicznym i rentgenologicznym, co stanowi ogromne zagrożenie dla środowiska żołnierzy, w przypadku trafienia doń ewentualnego nosiciela chorób zakaźnych.

E. Opóźnienia w procesie legislacyjnym jako przyczyna uniemożliwiająca stabilizację struktur ochrony przeciwpożarowej Państwowej Straży Pożarnej

Odrębny blok problemów, wpływających na sytuację funkcjonariuszy pożarnictwa, ma swoje źródło w sposobie wprowadzania w życie ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie prze-

ciwpożarowej oraz ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. W skargach kierowanych do Rzecznika podnoszone jest najczęściej, iż nie zostały wydane w niezbędnym terminie rozporządzenia wykonawcze przez Radę Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i nowe struktury organizacyjne ochrony przeciwpożarowej są tworzone na podstawie projektów tychże bądź na podstawie bliżej nieokreślonych zasad. Niejasna jest sytuacja prawna funkcjonariuszy pożarnictwa zatrudnionych do 30.06.1992 r. w resortowych jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej i w zakładowych strażach pożarnych, którzy wyrazili zgodę na zatrudnienie w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej (tworzy się nowe struktury PSP prawie wyłącznie z funkcjonariuszy zatrudnionych do tej pory w terenowych jednostkach straży pożarnych). Nadto niejasne są kryteria tworzenia jednostek ratowniczo–gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej w zakładach o dużym stopniu zagrożenia pożarowego (nie powołuje się takich jednostek tam, gdzie wydaje się to konieczne).

Mając na uwadze wskazane okoliczności Rzecznik wystąpił (RPO/103477/92/III, RPO/10499/92/III i inne) do Ministra Spraw Wewnętrznych o wyjaśnienie sprawy. Znoszenie bowiem dotychczasowych jednostek straży pożarnych i tworzenie nowych na podstawie projektów rozporządzeń, bądź niejasnych i nieznanych funkcjonariuszom pożarnictwa przepisów wewnętrznch, daje podstawy do uzasadnionych zarzutów strażaków i Stowarzyszenia Pożarników Polskich naruszenia podstawowych zasad praworządności i rodzi obawy naruszenia praw podmiotowych strażaków.

Z informacji uzyskanej od Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów z 4.11.1992 r. wynika, że opóźnienia w wydaniu rozporządzeń wykonawczych do wymienionych ustaw powstały z trzech przyczyn: niedoskonałości rozwiązań ustawowych przyjętych w projektach poselskich, które mają wpływ na przygotowanie aktów wykonawczych; opóźnień w udzieleniu odpowiedzi przez niektóre resorty i organy na projekty aktów wykonawczych przekazanych przez MSW do uzgodnień międzyresortowych; konieczności ponownego przedstawienia ostatecznych wersji projektów rozporządzeń nowo powołanym ministrom po zmianie rządu i rozpatrzenia nowych uwag zgłoszonych do projektów, wymagających niekiedy ponownej analizy. Sprawa jest nadal prowadzona.

2. Ochrona praw obywatelskich osób pozbawionych wolności

A. Wizytacje prowadzone przez RPO

W okresie sprawozdawczym Rzecznik wizytował 17 jednostek penitencjarnych (10 zakładów karnych i 7 aresztów śledczych) pod kątem oceny warunków, w jakich bytują osadzeni. Przeprowadzono w tych jednostkach 573 ukierunkowane, indywidualne rozmowy z osadzonymi dobranymi losowo, przy czym każdorazowo dokonywano przeglądu problemów związanych z ochroną podstawowych praw tych osób. Przyjęto we wskazanych jednostkach skargi i prośby od 437 osadzonych. W sumie zbadano i załatwiono 3.566 skarg i próśb od osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Zwiększenie się liczby skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich należy przypisać m.in. rozszerzającej się informacji o jego działaniach na rzecz ochrony praw osadzonych. Istotną rolę odgrywa i to, że nadal sędziowie penitencjarni i prokuratorzy do spraw penitencjarnych bardzo rzadko korzystają z możliwości przeprowadzania z osadzonymi rozmów na osobności.

B. Warunki bytowe w aresztach śledczych i zakładach karnych

a) Ogrzewanie i elektryfikacja cel.

Większość budynków więziennych w Polsce to jednostki stare, ulegające przy tym szybko dalszemu zniszczeniu wskutek braku niezbędnych środków na modernizację i remonty. Szczególnie dotkliwie odczuwa się niedostatek funduszów na remonty sieci centralnego ogrzewania, a niejednokrotnie znajduje się ona w stanie nie gwarantującym należytego ogrzewania cel.

W wielu jednostkach także zużyta instalacja elektryczna nie jest wymieniana z braku środków. Jej stan często nie pozwala na używanie w celach grzałek dla ugotowania napoju oraz wyklucza korzystanie z pożądanej liczby urządzeń audiowizualnych.

Stosunkowo często osadzeni narzekają na to, że oświetlenie sztuczne w celach jest niewystarczające i nie pozwala na czytanie bez bólu oczu. Naczelnicy tych jednostek, zgadzając się z tą oceną, z reguły twierdzą, że nic nie mogą na to poradzić bo nie mają pieniędzy na remonty. Reguły Minimalne stanowią natomiast, że oświetlenie sztuczne w celi powinno pozwalać na swobodne czytanie.

b) Brak kanalizacji w celach.

Wśród aresztów śledczych i zakładów karnych trzy nie mają skanalizowanych cel, a w 14 jednostkach penitencjarnych część cel nie ma sedesów. Takie braki powodują, że sposób załatwiania potrzeb fizjologicznych urąga godności ludzkiej.

Mając to na uwadze Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o wyłączenie z użytkowania tych jednostek penitencjarnych lub tych ich części, które nie są skanalizowane (RPO/R/18/92 z 4.03.1992 r.).

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z 14.04.1992 r. podzielił ocenę sytuacji wyrażaną przez Rzecznika stwierdzając równocześnie, że podjęto pewne przedsięwzięcia inwestycyjne i remontowe, ale zostały one częściowo lub całkowicie zahamowane ze względu na brak funduszów, a wyłączenie z użytkowania cel nieskanalizowanych oznaczałoby konieczność znalezienia miejsc dla około 3500 osób, co nie jest możliwe, jeśli chce się zachować obowiązującą normę powierzchni.

c) Przeludnienie.

Złe warunki bytowania są w niektórych jednostkach penitencjarnych potęgowane przez drastyczne przeludnienie tych jednostek. W niewątpliwie jednym z najgorszych aresztów śledczych w Polsce, jakim jest Areszt w R., zaludnienie 30.10.1992 r. wynosiło ponad 130% stanu normatywnego (RPO interweniował w tej sprawie – RPO/110751/92/IX z 19.11.1992 r.).

Doświadczenia RPO wskazują, że na przeludnienie aresztów ma wpływ przewlekłość w pracy sądów. Niejednokrotnie upływa 7–9 miesięcy od wniesienia aktu oskarżenia do wyznaczenia rozprawy. Aresztowani nie mogą być przewiezieni do innych jednostek ze względu na potrzeby procesowe. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie przedsięwzięć zmierzających do wyeliminowania przewlekłości w pracy sądów.

d) Warunki higieniczne.

Częste są skargi na brak środków czystości, co tłumaczy się barierą finansową.

W niektórych jednostkach zły stan łaźni lub oszczędzanie opału nie pozwalają na odpowiednią kąpiel.

W części jednostek osadzeni narzekali na wyjątkowe zużycie i brud koców, ręczników i pościeli.

e) Wyżywienie.

Sytuacja w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana. W niektórych jednostkach aż 80% osób objętych rozmowami narzekało na wyżywienie. W innch placówkach ok. 1/3 rozmówców krytycznie oceniała posiłki. Były też także sytuacje, że w ogóle nie zanotowano skarg na wyżywienie. Takie ustalenia pozwalają na wnioskowanie, że skoro wszędzie stawki żywieniowe są takie same, to w niektórych jednostkach penitencjarnych musi w zakresie wyżywienia występować daleko posunięta nieudolność działania. Na pewno nie można uznać za prawidłową sytuacji, w której od zbiegu okoliczności zależy, czy osoby pełniące funkcje kucharzy mają odpowiednie ku temu kwalifikacje. Rozwiązaniem byłoby stałe zatrudnienie w kuchniach odpowiedniej liczby kwalifikowanych kucharzy. Osadzeni powinni natomiast wykonywać tylko prace pomocnicze.

C. Realizacja prawa osadzonych do opieki lekarskiej

Ponad 20% skarg wpływających do Rzecznika z jednostek penitencjarnych dotyczy różnych aspektów opieki medycznej. Są to m.in. skargi na: długie oczekiwanie na przyjęcie przez lekarza, zwłaszcza specjalistę, na brak niektórych leków (skargi coraz częstsze), na złe traktowanie przez personel medyczny (m.in. wysuwanie zarzutu symulacji). Niektórzy osadzeni nie chcą poddać się operacji w warunkach więziennych i proszą o spowodowanie, aby mogła być ona przeprowadzona w placówce powszechnej służby zdrowia. Najczęściej domagają się tego osadzeni dokonujący samouszkodzeń. Znaczna część żalących się wysuwa zarzut złego leczenia. W celu obiektywnego sprawdzenia zasadności takich skarg Rzecznik współpracuje z ponad 160 lekarzami różnych specjalności z powszechnej służby zdrowia. Badają oni poszczególne przypadki w trybie umów zlecenia. W 1992 r. ocena zasadności skarg rozważanego rodzaju kształtowała się następująco:

– zasadne i częściowo zasadne 32,4%
– niezasadne 67,6%

Niepokojąco wzrasta liczba samoagresji. O ile w pierwszych trzech kwartałach 1991 r. zanotowano 2.522 takie przypadki, to w analogicznym okresie 1992 r. było ich 3.118, czyli o blisko 24% więcej. Liczba osadzonych w tym czasie wzrosła natomiast tylko o 6%.

Dominują przypadki samouszkodzeń motywowanych dążeniem do wyjścia na wolność. Osoby dokonujące samouszkodzeń nie chcą poprawy swego stanu zdrowia w czasie pozbawienia wolności, twierdzą, że prawidłową pomoc mogą otrzymać tylko w powszechnej służbie zdrowia i dlatego dezawuują w skargach więzienną opiekę medyczną, w tym szpitale więzienne.

Osobnym problemem jest opieka lekarska i warunki bytowe nosicieli wirusa HIV. W końcu 1992 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało około 350 takich osób. Są one umieszczane w wydzielanych celach i korzystają z odrębnych węzłów sanitarnych i pralni. Spośród przyjmowanych do aresztów śledczych i zakładów karnych bada się na nosicielstwo wirusa HIV tylko osoby z grupy podwyższonego ryzyka. To ograniczenie powoduje, że wśród pozostałych także mogą zdarzyć się osoby zakażone wirusem. Badanie wszystkich osadzonych jest jednak praktyką stosunkowo rzadko stosowaną na świecie ze względu na

trudności techniczne i poważne koszty. Aby uchronić współosadzonych przed zakażeniem przez nieujawnionego nosiciela zezwala się skazanymi i aresztowanym na posiadanie własnych przyborów do golenia. Tam, gdzie tego rozwiązania nie można stosować, dokonuje się odpowiedniej sterylizacji narzędzi fryzjerskich.

Do Rzecznika napływają skargi niektórych nosicieli wirusa HIV, że nie podaje się im leku AZT (Retrovir) niejednokrotnie opóźniającego rozwój AIDS. Jest to lek importowany, bardzo drogi. Więziennictwo nie ma pieniędzy na jego zakup. Mimo przedsięwzięć podjętych w tej mierze z inicjatywy Rzecznika – nie udało się także zdobyć wskazanego leku z darów.

D. Traktowanie osadzonych

a) Poprawa sytuacji w zakresie traktowania osadzonych przez Służbę Więzienną.

Skargi dotyczące traktowania osadzonych przez Służbę Więzienną stanowiły 16,6% ogółu skarg wpływających z jednostek penitencjarnych, a załatwionych w 1992 r. Była to więc druga pod względem wielkości (po dotyczących opieki medycznej) grupa skarg.

Mogłoby to nasuwać wniosek, że sytuacja w zakresie postępowania funkcjonariuszy z osadzonymi jest niedobra. Do takiego wniosku nie ma podstaw; wręcz odwrotnie, obserwuje się wyraźną poprawę w odnoszeniu się funkcjonariuszy do osób pozbawionych wolności. Duża liczba skarg jest natomiast wyrazem wzrostu wrażliwości osadzonych na sposób ich traktowania. Prawie nie ma bowiem skarg na niezasadne użycie siły przez funkcjonariuszy. Wielu osadzonych ma im natomiast za złe, że nie zawsze stosują obowiązującą formę „pan" przy zwracaniu się do skazanych i aresztowanych. Skargi dotyczą nadto takich zdarzeń jak: grubiańskie, niegrzeczne odzywanie się, przeszukiwanie cel w sposób powodujący uszkodzenie lub pomieszanie rzeczy mieszkańców celi, nieuzasadnione sporządzanie wniosków o ukaranie dyscyplinarne, niezasadne przenoszenie z zakładu do zakładu lub z celi do celi, skracanie spaceru, niesprawiedliwość przy dopuszczaniu osadzonych do zajęć kulturalno–oświatowych, niesprawiedliwe pomijanie przy zatrudnianiu, informowanie osadzonych o popełnieniu przez daną osobę przestępstw uznawanych wśród pozbawionych wolności za hańbiące, co prowadzi do ostracyzmu tej osoby itp.

Dojście do prawdy jest w opisanych przypadkach nader trudne. Badający niejednokrotnie nie ma innych dowodów poza sprzecznymi ze sobą twierdzeniami stron. Tam, gdzie autor skargi dopatruje się motywu szykany (np. przy przeniesieniach), funkcjonariusze wskazują na zupełnie inne motywy, np. przeludnienie jednostki, konieczność odpowiedniego rozmieszczenia osób kierowanych do szkół itp.

b) Umieszczanie tymczasowo aresztowanych i skazanych w celach zabezpieczających (dźwiękochłonnych).

Umieszczenie w celi jest środkiem zabezpieczającym przed ekscesami i nie powinno trwać dłużej niż do momentu uspokojenia się danej osoby. Żalący się na umieszczenie w celi zabezpieczającej twierdzą, że bądź nie było podstaw do zastosowania tego środka, bądź w celi ich pobito. Funkcjonariusze Służby Więziennej kategorycznie zaprzeczają takim zarzutom. Aby ułatwić dojście do obiektywnej prawdy RPO skierował do Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wystąpienie postulujące dobieranie, przy umieszczeniu kogoś w celi zabezpieczającej, świadków spośród osadzonych, spośród członków Patronackiego Stowarzyszenia Penitencjarnego itp., którzy mogliby zaświadczyć jaki był przebieg wypadków. Te

sugestie nie zostały przyjęte. Problem jednak pozostał. Będą podejmowane dalsze przedsięwzięcia zmierzające do jego rozwiązania (pewne możliwości stwarza zyskująca już pewne uznanie części funkcjonariuszy instytucja rzecznika praw więźniów).

c) Realizacja postulatu otwarcia cel.

Ogromnym problemem w więziennictwie jest obecnie brak pracy dla bardzo dużej części osadzonych (o czym niżej). Regułą jest, że prawie przez cały czas (poza spacerem, kąpielą itp.) przebywają oni bezczynnie w celach. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił 15.06.1992 r. do dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych o rozważenie możliwości zwiększenia liczby cel, które są otwarte w czasie dnia, co stworzyłoby skazanym większe możliwości ruchu i zmniejszyło nudę (RPO/R/38/92). Adresat wystąpienia zwrócił się w tej sprawie do naczelników jednostek penitencjarnych, którzy tylko w bardzo małym zakresie zastosowali postulowaną zasadę.

d) Problem pozbawionych wolności matek małych dzieci.

W zakładzie karnym dla kobiet w K. istnieje dom małego dziecka. Przebywają w nim, wraz ze skazanymi matkami, dzieci w wieku do 3 lat. Z reguły jest ich tylko kilka.

Istnienie domu zostało podyktowane ustaleniami psychologów, że dla prawidłowego rozwoju psychiki dziecka najważniejsze znaczenie mają ścisłe związki z matką w pierwszych latach życia. Są jednak wyrażane także poglądy, że przebywanie dziecka w więzieniu może spowodować niekorzystne dlań skutki. Nadto, do wysoce ujemnych następstw psychicznych dochodzi wówczas, gdy matka odbywająca dłuższą karę musi pozostać w zakładzie, a dziecko trzeba od niej zabrać.

Pozostawiając wybór optymalnego rozwiązania specjalistom należy stwierdzić, na podstawie bezpośrednich obserwacji dokonanych przez Rzecznika, że dom dziecka w K. jest bardzo dobrze prowadzony, a dzieciom i matkom zapewniono możliwie najlepsze warunki bytu.

E. Ochrona osób pozbawionych wolności przed agresją współosadzonych

Ustalenia dokonywane różnymi metodami prowadzą jednoznacznie do wniosku, że agresywność podkultury więziennej zmniejsza się. Wynika to prawdopodobnie z pozytywnej zmiany stosunku Służby Więziennej do osadzonych i rozluźnienia reżimu więziennego. Można bowiem zasadnie zakładać, że im reżim ostrzejszy, a traktowanie osadzonych gorsze, tym większe pole do działania ma grypsera, która wtedy umacnia się na bazie wspólnej wrogości do Służby Więziennej.

Jednym ze wskaźników osłabienia wpływów drugiego życia w jednostkach penitencjarnych jest spadek liczby aktów samoagresji dokonywanych w następstwie oddziaływania podkultury więziennej.

W czasie indywidualnych rozmów z osadzonymi tylko sporadycznie spotyka się zarzuty dotyczące ekscesów drugiego życia. Wyjątkiem była tu szczególnie drastyczna sytuacja stwierdzona w jednym zakładzie, w którym – wg osadzonych – „rozgrypsowywania" dokonano rękami skazanych – funkcyjnych.

Natomiast niezadawalająco rozwiązana jest, zdaniem RPO, kwestia osób tymczasowo aresztowanych, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie zaburzeń psychicznych. Praktycznie do momentu orzeczenia sądu w sprawie ich ograniczonej (bądź zniesionej) poczytalności przebywają one w aresztach. Sytuacja taka, jak stwierdził Rzecznik w wystąpieniu z

26.01.1993 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości (RPO/114082/93/VII), jest niedopuszczalna zarówno ze względu na bezpieczeństwo i stan zdrowia tych osób jak i współosadzonych. Rzecznik sugeruje podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego nowego środka zapobiegawczego – umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.

F. Zatrudnienie osadzonych – pogłębiający się problem bezrobocia

W 1992 r. pogłębiało się zjawisko bezrobocia wśród osadzonych. W końcu października 1992 r. 38% skazanych i ukaranych nie było zatrudnionych z powodu braku pracy. W rzeczywistości te odsetki są większe. Nie wliczono tu bowiem skazanych oczekujących na rozpoznanie tzw. drugich spraw, dla których też nie byłoby pracy. Uwzględniając to można powiedzieć, że w przybliżeniu połowa skazanych zdolnych do pracy nie ma zatrudnienia. Jeśli chodzi o tymczasowo aresztowanych to regułą jest, że nie pracują.

Taki stan wywołuje wiele zrozumiałych skarg. Z jednej strony ogromną dolegliwością jest przymusowa bezczynność, a z drugiej – pozbawieni wolności często nie mają funduszów na kupno papierów, żywności, środków czystości itp.

Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych zezwolił na przyjmowanie paczek od rodzin w czasie widzeń. Obserwuje się jednak, że następuje pauperyzacja tych rodzin i pomoc z ich strony jest coraz mniejsza. Drastycznie zwiększyły się też koszty przejazdów, co ogranicza liczbę widzeń.

Wskazane czynniki wpływają wyjątkowo negatywnie na możliwość resocjalizacji osadzonych oraz rodzą niebezpieczeństwo wybuchu niezadowolenia. Dlatego stworzenie możliwości zatrudnienia wszystkich skazanych zdolnych do pracy staje się jednym z najpilniejszych zadań.

G. Ochrona praw cudzoziemców przebywających w aresztach i zakładach karnych w Polsce

Na zlecenie RPO przeprowadzono badania nad przestrzeganiem praw cudzoziemców osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych. Generalnie można powiedzieć, że cudzoziemcom przysługują takie same prawa procesowe i penitencjarne jak obywatelom polskim. Są oni traktowani na równi z Polakami. W praktyce jednak możliwości korzystania przez cudzoziemców z przysługujących im praw oraz bronienia swoich interesów są znacznie ograniczone, głównie w postępowaniu przygotowawczym i w postępowaniu wykonawczym. Jednym z podstawowych powodów jest bariera językowa, a zdarza się, że i bariery kulturowe oraz religijne.

Areszty śledcze i zakłady karne nie są w pełni przygotowane do stosowania właściwych środków prawnych wobec cudzoziemców. Stwierdzono w wielu jednostkach nieznajomość języków obcych u personelu więziennego, co utrudniało porozumienie się z cudzoziemcami, nieraz również brak odpowiednich warunków bytowych oraz należytej opieki prawnej.

Na ogół nie stwierdzono naruszeń praw cudzoziemców przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, ani przez więźniów polskich.

Cudzoziemcy (zwłaszcza z b. ZSRR) przebywający w aresztach i zakładach karnych w większości żalili się na utrudnienia w kontaktach z własnymi placówkami dyplomatycznymi. Placówki te zachowują się biernie.

Stwierdzono wiele nieprawidłowości w postępownaiu karnym toczącym się wobec cudzoziemców, polegających między innymi na nienależytym zapoznawaniu ich z pismami procesowymi, postanowiewniami (teksty w języku polskim) oraz na przewlekłości prowadzonych spraw. Tylko nieliczni podejrzani lub oskarżeni cudzoziemcy z byłych krajów socjalistycznych korzystali z obrońców z wyboru, często odmawiano im obrońców z urzędu.

Zachodzi pilna potrzeba modyfikacji środków prawnych służących ochronie praw cudzoziemców w aresztach i zakładach karnych. Rzecznik wystąpił w tym celu do wielu organów i instytucji, m.in. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Centralnego Zarządu Zakładów Karnych.

H. Zły stan pomocy postpenitencjarnej

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (§ 127 ust. 4 Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności) skazany opuszczający zakład karny, o ile nie ma własnych zasobów finansowych, otrzymuje przy zwolnieniu niezbędną pomoc. Obecnie jest to z reguły pomoc niewystarczająca. Naczelnicy jednostek penitencjarnych oświadczają, że po prostu nie mają pieniędzy, gdyż zwykle dostają środki tylko na: wyżywienie, leki i pensje dla personelu, a i to nie zawsze w wystarczającej ilości. Dlatego skazani źle sytuowani wychodzący na wolność, prócz biletu do miejsca zamieszkania i ew. odzieży, otrzymują zapomogi wręcz symboliczne, np. w wysokości 50 000 zł.

Do tego trzeba dodać, że zewnętrzna opieka postpenitencjarna jest świadczona także w zdecydowanie niewystarczającym zakresie. Wprawdzie z satysfakcją należy odnotować powstanie w kraju kilkudziesięciu schronisk i noclegowni dla bezdomnych, ale to rozwiązuje problem tylko w minimalnym zakresie.

Nadzwyczaj poważne trudności występują, jeśli chodzi o pracę dla zwalnianych.

Ogólnie zły stan pomocy postpenitencjarnej sprzyja nasilaniu się przestępczości wtórnej.

3. Ochrona praw pacjentów szpitali psychiatrycznych

A. Działania sprawdzające RPO

Do Rzecznika napływały sygnały, że w niektórych szpitalach psychiatrycznych pacjenci nie mają należytych warunków bytu, jak również, że zdarzają się przypadki przymusowego umieszczenia w szpitalu kogoś, kto nie ma zaburzeń psychicznych uzasadniających hospitalizację.

W celu zweryfikowania zasadności takich sygnałów dokonano czynności sprawdzających w 4 dobranych losowo, wojewódzkich szpitalach dla nerwowo i psychicznie chorych.

B. Warunki leczenia i sposób traktowania chorych

RPO ustalił, że w Wojewódzkim Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w S. nie jest należycie zabezpieczone prawo pacjentów do niezbędnej opieki psychiatrycznej. W placówce tej przebywa średnio około 450 pacjentów, a rotacja w ciągu roku wynosi ponad 700 osób. Pracuje w niej natomiast 6 lekarzy, z których jedynie dwóch jest psychiatrami i to tylko z pierwszym stopniem specjalizacji.

W oddziałach psychiatrycznych (zgodnie z instrukcją Nr 4/84 MZiOS) na 1 etat lekarski powinno przypadać 20 łóżek. Nawet uwzględniając, że większość pacjentów stanowią chro-

nicy trzeba stwierdzić, że we wskazanym szpitalu występuje wręcz dramatyczny niedostatek opieki psychiatrycznej.

W dwóch szpitalach, lekarze podnosili, że czasem zdarzają się braki niektórych leków psychotropowych, m.in. o przedłużonym działaniu.

Warunki bytowe w szpitalach są zróżnicowane, ale ogólnie biorąc trzeba je uznać za raczej złe. Stwierdza się na przykład niedogrzanie pomieszczeń, dużą ciasnotę, bardzo zły stan części pomieszczeń sanitarnych, zbyt duże sale sypialne, bardzo zły stan materaców, niedostateczne oświetlenie pomieszczeń, zły stan części pościeli.

Na ogół nie było skarg na ilość pożywienia. Czasem chorzy wskazywali, że posiłki nie są zbyt smaczne lub zimne.

W przypadku występowania z ich strony agresji, autoagresji i podobnych zachowań mogą być do pacjentów szpitali psychiatrycznych stosowane środki przymusu w postaci: umieszczenia w osobnym pokoju, przywiązania pasami do łóżka, założenia kaftana bezpieczeństwa itp.

Poza jednym przypadkiem pacjenci objęci rozmowami nie mieli zastrzeżeń co do zasadności stosowania środków przymusu (w przypadkach agresji) wobec nich i innych pacjentów.

C. Negatywna ocena regulacji prawnej, określającej status pacjentów szpitali psychiatrycznych

Przyjmowanie chorych do szpitali psychiatrycznych odbywa się na podstawie instrukcji Nr 120/52 Ministra Zdrowia z 10.12. 1952 r. w sprawie przyjmowania i wypisywania chorych ze szpitali psychiatrycznych. Jest to rozwiązanie fragmentaryczne i nieprawidłowe, gdyż chodzi o problemy, które powinny być regulowane ustawą. Zdaniem RPO jak najszybciej powinno dojść do wydania ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

W toku czynności przeprowadzonych w szpitalach ustalono, że bardzo często pacjenci nie są zorientowani, jaka przysługuje im droga prawna sprzeciwu wobec przymusowego umieszczenia na leczeniu psychiatrycznym. Dlatego w wystąpieniu skierowanym do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej Rzecznik postulował, aby każdy pacjent, który w szpitalu psychiatrycznym jest umieszczany pod przymusem, otrzymywał pisemne pouczenie, do kogo może zwrócić się ze skargą w tej sprawie.

Rozmowy przeprowadzone z pacjentami wskazują, że przypadki niezasadnego przyjęcia do szpitala psychiatrycznego lub niepotrzebnego przetrzymywania w takiej placówce mogą się zdarzać tylko wyjątkowo, co oczywiście nie umniejsza potrzeby wprowadzenia regulacji prawnej zabezpieczającej nawet przed pojedyńczymi przypadkami naruszenia praw człowieka.

Pracownicy odwiedzanych szpitali psychiatrycznych bardzo często podnosili, że opiekunowie prawni pacjentów całkowicie ubezwłasnowolnionych oraz kuratorzy osób ubezwłasnowolnionych częściowo dość często nie wywiązują się ze swych obowiązków a niekiedy, z chęci korzyści majątkowej, działają wręcz na szkodę swych podopiecznych. Sądy natomiast zaniedbują swe obowiązki i nie kontrolują należycie postępowania opiekunów prawnych i kuratorów. W związku z takimi ustaleniami Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienia, w którym postulował zintensyfikowanie kontroli ze strony sądów.

Skierowane zostały także wystąpienia związane z uchybieniami ujawnionymi w poszczególnych szpitalach objętych czynnościami sprawdzającymi.

4. Ochrona praw małoletnich przebywających w placówkach państwowych

Rzecznik zbadał przestrzeganie praw małoletnich przebywających w dwóch zakładach poprawczych (w Pszczynie i Zawierciu) oraz w domu dziecka w woj. siedleckim.

W jednym z zakładów poprawczych poważny problem stanowiły przejawy podkultury zakładowej. Ustalenia dokonane przez Rzecznika wskazywały na konieczność bardziej efektywnego przeciwdziałania temu zjawisku. Stwierdzono również, że nie wszyscy wychowawcy właściwie traktują wychowanków, co musiało doprowadzić nawet do wszczęcia postępowań przygotowawczych o naruszenie nietykalności cielesnej. Okazało się przy tym, że niejednokrotnie długo trwa postępowanie służbowe, zmierzające do ustalenia czy wychowawca może nadal pełnić swą funkcję.

Wizytacja i rozmowy prowadzone w Zakładzie Poprawczym w Zawierciu oraz w Domu Dziecka w Wąsach–Falbogach pozwalają stwierdzić, że panuje tam wzorowa atmosfera wychowawcza, a dzieci mają – mimo pewnych trudności finansowych – dobre warunki bytowe.

Podstawowym problemem we wszystkich trzech placówkach jest brak mieszkań dla wychowanków opuszczających te jednostki, bądź brak możliwości uchronienia ich od demoralizującego wpływu środowiska rodzinnego, do którego wracają.

Ustalenia dokonane we wskazanych placówkach zostały, wraz z wnioskami, przekazane organom powołanym do usunięcia występujących nieprawidłowości.

Cena poza prenumeratą: 15 000 zł

Dotychczas ukazały się następujące numery Biuletynu:

Biul. RPO: 1988/1 oraz 2–3; 1989/1–2 oraz 3; 1990/1 oraz 2–3; 1991/1 oraz 2 i 3; 1992/1 oraz 2 i 3, a także 15 zeszytów Biuletynu RPO Materiały. Komplety bądź pojedyncze egzemplarze są do nabycia w siedzibie redakcji.

Biuro RPO
00–090 Warszawa, Al. Solidarności 77

PL ISSN 0860–7958