BIULETYN RPO 21

materiały

● **Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 r.**

Warszawa 1994

materiały

zeszyt nr 21

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 21 zamknięto 12 lutego 1994 r.

BIULETYN RPO
materiały

SPIS TREŚCI

Warszawa 1994 r.

Opracowanie:
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

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

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

Skrót do cytowania:
RPO–MAT. Nr 21

Biuro Rzecznika Prw Obywatelskich
Warszawa 1994

Nakład 2950 + 50 egz.
Oddano do składu w lutym 1994 r.
Podpisano do druku w lutym 1994 r.

Na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
wydała Agencja „*MASTER*"
Łódź, ul. Piotrkowska 204/210 ☎ (042) 36-87-86

Druk: Drukarnia Wydawnictw Naukowych SA, Łódź, ul. Żwirki 2

Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Tadeusza Zielińskiego
za okres od 13 lutego 1993 r. do 12 lutego 1994 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 ma miejsce w formie publikacji w Biuletynie RPO – Materiały Nr 21.

SPIS TREŚCI

Prof. Tadeusz Zieliński

I. KIERUNKI DZIAŁALNOŚCI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH I OCENA REALIZACJI ZASAD DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO W 1993 r.

1.

Drugi rok kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich upłynął pod znakiem wzrastających naruszeń praw obywatelskich. W porównaniu z rokiem ubiegłym zmniejszył się znacznie zakres ochrony praw socjalnych obywateli, przybyło ponad 380 tysięcy bezrobotnych, obniżył się poziom realnych rent i emerytur wskutek obniżenia podstawy ich waloryzacji (do 91% zamiast dotychczasowych 100%), pogorszyła się sytuacja mieszkaniowa obywateli w związku z pogłębiającym się niedowładem legislacyjnym w dziedzinie prawa mieszkaniowego, oczekującego od lat na gruntowną reformę. Polska przoduje nadal w liczbie osób pozbawionych wolności, wśród których są ludzie skazywani ciągle na podstawie powszechnie krytykowanych przepisów anachronicznego Kodeksu karnego z 1969 r.

Tempo tworzenia prawa nie uległo w 1993 r. przyspieszeniu, lecz przeciwnie – opóźniło się znacznie, przede wszystkim z powodu ponad 4-miesięcznej przerwy w działalności Parlamentu. Sejm RP poprzedniej kadencji okazał się niezdolny do uchwalenia nowej konstytucji. Trwa nadal impas w pracach nad ustawą zasadniczą na miarę potrzeb demokratycznego społeczeństwa odradzającego się po wieloletnich rządach komunizmu w Polsce.

W 1993 r. nastąpiło też istotne wstrzymanie realizacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, sformułowanej *expressis verbis* w art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy Ustawą Konstytucyjną z 1992 r. Nie są udzielane ekwiwalenty za mienie utracone

w związku z wojną, a prace nad ustawą reprywatyzacyjną praktycznie zostały przerwane. W dalszym ciągu utrzymuje się niekonstytucyjny stan nieposzanowania prawa własności budynków zajętych przez lokatorów z tzw. kwaterunku.

Świadectwem prawdziwości tej pesymistycznej diagnozy jest lawinowy wręcz wzrost liczby skarg obywateli wnoszonych do Biura RPO. W porównaniu z pierwszym rokiem kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich liczba to podniosła się aż o 40% i nadal ma tendencję zwyżkową. Ten stan rzeczy świadczy również o spadku zaufania obywateli do sądów i urzędów publicznych. Ludzie piszą listy do Rzecznika w złudnej nadziei, że tylko on im pozostał jako „ostatnia deska ratunku". W przekonaniu autorów skarg Rzecznik może wyręczyć sądy i administrację, przyspieszyć załatwienie zalegających miesiącami a nawet latami spraw, zrewidować prawomocne wyroki, wykonać eksmisję, uchylić areszt tymczasowy, zwolnić przedterminowo skazanego itd.

Aktualny stan rzeczy można określić mianem kryzysu „demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej".

Polska formalnie, z mocy art. 1 przepisów konstytucyjnych, jest państwem prawnym, posiada bowiem wszystkie instytucje ustrojowe niezbędne do realizacji zasad tego państwa: pochodzący z wolnych wyborów parlament, niezawisłe sądy, Trybunał Konstytucyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbę Kontroli. Oznacza to, że Polska jest na pewno państwem prawnym w znaczeniu normatywnym (w sensie ustrojowo-konstytucyjnym). W rzeczywistości jednak zasady tego państwa są naruszane nagminnie, co daje obywatelom adresującym listy do RPO podstawę do coraz częściej wyrażanej opinii, że „Polska państwem prawnym nie jest". Obywatele kierują się w tym wypadku pojęciem państwa prawnego w znaczeniu opisowym, porównując praktykę tworzenia, stosowania i wykładni prawa z idealnym wzorcem „państwa prawnego", do którego – ich zdaniem – obecne państwo nie przystaje.

Przyczyną obniżającego się stanu praworządności, odbiegającego niejednokrotnie od minimalnych standardów państwa prawnego, jest krytyczny stan finansów państwa, który w sposób przemożny wyznacza poziom ochrony praw obywatelskich we wszystkich w zasadzie zakresach prawotwórstwa, szczególnie zaś w sferze praw socjalnych.

Najbardziej jaskrawo ów prymat ekonomii nad prawem wystąpił w ograniczeniu nabytych praw emerytów i rencistów do waloryzacji

świadczeń według 100% wskaźnika w ustawie budżetowej na rok 1993, która wskaźnik ten obniżyła do 91%. Ograniczenie to zostało przez RPO zaskarżone w Trybunale Konstytucyjnym jako niezgodne z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, w której zawiera się ochrona praw słusznie nabytych i zaufania obywateli do państwa.

Drugi przykład naruszenia interesów obywateli ze względów fiskalnych, to „zamrożenie" progów podatkowych w 1993 r. ustawą z 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania. Ustawa ta wprowadziła – z mocą wsteczną od 1 stycznia 1993 roku – bardzo niekorzystną dla podatników zmianę ustalonych wcześniej reguł wymierzania podatków od osób fizycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela poglądów, które stanem finansów państwa tłumaczą łamanie praw obywateli. Rzecznik aprobuje wprawdzie tezę wielokrotnie powtarzaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, według której zasada ochrony praw nabytych nie może być rozumiana w ten sposób, że każda zmiana istniejącej sytuacji jest „ustawodawczo zakazana" (zob. orz. TK z 23 marca 1992 r. K. 6/91 i powołane w nim wcześniejsze orzeczenia w sprawach K. 7/90, K. 14/91). Teza ta nie może jednak prowadzić do skrajnego wniosku, iż prawodawca w państwie prawnym może w imię jakichś „wyższych", ekonomicznych racji, odstępować od respektowania praw słusznie i niewadliwie nabytych.

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie przeciwstawił się tym niebezpiecznym tendencjom w orzeczeniu z 11.II.1992 r. (sygn. K. 14/91), wypowiadając w nim dwa fundamentalne poglądy, których wartość wydawała się nieprzemijająca i stanowiła dotąd mocne wsparcie dla działań RPO w działalności na rzecz obywateli:

1. „w państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji realizującej określone zadania i nie powinno służyć urzeczywistnianiu celów politycznych, czy gospodarczych w sposób, który może deprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację",
2. „stan wyższej konieczności gospodarczej nie może być podstawą rozstrzygania o konstytucyjnosci ustawy (...) z braku do tego podstaw prawnych w Konstytucji. Posługiwanie się prawem jako instrumentem realizacji celów gospodarczych, w tym w sytuacjach trudności gospodarczych wymaga przestrzegania obowiązujących zasad tworzenia prawa".

Niestety pod koniec drugiego roku kadencji RPO pojawiła się zapowiedź odchodzenia od tej linii. W orzeczeniu z 30 listopada 1993 r.

(sygn. K. 18/92) Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w zasadzie pogląd o konstytucyjnym znaczeniu ochrony praw słusznie nabytych, ale dopuścił możliwość odstąpienia przez ustawodawcę od tej zasady „w sytuacji wyjątkowej, gdy ze względów obiektywnych istnieje potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, mającej swe oparcie w Konstytucji". Pozornie Trybunał nie stwierdził w tym orzeczeniu, że wystarczającą podstawą pozbawienia lub ograniczenia praw obywatela może być stan wyjątkowy w gospodarce, ale odwołując się do bliżej nie określonych, wyższych wartości zapisanych jakoby w Konstytucji, tę podstawę w rzeczywistości zaakceptował, nie wskazal bowiem, z jakich to przepisów ustawy zasadniczej owe wyższorzędne wartości można wywnioskować.

Zdaniem Rzecznika ową poszukiwaną, nadrzędną wartością nie może być – jak chcieliby niektórzy prawnicy – tzw. stabilność gospodarcza państwa. Prawidłowość funkcjonowania państwa jest na pewno konieczną przesłanką realizacji praw obywatelskich, ale nie jest to wartość normatywna (konstytucyjna), mająca priorytet przed niewątpliwie konstytucyjnymi wartościami, jakimi są prawa i wolności obywatelskie. W aktualnie obowiązującym prawie konstytucyjnym nie ma normy prawnej przewidującej możliwość odstępstw od ochrony praw obywatelskich ze względu na „nadrzędny interes gospodarczy państwa". Dopuszczenie takich wyjątków mimo braku wyraźnej podstawy konstytucyjnej byłoby równoznaczne z wyjściem poza ramy konstytucyjnego upoważnienia władzy wykonawczej do wprowadzania stanów wyjątkowych (art. 37 Ustawy Konstytucyjnej z 1992 r.)

Próby uzasadnienia w ten sposób regresu w realizowaniu praw obywatelskich przypominają niestety nie tak dawne czasy dominacji marksistowskiej teorii prawa w naszym kraju, która sprowadzała całe prawodawstwo do sfery nadbudowy ideologicznej, służebnej wobec ekonomicznej „bazy".

Obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich jest ukazanie niebezpieczeństwa kompromisów między zasadami konstytucyjnymi a ich stosowaniem w warunkach kryzysu gospodarczego. Ucieczka w stronę niejasnych, nie skonkretyzowanych w normach ustawy zasadniczej „wartości konstytucyjnych", grozi erozją prawa w państwie. Z celami państwa prawnego nie da się pogodzić wydawania przez Trybunał Konstytucyjny werdyktów odwołujących się do mglistych idei i różnego rodzaju niedookreślonych „wartości" (zwraca na to od dawna uwagę zwłaszcza doktryna i judykatura RFN, uznając

nieokreśloność (*Unbestimmtheit*) za niedopuszczalny mankament orzecznictwa konstytucyjnego.

Niedobór w budżecie państwa jest ponad wszelką wątpliwość istotnym faktem, nad którym obecny rząd, podobnie jak gabinety poprzednie, nie może przejść do porządku, jeśli pragnie prowadzić realistyczną politykę społeczną, nie wpędzając kraju w hiperinflację. Jednakże przy obronie twardej polityki budżetowej nazbyt często przemilcza się jakże znaczącą przyczynę kryzysowego stanu finansów państwa, jaką jest niedoskonały system podatkowy i celny oraz niesprawny pobór składek na fundusz ubezpieczeń społecznych.

Nie można uznać za rzecz normalną, by państwo uchylało sie od udostępnienia obywatelom bieżącej informacji o stanie niezaspokojonych wierzytelności Skarbu Państwa m.in. z tytułu podatków i ceł. Nie ma o nich mowy w żadnej z urzędowych statystyk, a także w raportach Najwyższej Izby Kontroli.

Rzecznik Praw Obywtelskich oczekuje od właściwych organów państwowych podania do wiadomości publicznej powyższych danych. **Prawo do pełnej i rzetelnej informacji jest jednym z podstawowych praw obywateli** państw wspólnoty europejskiej z mocy art. 10 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności.

2.

Poważnym utrudnieniem w realizowaniu praw i wolności obywatelskich, a tym samym w pełnieniu przez Rzecznika jego ustawowych powinności, jest szerzące się niestety w naszym kraju zjawisko nietolerancji światopoglądowej. Przez przeszło 40 lat polskie społeczeństwo było poddawane ideologicznej indoktrynacji. Wszystkich obowiązywała jedna, urzędowa, „jedynie prawdziwa" doktryna, którą był marksizm-leninizm. Skutki tego wychowania są do dziś widoczne. Społeczeństwo w swej masie nie jest otwarte na pluralizm światopoglądowy. Bardzo podatne okazuje się na działania określonych sił ideologicznych, które forsując wiarę w swe „jedynie słuszne poglądy", odsądzają inaczej myślących od wszelkiej czci i wiary.

W tzw. społeczeństwie otwartym, pluralistycznym pod względem światopoglądowym, wszyscy obywatele i legalnie działające grupy społeczne mają równe prawa do wyznawania swych przekonań: religijnych, politycznych, filozoficznych, artystycznych, nau-

kowych i wszelkich innych. Dlatego samo państwo, jeśli ma być państwem naprawdę demokratycznym, musi być neutralne światopoglądowo.

Polska z mocy art. 1 przepisów konstytucyjnych takim państwem formalnie jest, bowiem ustrój Rzeczypospolitej określony został jako demokratyczny, a istota demokracji polega na równości wszystkich wobec prawa.

Te założenia ustrojowe wyznaczają też rolę Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej w aktualnym okresie dziejowym. Jako urząd państwowy, konstytucyjnie ustanowiony, Rzecznik musi bezwzględnie przestrzegać w całej swej działalności zasady neutralności światopoglądowej i dbać o apolityczność swego urzędu.

Niestety, w 1993 r. zostałem poddany presji, abym w swej rzecznikowskiej działalności kierował się priorytetem praw natury przed prawem pozytywnym. Zarzucono mi publicznie „fałszywą hierarchię wartości, uproszczony pozytywizm prawniczy i odrzucenie priorytetu prawa naturalnego przed prawem stanowionym przez człowieka".

Krytycy tej orientacji zapomnieli, że odejście od prawa pozytywnego w działaniach proobywatelskich i poszukiwanie w tzw. ius podstaw do takich działań doprowadziłoby nieuchronnie do ideologizacji urzędu RPO i do włączenia Rzecznika w spory światopoglądowe, w których mu uczestniczyć nie wolno. Toteż RPO nie podejmował nigdy – podobnie jak Trybunał Konstytucyjny – prób rozwiązywania konkretnych problemów w koncepcjach prawnonaturalnych i zapewne dzięki temu udało mu się uniknąć uczestniczenia w nieustannych sporach ideologicznych, które tak dotkliwie odbijają się na życiu obywateli w Polsce współczesnej.

Z naciskiem jednak podkreślam, że uznaję wskazania prawno-naturalne za pomocne również w moich inicjatywach na rzecz reformy prawa ustawowego, a także uważam, że posługiwanie się uznawanymi powszechnie wartościami jest rzeczą nieuniknioną w procesach wykładni i stosowania prawa, z tym wszelako zastrzeżeniem, że musi to być zawsze wartościowanie w ramach obowiązującego prawa stanowionego (*intra legem*).

Muszę też przypomnieć, że od początku sprawowania urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich stoję konsekwentnie na stanowisku, że do Rzecznika nie należy uprawianie moralizatorstwa i uciekanie się do wskazań tzw. etyki normatywnej. Rzecznik praw wszystkich obywateli Rzeczypospolitej nie może udzielać pierwszeństwa etyce przed prawem powszechnie obowiązującym. Zapatrywania moralne

w społeczeństwie pluralistycznym są wielorakie i dlatego demokratycznemu ustawodawcy (a w konsekwencji i Rzecznikowi) nie wolno powoływać się na moralność jednej, choćby najliczniejszej w społeczeństwie grupy. Prawo w takim społeczeństwie ma być rezultatem kompromisów, a nie dyktatu większości wobec mniejszości.

Podzielam w związku z tym pogląd, że w państwie demokratycznym nie tylko z nazwy, ustawodawca nie ma prawa nakazywać w ustawach państwowych, by określone działania (np. programy radiowe i telewizyjne) były zgodne z wybranym systemem wartości. W takim bowiem państwie wszystkie poglądy (nie naruszające porządku prawnego) są równouprawnione i żaden z nich nie jest „jedynie słuszny".

Zdaję sobie sprawę, że te wywody nie przypadną do gustu tym, którzy chcieliby w urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich mieć ideologa swego tylko obozu. Z całą stanowczością oświadczam, że bez względu na osobiste niebezpieczeństwa i przykrości nie ugnę się przed żadną presją i nie stanę się orędownikiem żadnego ugrupowania politycznego, wyznaniowego, czy jakiegokolwiek innego.

Urząd ombudsmana ma rację bytu tylko w państwach uznających pluralizm polityczny i neutralnych światopoglądowo (świeckich). W państwie bowiem wyznaniowym ombudsman nie mógłby skutecznie bronić praw mniejszości wyznaniowych i ateistów. Wszelkie zatem usiłowania podporządkowania polskiego rzecznika jednej sile ideologicznej musiałyby być poczytane za jeden z symptomów odchodzenia od demokracji równościowej i próbę wprowadzenia państwa o monoistycznym systemie światopoglądowym.

Deklarując nieustanną gotowość obrony prawa mniejszości przed narzucaniem jej systemu wartości akceptowanego przez większość, nie zamierzam równocześnie uchylać się od występowania przeciw wszelkim formom nietolerancji ze strony mniejszości. Żadna grupa wyznaniowa nie może wymagać, by do jej poglądów dostosowała się katolicka większość. Pisałem o tym już w poprzednim sprawozdaniu. Od tego czasu nie zanotowałem wszelako w swym urzędzie skargi na tego rodzaju mniejszościową nietolerancję religijną w jakiejkolwiek części kraju.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem nasiliły się natomiast przejawy nietolerancji wobec obywateli korzystających z prawa do wyrażania swych przekonań publicznie.

Jest rzeczą niedopuszczalną przypisywanie obywatelom korzystającym z wolności przekonań, a nadto wykonującym swe ustawowe kompetencje i powinności, roli wrogów kościoła (zob. cz. IV, pkt 1.D. niniejszego sprawozdania). Zgodnie z art. 10 Europejskiej Konwencji

o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, **każda osoba ma prawo do swobodnego wyrażania opinii, która obejmuje też swobodę otrzymywania lub udzielania informacji i poglądów bez ingerencji władz**.

Ale jednocześnie, równie naganne jest kwestionowanie praw Kościoła do swobodnego wypowiadania poglądów we wszystkich kwestiach związanych z głoszeniem prawd wiary katolickiej, w tym również w sprawach moralnej oceny prawodawstwa państwowego.

3.

Jedyną ideologią, która ustawowo wiąże Rzecznika Praw Obywatelskich są założenia demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o RPO Rzecznik ma badać nie tylko, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, lecz także „zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej".

Niestety fakt powoływania się w moich licznych działaniach na sprawiedliwość społeczną naraził mnie na zarzut „lewicowości" ze strony niechętnych polityków.

Nie zgłaszałem w żadnym ze swych wystąpień postulatów rozszerzenia sfery świadczeń socjalnych poza tymi, do których państwo jest zobowiązane z mocy Konstytucji i obowiązujących ustaw, ingerowanie bowiem w politykę państwa, nawet w formie kontroli nad prowadzoną przez rząd polityką społeczną, nie należy do polskiego ombudsmana. Jeżeli posłowie uchwalają złe ustawy, nie mające finansowego pokrycia, to niech o to mają pretensje do siebie samych, a nie do Rzecznika, który domaga się kategorycznie i czynić będzie to do końca swego urzędowania, aby zapisane w ustawach prawa obywatelskie i przyznawane obywatelom świadczenia pieniężne były bezwzględnie realizowane, a nie odbierane (coraz częściej z mocą wsteczną) lub po prostu niewypłacane „bo nie ma pieniędzy". Jaskrawym przykładem takiego niedotrzymania zobowiązań państwa wobec obywateli jest niewykonywanie postanowień rozporządzenia RM z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko, pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej (Dz. U. Nr 97, poz. 441).

Jeżeli Polska jest państwem mającym urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, to musi te zasady uwzględniać w swym

ustawodawstwie, odwołując się do powszechnie uznanych formuł sprawiedliwości rozdzielczej: podziału według pracy, według zasług i według podstawowych potrzeb.

Państwo demokratyczne nie może też przejść do porządku nad koniecznością udzielania pomocy osobom, które nie ze swej winy, ale z powodu nieudolnie prowadzonej transformacji prawno-ustrojowej, znalazły się w krytycznej sytuacji życiowej. Państwo, które pozostawia ludzi słabych ich własnemu losowi, nie zasługuje na miano cywilizowanego. Niestety w trakcie moich podróży po Polsce stwierdziłem, że ustawa o pomocy społecznej nie jest w pełnym zakresie wykonywana. A przecież osoby spełniające ustawowe wymagania mają niewzruszalne prawo podmiotowe do oznaczonych świadczeń. Mimo to w praktyce wiele z nich nie otrzymuje należnych zasiłków z braku środków finansowych w budżecie państwa. Jest to bezprawie nie mające precedensu.

Art. 1 przepisów konstytucyjnych nie może być inaczej rozumiany, jak tylko w ten sposób, że na państwie spoczywają zadania socjalne bez względu na to, czy podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej będzie gospodarka rynkowa z przymiotnikiem „społeczna", czy bez tego dodatku. Gwarancją ochrony obywateli przed niedostatkiem nie ma być już – według powszechnych deklaracji polityków – opiekuńczość państwa, lecz zabezpieczenie społeczne nie kolidujące z zasadą wolności gospodarczej i z wynikającą z niej osobistą zaradnością obywateli w urządzaniu swego życia na dziś, na jutro i na dalszą przyszłość. Oznacza to w gruncie rzeczy akceptację doktryny pomocniczości, którą tak mocno i przekonywająco propaguje katolicka nauka społeczna.

Niestety w aktualnej rzeczywistości owa pomocniczość państwa ma częstokroć wymiar jedynie symboliczny. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma bezpośredniego wpływu na poprawę tego stanu rzeczy. Musi jednak zwracać parlamentowi i rządowi uwagę na potrzebę podejmowania określonych inicjatyw w celu podniesienia stopy życiowej ludności, a w każdym razie w celu złagodzenia skutków ciężkiego kryzysu. Rzecznik nie może pozostać obojętny wobec bezbrzeżnego niedostatku występującego zwłaszcza w regionach dotkniętych klęską bezrobocia. Nie taję, że coraz trudniej jest mi znosić lekturę listów, jakie napływają codziennie na moje ręce od zrozpaczonych ludzi. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich postanowiła w art. 2, że rzecznikiem może być obywatel wyróżniający się między innymi „wrażliwością społeczną". W czasach obecnych raczej człowiekowi odpornemu na ludzką niedolę byłoby łatwiej dźwigać brzemię tego urzędu!

Starałem się jednak na miarę swych sił i kompetencji podejmować działania na rzecz poprawy kondycji socjalnej społeczeństwa. Nie ingerując wprost w politykę socjalną państwa, korzystałem częściej niż w pierwszym roku mej kadencji z możliwości składania wniosków o podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez właściwe organy oraz o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO). W sumie złożyłem w okresie od 13 lutego 1993 r. do 31 stycznia 1994 r. 36 takich wniosków.

4.

Ważniejsze propozycje nowych unormowań prawnych przedstawione zostały w postaci obszernych raportów. Jest to nowa forma działania urzędu RPO, rokująca – jak sądzę – bardziej skuteczny wpływ Rzecznika na legislację. Wprowadziłem ten styl współpracy z podmiotami mającymi inicjatywę ustawodawczą, ponieważ zmieniające się gabinety rządowe i składy izb parlamentarnych nie były w stanie, najpierw w warunkach politycznego rozbicia, a następnie, po rozpoczęciu od nowa działalności po wrześniowych wyborach w 1993 r., doprowadzić do końca dzieła reformy anachronicznego prawa, a nawet – w niektórych dziedzinach – podjąć prac nad przygotowaniem najpilniejszych w moim przekonaniu projektów ustaw dotyczących praw ogółu obywateli. W ten sposób powstały raporty o prawie mieszkaniowym, podatkowym i prawie penitencjarnym.

W pierwszym z tych opracowań zwracam uwagę na utrzymujący się w dotychczasowym prawie stan niezgodności prawa najmu lokali z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 7 przepisów konstytucyjnych) i na niekorzystną sytuację prawną wszystkich stron w tych stosunkach: właścicieli domów wielomieszkaniowych, lokatorów i członków spółdzielni mieszkaniowych.

Propozycje systemowych rozwiązań w dziedzinie prawodawstwa podatkowego przedstawiłem Ministrowi Finansów w listopadzie 1993 r. Zwróciłem w tym opracowaniu w szczególności uwagę na: 1) nierówności w opodatkowaniu wynikające z uprzywilejowania niektórych grup obywateli w zakresie ulg podatkowych i odliczeń określonych wydatków z podstawy opodatkowania, 2) brak prorodzinnych rozwiązań, 3) ograniczony zakres preferencji podatkowych dla osób niepełnosprawnych.

Działania RPO na rzecz podatników obejmują osoby prowadzące działalność gospodarczą. W pełni uzasadnione w ustroju opartym na gospodarce rynkowej są preferencje podatkowe dla przedsiębiorczych obywateli, inwestujących i tworzących nowe miejsca pracy, bądź rozwijających technologicznie zaniedbane zakłady pracy.

W swej dotychczasowej działalności dostrzegałem potrzebę ochrony pracodawców przed dyskryminującym ich ustawodawstwem i przepisami ograniczającymi swobodę prowadzenia racjonalnej polityki zatrudnienia.

W drugim roku mej kadencji kontynuowałem w szerokim zakresie działania zmierzające do zapewnienia ochrony praw osób pozbawionych wolności, zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców (zob. cz. IV, pkt 22 sprawozdania). Doświadczenia z pierwszego roku sprawowania urzędu RPO i wcześniejsze wzory wypracowane przez moją poprzedniczkę prof. Ewę Łętowską, a także osobiste wizytacje w zakładach karnych, zaowocowały obszernym raportem (referatem) na temat stanu więziennictwa w Polsce. Przedstawiłem w nim szereg postulatów do pilnego rozważenia przez ustawodawcę (zob. cz. IV, pkt 22 A. sprawozdania). W przygotowaniu jest raport na temat pomocy postpenitencjarnej.

Z pełną odpowiedzialnością stwierdzam, że **obecny stan szeroko rozumianego prawa karnego i prawa penitencjarnego jest w najwyższym stopniu niezadawalający**. Przepisy tego prawa są głęboko anachroniczne, nie liczą się z potrzebą indywidualizacji kary i jej resocjalizacyjnym celem, oraz zawierają dotkliwe sankcje karne za czyny, które w nowym ustroju w ogóle nie powinny podlegać represji karnej, bądź też powinny być zagrożone mniej surową odpowiedzialnością. Z drugiej strony brak jest w aktualnym systemie prawnym RP środków skutecznej walki z przestępczością mafijną. Rozumiejąc potrzebę wzmożenia represji wobec przestępców szczególnie groźnych, muszę równocześnie wyrazić mój niepokój z powodu nadmiernie w sumie represyjnego systemu wymierzania kar pozbawienia wolności na podstawie Kodeksu karnego z 1969 r., a także sprzeciw wobec pojawiających się pomysłów wykrywania przestępstw za wszelką cenę, pod hasłem cel uświęca środki (np. legalizacja kontrolowanej prowokacji przestępstwa). Podstawowe zasady moralne są wartościami, które nie mogą być przedmiotem kompromisów, a każde od nich odstępstwo, motywowane wyjątkowymi, doraźnymi potrzebami, prowadzi w końcu nieuchronnie do zepsucia obyczajów, bo raz złamana zasada traci prestiż w społeczeństwie.

Pod względem wysokości współczynnika osób pozbawionych wolności na 100.000 mieszkańców kraj nasz zajmuje w Europie pierwsze miejsce. A równocześnie przestępczość w naszym państwie jest z reguły mniejsza niż w większości państw Europy (zob. cz. IV, pkt 22.A. sprawozdania).

Czas najwyższy z tych ponurych statystyk wyciągnąć wnioski.

Po zmianach ustrojowych w 1989 r. liczba osadzonych ludzi w zakładach karnych wydatnie się co prawda zmniejszyła, ale więzienia są ciągle przepełnione, niekiedy norma 3 m^2 powierzchni celi na mężczyznę jest przekraczana. Ten stan rzeczy nie odpowiada standardom europejskim i w związku z wejściem Polski w skład Rady Europy, może być przy najbliższej kontroli zakwestionowany.

Ktoś powie: nie czas roztkliwiać się nad losem przestępców, gdy „płoną lasy". Muszę jednak stwierdzić, że poziom cywilizacyjny danego społeczeństwa mierzy się też jego stosunkiem do każdej nieszczęśliwej jednostki. A godność więźnia na jednakową zasługuje ochronę, jak cześć wszystkich innych ludzi, bo jest to po prostu godność ludzka.

Wyrażając te niepopularne dla wielu obywateli poglądy, nie zapominam, że skazani przebywający w zakładach karnych nie mogą być otoczeni większą troską niż żyjący na wolności obywatele, zwłaszcza emeryci i renciści, którym żyje się coraz gorzej.

5.

Ubezpieczenia społeczne są od lat przedmiotem moich profesjonalnych zainteresowań. Nic więc dziwnego, że w tej dziedzinie aktywność mojego urzędu była szczególnie duża. Pełny jej obraz został ukazany w części szczegółowej tego sprawozdania (zob. cz. IV, pkt 8).

Ponad 2 lata temu Senat RP na posiedzeniu w dniu 10 października 1991 r. stwierdził, że podjęcie dzieła gruntownej reformy prawa ubezpieczeń społecznych powinno być priorytetowym zadaniem rządu i parlamentu, bowiem **tradycyjne ubezpieczenia społeczne nie sprostają nowym zadaniom w warunkach starzenia się społeczeństwa i przechodzenia nowych grup ludności na emerytury**. Senat wyraził obawę, że wydatków na coraz to nowe świadczenia budżet państwa nie udźwignie. Dzisiaj niestety te prognozy się sprawdzają, a w Sejmie nie ma dotąd projektu nowej ustawy. Sytuacja jest po prostu alarmująca.

Musi również niepokoić fakt opóźnień w dziedzinie reformy prawa pracy. Przygotowany przez Komisję ds. Reformy Prawa Pracy projekt nowelizacji Kodeksu pracy dopiero teraz ma wejść pod obrady Rady Ministrów.

6.

W drugim roku obecnej kadencji Rzecznik poświęcał nadal wiele uwagi problemom wojska, policji i innych służb tzw. mundurowych. Podstawową formą kontroli nad przestrzeganiem praw i wolności tej grupy obywateli były nadal wizytacje w jednostkach wojskowych, straży granicznej i w formacjach służby celnej. W niektórych spotkaniach uczestniczyłem osobiście.

Szczególnie dużo energii włożyłem w sprawę uregulowania rent i emerytur wojskowych. Świadczenia tych obywateli nie zostały przed rozwiązaniem Sejmu i Senatu w dniu 31 maja 1993 r. zwaloryzowane, wskutek czego stan rażącej dyskryminacji tej grupy ludności uległ o przeszło pół roku przedłużeniu. Uporczywie zabiegałem o wprowadzenie waloryzacji rent i emerytur wojskowych z mocą wsteczną, było bowiem dla wszystkich rzeczą oczywistą, że wojskowi nie uzyskali wcześniej (od 1 lipca 1993 r.) prawa do zwaloryzowanych świadczeń z powodu rozwiązania parlamentu, który nie zdołał przed zakończeniem swej działalności ustawy uchwalić. Niestety na moje wnioski w tej sprawie nie otrzymałem merytorycznej odpowiedzi. Jest to przykład niesłusznego poniesienia przez obywateli ujemnych skutków przerwania działalności władzy ustawodawczej na okres przeszło 4 miesięcy.

7.

W przedmiotowym zakresie moich działań w II roku kadencji nie ma zasadniczo „białych plam". Są jednak w niezwykle rozległej działalności mego urzędu sfery niewystarczająco jeszcze spenetrowane. Należą do nich sprawy domów poprawczych, schronisk dla nieletnich, zakładów psychiatrycznych, domów dziecka, pomocy społecznej i szpitali. Osobiste pełne zapoznanie się z pracą tych instytucji przez samego Rzecznika, a nawet przez pracowników Biura RPO, przekraczało możliwości Urzędu. Kontrole ograniczyły się z konieczności do wyrywkowych wizyt, kilkakrotnie z moim udziałem, w różnych miastach Polski.

Na szerszą natomiast skalę podjęte zostały, zwłaszcza po raporcie Biura Interwencji Senatu RP, wizytacje w zakładach poprawczych

i w schroniskach dla nieletnich (do 10 lutego 1994 r. – łącznie w 11 tego rodzaju placówkach). Ogólnie biorąc stan ochrony praw obywatelskich w tych zakładach nie jest zadowalający, ale bynajmniej nie katastrofalny. Są też zakłady prowadzone dobrze, a nawet – pod wieloma względami – wzorowo.

Natomiast nieliczne na razie wizyty w zakładach psychiatrycznych (w 5 zakładach w okresie dotychczasowej kadencji) dały obraz strasznej nędzy i bezprawia. Brak ustawy psychiatrycznej jest ustawodawczym skandalem, bo pacjenci pozbawiani są wolności na podstawie aktu instrukcyjnego z 1952 r., który nie ma rangi źródła prawa. Mimo ofiarności personelu medycznego w tych zakładach sytuacja życiowa chorych jest w większości szpitali fatalna. Niskie stawki żywieniowe, ciasnota lokalowa, brak terapeutycznych zajęć, to podstawowe, najczęściej występujące problemy. W jednym z zakładów stwierdziłem osobiście, że aresztowani przebywający na obserwacji sądowo-psychiatrycznej byli pozbawieni dziennego spaceru, będącego prawem wszystkich osób pozbawionych wolności.

Problematyka domów pomocy społecznej i domów dziecka zostanie w szerszym zakresie poddana analizie w roku bieżącym.

Wyjazdy „w teren" Rzecznika i jego pracowników odbywają się niezależnie od otrzymywanych sygnałów, w ramach szerszej działalności mającej na celu uzyskanie informacji o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli w całym kraju. Rzecznik II kadencji przypisuje swym kontaktom z „Polską prowincjonalną" duże znaczenie, będąc świadom, że dopiero z tej perspektywy może uzyskać pełniejsze rozeznanie sytuacji życiowej i trosk ogółu obywateli.

8.

Naczelną zasadą w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich była od początku istnienia tego urzędu skuteczność działań, jakie Rzecznik decyduje się podjąć na rzecz ochrony praw i wolności obywatelskich.

Miarodajnym kryterium tej skuteczności nie jest wyłącznie liczba rozpatrzonych skarg i udzielonych odpowiedzi na listy od obywateli choć ogólny wskaźnik skuteczności interwencji w sprawach indywidualnych RPO wzrósł w porównaniu z rokiem ubiegłym o 5%. Nie wszystkie bowiem skargi obywatelskie nadają się do pozytywnego załatwienia zgodnie z ustawowymi kompetencjami Urzędu. Przeciwnie,

większość listów zawiera żądania niemożliwe do spełnienia, z reguły dlatego, ponieważ przedstawiona sprawa bądź to toczy się jeszcze w sądzie lub urzędzie, bądź też została już niepomyślnie dla obywatela załatwiona. Rzecznik nie może wyroku sądu lub decyzji administracyjnej uchylić ani zmienić, gdyż dopuściłby się w ten sposób niedozwolonej ingerencji w sferę kompetencji instancji sądowych lub władz administracyjnych właściwych do skontrolowania rozstrzygnięcia niższej instancji.

Miarą skuteczności działań Rzecznika nie są też jedynie jego własne osiągnięcia (Rzecznik zrobił wszystko, co było w jego mocy, ale sprawa nie została pomyślnie dla obywatela załatwiona przez podmiot właściwy do rozpatrzenia wystąpienia RPO). Ważniejszy jest efekt finalny, pozytywny dla zainteresowanych obywateli w postaci uchylenia lub zmiany zaskarżonego przez RPO w Trybunale Konstytucyjnym aktu, zgodnie z wystąpieniem Rzecznika, czy orzeczenia Sądu Najwyższego uwzględniającego rewizję nadzwyczajną wniesioną przez RPO. W kolejnym okresie swej kadencji skierowałem wysiłek na zwiększenie skuteczności mego urzędu w tym właśnie znaczeniu.

W sprawach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego udało mi się osiągnąć wysoki stopień efektywności: orzeczenia Trybunału z reguły uwzględniały moje wnioski a rewizje nadzwyczajne bardzo rzadko były przez Sąd Najwyższy oddalane. (zob. cz. II, pkt 5. sprawozdania).

Stosunkowo duża liczba uwzględnionych w 1993 r. wniosków Rzecznika o stwierdzenie niekonstytucyjności określonych aktów prawnych wzbudza poważny niepokój, świadczy bowiem o nazbyt częstym łamaniu przez ustawodawcę praw obywateli i o naruszeniu tych praw przez kolejne rządy w aktach podustawowych.

Skutecznym środkiem działań Rzecznika na rzecz ochrony praw i wolności obywateli okazały się wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa.

Szczególnie doniosła dla usprawnienia prac Sejmu nad orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającymi naruszenie praw obywatelskich w zaskarżanych m.in. przez Rzecznika ustawach, była podjęta na mój wniosek uchwała TK z 20 października 1993 r., w której Trybunał stwierdził, że wadliwy przepis, uznany przez TK za niekonstytucyjny, przestaje obowiązywać (z chwilą obwieszczenia o tym w Dzienniku Ustaw przez Prezesa TK), jeżeli nie zostanie przez Sejm zmieniony lub uchylony w ciągu 6 miesięcy od dnia przedstawienia Izbie tego orzeczenia.

Z niepokojem dowiaduję się o zamysłach odebrania Trybunałowi Konstytucyjnemu tej niezmiernie ważnej dla obywateli RP kompetencji (art. 13 ustawy o TK). W dorobku Trybunału nagromadziło się już sporo uchwał, które doprowadziły do usunięcia rozbieżności interpretacyjnych w praktyce i przyczyniły się do stosowania prawa w sposób nie naruszający interesów obywateli.

Efektywności działań Rzecznika w sprawach dotyczących ogółu obywateli lub poszczególnych ich grup służyły także kierowane przez RPO do Sądu Najwyższego pytania prawne w kwestiach budzących wątpliwości w praktyce.

Z tej możliwości skorzystałem m.in. w bardzo ważnej kwestii dla wierzycieli zakładów ubezpieczeniowych, które znalazły się w stanie upadłości, kierując do Sądu Najwyższego pytanie, czy warunkiem podjęcia wypłat przez Fundusz Ochrony Ubezpieczonych jest uprzednie wpisanie roszczeń wierzycieli na listę w postępowaniu upadłościowym. Sąd Najwyższy na pytanie to odpowiedział negatywnie, co dało tysiącom wierzycieli (m.in. Westy) możliwość poszukiwania zaspokojenia części swych wierzytelności z funduszu ubezpieczeniowego.

Nie udało mi się natomiast powtórzyć w sprawie waloryzacji oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych tak pozytywnego efektu, jaki osiągnąłem w 1992 r., uzyskując uchwałę składu 7 Sędziów Sądu Najwyższego, stwierdzającą, że wysokość rent w umowach ubezpieczeniowych i sum ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci może być sądownie podwyższona na podstawie art. 358^1 § 3 Kodeksu cywilnego. Sąd Najwyższy nie uwzględnił mego wniosku o stwierdzenie, że na podstawie cytowanego przepisu może być także zwaloryzowany wkład zgromadzony na książeczce mieszkaniowej oraz premia gwarancyjna należna jej posiadaczowi. Tym samym Rzecznik wyczerpał swoje możliwości i może jedynie wyrazić swój najostrzejszy protest przeciw skrzywdzeniu rzeszy uczciwych ludzi, którzy powierzyli kiedyś z ufnością swe oszczędności państwowemu bankowi (PKO). W moim przekonaniu było to pogwałcenie zasad sprawiedliwości, nie mające też ze względu na swój rozmiar, precedensu w przeszłości.

9.

W uwagach wprowadzających do obszernego sprawozdania wypada wspomnieć też o trudnościach, jakie napotykałem w swojej pracy w drugim roku kadencji.

Najpoważniejszym problemem w sprawnym wykonywaniu przez Rzecznika i jego Biuro zadań w dziedzinie ochrony praw i wolności obywateli był ogrom napływającej korespondencji, w którą muszę wnikać osobiście, chcąc poznać skalę i rodzaj coraz bardziej złożonych problemów. Pracownicy Biura RPO nie nadążają za zwiększającym się codziennie napływem spraw, co z konieczności prowadzi do narastania okresowych zaległości. Usuwanie ich wymaga ogromnego wysiłku ofiarnych ludzi, których na szczęście w Biurze RPO nie brakuje.

Niemały wpływ na ten stan rzeczy ma nikła powszechnie wiedza o kompetencjach Rzecznika i niski poziom świadomości prawnej obywateli. Staram się tej niedobrej sytuacji zaradzić przez osobiste zaangażowanie w edukację prawną społeczeństwa oraz w popularyzację działań urzędu. Cenne są tu także kontakty z ombudsmanami innych państw świata.

Jedną z najbardziej dotkliwych trudności w skutecznym funkcjonowaniu urzędu RPO była zdarzająca się często opieszałość adresatów pism Rzecznika w udzielaniu odpowiedzi na wystąpienia RPO dotyczące spraw obywateli. Termin 30 dni, przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy o RPO był przekraczany także przez ministrów. Niestety nieterminowość w załatwianiu moich wystąpień, a nawet ich przemilczanie pojawiły się w Urzędzie Rady Ministrów po zmianie rządu. Jest to niepokojący objaw spadku zainteresowania szefów niektórych resortów i samego URM-u sygnałami RPO dotyczącymi naruszeń praw obywateli.

Nie mogę ukryć, że w spokojnej, rzetelnej pracy na rzecz obywateli przeszkadzały mi w drugim roku kadencji nierozważne ataki nieprzychylnych ugrupowań, które nie cofały się przed niesłusznymi oskarżeniami, czyniąc mój urząd odpowiedzialnym za opieszałe działania organów państwowych w rozliczeniach z komunistyczną przeszłością i w ściganiu takich przestępstw jak rozpowszechnianie pornografii, nielegalna aborcja, czy obrażanie uczuć religijnych. Nie jest zadaniem Rzecznika wyręczanie policji i innych organów w walce z obywatelami naruszającymi porządek prawny.

Zapewniam, że w mojej dalszej służbie na rzecz obywatelskiego państwa prawnego kierować się będę nadal niezależnością i bezkompromisowością w obronie praw i wolności obywateli. Taki cel wyznaczyłem sobie w swym sumieniu, gdy po raz pierwszy stanąłem przed Wysoką Izbą jako nowo obrany Rzecznik Praw Obywatelskich wszystkich obywateli Rzeczypospolitej.

II. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe

A. Dane dotyczące wpływu spraw do RPO

	1993 (2-gi rok II kadencji 1.02.1993-31.01.1994)	1992 (1-szy rok II kad. 1.02.92-31.01.93)	1.01.1988 -31.01.1994 (I i II kadencja)
Liczba wniosków	29 273	21 422	151 339
Liczba listów	43 193	30 879	205 401
Liczba odpowiedzi z urzędów i instytucji	12 823	10 618	53 510

(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

	1993	1992
Ogólna liczba etatów	132 (148 osób)	111 (126 osób)
Personel analityczny	79 (92 osoby)	59 (67 osób)
Personel biurowy	53 (56 osób)	52 (59 osób)

2. Sprawy indywidualne

A. Uwagi ogólne

Rejestracja spraw prowadzona jest na bieżąco. Spraw, w których nie zdążono podjąć działań (ze stycznia 1994) jest ok. 1 500.

Około 30% spraw nowych w pierwszym czytaniu kwalifikuje się jako ewidentnie nie dotyczące kompetencji RPO. Po dokładniejszej analizie odsetek ten wzrósł do 77,5%.

W 1993 roku podjęto 6589 spraw indywidualnych, tj. zajęto się ich bliższą analizą z uwagi na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich (w 1992 r. podjęto 5226 takich spraw).

B. Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

Spośród spraw indywidualnych podjętych do prowadzenia:

	1993	1992
– zakończono postępowanie	6 703	2 562
– podjęto do prowadzenia	6 589 (tj. 22,5% wpływu)	5 226
– pozostaje w toku	7 583	7 697

Spośród 6 703 spraw prowadzonych indywidualnie i zakończonych:

– uzyskano rozwiązanie pozytywne	– w 20,2%
– nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	– w 69,4%
– upływ czasu, brak dowodów (względy obiektywne)	– w 10,1%
– nieodwracalność skutków prawnych	– w 0,3%

W innych sprawach (których załatwienie wykracza poza kompetencje RPO) udzielono odpowiedzi w formie wyjaśnień i porad w 22 000 przypadków (w 1992 r. – w 16 520).

3. Przedmiotowy rozkład wniosków (nowe sprawy):

	1993	1992
– Prawa i wolności konstytucyjne, służba zdrowia, oświata, zrzeszanie się, samorządy	4,3%	5,3%
– Wojsko, policja, służby publiczne	2,6%	0,4%
– Wymiar sprawiedliwości	19,3%	10,5%
– Sprawy pracownicze, ubezpieczenie społeczne	27,9%	14,6%
– Gospodarka gruntami, rewindykacje historyczne, ochrona środowiska	8,1%	7,3%
– Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	10,6%	6,5%
– Sprawy gospodarcze, podatki, banki, cła, ubezpieczenia	17,3%	11,2%
– Prawa osób pozbawionych wolności	8,7%	16,0%
– Inne	1,2%	28,2%*)

4. Wpływ spraw nowych do Zespołów Biura RPO w 1993 roku

1. Zespół I
   – Wydział do Spraw Ochrony Konstytucyjnych Praw Obywatelskich, Edukacji, Zdrowia i Kultury 1 086 tj. 3,7%

*) w 1992 r. włączono do tej grupy sprawy zakwalifikowane w pierwszym czytaniu jako nie należące do kompetencji RPO.
W 1993 r. zostały one włączone do grup problemowych (27,5% wpływu spraw nowych).

– Wydział do Spraw Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych	759	tj. 2,6%
2. Zespół II Do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości	3 401	tj. 11,6%
3. Zespół III Do Spraw Pracy i Ubezpieczeń Społecznych	4 657	tj. 15,9%
4. Zespół IV Do Spraw Nieruchomości Rolnych, Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska	1 976	tj. 6,8%
5. Zespół V Do Spraw Mieszkaniowych i Gospodarki Komunalnej	2 308	tj. 7,9%
6. Zespół VI Do Spraw Działalności Gospodarczej i Finansów	4 499	tj. 15,4%
7. Zespół VII Do Spraw Ochrony Praw Osób Pozbawionych Wolności	2 531	tj. 8,6%
8. Zespół VIII Do Spraw Klasyfikacji Wniosków (sprawy kwalifikowane w pierwszym czytaniu jako wykraczające poza kompetencje RPO)	8 056	tj. 27,5%
Wpływ spraw nowych	29 273	100,0%

Uwaga: Za sprawy wykraczające poza kompetencje RPO uważa się:

- prośby o pomoc życiową, zapomogi, mieszkaniowe czy podjęcie interwencji 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 (np. odmowy wydania wizy).

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

5. Działania RPO o charakterze ogólnym (systemowym)

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

W okresie od 1.02.1993 do 31.01.1994 r. RPO skierował 249 wystąpień. W wielu z nich zawarto kilka zarzutów: niewłaściwej praktyki stosowania prawa, nieprawidłowych rozwiązań ustawowych, nieprawidłowych rozwiązań zawartych w aktach niższego rzędu. We wskazanej liczbie nie uwzględniono wystąpień powtarzanych (przypominających o braku odpowiedzi). 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 okresie 1.02.1993 – 31.01.1994

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku
RPO/97600/93/VI	15.07.93	20.10.93	moc obowiązująca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego
RPO/127990/93/I	16.07.93	–	uprawnienia organu gminy, wojewody i policji w zakresie organizacji i przebiegu zgromadzeń publicznych
RPO/120458/93/III	16.07.03	5.01.94	zachowanie uprawnień kombatanckich po 31.12.1993 r.
RPO/111964/93/VI			
RPO/140130/93/VI	17.01.94	–	ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994

RPO/89961/90/III	24.12.91	17.02.93	ulgi w przejazdach pracowników samorządowych – byłych pracowników t.o.a.p.
RPO/94277/92/VI	9.03.92	13.10.93	uprawnienia organu administracji do stosowania opłat karnych w miejsce odsetek za opóźnienie
RPO/105809/92/V	5.09.92	3.02.93	własność mienia komunalnego będącego w zarządzie przedsiębiorstw komunalnych

RPO/100806/92/VI	28.10.92	13.10.93	prawo stosowania wobec kontrahentów kar za nieterminowe płatności
RPO/110174/92/I	16.11.92	17.03.93	Kodeks etyki lekarskiej – kolizja norm prawnych i ustanowionych przez organ samorządu zawodowego

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

Złożone w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994 r.

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku	Wynik
RPO/112957/92/III				
RPO/113196/92/III				
RPO/116109/92/III	13.05.93	–	Prawo emerytów i rencistów sfery budżetowej do ulgowych przejazdów koleją	nierozp.
RPO/114462/93/VI	8.06.93	7.12.93	Włączenie pożyczek z funduszu mieszkaniowego do podstawy opodatkowania podatkiem od wzrostu wynagrodzeń (i zarzut retroakcji)	cz. uwzgl.
RPO/124180/93/VI	8.06.93	14.12.93	retroaktywne opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów ze sprzedaży udziałów w spółkach oraz akcji, obligacji i innych papierów wartościowych	uwzgl.
RPO/121473/93/VI	16.07.93	–	opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci podatkiem dochodowym (łączenie dochodów)	nierozp.
RPO/127988/93/I	2.08.93	9.11.93	odwoływanie sędziów i wszczynanie przeciw nim postępowania „o sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej"	cz. uwzgl.
RPO/120636/93/VI	16.08.93	–	szczególne uprawnienia banków – rozciągnięcie na wszystkie banki	nierozp.

RPO/121276/93/VI	19.08.93	–	„zamrożenie progów podatkowych	nierozp.
RPO/116957/93/III	18.09.93	–	pozbawienie uprawnień kombatanckich osób, które były zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa lub informacji wojskowej (odpowiedzialność zbiorowa)	nierozp.
RPO/120381/93/III				
RPO/125708/93/III				
RPO/129036/93/III	1.10.93	–	wskaźnik waloryzacji rent i emerytur	nierozp.
RPO/122866/93/VI				
RPO/119212/93/VI	5.11.93	–	stawki opłaty celnej manipulacyjnej	nierozp.
RPO/119215/93/III				
RPO/124265/93/III				
RPO/124198/93/III	17.11.93	–	uprawnienia emerytów i rencistów (b. pracowników kolejowych i biur projektów kolejowych) do bezpłatnych i ulgowych przejazdów kolejami	nierozp.
RPO/129532/93/VI	4.01.94	–	opodatkowanie podatkiem dochodowym części dochodów z tytułu udziału w spółce wydatkowanych na zakup udziałów lub akcji od Skarbu Państwa lub obligacji	nierozp.

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994

RPO/94115/92/III	16.04.92	6.04.93	status bezrobotnego, którego małżonek osiąga dochody powyżej 2-krotnego przeciętnego wynagrodzenia	uwzgl.
RPO/97815/92/VI	27.04.92	14.07.93	wsteczna zmiana umów kredytowania budownictwa mieszkaniowego	umorz.
RPO/97600/92/VI	29.04.92	2.03.93	zmiany prawa celnego bez vacatio legis	uwzgl.
RPO/92655/92/III	18.05.92	23.02.93	ubezpieczenie małżonka rolnika	uwzgl.
RPO/98656/92/I	19.08.92	20.04.93	sposób organizowania nauki religii w szkołach	cz. uwzgl.
RPO/109986/92/VI	15.12.92	5.05.93	opodatkowanie rodziców samotnie wychowujących dzieci (łączenie dochodów)	umorz.

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

Złożone w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Przedmiot wniosku
RPO/98276/93/II	24.02.93	12.05.93	uzyskanie statusu pokrzywdzonego w postępowaniu karnym
RPO/109059/92/III	11.03.93	27.05.93	charakter prawny mianowania nauczyciela z mocy prawa
RPO/111969/92/VI	16.03.93	19.10.93	koszty eksploatacji i remontów urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę przy szkodach górniczych
RPO/109054/93/IV	31.03.93	15.06.93	obniżki w opłatach za użytkowanie wieczyste gruntu dla emerytów i rencistów
RPO/115162/93/VI	20.04.93	29.07.93	waloryzacja wkładu i premii gwarancyjnej na książeczkach mieszkaniowych na podst. art. 358^1 § 3 Kc
RPO/100566/93/VI	21.04.93	–	realizacja sprzedaży samochodów na przedpłaty
RPO/99771/92/III			
RPO/111956/92/III	22.04.93	26.01.94	stwierdzenie statusu repatrianta – zakres działania ZUS
RPO/120948/93/VI	14.05.93	24.09.93	zmiana stawek oprocentowania terminowych rachunków oszczędnościowych
RPO/110860/93/VI	18.06.93	27.10.93	wypłaty odszkodowań przez Fundusz Ochrony Ubezpieczonych po ogłoszeniu upadłości zakładu ubezpieczeń
RPO/117868/93/VI	23.06.93	30.09.93	egzaminowanie osób ubiegających się o uprawnienia kierowców jako czynność administracyjna
RPO/112351/93/II	16.07.93	23.10.93	zwolnienie od wykonania części kary dodatkowej przy zakazie prowadzenia pojazdów
RPO/117585/93/V	13.08.93	–	charakter prawny mieszkania zakładowego przy prywatyzacji j.g.u.
RPO/114565/93/V	13.08.93	30.11.93	wznowienie postępowania w sprawie zakończonej postanowieniem sądu administracyjnego
RPO/115507/93/II	23.09.93	22.12.93	zaliczenie na poczet kary pozbawienia wolności – tymczasowego aresztowania w innej sprawie

RPO/122851/93/III	5.10.93	13.01.94	urlop pracownika skierowanego do pracy na budowie eksportowej
RPO/108468/93/III	26.11.93.	–	Status kombatancki osób urodzonych w łagrze, na zesłaniu i deportacji w ZSRR
RPO/130769/93/VI	26.11.93	–	roszczenia o wypłatę oszczędności w przypadku wszczęcia postępowania upadłościowego wobec banku
RPO/130753/93/III	13.12.93	–	prawo do nagrody z zakładowego funduszu nagród
RPO/124580/93/I	22.12.93	–	obowiązywanie Regulaminu Dyscyplinarnego Sił Zbrojnych PRL
RPO/130035/93/III	31.01.94	–	dodatek wyrównawczy za dyżury leczniczo-zakładowe

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994

RPO/101990/92/IV	13.11.92	29.07.93	aktualizacja przez gminy opłat za grunty przy braku decyzji wojewody o stwierdzeniu nabycia przez gminę lub umowy notarialnej o oddaniu w użytkowanie wieczyste.

D. Rewizje nadzwyczajne

RPO wniósł 43 rewizje nadzwyczajne w okresie od 1.02.1993 do 31.01.1994 r.

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji	Wynik rewizji
RPO/72503/92/V	1.02.93	16.04.93	A	uwzgl.
RPO/107296/93/II	3.02.93	17.03.93	C	uwzgl.
RPO/113744/93/II	18.02.93	22.04.93	K	oddal.
RPO/111256/93/VI	19.02.93	2.04.93	K	uwzgl.
RPO/103299/92/III	19.02.93	2.04.93	P	oddal.
RPO/104738/92/III	19.02.93	2.04.93	P	uwzgl.
RPO/101151/93/II	26.02.93	7.05.93	K	uwzgl.
RPO/108775/92/III	11.03.93	5.05.93	P	uwzgl.
RPO/110098/93/III	26.03.93	5.05.93	P	uwzgl.
RPO/46004/93/IV	31.03.93	14.06.93	C	uwzgl.
RPO/106117/93/III	31.03.93	23.07.93	P	uwzgl.
RPO/96990/93/V	8.04.93	26.05.93	C	uwzgl.
RPO/103744/93/III	9.02.93	21.05.93	P	oddal.
RPO/121921/93/VI	17.04.93	23.06.93	A	uwzgl.
RPO/105012/93/III	30.04.93	15.06.93	P	uwzgl.
RPO/112370/93/V	7.05.93	24.06.93	A	oddal.

RPO/107105/92/III	13.05.93	29.06.93	P	uwzgl.
RPO/108325/93/III	13.05.93	15.06.93	P	oddal.
RPO/115518/93/III	27.05.93	25.06.93	P	oddal.
RPO/105340/93/IV	27.05.93	15.07.93	C	uwzgl.
RPO/70627/93/II	27.05.93	29.06.93	K	uwzgl.
RPO/116494/93/II	31.05.93	1.09.93	K	uwzgl.
RPO/101256/93/III	5.06.93	23.07.93	P	uwzgl.
RPO/114283/93/III	5.06.93	14.07.93	P	uwzgl.
RPO/124173/93/VI	25.06.93	7.10.93	C	oddal.
RPO/114279/93/II	1.07.93	6.10.93	K	uwzgl.
RPO/122306/93/III	13.07.93	8.09.93	P	uwzgl.
RPO/127991/93/IV	16.07.93	10.09.93	C	uwzgl.
RPO/116021/93/II	2.08.93	3.11.93	K	uwzgl
RPO/116857/93/VI	28.07.93	10.09.93	C	uwzgl.
RPO/121985/93/I	24.08.93	16.09.93	K	uwzgl.
RPO/122720/93/VI	25.08.93	18.11.93	A	uwzgl.
RPO/107369/93/V	24.08.93	7.10.93	C	uwzgl.
RPO/122518/93/VI	24.08.93	25.11.93	A	oddal.
RPO/128325/93/II	14.09.93	20.10.93	C	uwzgl.
RPO/127610/93/II	20.09.93	26.10.93	K	uwzgl.
RPO/118386/93/III	20.09.93	17.11.93	P	uwzgl.
RPO/110901/93/III	20.09.93	16.11.93	P	uwzgl.
RPO/132509/93/VI	8.11.93	–	C	–
RPO/108966/93/III	13.12.93	–	P	–
RPO/125180/93/II	17.12.93	–	C	–
RPO/125301/93/III	21.12.93	–	P	–
RPO/127049/93/III	24.01.94	–	P	–

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994 r.

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji	Wynik rewizji
RPO/102058/92/III	1.12.92	12.02.93	P	uwzgl.
RPO/103383/92/IV	21.12.92	17.02.93	A	uwzgl.
RPO/110965/92/II	31.12.92	5.02.93	K	uwzgl.
RPO/109935/93/II	5.01.93	22.02.93	K	uwzgl.
RPO/100066/93/II	25.01.93	9.03.93	K	uwzgl.
RPO/100066/93/II/2	25.01.93	9.03.93	K	uwzgl.
RPO/109667/93/III	27.01.93	24.02.93	P	uwzgl.

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

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Wynik
RPO/105857/93/II	30.03.93	17.01.94	uwzgl.

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1993 – 31.01.1994 r.

Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Wynik
RPO/103559/92/II	26.11.92	2.08.93	uwzgl.
RPO/102409/92/II	30.11.92	4.05.93	uwzgl.

6. Inne formy działania RPO

A. Wizyty w jednostkach penitencjarnych

1. Areszt Śledczy Elbląg	23.III.1993 r.
2. Zakład Karny Nr 1 Grudziądz*	23.III.1993 r.
3. Zakład Karny Nr 2 Grudziądz*	23.III.1993 r.
4. Zakład Karny Racibórz	28.IV.1993 r.
5. Zakład Karny Zabrze*	27.V.1993 r.
6. Areszt Śledczy Zabrze*	27.V.1993 r.
7. Zakład Karny Białołęka	23.VI.1993 r.
8. Zakład Karny Wronki	29.VI.1993 r.
9. Areszt Śledczy Świdnica*	16.VIII.1993 r.
10. Oddział Zewnętrzny Pilawa Dolna*	16.VIII.1993 r.
11. Areszt Śledczy Dzierżoniów*	16.VIII.1993 r.
12. Zakład Karny Iława	22.X. 1993 r.
13. Zakład Karny Włodawa	6.X.1993 r.
14. Zakład Karny Krasnystaw	7.X.1993 r.
15. Oddział Zewnętrzny Ustka	9.XI.1993 r.
16. Areszt Śledczy Słupsk	10.XI.1993 r.
17. Areszt Śledczy Radom*	25.XI.1993 r.
18. Zakład Karny Nowa Huta	28.XII.1993 r.
19. Zakład Karny Nowy Sącz	29 i 30. XII.1993 r.

B. Wizyty w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

1. Zakład Poprawczy i Schronisko w Dominowie	17.I.1994 r.
2. Zakład Poprawczy w Ostrowcu Świętokrzyskim	17.I.1994 r.
3. Schronisko dla Nieletnich w Stawiszynie	18.I.1994 r.
4. Zakład Poprawczy w Studzieńcu	18.I.1994 r.
5. Zakład Poprawczy i Schronisko w Białymstoku*	27.I.1994 r.

C. Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej

1.	Jednostka wojskowa w Helu	2–3.II.1993 r.
2.	Jednostka wojskowa w Gnieźnie	17.II.1993 r.
3.	Jednostka wojskowa w Biedrusku	18.II.1993 r.
4.	Polski Kontyngent Wojskowy w Kambodży*	1–7.III.1993 r.
5.	Kierownicza Kadra Sztabu Generalnego MON-Warszawa*	23.III.1993 r.
6.	Wojskowe Centrum Szkolenia dla Potrzeb Sił Pokojowych ONZ w Kielcach*	20–21.IV.1993 r.
7.	Jednostka wojskowa w Żaganiu	12.V.1993 r.
8.	Jednostka wojskowa w Świętoszowie	13.V.1993 r.
9.	Jednostka wojskowa w Świdwinie	15.VI.1993 r.
10.	Jednostka wojskowa w Strzegomiu	11.VIII.1993 r.
11.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Suwałkach	6.X.1993 r.
12.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Siedlcach	6.X.1993 r.
13.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Białej Podlaskiej	6.X.1993 r.
14.	Jednostka wojskowa w Skierniewicach	14.X.1993 r.
15.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Skierniewicach	14.X.1993 r.
16.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Łodzi	14.X.1993 r.
17.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Radomiu	18.X.1993 r.
18.	Jednostka wojskowa w Radomiu*	19.X.1993 r.
19.	Jednostka wojskowa w Kielcach	19.X.1993 r.
20.	Wojskowe Centrum Szkolenia dla Potrzeb Sił Pokojowych ONZ w Kielcach	20.X.1993 r.
21.	Jednostka wojskowa w Powidzu	9.XI.1993 r.
22.	Dowództwo Marynarki Wojennej w Gdyni*	23.XI.1993 r.
23.	Wojewódzki Sztab Wojskowy w Gdańsku	23.XI.1993 r.
24.	Jednostka wojskowa w Krakowie*	17.XII.1993 r.
25.	Jednostka wojskowa w Hajnówce	17.I.1994 r.

D. Wizyty i spotkania w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych

1.	Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu Śląskim*	18.III.1993 r.
2.	Komenda Wojewódzka Policji w Sieradzu*	1.IV.1993 r.
3.	Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe w Warszawie –	5.IV.1993 r.
	Związek Zawodowy Pracowników Cywilnych	20.V.1993 r.
4.	Pomorski Oddział Straży Granicznej w Szczecinie*	3–4.VI.1993 r.
5.	Graniczny Punkt Kontrolny Straży Granicznej w Kołbaskowie	4.VI.1993 r.
6.	MSW – Warszawa – Związek Zawodowy Pracowników Cywilnych MSW	23.VI.1993 r.
7.	Graniczny Punkt Kontrolny Straży Granicznej w Krościenku	10.VII.1993 r.

8. Komenda Wojewódzka Policji w Suwałkach* 28.IX.1993 r.
9. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku 28.IX.1993 r.
10. Komenda Rejonowa Policji w Sejnach* 29.IX.1993 r.
11. Graniczny Punkt Kontrolny Straży Granicznej w Ogrodnikach 29.IX.1993 r.
12. Komenda Stołeczna Policji w Warszawie 8.XII.1993 r.
13. Łużycki Oddział Straży Granicznej w Lubaniu Śląskim 9–10.XII.1993 r.
14. Komenda Rejonowa Policji i Policyjna Izba Dziecka w Białymstoku 27.I.1994 r.

E. Wizyty w jednostkach podległych Prezesowi Głównego Urzędu Ceł

1. Przejście graniczne w Lubawie 17.III.1993 r.
2. Przejście graniczne w Przesiece 17.III.1993 r.
3. Przejście graniczne w Sieniawce* 18.III.1993 r.
4. Przejście graniczne w Kołbaskowie* 4.VI.1993 r.
5. Przejście graniczne w Ogrodnikach* 28.IX.1993 r.

F. Spotkania z przedstawicielami środowisk terenowych

1. Urząd Wojewódzki w Sieradzu* 1.IV.1993 r.
2. Urząd Wojewódzki w Szczecinie* 3.VI.1993 r.
3. Urząd Wojewódzki w Krośnie* 8–10.VII.1993 r.
4. Urząd Wojewódzki w Wałbrzychu* 10–12.VIII.1993 r.
5. Urząd Wojewódzki w Siedlcach* 23.VIII.1993 r.
6. Urząd Wojewódzki w Suwałkach* 28–29.IX.1993 r.
7. Urząd Wojewódzki w Radomiu* 19.X.1993 r.
8. Urząd Wojewódzki w Kielcach* 20.X.1993 r.
9. Urząd Wojewódzki w Krakowie* 16.XII.1993 r.
10. Urząd Wojewódzki w Białymstoku* 17.I.1994 r.

G. Wizyty w innych jednostkach i instytucjach

1. Rejonowy Szpital w Zduńskiej Woli* 1.IV.1993 r.
2. Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim 17.I.1994 r.
3. Komitet Obrony Praw Dziecka w Białymstoku* 26.I.1994 r.
4. Dom Pomocy Społecznej dla Dzieci Niepełnosprawnych w Białymstoku* 26.I.1994 r.

H. Spotkania organizowane przez Biuro RPO

1. Spotkanie z przedstawicielami związków i Stowarzyszeń mniejszości narodowych w Polsce 5.VII.1993 r.
2. Konferencja nt. nowelizacji prawa karnego w celu racjonalizacji polityki karnej 29.XI.1993 r.

I. Działania RPO na forum międzynarodowym i kontakty z Polakami za granicą

Spotkanie z przedstawicielami polskich służb dyplomatyczno-konsularnych i przedstawicielami środowisk polonijnych w Ambasadzie RP w Bangkoku*	2.III.1993 r.
Wizyta w Strasburgu – spotkanie z przedstawicielami Sekretariatu Rady Europy, Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także ze Stałym Przedstawicielem Rady Europy, pracownikami Ambasady RP i Polonią francuską*	27–30.III.1993 r.
Konferencja nt. abolicjonizmu w postępowaniu ze sprawcami Przestępstw (Kostaryka)	2–5.VI.1993 r.
Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu (rola i skuteczność organizacji międzynarodowych w poprawie stanu przestrzegania praw człowieka)	14–18.VI.1993 r.
IV Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Socjalnego w Brukseli (reformy prawa pracy w państwach postkomunistycznych, rola ubezpieczeń społecznych w walce z bezrobociem, dostosowywanie prawa pracy do warunków gospodarki rynkowej). Spotkanie z pracownikami Ambasady RP i przedstawicielami Polonii*	6–9.IX.1993 r.
Europejskie Spotkanie Ombudsmanów w Helsinkach (prawa cudzoziemców ze szczególnym uwzględnieniem praw osób ubiegających się o azyl). Spotkanie w Ambasadzie RP z Polonią*	15–17.IX.1993 r.
III Europejska Konferencja Ombudsmanów w Hiszpanii (ombudsman lokalny w perspektywie rozwoju demokracji)*	27–29.X.1993 r.
Szkolenie teoretyczne i praktyczne organizowane przez Instytut Prawa Europejskiego Uniwersytetu w Birmingham	10. IX.–21.XI.1993 r.
Seminaria nt roli instytucji ombudsmana w rozwoju demokracji, organizowane przez Radę Europy (Bukareszt, Ljubljana)	1–2.XI.1993 r. 16–17.XI.1993 r.

** Oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO*

J. Działania RPO na rzecz edukacji prawnej społeczeństwa

a. Wydawnictwa Biura RPO

„Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich" – skróty wystąpień generalnych RPO, rewizji nadzwyczajnych, pytań prawnych do SN i wniosków do TK oraz reakcje na nie (comiesięczna),

„Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich" – problemowy przegląd wybranych wystąpień RPO i otrzymanych odpowiedzi (trzy tomy rocznie),

„Biuletyn RPO – Materiały" – opracowania problemowe i artykuły związane z praktyką RPO (wydawnictwo ciągłe),

„Sygnały" – popularyzatorskie omówienia najważniejszych wystąpień RPO wraz z odpowiedziami (dwa tomy rocznie),

„Sprostowania" – polemiki z zarzutami zgłaszanymi na łamach prasy co do działań RPO (dwa tomy rocznie),

Broszury problemowe, poradniki – omawiające szczególnie istotne bądź budzące zainteresowanie opinii publicznej sprawy z zakresu działania RPO (np. o trybie składania skarg do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu) – wydawane nieregularnie.

b. Informacje i komentarze prasowe, audycje telewizyjne

Stały felieton RPO poświęcony aktualnym tematom – na łamach „Rzeczypospolitej" (co dwa tygodnie),

Stałe rubryki informacyjne w wybranych gazetach i czasopismach (m.in. „RPO sygnalizuje" w „Rzeczpospolitej", „Rzecznik o niedorzecznościach" w „Gazecie Wyborczej", „Palcem w urząd" w „Kobiecie i Życiu", „Na straży prawa" w „Tygodniku Popularnym", „Interwencje Rzecznika" w „Kurierze Polskim" i „Życiu Warszawy"),

Stały program telewizyjny RPO w TVP 1 „Prawo i bezprawie" (co dwa tygodnie).

III. UWAGI O TWORZENIU PRAWA NA TLE ART. 1 PRZEPISÓW KONSTYTUCYJNYCH

1. Naruszenia praw obywatelskich w wyniku opóźnień regulacji ustawowych

Zmiany o charakterze ustrojowym następujące w życiu społecznym i gospodarczym naszego kraju wymagały i wymagają nadal zmian, niekiedy o charakterze zasadniczym, w naszym ustawodawstwie. Oczywista jest zależność pomiędzy zakresem i głębokością zmian w rzeczywistych stosunkach społeczno-gospodarczych a potrzebą stymulowania ich przez odpowiednie ustawodawstwo.

Z tego względu, szczególnie w takich dziedzinach jak stosunki własnościowe i gospodarka przestrzenna, stosunki pracy, ubezpieczenia społeczne i pomoc socjalna, polityka podatkowa, kredytowa i celna, prawo lokalowe i finansowanie budownictwa mieszkaniowego, wyjątkowo dotkliwe skutki społeczne pociągają za sobą opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych i naruszające zasady państwa prawnego regulacje zawarte w tych aktach.

Czynnikiem, który istotnie wpłynął na opóźnienie w wydaniu szeregu ustaw, od dawna oczekiwanych przez obywateli, było rozwiązanie w dniu 31 maja 1993 r. Sejmu. Spowodowało ono przerwanie na kilka miesięcy prac legislacyjnych nad bardzo istotnymi regulacjami.

W ocenie RPO do najważniejszych projektów i nowelizacji , wymagających jak najszybszego uchwalenia należą:

A. W dziedzinie stosunków własnościowych i gospodarki przestrzennej

a. Projekt ustawy o reprywatyzacji, zgłoszony w dniu 25 maja 1992 r. i skierowany w dniu 2 lipca 1992 r. do komisji sejmowych. Podkreślić należy, że do Rzecznika Praw Obywatelskich od dnia powołania tej instytucji wpłynęło kilka tysięcy pism od właścicieli,

względnie ich następców prawnych, domagających się unormowania w drodze ustawowej sprawy **odszkodowania za przejęte na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości.** Roszczenia zmierzają bądź to do zwrotu nieruchomości w naturze, bądź też wypłaty odszkodowania.

Wymienione w pismach osób zainteresowanych tytuły przejęcia nieruchomości pokrywają się z aktami prawnymi, które zostały objęte projektem ustawy reprywatyzacyjnej. Podkreślić należy, że mimo upływu kilkudziesięciu lat przewidziane nawet w ustawach nacjonalizacyjnych prawo właścicieli przejętych nieruchomości do otrzymania odszkodowania nie znalazło konkretnego rozwiązania, co wywołało i wywołuje duże rozgoryczenie u osób uprawnionych. Ponadto prowadzona na szeroką skalę prywatyzacja majątku Skarbu Państwa, w skład którego wchodzą również przejęte swego czasu nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, może prowadzić w konsekwencji do rozdysponowania tych nieruchomości na rzecz osób trzecich i uniemożliwić (w wypadku gdyby w ustawie reprywatyzacyjnej przyjęto jako zasadę zwrot w naturze) – realizację odszkodowania.

Pilnego rozwiązania ustawowego wymaga również **sprawa ekwiwalentów za nieruchomości pozostawione przez repatriantów poza granicami kraju.** Poselski projekt ustawy o reprywatyzacji obejmuje również tę problematykę. Zaznaczyć należy, że przewidziana w art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości możliwość zaliczenia ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą została w znacznym stopniu w praktyce ograniczona, o ile nie wyłączona, na skutek przekazania nieruchomości stanowiących dotychczas własność państwową do zasobów nieruchomości gmin oraz braku nieruchomości państwowych, które mogłyby zostać zaproponowane za mienie zabużańskie.

Nadto – jeśli chodzi o możliwość otrzymania tytułem ekwiwalentu nieruchomości rolnej – w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, do czasu wydania odrębnej ustawy roszczenia osób, które zostawiły nieruchomości poza granicami kraju (tzw. mienie zabużańskie), nie będą zaspokojone z zasobów własności rolnej Skarbu Państwa (art. 17).

b. Pilnego rozwiązania wymaga również **sprawa gruntów warszawskich.** Poselski projekt ustawy o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia gruntów na obszarze m. st. Warszawy został złożony w dniu 28 lipca 1992 r. i skierowany do Komisji Sejmowych w dniu 31 marca 1993 r. Sprawa odszkodowania za te grunty nie doczekała

się rozwiązania przez okres prawie pół wieku. Przepisy zaś dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, które przewidywały prawo do odszkodowania zostały uchylone przez art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Dodać należy, że listy i podania do Rzecznika w tej sprawie stanowią – obok listów w sprawie mienia zabużańskiego – jedną z największych liczebnie pozycji, a RPO pierwsze wystąpienie w sprawie potrzeby uregulowania sprawy tych odszkodowań skierował do Prezydium Sejmu 27 stycznia 1988 r.

c. Na tle wpływających do Rzecznika listów uchwalenia wymaga również poselski projekt ustawy – Prawo wodne. Chodzi w szczególności o sprawę **zwrotu wód płynących** będących swego czasu własnością osób fizycznych, a przejętych na własność państwa na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. – Prawo wodne.

Projekt taki został skierowany do Sejmu w dniu 7 października 1992 r. i w dniu 17 października 1992 r. przesłany do komisji sejmowych.

d. Na rozpatrzenie Sejmu czekają również zgłoszone przez Senat poprawki do **ustawy – Prawo budowlane**. Z listów napływających do Biura Rzecznika wynika, że w wielu przypadkach dochodzi do samowoli budowlanej, naruszającej prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich. Stąd nasuwa się konieczność wprowadzenia przepisów dyscyplinujących i egzekwujących należyte prowadzenie budowy.

e. Spośród rządowych projektów ustaw na szczególną uwagę zasługuje projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym , skierowany do Sejmu 6 maja 1992 r. a następnie tego samego dnia do Komisji Sejmowych. Istotne znaczenie ma przede wszystkim w przyszłej ustawie **rozwiązanie sprawy tzw. „działek zamrożonych"**. W listach skierowanych do Rzecznika wiele osób, którym przysługuje prawo własności, podnosiło, że prawa tego zostali praktycznie pozbawieni bądź to w związku z przeznaczeniem swego czasu gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie zostały zrealizowane, bądź w związku z zalesieniem tych gruntów.

Doprowadziło to do „zamrożenia" własności – często przez kilkadziesiąt lat. Właścicielom tych gruntów pozostało więc „gołe prawo

własności". Chodzi o takie rozwiązanie, które dałoby właścicielom takich działek prawo domagania się działki zamiennej lub prawo odszkodowania za przejęte przez gminę działki.

B. W dziedzinie stosunków pracy i ubezpieczenia społecznego oraz pomocy społecznej

a. Brak **ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy** w praktyce działania RPO w 1993 r. ujawnił się w poważnej grupie spraw związanych z nieskutecznością dochodzenia prawnie uzasadnionych roszczeń w sytuacjach niewypłacalności pracodawców; jeszcze prowadzących swą dotychczasową działalność, lub też będących w trakcie postępowania upadłościowego, których majątek nie wystarcza na zaspokojenie roszczeń o wynagrodzenie za pracę.

Z informacji uzyskanych przez RPO od Głównego Inspektora Pracy wynika przy tym, że o ile w początkowym okresie restrukturyzacji gospodarki problem niewypłacalności dotyczył głównie pracowników zlikwidowanych zakładów, które ogłosiły upadłość, o tyle później coraz częściej sytuacja ta dotyczyła pracowników zakładów jeszcze działających, lecz z powodu długotrwałych trudności finansowych nie mających możliwości bieżącego regulowania swoich zobowiązań wobec pracowników.

Wprowadzona aktualnie ustawą z dnia 4 stycznia 1994 r. ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy zacznie funkcjonować efektywnie dopiero po zebraniu odpowiedniego zasobu gotówkowego przeznaczonego na wypłaty (zgodnie z art. 25 ustawy – w stosunku do świadczeń, do których uprawnienie powstało po upływie 3 miesięcy od dnia 1.01.1994 r.). Ustawa nie rozwiązuje problemu niewypłacalności świadczeń za okres wsteczny, dotyczącego kilkunastotysięcznej rzeszy pracowników.

b. Zmiany do ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, m.in. w zakresie stwierdzonej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego na wniosek RPO niezgodności z Konstytucją art. 22 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 24 ust. 1 tej ustawy.

Powołane przepisy pozbawiają prawa do zasiłku osoby, które są bezrobotnymi w rozumieniu ustawy, lecz pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem osiągającym dochody przekra-

czające dwukrotnie przeciętne wynagrodzenie, co automatycznie uniemożliwia tym osobom wliczanie tych okresów do okresów czasu pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu wymaga nowelizacji również z uwagi na mało precyzyjne lub wręcz nie odpowiadające wymaganiom sformułowania przepisów. Zwracając uwagę Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej na taką potrzebę (RPO/129482/93/III) RPO przykładowo wskazał na definicję bezrobotnego w części dotyczącej prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. e ustawy).

c. Zmiany w ustawie z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin w zakresie zawieszenia prawa do emerytury lub renty przy wyjeździe uprawnionego na pobyt stały za granicę.

W dniu 7 lipca 1992 r. Rzecznik złożył Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o stwierdzenie, że art. 84 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin stanowiący, że prawo do emerytury i renty ulega zawieszeniu w razie wyjazdu rencisty za granicę na pobyt stały narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli i zasadę państwa prawnego (RPO/97815/92/VI).

W dniu 3 listopada 1992 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Rzecznika (sygn. K. 12/92) i orzekł o niezgodności z zasadami Konstytucji kwestionowanego przepisu. Mimo upływu 14 miesięcy nie doszło do zmiany ustawy.

d. Nowelizacja art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a. ustawy z 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego przez zindywidualizowanie odpowiedzialności osób, które były zatrudnione w jednostkach podległych MSW po 1956 r. (np. w MO, szpitalach MSW itd.).

RPO wystąpił w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności wskazanego zapisu z art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

C. W systemie prawa mieszkaniowego

W ocenie RPO w tej dziedzinie należałoby mówić w pierwszym rzędzie o **potrzebie wypracowania generalnej, spójnej koncepcji polityki mieszkaniowej; zarówno w zakresie istniejących stosunków własności i najmu (i w odniesieniu do istniejących zasobów mieszkaniowych) jak i w zakresie finansowania budownictwa mieszkaniowego.**

Analiza spraw rozpoznawanych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi do wniosku, że utrzymywanie obecnego systemu prawa mieszkaniowego (mimo pewnych, nie wnoszących zasadniczych nowych jakości merytorycznych, zmian) jest przede wszystkim skutkiem jego silnych powiązań z przeszłością i braku dostatecznie radykalnych, a zarazem kompleksowych koncepcji nowych rozwiązań zagadnienia.

U podstaw aktualnego stanu prawnego – w ocenie Rzecznika leży przede wszystkim **publicyzacja (poddanie cywilnego z natury rzeczy stosunku najmu i innych form używania mieszkań reglamentacji administracyjnej, a więc publicznoprawnej)** prawa mieszkaniowego spowodowana skutkami II wojny światowej. Publicyzację taką wprowadziły na pewien okres wszystkie niemal kraje, których zasoby mieszkaniowe uległy w wyniku działań wojennych poważniejszemu uszczupleniu. Państwa zachodnie odeszły od metody publicyzacji stosunkowo szybko. Natomiast byłe państwa socjalistyczne utrzymały ten system w istotnej mierze do chwili obecnej. Wspomniana reglamentacja publicznoprawna obejmowała do niedawna niemal całość zasobów mieszkaniowych w miastach poza budownictwem jednorodzinnym. W budownictwie państwowym (obecnie samorządowym) i w wielomieszkaniowym budownictwie prywatnym podstawę prawną zamieszkania stanowiła (i w dużym stopniu stanowi nadal) decyzja administracyjna. W domach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego przydział lokalu nie następuje w formie decyzji administracyjnej, jednak równorzędność stron stosunku prawnego jest i tu głęboko zachwiana.

„Publicyzacji" prawa mieszkaniowego towarzyszyła ponadto (i nadal towarzyszy) jego „socjalizacja". Polega to na tym, że cywilny (a więc partnerski z natury) stosunek prawny zaczął w systemie polskiego prawa administracyjnego spełniać niejako podwójną rolę. Po pierwsze prowadzi on, z jednej strony zgodnie z celem, do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, a po drugie czynsz naj-

mu, który z istoty rzeczy ma odzwierciedlać wartość otrzymywanego świadczenia (prawa do mieszkania) pełni rolę przede wszystkim „osłony socjalnej". Ta druga funkcja stosunku najmu pogłębia zdecydowanie wspomnianą nierównorzędność podmiotów najmu – tj. wynajmującego i najemcy, co jest wyraźnie źródłem istotnych naruszeń praw wynajmującego.

Rozciągnięciu na okres niemal pół wieku prawa mieszkaniowego wywodzącego się z aksjologii stanu wojny sprzyjał niewątpliwie stosunek Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej do własności indywidualnej, w tym między innymi do własności prywatnych domów wielomieszkaniowych. Warto przypomnieć, że Konstytucja PRL (art. 17) odmawiała ochrony konstytucyjno–prawnej własności indywidualnej odsyłając w tej mierze do ustaw zwykłych, które jak wiadomo, doprowadziły do istotnego ograniczenia uprawnień właścicieli wspomnianych prywatnych domów wielomieszkaniowych.

Należy z naciskiem podkreślić, że obowiązujący obecnie art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej zapewnia ze strony Rzeczypospolitej Polskiej ochronę wszelkiej własności, a więc również indywidualnej, w tym własności domów wielomieszkaniowych. Właśnie ta zmiana stanu konstytucyjnoprawnego miała na celu radykalne przekształcenie położenia własności indywidualnej w Polsce. Zmiana okazała się jednak w dużej mierze nieskuteczna. W obrocie prawnym funkcjonują nadal (w swym dosłownym brzmieniu) takie ustawy jak np.: ustawa o planowaniu przestrzennym, a także prawo lokalowe wprowadzające bez obowiązku odszkodowania ograniczenia własności tak zasadnicze, iż graniczące z odjęciem tego prawa w ogóle. Próby zmiany orzecznictwa spełzły jak dotychczas na niczym. Co więcej można nawet mówić o pewnym regresie w omawianej sytuacji.

Oceniając stopień naruszenia prawa własności w systemie prawa mieszkaniowego należy przypomnieć także, iż w 1987 r. władze ówczesnego PRL dostrzegły nawet konieczność pewnego „poluzowania" w sferze pozarolniczej własności indywidualnej i wydano wówczas przepisy mające na celu finansowe wsparcie właścicieli prywatnych domów mieszkaniowych zajmowanych przez tzw. kwaterunek.

Przepisy te jednakże utraciły wszelkie znaczenie praktyczne. W konsekwencji **utrzymuje się wyraźnie sprzeczność między polskim administracyjnym prawem mieszkaniowym a polskim stanem konstytucyjnoprawnym i stan ten narusza oczywiście prawo własności obywateli**. Zdaniem Rzecznika bez radykalnych zmian ustawodawstwa

zwykłego ten stan rzeczy, rażąco sprzeczny także z zasadą państwa prawnego, nie da się usunąć. Pogląd taki zawarł Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu w sprawie RPO/130585/93/V zatytułowanym „Raport o stanie prawa mieszkaniowego..." skierowanym do Parlamentu i niektórych resortów mających wpływ na politykę mieszkaniową państwa.

Kompleksowych zmian, a ściślej – wypracowania możliwej do przyjęcia społecznie koncepcji – wymaga system finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Niezałatwiona i wywołująca poczucie krzywdy u wielotysięcznej grupy obywateli pozostaje **kwestia członków oczekujących i kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych**, którzy bezskutecznie od lat oczekują na mieszkanie w spółdzielczej kolejce. Rekompensaty nie w pełni rozwiązują sprawę kandydatów rezygnujących z posiadanych książeczek mieszkaniowych. **Zmiana zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego sprawiła, iż wynikających stąd ciężarów finansowych nie są w stanie udźwignąć ani spółdzielnie, ani spółdzielcy**.

Narasta zadłużenie. Na tę sytuację złożyły się: wysokie ceny mieszkań, warunki przyznawania kredytu na wykup mieszkania oderwane od realiów dochodowych rodziny, częsta modyfikacja dawnego systemu i luki systemowe.

Wysoki poziom obciążeń gospodarstw domowych z tytułu spłaty kredytu (przy kredycie hipotecznym 25% dochodu rodziny, przy kredycie długoterminowym 20% dochodu rodziny brutto) przy niskich dochodach ludności i przy wysokiej stopie oprocentowania powoduje często niemożność jego spłaty.

W ocenie RPO **nowy Parlament i Rząd będzie w najbliższym czasie zmuszony zająć stanowisko co do utrzymania dotychczasowego stanu prawnego lub jego korekty**. Coraz częściej bowiem zobowiązani przestają spłacać kredyty popadając w zwiększające się zadłużenia.

Na sytuację tę składają się przede wszystkim następujące problemy:
- zakres pomocy państwa przy wykupie odsetek od kredytów mieszkaniowych,
- ulgi podatkowe przy spłacie kredytów mieszkaniowych,
- waloryzacja wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych,
- wypłata rekompensat pieniężnych kandydatom do spółdzielni,
- wysokość premii gwarancyjnej.

Konkludując stwierdzić należy, że finansowanie budownictwa mieszkaniowego, a w ramach tego warunki obsługi kredytów mieszkaniowych – nadal pozostają sprawą wymagającą nowych rozwiązań.

Źródłem nowych nierówności i dysproporcji stały się decyzje z ostatnich trzech lat – podejmowane dorywczo, pod wpływem bieżących trudności budżetowych albo przy okazji reformowania innych obszarów życia społecznego – zamiast prowadzenia stałej polityki mieszkaniowej.

D. W sferze stosunków gospodarczych, będącej przedmiotem zainteresowania RPO szczególny niepokój budzą:

a. Opóźnienia w nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn

Wymiar podatku od spadków i darowizn, szczególnie gdy chodzi o jednorodzinne pokoleniowe domy bądź mieszkania, wywołuje ogromne zastrzeżenia społeczne, przede wszystkim na skutek **niedostosowania poziomu obciążenia do aktualnych warunków ekonomicznych i sytuacji dochodowej ludności**.

W nadsyłanych do RPO skargach zgłaszane są prośby o pomoc w umorzeniu zobowiązań lub udzieleniu ulg w spłacie wobec utraty pracy i trudnej sytuacji materialnej uniemożliwiającej uregulowanie podatku. Skargi te kierowane były do rozpatrzenia przez organy samorządowe, których wnioski lub opinie są wiążące dla organów podatkowych. Organy samorządowe na ogół nie wyrażają zgody na zaniechanie wymiaru lub umorzenie podatku, niekiedy godzą się jedynie na rozłożenie spłaty podatku na raty.

RPO kilkakrotnie występował do Ministra Finansów, postulując zmianę obecnych regulacji i dostosowanie wysokości obciążenia tym podatkiem do sytuacji ekonomicznej i możliwości płatniczych ludności. Obciążanie wielosetmilionowym podatkiem od spadków i darowizn rodziny otrzymującej dom jednorodzinny lub mieszkanie, w których od lat zamieszkuje, które niekiedy wspólnie budowała, remontowała itp. – jest powszechnie uznawane za objaw fiskalizmu podatkowego. Zapowiedziana już w połowie 1991 r. nowelizacja ustawy o podatku od spadków i darowizn – dotychczas nie nastąpiła.

b. Opóźnienia w modyfikacji niektórych zasad wymiaru podatku od nieruchomości

Wśród podatków i opłat lokalnych najwięcej kontrowersji wywołuje podatek od nieruchomości. Jest już regułą, że na początku każdego roku podatkowego napływa wiele skarg w związku z kolejnym wzrostem obciążenia na skutek podwyższania przez Ministra Finansów – w ramach upoważnienia ustawowego – dopuszczalnej wysokości stawek podatku od nieruchomości i pozostałych podatków i opłat lokalnych według wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Na podstawie stawek ustalonych przez Ministra Finansów – rady gmin (miast, dzielnic) podejmują uchwały o odpowiednim podwyższeniu stawek na dany rok podatkowy, przy czym coraz częściej stawki te uchwalane są w maksymalnej dopuszczalnej wysokości. Zdarzały się przypadki kilkakrotnego zwiększenia stawek, jeżeli w poprzednim roku uchwalone zostały stawki niższe od obowiązującej górnej wysokości.

Kwestionowane są także inne zasady wymiaru podatku od nieruchomości, w szczególności obciążania tym podatkiem użytkowników lub posiadaczy zależnych, opodatkowanie nieużytkowanych budynków gospodarczych należących do b. rolników według maksymalnych stawek obowiązujących dla tzw. pozostałych budynków (kilkunastokrotnie wyższych w porównaniu do wysokości stawek dla budynków mieszkalnych), obciążania według jednolitych zasad i wysokości wszystkich właścicieli (posiadaczy zależnych, użytkowników) bez względu na wysokość dochodów i możliwości płatnicze, wobec nieuchwalenia przez rady gmin żadnych ulg lub obniżek podatkowych. Skargi są kierowane do właściwych gmin, jako organu wymiarowego. Odwołania od decyzji wymiarowych na ogół nie doprowadzają do obniżenia podatku, gdyż rozpatrywane są z reguły z punktu widzenia zgodności z prawem.

Problemy dotyczące omawianego podatku RPO kilkakrotnie sygnalizował Ministrowi Finansów, postulując zmodyfikowanie niektórych zasad wymiaru podatku od nieruchomości. Wobec negatywnego stanowiska Ministra Finansów, kwestie te zostały przedstawione właściwej komisji sejmowej.

Do rozwiązania Sejmu poprzedniej kadencji sprawy te nie zostały rozpatrzone. Rzecznik zamierza ponownie przedstawić problemy dotyczące podatku od nieruchomości Sejmowej Komisji Budżetu i Finansów.

c. **Opóźnienia zmiany Prawa celnego w zakresie regulacji opłat celnych za tzw. mienie przesiedlenia** zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie

RPO w dniu 29 kwietnia 1992 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, iż zmiana postanowień art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo celne (skreślenie tego punktu), która oznacza pozbawienie osób powracających do kraju po pobycie za granicą w związku z zatrudnieniem, nauką, czy leczeniem przez okres dłuższy niż 6 miesięcy ulg celnych dla mienia przywożonego – wprowadzona z dniem ogłoszenia – została wprowadzona z naruszeniem zasad państwa prawnego, bo bez poszanowania uprawnień już nabytych i interesów obywateli znajdujących się w toku (RPO/97600/92/VI).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. (K. 9/92) podzielił pogląd Rzecznika i orzekł, iż art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe, wprowadzający tę zmianę, jest niezgodny z zasadami art. 1 przepisów konstytucyjnych. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przedstawił orzeczenie Sejmowi RP i – mimo upływu 10 miesięcy – ustawa uznana za naruszającą Konstytucję nie została przez Sejm zmieniona, ani też Sejm nie zajął w tej sprawie ostatecznego stanowiska.

d. **Konieczność uregulowania sprawy zobowiązań związanych z posiadaniem papierów wartościowych emitowanych przez państwo w okresie międzywojennym** we wspomnianym wcześniej projekcie ustawy o reprywatyzacji

W latach ubiegłych Rzecznik Praw Obywatelskich kierował szereg wystąpień do Ministra Finansów, Ministra Przekształceń Własnościowych oraz Wicepremierów w kolejnych rządach w tej sprawie.

Stanowisko rządu jak dotychczas było niezmienne. Uznając potrzebę rozwiązania sprawy roszczeń obywateli z tytułu posiadanych przez nich przedwojennych papierów wartościowych, jednocześnie z uwagi na aktualne możliwości finansowe budżetu państwa – rząd nie widział możliwości ustalenia sposobu i terminu załatwienia omawianej sprawy.

Rzecznik podziela podnoszoną w skargach argumentację co do ciągłości historycznej Państwa Polskiego, a także moralnej odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte wobec obywateli, którzy

udzielili państwu przed 1939 r. pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć gospodarczych i obronnych, podejmowanych przez ówczesny Rząd RP.

RPO argumenty te przedstawił w wystąpieniu z dnia 12 lutego 1993 r. (RPO/44712/89/VI) do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Ustawodawczej, lecz nie otrzymał na nie odpowiedzi.

E. Dominacja w życiu społecznym w ostatnim czasie problemów natury gospodarczej nie może przesłonić obaw, jakie dla respektowania i realizacji praw obywatelskich pociągają za sobą **opóźnienia w uchwaleniu lub nowelizacji aktów prawnych regulujących bezpośrednio materię podstawowych, konstytucyjnych wolności i praw**

a. Szczególnie drastycznym przykładem zagrożeń dla realizacji praw obywatelskich przez brak regulacji ustawowych jest **brak tzw. ustawy psychiatrycznej**. Brak ustawy o ochronie zdrowia psychicznego stanowi poważny problem społeczny, czego dowodem są liczne listy kierowane do RPO. Piszą ludzie psychicznie chorzy, piszą rodziny, skarżą się na naruszenie ich praw. Status osoby dotkniętej chorobą psychiczną nie został ustawowo unormowany. Jedynym aktem normatywnym obowiązującym w tym zakresie jest instrukcja Nr 120/52 Ministra Zdrowia z dnia 10 grudnia 1952 r. w sprawie przyjmowania i wypisywania chorych ze szpitali psychiatrycznych. Brak ustawowej regulacji poważnie utrudnia działania interwencyjne RPO.

b. Względy sprawiedliwości społecznej i humanitaryzmu nakazują poruszyć w tym miejscu także sprawę **„Karty Praw Osób Niepełnosprawnych"**.

Jest prawem osób niepełnosprawnych oczekiwanie od państwa i społeczeństwa stworzenia takich warunków ich egzystencji, aby w możliwie wysokim stopniu wyrównały ich szanse życiowe, utracone w związku z niepełnosprawnością i umożliwiły im osiągnięcie niezależności.

Realizacja tego celu wymaga zaangażowania pracy wielu resortów – zdrowia, budownictwa, transportu, szkolnictwa, pracy, kultury itd., a także niewątpliwie zaangażowania pewnych środków finansowych. Jednakże są i takie dziedziny, gdzie wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych pozwalających na zapewnienie osobom niepełnosprawnym realizacji ich praw jest możliwe bez zaangażowania tych

środków ze strony Skarbu Państwa, jak chociażby zmiany w przepisach Kodeksów postępowania: administracyjnego, cywilnego i karnego, zobowiązujące organy, przed którymi toczy się postępowanie sądowe lub administracyjne, której stroną jest osoba niepełnosprawna, do pomocy prawnej oraz do wzięcia pod uwagę wszelkich fizycznych lub psychicznych wad niepełnosprawnego uczestnika postępowania i traktowania tych wad w toczącym się postępowaniu jako okoliczności obiektywnych, im sprzyjających.

Od jesieni 1992 r. toczyły się w komisjach sejmowych dyskusje nad przedstawioną w pierwszej wersji przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej „Kartą Praw Osób Niepełnosprawnych". Także Krajowa Rada Osób Niepełnosprawnych w grudniu 1992 r. sporządziła swój projekt „Karty". Oba te projekty postawiły za cel realizację praw osób niepełnosprawnych.

c. RPO z niepokojem obserwuje przeciąganie się prac i ciągle jeszcze **niewielkie zaawansowanie nowych kodyfikacji prawa i procedury karnej i cywilnej**.

Sygnalizowane w części szczegółowej sprawozdania uchybienia w działaniu sądów pozwalają na pewne w tej mierze refleksje, do których skłania przede wszystkim bardzo duża liczba próśb o rewizje nadzwyczajne, również w sprawach, w których Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny odmówił wniesienia tego środka zaskarżenia. Nasuwa się wniosek, że w jakimś stopniu istota rzeczy tkwi w samej instytucji rewizji nadzwyczajnej, która to instytucja pozostawia ocenę słuszności orzeczenia niezawisłego sądu w gestii organu administracyjnego, będącego podmiotem uprawnionym do wnoszenia tego nadzwyczajnego środka.

Niedoskonałość instytucji rewizji nadzwyczajnej znalazła swą konkretną ocenę w skierowanym do Sejmu RP w lutym 1992 r. wniosku rządowym, postulującym **wprowadzenie w miejsce rewizji nadzwyczajnej – kasacji**. Wagi tej propozycji dla prawidłowości procesu karnego i cywilnego nie ma potrzeby uzasadniać. Droga legislacyjna okazała się długa i w ten sposób nader istotna instytucja procesowa nie może doczekać się szybkiego wprowadzenia jej w życie, pozostawiając konieczność posługiwania się archaiczną i ułomną rewizją nadzwyczajną.

Działalność procesowa prokuratury na tle obowiązujących przepisów nasuwa wniosek, że w istocie rzeczy pozostaje ona w pewnym stopniu w sprzeczności z prawem do sądu, gdy chodzi o prokurator-

skie orzeczenia kończące postępowanie i zamykające drogę do wydania wyroku, zaś usytuowanie prokuratury w stosunku do innych organów państwowych może podważać wiarę w jej obiektywizm. Zagadnienie to zostało zresztą dostrzeżone przez autorów projektu Kpk, jednakże uciążliwość drogi legislacyjnej przy skomplikowanej materii przedmiotu nie stwarza optymistycznych perspektyw na rychłe wprowadzenie w życie nowego kodeksu. Rzecz wygląda analogicznie jeśli chodzi o usytuowanie prokuratury. To ostatnie zagadnienie znajduje się – jak do tej pory – jedynie w stadium dyskusji w środowiskach prawniczych, bez perspektyw rychłego rozwiązania.

RPO wystąpił 15 listopada 1993 r. (RPO/136869/93/II) do Marszałków Sejmu i Senatu, postulując wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą zmian w procedurze karnej, mających głównie na celu **poddanie orzeczeń prokuratorskich kończących postępowanie przygotowawcze oraz odmawiających wszczęcia postępowania kontroli sądowej oraz zmian w usytuowaniu prokuratury w stosunku do innych organów państwowych, tak aby prokuratura uzyskała rzeczywistą niezależność od rządu w postępowaniu procesowym.**

Marszałek Senatu poinformował RPO o skierowaniu tego wystąpienia do Senackich Komisji: Praw Człowieka i Praworządności oraz Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Marszałek Sejmu zaś skierował wystąpienie do Sejmowych Komisji: Sprawiedliwości i Ustawodawaczej. Jednocześnie uznał za zasadne rozważenie celowości przywrócenia instytucji sędziego śledczego.

Jeszcze w pierwszym roku obecnej kadencji RPO zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości (RPO/94551/93/II z 4 września 1992 r.) z propozycją wystąpienia z projektem nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w tym kierunku, aby **dłużnik zobowiązany do świadczeń alimentacyjnych, uiszczający świadczenia terminowo i w wysokości określonej w tytule wykonawczym, nie ponosił finansowych konsekwencji niezasadnego wszczęcia postępowania egzekucyjnego** (w sprawie tej do RPO zwróciło się Stowarzyszenie Praw Ojca w Katowicach). Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd RPO o potrzebie nowelizacji art. 770 Kpc, informując jednocześnie, że zostały podjęte działania idące w tym kierunku. Jednakże w lutym 1993 r. RPO powiadomiono, że podjęcie nowelizacji w przedstawionym zakresie nie jest celowe ze względu na stanowisko w tej sprawie Komisji do Spraw Reformy Prawa Cywilnego. RPO podtrzymuje swe pierwotne stanowisko, jednakże w tej sytuacji nie ma już środków działania.

Na skutek rozwiązania Parlamentu wstrzymane zostały prace nad zmianą **ustawy o Sądzie Najwyższym**. RPO występował do Ministra Sprawiedliwości (RPO/98865/92/II z 24 czerwca 1992 r.) z propozycją zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej, aby **decyzje Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w sprawie ekstradycji poddać kontroli sądowej**. Podobne pismo RPO wystosował do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej 2 września 1992 r. Ówczesny Przewodniczący Komisji Ustawodawczej skierował do laski marszałkowskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym proponuje się poddanie kontroli Sądu Najwyższego decyzji Prokuratora Generalnego o ekstradycji oraz prawo do składania przez osobę podlegającą wydaniu zażalenia na postanowienie o tymczasowym aresztowaniu.

2. Opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych

Niezbędne dla zachowania spójności prawa w ramach systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest przestrzeganie w procesie legislacyjnym zasady, że przepisy wykonawcze powinny wchodzić w życie wraz z nowym przepisem podstawowym i być do niego dostosowane.

Podkreślił to m.in. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 stycznia 1993 r. (S 1/93) dokonując sygnalizacji o wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty wejścia w życie ustawy. Wyjaśnić należy, że po wprowadzeniu istotnych zmian ustawą z dnia 29 września 1990 r. do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. nowe przepisy powoływanego rozporządzenia wykonawczego zostały wydane dopiero 16 lipca 1991 r. (data ogłoszenia 16 sierpnia 1991 r.).

Dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w związku z rozpoznawaniem konkretnej sprawy sygnalizację odnieść należy do pozostałych czterech rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy z 29 września 1990 r., a mianowicie do: 1/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych, 2/ rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie określenia rodzaju gruntów, które uważa się za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, 3/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych oraz 4/ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Rażące opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych poważnie opóźniły możliwość rehabilitacji wielu inwalidów.

Szczególnie dotkliwy w praktyce okazał się brak rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, określającego zasady tworzenia, działania i finansowania warsztatów terapii zajęciowej, które zostało opublikowane dopiero we wrześniu 1992 r., a więc w ponad rok od wejścia w życie ustawy; brak ten wpłynął na znaczne opóźnienie w tworzeniu takich warsztatów.

W Biurze Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych powoływano się na brak rozporządzenia wykonawczego jako główną przyczynę opóźnienia w akceptowaniu i finansowaniu warsztatów terapii zajęciowej i podejmowania innych działań w tym przedmiocie. Tak było np. w odniesieniu do warsztatu tworzonego przez Regionalne Towarzystwo Pomocy Dzieciom i Młodzieży Upośledzonej Umysłowo „Medeor" w Białymstoku, przy Regionalnej Spółdzielni Inwalidów we Wrocławiu i przy Fundacji Brata Alberta Oddział we Wrocławiu. Występowała więc zdumiewająca i nieprawidłowa sytuacja prawna: Pełnomocnik działający przy Ministrze Pracy i Polityki Socjalnej odmawiał bądź opóźniał działania przewidziane ustawą z powołaniem się na brak aktu wykonawczego, do którego wydania był zobowiązany ten Minister. Tym samym organ dopuszczający się zaniechania ze swego zaniechania wyciągał negatywne skutki dla osób niepełnosprawnych.

Oczekiwania społeczne co do potrzeby pilnej regulacji prawnej doznały również zawodu w wyniku **przewlekłości w wydawaniu aktów wykonawczych w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej**, co w konsekwencji pociągnęło za sobą wiele zadrażnień i działania naruszające uprawnienia obywateli w okresie 1993 r.

W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej przewidziano 21 delegacji ustawowych.

W ustawie z tej samej daty tj. z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej przewidziano 56 delegacji ustawowych. Łącznie

w obu ustawach było 77 upoważnień do wydania aktów wykonawczych, w tym 44 upoważnienia dla Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych.

Gdy do tego dodać, że przepisy obu ustaw nie zostały zsynchronizowane, a nawet są niekiedy wewnętrznie sprzeczne i niejednoznaczne, to sytuacja ta stanowi jaskrawy przykład niedostatków procesu legislacyjnego. Z tych m.in. zresztą przyczyn wydanie aktów wykonawczych znacznie się przedłużyło i jeszcze w październiku 1992 r. nie wszystkie delegacje ustawowe były wykonane (RPO/103477/92/III).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 września 1991 r. w sprawie wykonywania czynności weterynaryjnych przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii (oparte na delegacji z art. 68 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych) wydane zostało osiem miesięcy po wejściu w życie ustawy, a więc ze zwłoką sześciomiesięczną. Pominięto przy tym, mimo upoważnienia ustawowego, określenie czynności, które mogą wykonywać samodzielnie osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii (technicy). W efekcie technicy weterynarii pozbawieni zostali prawa samodzielnego wykonywania zawodu (prowadzenia praktyki prywatnej).

Z podobną zwłoką, osiem miesięcy po wejściu w życie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży wydane zostało oparte o tę ustawę **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej**.

Występują **opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych związanych z nowelizacją ustaw "wojskowych" w 1991 r. Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r.** o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz niektórych innych ustaw termin ich wydania upłynął 9 czerwca 1992 r. Największe wątpliwości w tym względzie budzi brak nowych przepisów wykonawczych do ustawy o dyscyplinie (Regulaminu Dyscyplinarnego), ze względu na specyficzną sferę stosunków prawnych i społecznych, jaką ta ustawa reguluje. Nie została także – mimo zapewnień – rozwiązana sprawa „twardego łoża" w aresztach wojskowych.

Odrębnym problemem, polegającym na uchylaniu się przez Radę Ministrów od skorzystania z upoważnienia do wydania przepisów wy-

konawczych, jest **powstanie "martwego pola" w zakresie ochrony praw konsumentów.**

Formalnie nadal obowiązują przepisy wydawane w latach 80-tych na podstawie art. 384 Kc (w brzmieniu sprzed jego zmiany) tj. rozporządzenia Rady Ministrów i poszczególnych Ministrów, ustalające ogólne warunki umów z udziałem konsumentów. Jednakże ponieważ w 1990 i w 1992 r. nie rozszerzono zakresu ich stosowania na wszelkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie, wobec wyeliminowania z Kodeksu cywilnego pojęcia „jednostka gospodarki uspołecznionej" do których konkretnie były adresowane – stały się martwą literą prawa.

Ten stan, oceniany jako wysoce niezadawalający w warunkach postępującej prywatyzacji handlu, importu i produkcji był przedmiotem szeregu wystąpień RPO do Rady Ministrów (ponawianych systematycznie od 1990 r.), sygnalizujących potrzebę skorzystania przez Radę Ministrów z upoważnienia zawartego w art. 384 Kc (w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny), w celu przynajmniej częściowego wyeliminowania znanego już wcześniej zjawiska narzucania konsumentom niekorzystnych, dławiących warunków umownych oraz ułatwienia – przez jednoznaczne sprecyzowanie praw i obowiązków w tym przedmiocie – realizacji uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi za wady towaru itd.

W otrzymywanych z Urzędu Rady Ministrów odpowiedziach Rzecznik był informowany, że „istotnie problem wymaga uregulowania w drodze zmiany istniejącego stanu prawnego", a także iż „podjęto prace nad przygotowaniem projektu zmian przepisów Kodeksu cywilnego i zmiany te obejmować będą także zagadnienia ochrony konsumentów w kierunku rozszerzenia tej ochrony". Jednakże do chwili obecnej nie został jeszcze nawet wniesiony do Sejmu projekt zmian Kodeksu cywilnego, a jak dotąd Rada Ministrów nie skorzystała z przysługującego jej upoważnienia ustawowego określenia szczególnych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów, co pozwoliłoby na dokonanie od dawna już koniecznej i niezbędnej korekty istniejącego, zdecydowanie niezadawalającego obrotu z udziałem konsumentów (praktycznie umowy z udziałem konsumentów nie są ograniczane jakimikolwiek rygorami po 1 października 1992 r.).

3. Nieprzestrzeganie reguł warunkujących jednolitość (niesprzeczność i zupełność) systemu prawa

A. Niezgodność aktów normatywnych niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi

W procesie tworzenia prawa bezwzględną zasadą jest przestrzeganie hierarchii norm, a więc zgodności ustaw i rozporządzeń z Ustawą Konstytucyjną, jako ustawą zasadniczą oraz rozporządzeń wykonawczych z przepisami danej ustawy. W wielu przypadkach zasada ta nie jest przestrzegana, co powoduje kierowanie przez organy uprawnione wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności danego przepisu z przepisem aktu normatywnego wyższej rangi. Orzeczenia Trybunału są więc jedynym generalnym środkiem sanacji sprzecznego hierarchicznie systemu norm najwyższej rangi.

a. W tej sytuacji sprawą niezwykle pilną wydaje się nowelizacja ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i nadanie orzeczeniom TK stwierdzającym niekonstytucyjność ustaw mocy ostatecznej. O ile do czasu wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. dotychczasową pozycję TK można było określać jako relikt minionej epoki i wyraz tzw. teorii jednolitej władzy państwowej, to pod rządami Małej Konstytucji trzeba to już uznać za relikt niekonstytucyjny. Ustawa o TK znalazła się w jawnej sprzeczności z zawartą w art. 1 Ustawy Konstytucyjnej zasadą trójpodziału władzy i niezawisłości sądów. Dodać tu trzeba, że Sejm RP tolerując ten niekonstytucyjny stan utrzymuje jednocześnie swą pozycję, sprzeczną z ogólnie uznawaną zasadą nie dopuszczającą występowania w roli sędziego we własnej sprawie.

Niezależnie od wskazanych argumentów natury konstytucyjnej, wagę orzeczeń TK, a tym samym możliwość rzeczywistej realizacji celów postawionych przed tą instytucją, umniejszało **niewykonywanie przez Sejm RP postanowień art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym** stanowiących, że Sejm RP rozpatruje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność aktu ustawodawczego z Konstytucją RP, a przedłożone mu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia przedstawienia. Wobec nierozpatrywania przez Sejm RP orzeczeń Trybunału we wskazanym ustawowo terminie – **powstawała niedopuszczalna w państwie prawnym sytuacja, w któ-**

rej przepis prawa uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją, a nie oceniony ponownie przez Sejm (z braku czasu lub innych powodów) – nadal obowiązywał i rodził skutki prawne w stosunku do obywateli. Naruszenie zasady zaufania do państwa, w tym do Sejmu RP, wynikające z takiej sytuacji rodziło ujemne skutki społeczne.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu (RPO/97600/93/VI z 15 lipca 1993 r.) wniosek o dokonanie wykładni o skutkach, jakie powstają w wyniku nieprzestrzegania przez Sejm RP obowiązku rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w terminie 6 miesięcy od daty przedstawienia tego orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 20 października 1993 r. orzekł, że:

- Sejm ma obowiązek rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- w przypadku uznania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego za zasadne Sejm powinien dokonać odpowiednich zmian w ustawie objętej orzeczeniem bądź uchylić ją w części lub w całości w terminie określonym w art. 7 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,
- orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w terminie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia Sejmowi orzeczenia przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, ma (zachowuje) moc obowiązującą i powoduje uchylenie ustawy w zakresie ustalonym orzeczeniem z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy,
- w razie gdy po przedstawieniu Sejmowi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją Sejm i Senat, w przypadkach przewidzianych przepisami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zostaną rozwiązane, bieg terminu sześciomiesięcznego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ulega zawieszeniu w okresie od dnia rozwiązania Sejmu i Senatu do dnia rozpoczęcia nowej kadencji Sejmu i Senatu.

Orzeczenie to w pewnym zakresie umożliwi usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości legislacyjnych, jednakże zdaniem RPO dopiero nadanie decyzjom Trybunału mocy ostatecznej ukształtuje właściwą dla demokratycznego państwa prawa rolę tego sądu w procesie kontroli tworzenia prawa.

Jest przy tym oczywiste, że **Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się za taką nowelizacją ustawy o TK, która dopuści kontrolę zgodności polskiego prawodawstwa z ratyfikowanymi normami międzynarodowymi**, jak to jest proponowane w projekcie Prezydenta RP. Wydaje się też, że przy akceptacji przez parlament takiego rozwiązania **celowa będzie nowelizacja w tym samym duchu ustawy o RPO**.

b. Liczne przypadki tworzenia norm ustawowych niezgodnych z normami konstytucyjnymi wskazane zostały wcześniej, przy omawianiu niezbędnych – m.in. ze względu na stwierdzoną orzeczeniami TK sprzeczność – nowelizacji ustaw.

W drugim roku drugiej kadencji Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawowych z przepisami konstytucyjnymi, bądź rozporządzeń z ustawami. Trybunał rozpoznał 3 wnioski (i 6 wniosków złożonych w poprzednim roku) z czego w całości lub w części uwzględnił 3 (i 4 wnioski z ubiegłego roku – w 2 przypadkach postępowanie zostało umorzone ze względu na nowelizację przepisów).

W przypadku ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości Trybunał Konstytucyjny m.in. dwukrotnie na wniosek RPO (i dwukrotnie – Prezesa NSA) stwierdził niezgodność niektórych przepisów ustawy z przepisami konstytucyjnymi (K. 1/90, K. 2/90, K. 2/92, P. 6/92).

W dziedzinie stosunków pracy i ubezpieczenia społecznego jako niezgodne z przepisami konstytucyjnymi Trybunał na wniosek RPO ocenił niektóre przepisy ustawy z 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Na rozpoznanie przez TK czeka wniosek RPO w sprawie pozbawienia emerytów i rencistów – b. pracowników sfery budżetowej – prawa do ulgowych przejazdów kolejami w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r.

Sprzeczność pomiędzy przepisem zarządzenia a treścią przepisów ustawy wystąpiła w związku z ubruttowieniem emerytur i rent na tle przepisów o podatku dochodowym.

W związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 1992 r. podatku dochodowego od osób fizycznych organy rentowe – zgodnie z dyspozycją art. 55 ust. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – zostały zobowiązane do podwyższenia należnych od dnia 1 stycznia 1992 r. krajowych emerytur i rent, przeliczając je w taki sposób, aby po potrąceniu podatku dochodowego od tych emerytur i rent, emerytury i renty nie były niższe niż przed przeliczeniem, a także wskaźniki wysokości świadczeń oraz wysokości wynagrodzenia nie uległy obniżeniu. Kwota emerytury lub renty po zwiększeniu nie mogła być wyższa niż 125% kwoty przeliczeniowej.

Zachowanie wskaźników wysokości świadczenia i wysokości podstawy wymiaru miało zapewnić nieobniżenie świadczeń emerytalno-rentowych w następstwie bieżących waloryzacji, które są dokonywane przez pomnożenie wskaźnika wysokości świadczenia przez kwotę przeciętnego wynagrodzenia.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w oparciu o delegację zawartą w art. 55 ust. 12 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r., określił zarządzeniem z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie sposobu przeliczenia emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych sposób przeliczenia emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego. Sposób przeliczenia emerytur i rent przewidziany w ust. 6 § 3 tego zarządzenia, (że jeżeli wskaźnik wysokości podstawy wymiaru ustalony zgodnie z ust. 5 § 3 przekroczy 250% przeliczonej kwoty bazowej – ulega on ograniczeniu do 250%, a wysokość zwiększonych świadczeń ustala się przez ponowne ich obliczenie od kwoty bazowej z zastosowaniem ograniczonego wskaźnika wysokości podstawy), określając nowy wskaźnik wysokości świadczenia powoduje obniżenie wskaźnika wysokości świadczenia dla emerytur i rent, których wskaźniki wysokości podstawy wymiaru w wyniku rewaloryzacji przeprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw jak również świadczeń nowo przyznanych na podstawie tej ustawy – wynosiły nieco poniżej 250% lub 250%.

Ustalone świadczenie emerytalno-rentowe przy pomocy wskaźnika wysokości świadczenia, ustalonego wg zasad przewidzianych w § 3 ust. 6 zarządzenia, na dzień przeprowadzenia przeliczenia (ubruttowienia), po potrąceniu podatku dochodowego jest niższe niż przed przeliczeniem. Dopiero przy pierwszej waloryzacji, która miała miejsce od 1 kwietnia 1992 r., świadczenie emerytalno-rentowe ustalone

przy pomocy tego wskaźnika po potrąceniu podatku dochodowego nie jest niższe od świadczenia przed przeliczeniem, ponieważ wskaźnik ten jest odnoszony do wyższej kwoty bazowej tj. przeciętnego wynagrodzenia z IV kwartału 1991 r., które po ubruttowieniu wyniosło 2.426.000 zł, a więc jest wyższe od kwoty 2.093.000 zł, która była podstawą przeliczenia emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego.

Tak więc przepis § 3 ust. 6 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie sposobu przeliczenia emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych – powoduje na stałe obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych, których wskaźnik wysokości podstawy wymiaru przed przeliczeniem wynosił nieco poniżej 250% lub 250% i jest sprzeczny w tym zakresie z art. 55 ust. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

RPO (RPO/98302/93/III) wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o przeanalizowanie prawidłowości unormowań zawartych w § 3 ust. 6 i ewentualne dokonanie zmiany tego przepisu.

W sferze regulacji szeroko rozumianych stosunków finansowo-gospodarczych Trybunał stwierdził niezgodność z przepisami konstytucyjnymi ustawy z 1992 r. Prawo budżetowe (w zakresie zmiany Prawa celnego – K. 9/92), ustawy z 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (zwolnienia od podatku dochodów ze sprzedaży niektórych papierów wartościowych – uwzględniony 7 grudnia 1993 r.), nowelizacji z 1992 r. ustawy z 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (zmiana podstawy opodatkowania – uwzględniony 14 grudnia 1993 r.). Na werdykt Trybunału czekają wnioski RPO o orzeczenie niezgodności z przepisami konstytucyjnymi nowelizacji z 1993 r. ustawy z 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dwa wnioski RPO: dotyczący „zamrożenia" progów podatkowych i nierówności w opodatkowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci), nowelizacji z 1993 r. Prawa bankowego i ustawy z 1993 r. o zmianie ustaw regulujących zasady opodatkowania (zwolnień dochodów z udziału w spółce wydatkowanych na akcje lub obligacje Skarbu Państwa).

Przekształcenie prawa uchwalonego w poprzednim ustroju oraz uchwalenie i dostosowywanie nowego, odpowiadającego aktualnym założeniom aksjologicznym – jest sprawą bardzo trudną, niekiedy wywołującą czasową niespójność aktów normatywnych. Jednakże liczba wskazanych przykładów (z jednego tylko roku działania i tylko jednego

organu) i zakres kwestionowanych regulacji powodują, iż trudno się oprzeć wrażeniu, że **bardziej wnikliwa praca legislacyjna przy mniej instrumentalnym podejściu do prawa pozwoliłyby uniknąć wielu wskazanych nieprawidłowości**. Wzgląd na trudności i potrzeby finansowe Państwa, będący w większości przyczyną kwestionowanych regulacji podatkowych, celnych, emerytalnorentowych i mogący pozornie stanowić jakieś ich usprawiedliwienie – nie występuje zawsze.

Jako przykład można tu wskazać dokonaną przez Sejm ubiegłej kadencji majową nowelizację prawa o ustroju sądów powszechnych. W ocenie środowisk prawniczych (naukowców, Krajowej Rady Sądownictwa, Zrzeszenia Prawników Polskich) ustawa z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i powołaniu sądów apelacyjnych stanowiła w określonym zakresie zamach na niezawisłość sędziów i niezawisłość sądów – gwarantów przestrzegania praw i wolności obywateli. Trybunał Konstytucyjny podzielił w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 r. większość zastrzeżeń RPO, uznając niekonstytucyjność trzech artykułów ustawy. Rzecznik Praw Obywatelskich ma nadzieję, że Sejm zaaprobuje werdykt Trybunału.

Na zakończenie zarysu problematyki przestrzegania hierarchii norm w procesie tworzenia prawa (bardziej szczegółowo w kontekście działań RPO kwestie te są omówione przedmiotowo w dalszej części sprawozdania) wspomnieć należy, że problem ten znajduje swe odzwierciedlenie także na przykładzie prawa miejscowego, kształtującego bezpośrednio pozycję prawną obywatela w gminie. W ocenie RPO **legalność norm prawnych stanowionych lokalnie nie jest zadowalająca, a nadzór właściwych organów często nie jest sprawowany w ogóle**. Rzecznik w praktyce spotykał się np. z uchwaleniem „gminnego prawa lokalowego", całkowicie sprzecznego z obowiązującymi ustawami i przepisami konstytucyjnymi. Sygnalizując jedynie w tym miejscu sam problem, RPO pragnie podkreślić, że w jego ocenie (pokrywającej się w tej mierze z orzecznictwem sądowym) usiłowania gmin wychodzenia w swoich uchwałach (i innych aktach normatywnych) poza ramy prawodawstwa centralnego, są tendencją silną i utrzymującą się.

B. Sprzeczności realizacyjne

Odrębnym, koniecznym do podkreślenia, problemem przy ocenianiu wewnętrznej niesprzeczności tworzonego prawa jest kwestia jego spójności prakseologicznej, czyli takiego **uporządkowania systemu norm prawnych, aby skutki społeczne realizowania jednych norm nie niweczyły możliwości i skutków realizowania innych**.

Jaskrawym przykładem nieprzestrzegania tej zasady jest w praktyce RPO nierespektowanie przez rząd rozwiązań ustawowych przyjętych w ustawie z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych przez występowanie do Sejmu z propozycjami zmierzającymi do obniżenia rangi rozwiązań przyjętych w ustawie.

I tak np. zmieniając system podatkowy nie wprowadzono rozwiązań, które pozwalałyby na zachowanie dotychczas przysługujących ulg podatkowych dla zakładów pracy chronionej, co wynikało m.in. z ustawy o podatku od towarów i usług (VAT).

Na wniosek rządu Sejm uchwalając 25 stycznia 1992 r. ustawę o zmianie budżetu spowodował znaczne uszczuplenie środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przez zwolnienie państwowych i gminnych jednostek sfery budżetowej z obowiązku płatności na rzecz Funduszu do końca 1992 r.

Również na wniosek rządu Sejm w dniu 6 listopada 1992 r. uchwalając ustawę o zmianie ustawy budżetowej na rok 1992 zadecydował o sfinansowaniu niedoboru budżetu państwa z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w wysokości 700 mln zł.

Ze sprzecznością realizacyjną („luką techniczną") RPO zetknął się również w przypadku ustalania praw do świadczeń emerytalno–rentowych repatriantów.

Wydane z upoważnienia ustawowego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 marca 1984 r. w sprawie okresów zatrudnienia za granicą i zasad udzielania świadczeń emerytalno–rentowych z tytułu tego zatrudnienia określało (§ 2 ust. 3), że przy ustalaniu prawa do świadczeń przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin uwzględnia się również okresy zatrudnienia za granicą osób, które w okresie tego zatrudnienia nie były obywatelami polskimi, jeżeli osoby te powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Analogiczne unormowanie zawiera art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. e aktualnie obowiązującej ustawy

z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

Powołując się na art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim Zakład Ubezpieczeń Społecznych zajmuje stanowisko, iż samo nabycie obywatelstwa polskiego w trybie wymienionego przepisu, jest wystarczającym dowodem do uznania statusu repatrianta.

Według powołanego przepisu, osoby przybywające do Polski jako repatrianci, nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa. Użyte w tym przepisie wyrażenia „przybywające (...) jako repatrianci" sugerują pogląd, że status repatrianta mógł być w stosunku do tych osób już „z góry" teoretycznie ustalony, a praktycznie skutkować zaczynał w dacie przekroczenia granicy polskiej. Sytuacja odpowiadająca temu poglądowi miała miejsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, gdy na mocy porozumień międzypaństwowych przybywali do kraju Polacy zamieszkali dotychczas głównie na terenach, które po wojnie zostały objęte jurysdykcją ZSRR. Akcje takie miały miejsce w latach: 1945–53–54 i 1957. Osoby przebywające wówczas do Polski otrzymywały tzw. karty repatrianta, które następnie jako jeden z formalnych dowodów wykazujących status repatrianta były respektowane przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Organy te nie znajdują jednak formalnych podstaw do uznania statusu repatriantów – wobec braku tego typu dowodów repatriantów – w stosunku do osób narodowości polskiej, które przybyły do kraju indywidualnie, po zakończeniu urzędowych akcji repatriacyjnych.

Stanowisko organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pozostaje niezmienne w stosunku do osób indywidualnie przybywających do Polski pomimo tego, że spełniają one warunki uznania za repatrianta przewidziane w ust. 2 art. 12 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim i następnie nabyły obywatelstwo polskie po uzyskaniu zezwolenia odpowiednich władz na stałe osiedlenie w Polsce. Osoby takie czują się pokrzywdzone z uwagi na brak możliwości zaliczenia im okresów zatrudnienia za granicą do stażu warunkującego nabycie uprawnień do emerytury (renty). Na obowiązek ustalenia statusu repatrianta w tym przypadku tj. dla celów przewidzianych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym, ze strony organów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje treść art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych mówiąca o konieczności rozważenia przez Zakład całokształtu okoliczności sprawy związanych z nabyciem prawa do świadczeń.

W tym przedmiocie złożony został do Sądu Najwyższego wniosek RPO o podjęcie uchwały wyjaśniającej wskazane zagadnienie prawne (RPO/99771/92/III), powołujący się m.in. na art. 13 ust. 2 i art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., w myśl którego każdy człowiek ma prawo powrócić do swego kraju i do realizacji w jego interesie prawa do ubezpieczeń społecznych.

Brak odpowiednio wyraźnej regulacji prawnej w przepisach wewnętrznych o ubezpieczeniach społecznych lub w ustawodawstwie pracy jak również w przepisach typu administracyjnego, wskazującej kto w przypadku indywidualnego przyjazdu do kraju po nabyciu obywatelstwa i spełnieniu warunków z art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim – władny jest ustalić status repatrianta, powoduje lukę zakłócającą istniejący porządek prawny.

Podobna sytuacja ograniczenia realizacji normy konstytucyjnej przez brak jej „przełożenia" na język ustawodawstwa zwykłego występuje w przypadku prawa do ochrony zdrowia. Norma art. 70 ust. 2 pkt 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. przewidująca prawo do organizowanej przez państwo ochrony zdrowia m.in. poprzez bezpłatną pomoc lekarską dla wszystkich ludzi pracy i ich rodzin, w związku z art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej doznaje ograniczenia przez brak uregulowania w obowiązujących przepisach prawa lekarzy pracujących poza publicznymi zakładami służby zdrowia do wydania zleceń na bezpłatne badania, zabiegi lecznicze i analizy dla osób, którym przysługuje prawo do takich bezpłatnych świadczeń.

W rezultacie prawo podmiotowe do bezpłatnych świadczeń obywateli jest naruszane przez ograniczenie kompetencji lekarzy wykonujących praktykę prywatną, chociaż podkreślić trzeba, że lekarzy tych upoważniono już do wystawiania recept uprawniających do nabywania leków za częściową odpłatnością lub bezpłatnie oraz upoważniono ich do orzekania o czasowej niezdolności do pracy przez upoważnienie do wystawiania druków L-4.

C. Sprzeczności merytoryczne między normami prawnymi

Jednym z podstawowych zarzutów, jakie z punktu widzenia wymogu niesprzeczności można postawić systemowi prawa, jest istnie-

nie w nim niezgodności logicznych. Dzieje się tak, gdy w określonej sytuacji określone zachowanie ze względu na jedną normę systemu jest nakazane, ze względu na inną – zakazane. Prowadzi to do **niedopuszczalnej sytuacji obowiązywania dwu przeciwstawnych norm ustawowych, które nie pozwalają adresatowi na wybór zachowania zgodnego z prawem i nie podpadającego pod jakąś sankcję.**

Orzekając 7 października 1992 r. (U. 1/92) w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej Trybunał Konstytucyjny postanowił uznać się niewłaściwym dla oceny samych norm etycznych. Postanowił jednocześnie, że przedmiotem jego oceny mogą być normy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich dookreślone wskazanymi we wniosku Rzecznika przepisami KEL. TK, nie rozstrzygając sprawy merytorycznie, zasygnalizował Sejmowi RP sprzeczność w obowiązującym ustawodawstwie. Postanowienie TK przyjęte zostało w pełnym składzie (11 sędziów) przy 4 zdaniach odrębnych, w tym zdaniach odrębnych obu sędziów sprawozdawców.

Biorąc pod uwagę stwierdzone przez TK sprzeczności norm ustawowych, Rzecznik wystąpił 16 listopada 1992 r. z wnioskiem do Trybunału o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni wskazanych przez TK przepisów (RPO/110174/92/I) wychodząc z założenia, iż zasady państwa prawnego nie dopuszczają uchylenia się sądu od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy ani jednoczesnego obowiązywania sprzecznych ze sobą norm ustawowych, nie pozwalających zainteresowanemu na zachowanie nie podpadające pod jakąś sankcję. (Lekarzom dokonującym aborcji zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą z 1956 r. groziły sankcje z ustawy o izbach lekarskich z 1989 r. dookreślonej Kodeksem Etyki Lekarskiej). Sprawa została rozstrzygnięta uchwałą TK z dnia 17 marca 1993 r. (W. 16/92), w której TK ustalił: „Do czasu usunięcia przez Sejm sygnalizowanych przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 7 października 1992 r. (U. 1/92) sprzeczności w obowiązującym stanie prawnym należy przyjąć, że:

1/ art. 41 w związku z art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158) nie ma zastosowania w zakresie w jakim zachowanie lekarza jest zgodne z nakazem lub zakazem albo upoważnieniem obowiązującej ustawy,

2/ eksperyment biomedyczny na człowieku, nie mający charakteru leczniczego, dokonany bez osobiście wyrażonej zgody osoby poddanej temu eksperymentowi, nie jest prawnie dopuszczalny".

Tym samym TK podzielił stanowisko wyrażane od początku przez RPO w sprawie, iż sankcje z Kodeksu Etyki Lekarskiej nie mogą dotykać lekarzy, których działania są zgodne z obowiązującą ustawą.

Należy zaznaczyć, że działania RPO na rzecz zastosowania przez TK reguł kolizyjnych jednoznacznie określających sytuację prawną lekarzy we wskazanych przypadkach wynikały z uzasadnionych obaw co do praktycznych skutków opatrzenia sankcjami prawnymi norm etycznych zawartych w KEL. Istotnie, w sierpniu ubiegłego roku uchwała TK dała Rzecznikowi podstawę do wniesienia rewizji nadzwyczajnej w sprawie RPO/121985/93/I lekarza skazanego przez Okręgowy Sąd Lekarski za dokonanie zabiegu przerwania ciąży ze względu na trudne warunki życiowe kobiety ciężarnej. Sąd Najwyższy rewizję RPO uwzględnił, przy czym w uzasadnieniu wyroku wskazał, iż „pierwszeństwo stosowania norm ustawy wynika między innymi stąd, że reguły etyki lekarskiej zostają włączone do systemu prawnego na szczególnych zasadach poprzez klauzulę generalną, co zakłada iż wolą ustawodawcy jest, by miały one uzupełniające i korygujące znaczenie w porządku prawnym. Nie mogą one natomiast stać się instrumentem unicestwienia mocy prawnej danego przepisu tam, gdzie jego treść jest jednoznaczna".

D. Błędy w stosowaniu reguł techniki legislacyjnej

Praktyka prawodawcza wypracowała szereg dyrektyw, które mają pomóc prawodawcy w poprawnym formułowaniu ustanawianych przez niego norm prawnych. Te reguły techniki legislacyjnej dotyczą języka, w jakim akt prawny jest sformułowany (terminologia aktu, wieloznaczność użytych terminów, precyzja semantyczna), zakresu regulacji (jednolitość i zupełność), systematyki aktu i wreszcie – właściwości sformułowania tekstu ze względu na jego oddziaływanie na adresata (zrozumiałość, niewątpliwość i „imperatywność" tekstu).

Wielokrotnie w praktyce RPO zdarzają się sytuacje, kiedy nieprzestrzeganie wskazanych reguł przy tworzeniu aktu prawnego powoduje rozbieżności w jego rozumieniu i stosowaniu. Stąd między innymi bierze się poważna liczba wystąpień RPO do właściwych organów państwowych na rzecz sprecyzowania treści konkretnych regulacji, aż po – w najistotniejszych kwestiach – wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o wykładnię przepisów i do Sądu Najwyższego z pytaniami prawnymi.

Przykładem niezachowania określonych zasad klasyfikacji norm pod względem przedmiotowym oraz ich usytuowania w danym akcie normatywnym są rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (zmienionej następnie przez ustawę z dnia 7 października 1992 r.). Ustawa ta, poza fundamentalnymi przepisami dotyczącymi uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu, zawiera również przepisy, które nie mają charakteru jednorazowego lecz dotyczą gospodarki gruntami w ogólności. W konsekwencji problematyka gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości znajduje rozwiązanie praktycznie w dwóch ustawach: w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. oraz w ustawie z dnia 20 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Niesprzyja to właściwemu rozumieniu przyjętych rozwiązań, w bądź co bądź i tak trudnej materii, jaką jest gospodarka gruntami.

Brak w układzie systemowym aktu prawnego wyraźniejszego rozgraniczenia przepisów o charakterze materialno–prawnym, od przepisów natury formalnej powodował poważne kontrowersje na tle stosowania art. 25 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy o kombatantach. Art. 25 ust. 1 określa bezterminową kontynuację dotychczasowych uprawnień kombatanckich, zaś art. 27 – utratę uprawnień z dniem 31 grudnia 1993 r., tj. z datą utraty mocy obowiązującej legitymacji (zaświadczeń) stwierdzających uprawnienia kombatanckie na podstawie dotychczasowych przepisów. Gdyby zasady wydawania i ważności legitymacji były zamieszczone w przepisie wykonawczym do ustawy kombatanckiej, nie wydaje się aby na tle wiązania przepisu przejściowego ustawy zachowującego uprawnienia nabyte na podstawie przepisów dotychczasowych, z przepisem aktu wykonawczego do tej ustawy co do daty ważności legitymacji (zaświadczenia) kombatanckich – powstawały merytoryczne wątpliwości.

Sejm ten błąd techniczny naprawił nowelizując (3 grudnia 1993 r.) art. 27 ustawy o kombatantach przez skreślenie wyrazów „jednak nie dłużej niż do dnia 31.12.1993 r.". W tej sytuacji TK umorzył postanowieniem z dnia 5 stycznia 1994 r. – W.7/93 – postępowanie o wykładnię z wniosku RPO z dnia 16 lipca 1993 r. (RPO/120458/93/III).

Źle sformułowany przepis ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu doprowadził do braku zgodności między intencją ustawodawcy (wynikającą wyraźnie z wykładni systemowej

ustawy), a zakresem podmiotowym normy prawnej, wynikającym z użytego sformułowania.

Za uprawnionych do świadczeń w myśl art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy uważa się absolwentów szkół średnich zawodowych, dla niepracujących, w tym studiów policealnych, liceów ogólnokształcących oraz innych liceów, a także zasadniczych szkół zawodowych. Z treści przepisów należy wnioskować, że intencją ustawodawcy było ustalenie uprawnień pod warunkiem, że absolwenci podczas pobierania nauki nie łączyli jej z zatrudnieniem, bowiem ustawa ma zastosowanie do osób poszukujących pracy. Przesłankę warunkującą tę sytuację, ustawodawca określił w charakterze samej szkoły, a nie w okolicznościach związanych z ubiegającym się o uprawnienia podmiotem. Tymczasem w praktyce powstają sytuacje nie odpowiadające literalnemu brzmieniu przepisu, ponieważ w szkole dla pracujących czasami pobierają naukę osoby niezdolne do podjęcia pracy cierpiące, na pewne kategorie schorzeń, względnie osoby niepełnosprawne (RPO/133988/93/III).

Nieprecyzyjne unormowania ustawowe stały się przyczyną tego, że przez dwa lata inwalidzi wojenni byli obciążani bezpodstawnie częściową odpłatnością za leki. Było to wynikiem niejasności w kwestii zachowania mocy uprawnień przyznanych inwalidom wojennym i wojskowym w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. Do dziś zdarzają się przypadki obciążania inwalidów wojennych opłatami i dopłatami, mimo iż MZiOS w wyniku interwencji Rzecznika zmieniło zdanie i uznało prawo inwalidów wojennych do bezpłatnych leków bez ograniczeń (nie uznało natomiast tego prawa wobec inwalidów wojskowych).

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku ustawy z dnia 21 czerwca 1991 r. o wprowadzeniu częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych, która stwierdza, że jej przepisy „nie naruszają przepisów określających uprawnienia inwalidów wojennych i wojskowych".

Uprawnienia inwalidów wojennych i wojskowych są określone głównie w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Ustawa ta stanowi m.in., że inwalidzi wojenni i wojskowi raz na 3 lata mogą otrzymać skierowanie do sanatorium niezależnie od urlopu wypoczynkowego. O bezpłatnym pobycie nie ma mowy w tej ustawie, ponieważ do czasu wejścia w życie ustawy o odpłatności, tj. do czerwca 1991 r. pobyt z sanatorium dla wszystkich osób ubezpieczonych był bezpłatny.

Na skutek braku w ustawie pozytywnego zapisu o bezpłatności, inwalidów wojennych i wojskowych obciążano kosztami wyżywienia i zakwaterowania. Interwencja RPO (RPO/120179/93/I z 15 lipca 1993 r.) spowodowała, że Minister Zdrowia i Opieki Społecznej potwierdził prawo inwalidów wojennych do bezpłatnego pobytu w sanatoriach. Poinformował też, że podjęto działania, mające na celu taką zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z 1991 r. w sprawie opłat za pobyt w sanatorium uzdrowiskowym, aby jego stosowanie nie nasuwało już wątpliwości.

4. Zaufanie obywateli do państwa; przewidywalność i stabilność prawa

Zasada zaufania do państwa oraz zasada praworządności materialnej objawiają się respektowaniem stabilności praw obywateli gwarantowanych przez ustawę i związanego z nim bezpieczeństwa tych obywateli. Ujmując rzecz w sposób minimalistyczny: **chodzi o sytuację społeczną, w której akt normatywny nie jest przyjmowany jako zgoła nieprzewidywalne zrządzenie losu**, a więc coś, czego obywatel nie mógł się spodziewać, **lecz pojawia się jako logiczny i naturalny rezultat procesów rządzenia w sensownie administrowanym państwie**.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 1/88 wskazał, że: „Ustawa pełni określone funkcje gwarancyjne, tworząc przesłanki dla realizacji wymagań państwa prawnego w zakresie obliczalności i przewidywalności prawa, pewności prawnej i ochrony podstawowych praw i wolności jednostki.

Ustawodawca – wbrew odmiennym poglądom – nie ma zupełnej swobody w zakresie regulacji materii ustawowej. Ustawodawca w demokratycznym państwie prawnym musi respektować obowiązujące standardy legislacyjne, określające m.in. dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawcy. Wprawdzie Konstytucja RP nie zawiera postanowień, które ograniczałyby parlament w jego działaniach ustawodawczych, nie oznacza to jednak, że takich granic nie ma. Wynikają one z klauzuli „demokratycznego państwa prawnego".

W demokratycznym państwie prawnym obowiązuje zasada konstytucyjności, co oznacza, że w procesie ustawodawczym rząd i parlament nie mogą naruszyć zasad określonych w Konstytucji.

Pewność prawa jest tu zasadą nadrzędną.

Zasada ta zakłada, że przyjęte rozwiązania prawne rodzące dla obywateli określone obowiązki nie mogą być nagle i bez zabezpiecze-

nia ich interesów zmienione ex post; gwarantuje to trwałość tych norm. Ex ante zasada pewności oznacza przewidywalność i obliczalność nowych uregulowań.

Truizmem będzie stwierdzenie, iż zbyt częste zmiany w obowiązującym stanie prawnym powodują fluktuację przepisów, utrudnienia w orientowaniu się, jakie w danej chwili przepisy mają w konkretnej sprawie zastosowanie, nie sprzyjają też tworzeniu się wykładni prawa. Jak podkreślał Rzecznik w jednym z wystąpień (jeszcze w początkach działania instytucji RPO, w 1988 r.: RPO/Ł/42/88) „liczne i dość częste zmiany mogą rodzić poczucie braku stabilności prawa, a w konsekwencji osłabić zaufanie do istniejącego systemu prawnego, a także do organów państwowych działających w ramach tego systemu".

Nawet jeżeli przyjmie się, że intensywne zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w ostatnim czasie w Polsce siłą rzeczy obniżyć muszą próg wymagań co do stabilności prawa – **liczba nowelizacji istotnych aktów prawnych w bardzo krótkich odstępach czasu nasuwać musi poważne zastrzeżenia**.

W niektórych przypadkach już nowo wydane ustawy ulegają licznym po sobie następującym nowelizacjom np. uchwalona w dniu 8 marca 1990 r. ustawa o samorządzie terytorialnym uległa dotąd nowelizacji dziewięć razy. Zaobserwować można również przypadki, gdy po ogłoszeniu przez ministra obwieszczenia o jednolitym tekście znowelizowanych już uprzednio kilka razy przepisów danej ustawy, dochodzi w niedługim czasie do dalszych zmian. Na przykład ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, której tekst jednolity został ogłoszony w dniu 10 kwietnia 1991 r. uległa następnie dalszym trzem zmianom w dniu 4 października 1991 r., 19 października 1991 r., 28 kwietnia 1993 r.

W ocenie RPO szereg aktów prawnych, w tym ustawy określające podstawowe warunki egzystencji milionów obywateli RP, zasadę pewności prawa narusza.

Ustawą z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent wprowadzone zostały w systemie zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin oraz w szeregu systemach szczególnych emerytalno–rentowych, nowe zasady ustalania uprawnień do emerytur i rent. Wiązało się to z dużym nakładem wysiłku organizacyjnego i kosztów natury finansowej organów rentowych w skali całego kraju, jak również – ze wzbudzającą niejednokrotnie liczne kontrowersje koniecznością przestawienia się podmiotów uprawnionych do świadczeń, dla których świadczenia te stanowią główne źródło utrzymania.

Ustawodawca jednak – jakby nie doceniając wagi i zakresu dokonanych zmian prawno–strukturalnych – w art. 47 ustawy zamieścił postanowienie stwierdzające, że ustawa traci moc z dniem 31 grudnia 1993 r.

Wypowiadając się na temat tego kontrowersyjnego zapisu Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) stwierdził, iż przepis ten jest niezgodny z art. 1 Konstytucji RP. Nadto Trybunał orzekł niezgodność z Konstytucją także art. 21 ust. 4 ustawy w zakresie odnoszącym się do wzrostu emerytury lub renty, bądź dodatku do emerytury lub renty z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach albo w szczególnym charakterze i art. 26 ustawy w zakresie odnoszącym się do warunków nabycia prawa do świadczeń przez osoby, które spełniły warunki do ich nabycia przed dniem wejścia w życie ustawy.

Ustawą z dnia 2 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw skreślony został art. 47 ustawy o rewaloryzacji, tym samym przedłużona została żywotność tej ustawy na czas nieokreślony, co zapobiegło poważnym komplikacjom grożącym systemowi prawnemu.

Ta sama ustawa z dnia 17 października 1991 r. dokonała zmian w dotychczasowych warunkach nabywania prawa do świadczeń emerytalno–rentowych w sposób zdecydowanie pogarszający stronę socjalną ubezpieczenia społecznego w stosunku do znacznej liczby świadczeniobiorców, głównie poprzez wprowadzenie nowych zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń i wskaźników wysokości wymiaru świadczeń a zwłaszcza poprzez ograniczenie górnego ich pułapu, jako nie przekraczającego 250%, będącego maksymalnym współczynnikiem wymiaru podstawy obliczenia w stosunku do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, a nie do kwoty faktycznie uzyskanego wynagrodzenia w wybranym okresie. Rozwiązanie to wpłynęło tym samym 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". Ujemne skutki rewaloryzacji dotknęły również osoby najbiedniejsze, w związku z zapisem, że dotychczasowe świadczenie nie może być obniżone, gdy kwota świadczenia nie przekraczała jedynie 800.000 zł.

Istotne jest przy tym, że ustawa zasięgiem swym objęła nie tylko ustawę z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, lecz także szczególne systemy pracownicze oraz inne pozapracownicze systemy emerytalno–rentowe, wymienione w art. 1 tejże ustawy z dnia 17 października 1991 r.

Ustawa ta 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 pewne kwoty, nastąpiło to z naruszeniem ich praw nabytych przed wejściem w życie ustawy.

Wbrew tytułowi, ustawa z dnia 17 października 1991 r. wprowadziła „dewaloryzację" świadczeń znacznej grupy świadczeniobiorców, czego dowodem są m.in. napływające do RPO liczne skargi w tej materii. Wejście w życie ustawy nastąpiło **wbrew przyjętej w procesie legislacyjnym zasadzie przyjmowania szczególnie regulacji prawnych niekorzystnych dla obywateli poprzez ich wprowadzenie w życie drogą stopniowych zmian**. Nie przestrzegając tej reguły, odpowiadającej kryterium zaufania do prawa i sprawiedliwości społecznej w ustawie nie przewidziano przepisów przejściowych, uwzględniających pewien okres dostosowawczy.

Ewidentnym przykładem negatywnego odczucia obywateli, u podstaw którego legł brak zaufania do stabilności prawa, są m.in. liczne napływające skargi osób objętych ustawą z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin.

Zaopatrzeniu emerytalnemu na podstawie tej ustawy podlegają: 1/ osoby wykonujące jako twórcy zawód wolny oraz 2/ osoby wykonujące zawód twórcy w oparciu o umowę o pracę i z tego tytułu podlegający ubezpieczeniu społecznemu pracowników i ich rodzin (lub podlegający innemu ubezpieczeniu). Podstawę wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych twórcy objętego przepisami systemu emerytalnego twórców stanowiło wynagrodzenie z tytułu pracy oraz przychód z działalności twórczej, od którego opłacano składki, z tym jednak, że prawo do pobierania – na zasadach ogólnych – przysługiwało tylko do jednego świadczenia, wyższego lub wybranego przez osobę zainteresowaną. Z dniem 1 stycznia 1990 r. wprowadzono zasadę deklarowania podstawy wymiaru składek, z jednoczesnym zakreśleniem jej dolnej granicy, nie niższej od 60% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału określonego w przepisach dla celów emerytalnych.

Konsekwencją umożliwienia twórcom swobodnego deklarowania podstawy wymiaru składek ponad określone minimum była sytuacja,

w której twórcy zamierzający przejść na emeryturę w ich mniemaniu ustaloną w godziwej wysokości, deklarowali znaczne kwoty składkowe. Tymczasem ustawą z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzono nowe uregulowanie sposobu obliczenia podstawy wymiaru emerytur i rent, jak też ich wysokości. W rezultacie uległy one wydatnemu obniżeniu, nie pozostając w żadnej realnie możliwej do zaakceptowania przez twórców proporcji do wniesionych opłat składkowych przekraczających obowiązujące dotychczas ustawowe minimum składkowe. Uzasadnione z tej przyczyny poczucie pokrzywdzenia ze strony twórców wywołane zostało niewątpliwie zbyt drastyczną formą wprowadzenia w życie powołanej ustawy, nie przewidującej przepisów przejściowych, rekompensujących w jakiś sposób nadpłacone kwoty składek, co odpowiadałoby wymaganiom państwa prawnego.

Zasada pewności prawa oznacza także **zakaz wydawania aktów prawnych działających z mocą wsteczną**. Większość aktów prawa daninowego jest obarczona taką wadą (nie pomagają tu wystąpienia do Ministra Finansów odpowiedzialnego za taką legislację).

Z punktu widzenia obywatela zasada zaufania oznacza prawną ochronę zaufania. Np. ustawa z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania została ogłoszona w dniu 16 kwietnia 1993 r., a jej postanowieniom została nadana klauzula obowiązywania z mocą od 1 stycznia 1993 r. a więc trzy miesiące wstecz. Jest to wbrew wszelkim regułom legislacyjnym.

Zasada zaufania w prawie podatkowym była zarówno w poprzednich latach jak i w 1993 r. wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Jak słusznie przyjął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 26 września 1989 r. (K. 3/89) zasada pewności (stabilności) podatku ma wyraźny związek z zasadą zaufania obywateli do organów władzy i administracji . W prawie podatkowym, wyrazem realizacji zasady zaufania jest takie jego stanowienie, aby podmiotom, które mają być obciążone świadczeniami podatkowymi czy innymi daninami np. cłem, dać odpowiedni czas i możliwości do rozporządzenia swoimi interesami. Chodzi w szczególności o to, aby stworzyć płatnikowi rzeczywiste możliwości planowania gospodarczego, którego realność uzależniona jest w znacznej mierze od właściwych warunków planowania podatkowego, planowania wysokości podatku i terminów jego płatności. Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika wyraźnie zasada zakazu wstecznego działania prawa podatkowego.

W prawie podatkowym, gdzie interes publiczny wysuwany jest na plan pierwszy, a elementy władczości występują zarówno w płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i proceduralnej, gwarancje prawne ochrony interesu jednostki nabierają szczególnego znaczenia zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Generalną normą stwarzającą podstawę tych gwarancji jest norma zawarta w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

W orzeczeniu K. 14/91 w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny ponownie wskazał, że zasada państwa prawnego zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do państwa. Trybunał Konstytucyjny w powołanym orzeczeniu wywiódł, że **w państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania i nie powinno ono służyć urzeczywistnieniu celów politycznych czy gospodarczych w sposób, który może zdeprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację**. Posługiwanie się prawem jako instrumentem realizacji celów gospodarczych, w tym w sytuacjach trudności gospodarczych, wymaga zawsze przestrzegania obowiązujących konstytucyjnych zasad tworzenia prawa.

Zasady, o których mowa, Trybunał Konstytucyjny przedstawił w orzeczeniu K. 9/92, wskazując m.in., że „Parlament jako organ polityczny ma – pod warunkiem działania w ramach Konstytucji i dochowania umów międzynarodowych wiążących państwo – w zasadzie pełną swobodę kształtowania zakresu i wysokości danin publicznych. Jednakże w prawie regulującym daniny publiczne ważne znaczenie posiada pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego. **Pewność prawa oznacza** nie tyle trwałą stabilność przepisów prawnych, która w tej dziedzinie w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co **możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli**. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego. Pewność przepisów prawa w zakresie danin publicznych ma ścisły związek z prowadzeniem działalności gospodarczej lub aktywności zawodowej podmiotów, które obowiązane są do płacenia tych danin. Podmiotom obowiązanym do ich płacenia zapewnia możliwość odpowiedniego planowania swojej działalności w ten sposób pewność prawa sprzyjać może rozwojowi gospodarczemu i aktywności zawodowej społeczeństwa w ogóle".

Mimo tych orzeczeń ustawodawstwo daninowe z 1993 r. cechowały takie same wady.

Również w prawie mieszkaniowym w minionym roku wydany został akt prawny, który w ocenie RPO narusza rażąco zasadę pewności prawa. Było to rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 27 kwietnia 1993 r. w sprawie zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych w 1993 r. Skargi otrzymywane przez RPO zawierają zarzuty przewlekłości w wydawaniu przepisów i działania prawa wstecz oraz wnioski o wystąpienie Rzecznika w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. W skargach tych podnoszono także, że **normy prawne, szczególnie regulujące odmiennie niż dotychczas prawa i obowiązki adresatów tych norm, nie mogą „zaskakiwać" podmiotów, których dotyczą**.

Zarządy zainteresowanych spółdzielni mieszkaniowych (RPO/127411/93/V) podkreślały, że rozporządzenie wprowadzające istotne zmiany w zakresie finansowania spółdzielni z mocy ustawy nie było poprzedzone żadną sygnalizacją planowanych zmian. Spółdzielcy mieli zatem prawo oczekiwać, że interesujące ich kwestie finansowe będą rozwiązywane według zasad obowiązujących w 1992 r. (a więc na dotychczasowych warunkach).

Przy wprowadzonym kwestionowanym rozporządzeniem rozwiązaniu prawnym nakłady na remonty instalacji c.o. i c.w. będą musiały być w pełni pokryte z funduszów członków, co w praktyce spowoduje wstrzymanie już rozpoczętych robót i konieczność dodatkowych obciążeń finansowych członków, w istotnych kwotach i to bez wcześniejszego uprzedzenia.

Rzecznik wbrew oczekiwaniom zainteresowanych nie wystąpił do Trybunału wyjaśniając, że sprawa ma charakter wyjątkowy z uwagi na specyfikę prawną samej ustawy budżetowej, której bezpośrednio dotyczy. Jest bowiem oczywiste, że wspomniane rozporządzenie działa wstecz i wynika to bezpośrednio z treści § 5 rozporządzenia. Trzeba jednak wskazać, że jest ono aktem wykonawczym do ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r., która również działa z mocą wsteczną. Zaś zasadzie działania ustawy budżetowej wstecz nie można zarzucić niekonstytucyjności, skoro taką możliwość dopuszcza art. 21 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Stanowi on, że Rada Ministrów jest obowiązana przedłożyć Sej-

mowi projekt ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku.

Mimo jednak, iż – jak wskazano – brak jest podstaw do sformułowania zarzutu niezgodności omawianego aktu prawnego z Konstytucją, nie oznacza to, że podnoszony w listach problem nie istnieje, bądź że zarzuty skarżących są niezasadne.

Jednym z elementów realizacji zasady zaufania obywateli do państwa jest **dotrzymywanie obietnic zawartych w aktach prawnych**.

Rzecznik w swej praktyce styka się z różnymi rodzajami działań organów państwa, uniemożliwiającymi zrealizowanie obietnicy zawartej w prawie. Pół wieku mija od czasu, gdy w ustawach nacjonalizacyjnych określono prawo właścicieli przejętych nieruchomości do odszkodowania – do dziś nie zostały wydane regulacje ustawowe rozwiązujące ten problem. Co więcej – w odniesieniu do np. „gruntów warszawskich" ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. po 40 latach uchyliła niezrealizowaną obietnicę odszkodowań zawartą w dekrecie z dnia 26 października 1945 r., a w odniesieniu do ekwiwalentów za „mienie zabużańskie" komunalizacja mienia Skarbu Państwa w 1991 r. praktycznie wyłączyła (i tak już ograniczone) możliwości realizacji prawa do otrzymania tego ekwiwalentu. Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych uniemożliwiają często realizację obietnic zawartych w ustawie. Rażącym przykładem może tu być regulacja ochrony przeciwpożarowej lub kwestia zatrudnienia i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W tym ostatnim przypadku dodatkowo wystąpił brak działań o charakterze organizatorskim, umożliwiających uprawnionym skorzystanie z obietnic zawartych w ustawie z dnia 9 maja 1991 r. Czasami niewydanie przepisów proceduralnych bądź stworzenie bardzo skomplikowanej uciążliwej procedury uniemożliwia lub w znacznym stopniu ogranicza skorzystanie z obietnic przewidzianych w przepisach prawa materialnego. Z sytuacjami takimi RPO miał do czynienia np. przy uzyskiwaniu statusu repatrianta dla celów ubezpieczeń społecznych oraz przy realizacji rządowego programu pomocy finansowej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie. Niewątpliwie drastycznym przykładem niedotrzymywania wcześniej złożonych przyrzeczeń są wszelkiego rodzaju „zawieszenia" lub ograniczenia działania mechanizmów waloryzujących różnego rodzaju świadczenia ze względu na „stan wyższej konieczności gospodarczej", „trudności budżetowe" itp. Z sytuacjami tego typu RPO zetknął się m.in. przy mechaniźmie waloryzacji rent i emerytur, „zamrożeniu"

progów podatkowych, „zamrożeniu" wynagrodzeń walutowych pracowników służb dyplomatyczno-konsularnych.

Nie leży w kompetencjach RPO rozstrzyganie, czy w sytuacjach drastycznych rozbieżności między uprawnieniami zawartymi (przyrzeczonymi) w akcie prawnym, a rzeczywistą możliwością ich realizacji w praktyce należy dostosować praktykę do prawa, czy prawo do praktyki. Niewątpliwe natomiast jest, iż istnienie takich rozbieżności podważa zaufanie obywateli do organów państwa i tworzonego przez nie prawa, co budzi uzasadniony niepokój Rzecznika.

Waga, jaką dla realizacji naczelnej normy konstytucyjnej, mówiącej iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej, ma przestrzeganie zasady pewności prawa (jego przewidywalności i stabilności) jest, w ocenie RPO, nie do przecenienia. Z tych względów Rzecznik tak wnikliwie bada sposoby zmian prawa, przejrzystość unormowania, dostępność dla obywateli intencji i zamierzeń ustawodawcy a i samych regulacji (właściwy sposób publikowania prawa), przestrzeganie zakazu retroakcji i retrospekcji, a także dotrzymywanie obietnic wyrażonych w prawie.

Przedstawione przykłady wskazują, do jak istotnych ograniczeń praw obywatelskich prowadzą naruszenia zasady pewności prawa w procesie jego tworzenia. W efekcie uszczerbku doznaje zasada zaufania obywateli do państwa. Ciągle aktualny pozostaje więc jeden z wcześniejszych postulatów Rzecznika: „obywatele powinni być w stanie przewidzieć podejmowane wobec nich ingerencje i móc wcześniej się do nich przygotować. Powinni mieć zaufanie, że działanie zgodne z dotychczasowym prawem i wszystkie związane z nim następstwa będą uznane przez porządek prawny. Dla obywatela pewność prawa oznacza przede wszystkim ochronę zaufania".

IV. PRZESTRZEGANIE PRAW OBYWATELSKICH – ZASADNICZE KIERUNKI DZIAŁAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH NA RZECZ PRAWIDŁOWEGO STOSOWANIA PRAWA

1. Poszanowanie podstawowych praw obywatelskich i wolności politycznych

A. Prawo do równego traktowania

W porównaniu do sytuacji, jaka miała miejsce w ubiegłych latach, kiedy wynikiem kolejnych weryfikacji i lustracji była ogromna liczba skarg kierowanych do RPO z zarzutami dyskryminacji na tle poglądów i działalności politycznej czy przekonań religijnych – **przestrzeganie zasady równości w tym zakresie uległo, w ocenie RPO, znacznej poprawie**.

Należy jednak podkreślić, że dotyczy to dyskryminacji ze względów politycznych.

W minionym roku, w ocenie RPO, **pogłębiły się natomiast naruszenia zasady równości ze względu na płeć, wiek i inne okoliczności kształtujące sytuację faktyczno-prawną obywateli** (np. stan zdrowia, sytuacja rodzinna, posiadanie stałego zameldowania). Zjawiska te miały miejsce w związku z utrwalaniem się „trudnego" rynku pracy, dostępem do zatrudnienia, regresem świadczeń emerytalno-rentowych i socjalnych, wzrostem obciążeń podatkowych i kredytowych. Poważna część wystąpień generalnych RPO, w tym wniosków do Trybunału Konstytucyjnego i pytań prawnych do Sądu Najwyższego, u podstaw swej argumentacji miała naruszenie zasady równości, a tym samym sprawiedliwości społecznej. W sprawozdaniu sprawy te omówione zostały przedmiotowo, w następnych punktach.

Dopiero w minionym roku udało się pozytywnie załatwić niektóre sprawy, w których naruszenia zasady równości i dyskryminacja na tle światopoglądowym miały miejsce wiele lat wcześniej.

Przykładem może być sprawa RPO/121264/93/I, w której zainteresowany zwrócił się już w 1989 r. do Rzecznika z prośbą o pomoc. W dniu 12 grudnia 1974 r. został zwolniony ze służby w organach MO na podstawie art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r., o służbie funkcjonariuszy MO – z uwagi na przekonania polityczne i religijne oraz fakt zawarcia wyznaniowego związku małżeńskiego. 4 maja 1990 r. zgłosił w WUSW w P. gotowość ponownego podjęcia pracy, korzystając z możliwości jaka zaistniała po wprowadzeniu w życie przepisów ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne. 1 kwietnia 1991 r. ponownie został przyjęty do służby w Policji na ogólnie obowiązujących zasadach, bowiem resort uznał fakt zwolnienia go za nieetyczny i szkodliwy w nowych warunkach społecznych i ustrojowych. Piszący nie poczuł się tym usatysfakcjonowany uważając, iż powinno mu się zaliczyć okres pozostawania poza służbą do czasu pracy w resorcie, przy czym zgłaszał także roszczenia natury materialnej, traktując je jako rekompensatę.

Z uwagi na humanitarny aspekt sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę, występując do Dyrektora Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych w celu rozważenia możliwości wyjścia naprzeciw oczekiwaniom skarżącego się. Pismem z dnia 13 listopada 1993 r. Dyrektor Gabinetu Ministra poinformował Rzecznika o pozytywnym załatwieniu sprawy, a mianowicie zaliczeniu okresu pozostawania poza resortem po zwolnieniu z b. MO do wysługi lat przy ustalaniu wzrostu uposażenia policjantów i do celów emerytalnych oraz mianowaniu wymienionego na stopień st. sierżanta Policji z mocą od dnia 1.04.1993 r.

Ze względu na niebezpieczeństwo dyskryminacji światopoglądowej Rzecznik podjął sprawę RPO/135133/93/I. W sprawie tej Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego przekazał Rzecznikowi protest, skierowany do Ministra Edukacji Narodowej, przeciwko przeprowadzaniu w szkołach całego kraju przez Instytut Badań Edukacyjnych na zlecenie Ministra Edukacji Narodowej ankiety, która zdaniem Z.N.P. godzi w wolności obywatelskie oraz godność zawodową nauczycieli.

RPO po zapoznaniu się z ankietą podzielił pogląd Zarządu Głównego ZNP. W zawartych w niej pytaniach, których słuszną intencją było

określenie przyszłego statusu zawodowego nauczyciela, znalazły się takie, które miały wyraźne zabarwienie polityczne, ingerując w sferę swobód obywatelskich zawierały sugestie łączenia zawodu nauczyciela z określoną postawą ideowo–polityczną, a nadto zmierzały do ukształtowania wśród nauczycieli dyskryminującego systemu wartościowania kolegów według kryteriów przynależności partyjnej.

RPO przekazując swoje zastrzeżenia Ministrowi Edukacji Narodowej wyraził pogląd, że wyniki tak zredagowanej ankiety mogłyby posłużyć za podstawę wysoce niepożądanej, politycznej oceny środowiska nauczycielskiego, a w rezultacie prowadzić do dyskryminacji części kadry nauczycielskiej. Zdaniem RPO byłoby pożądane, aby ankieta została poddana weryfikacji w kierunku jej odpolitycznienia i anulowania tych pytań oraz odpowiedzi, które wkraczają w sferę swobód i wolności oraz równouprawnienia obywateli.

W odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej zapewnił Rzecznika Praw Obywatelskich, że wyniki sondażu anonimowego w zakresie preferencji politycznych nauczycieli nie będą wykorzystywane do żadnych działań, co do których mogłoby zajść domniemanie jakiejkolwiek dyskryminacji nauczycieli w zależności od ich poglądów politycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich interesował się **realizacją praw mniejszości narodowych i religijnych** i w przypadkach stwierdzenia naruszenia tych praw występował do odpowiednich władz. Interesując się tą problematyką spotkał się osobiście 4 lipca 1993 r. w Warszawie z przedstawicielami mniejszości narodowych i religijnych oraz Komitetu Helsińskiego.

Rzecznik w szczególności podejmował następujące sprawy:

Prawa do nauczania języka słowackiego w pełnym wymiarze w oddziale przyszkolnym – roku zerowym, przy Szkole Podstawowej Nr 2 ze Słowackim Językiem Nauczania w Nowej Białej (RPO/128865/93/I). Jak wynikało ze skargi Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Czechów i Słowaków w Polsce, Wójt Gminy w Nowym Targu ograniczył zajęcia z języka słowackiego do 1/2 etatu, uzasadniając to brakiem funduszy, przy czym stanowisko to nie zostało wyrażone w formalnej decyzji, co uniemożliwiało zainteresowanym jego zaskarżenie. W wyniku wystąpienia RPO do Kuratora Oświaty w Nowym Sączu oraz Wojewody Nowosądeckiego Rzecznik uzyskał informacje, że poczynając od 13 lutego 1994 r. tj. od początku II półrocza, zajęcia w klasie zerowej z języka słowackiego będą prowadzone w pełnym wymiarze godzin.

Oświadczeń woli w sprawie chęci nauczania języka ojczystego (RPO/128987/93/I). W sprawie tej zwrócił się do Rzecznika Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce prosząc o wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskiem o nowelizację rozporządzenia z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie tożsamości narodowej. Wniosek sprowadzał się do propozycji takiej nowelizacji rozporządzenia, aby zainteresowani rodzice mogli składać wnioski nie tylko, jak to przewidziano w obowiązującym prawie, przed dyrektorem osobiście, lecz także alternatywnie poprzez struktury organizacyjne mniejszości.

Sprawa ta była także podnoszona przez posła Mniejszości Niemieckiej Erharda Bastka w czasie dyskusji nad ubiegłorocznym sprawozdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w Sejmie. Poseł Bastek, czyniąc porównanie do zakwestionowanego przez RPO obowiązku składania oświadczeń o rezygnacji z nauki religii w szkołach publicznych, stwierdził, iż obowiązek skladania pisemnych wniosków przez rodziców chcących posyłać swoje dzieci na naukę języka niemieckiego, należałoby na podstawie podobnych przesłanek prawnych uznać za niekonstytucyjny. Poseł nie zwrócił jednak uwagi, iż Rzecznik nie kwestionował legalności oświadczeń o chęci pobierania nauki religii, lecz wymaganie oświadczeń o „świadomej rezygnacji z nauczania religii" jako naruszającej prawo do milczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich po uzyskaniu stanowiska w sprawie MInisterstwa Edukacji Narodowej, które podkreśliło zgodność uregulowania sprawy z ratyfikowanymi przez Polskę aktami prawa międzynarodowego, w szczególności Konwencją o Prawach Dziecka, odmówił podjęcia sprawy nie dopatrując się niekonstytucyjności rozporządzenia MEN. Podkreślić trzeba, że unormowania zawarte w Konwencji o Prawach Dziecka mają na celu zapobieganie i eliminowanie ingerencji z zewnątrz w suwerenne decyzje dzieci i ich rodziców w sferze wyboru form kształcenia.

Sprawę użytkowania świątyń, które w II Rzeczypospolitej były własnością Kościoła Grecko-Katolickiego, a w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego znajdowały się w posiadaniu tego kościoła (RPO/119144/93/IV), skierował do Rzecznika Biskup Przemyski i Sanocki Obrządku Bizantyjsko-Ukraińskiego. Sugerował wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o powszechnie obowiązującą wykładnię art. 49 ust. 2 powołanej ustawy w celu umożliwienia, do

czasu wydania odrębnej ustawy, współużytkowania świątyń przez oba wyznania. RPO nie podzielił wniosku o możliwości wykładni, wobec tego, że przepis ustawy sformułowany jest w sposób jednoznaczny. Wystąpił jednak do szefa URM z wnioskiem o rozważenie nowelizacji powołanego przepisu w tym duchu, aby do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy odrębną ustawą zapewnić praktycznie możliwość współużytkowania świątyń. URM – Biuro do Spraw Wyznań zapewniło Rzecznika, że będzie podejmowało starania dla zażegnania podkarpackiego konfliktu.

Rzecznik Praw Obywatelskich interesował się także problemami mniejszości w czasie swej wizyty na terenie województwa białostockiego w dniu 27 stycznia 1994 r. i stwierdził, iż nie ma na tym terenie problemu równouprawnienia mniejszości narodowych w dostępie do edukacji. Świadczy o tym istnienie 42 szkół podstawowych i 2 liceów ogólnokształcących z równoległym językiem białoruskim jako wykładowym oraz szkół z językiem ukraińskim – zależnie od miejscowych potrzeb – co powoduje brak konfliktów na tle etnicznym. Rzecznik stwierdził też równouprawnienie wszystkich wyznań, w tym również islamskiego, w nauczaniu religii w szkole.

Wizyta pracowników Wydziału ds. Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych w Jednostce Wojskowej w Hajnówce w dniu 26 stycznia 1994 r. wykazała, że żołnierze mają możliwość korzystania z posług religijnych w zróżnicowanych warunkach – działalność duszpasterską wśród żołnierzy wyznania rzymsko-katolickiego prowadzi kapelan duszpasterskiej „cywilnej" parafii na zewnątrz. W działalności służbowej, w tym planowanych urlopów żołnierzy, bierze się pod uwagę różnice terminów ważnych świąt kościelnych.

Przykładem dyskryminacji w istocie na tle politycznym (połączonej zresztą z przyjęciem zasady odpowiedzialności zbiorowej) jest sformułowanie pewnych przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Wywołało ono sprzeciwy określonych kategorii osób dotkniętych zbyt represyjnym charakterem regulacji prawnych. Dotyczyły one zapisu zawartego w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy, pozbawiającego uprawnień kombatanckich osoby, które były zatrudnione po 1956 r. w jednostkach podległych MSW.

Kwestię zakresu podmiotowego i przedmiotowego tego określenia wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 7 maja 1992 r. (II UZP 7/91) przyjmując, że określenie to oznacza wszyst-

kie jednostki organizacyjne resortu bezpieczeństwa publicznego, które z formalno-prawnego punktu widzenia były określane jako służby bezpieczeństwa publicznego. Określenie zaś „osoba zatrudniona" oznacza również osoby zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa publicznego w ramach stosunku pracy.

Stanowisko Sądu Najwyższego ukształtowane zostało na tle wysoce uogólnionego sformułowania omawianego przepisu, obejmującego swym zakresem właściwie całą strukturę podmiotową i przedmiotową aparatu bezpieczeństwa publicznego.

Nie w każdym jednak przypadku ustawodawca dla określenia uprawnień kombatanckich przyjął tego rodzaju kryterium ocenne, czego dowodzi zapis (zawarty w art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b ustawy) odnoszący się do organów prokuratury i prokuratury wojskowej, do sądownictwa powszechnego lub wojskowego oraz do służby więziennej. W tym przepisie ustawodawca bowiem jako przesłanki pozbawiające prawa do świadczeń wyeksponował okoliczności szczególne (w postaci zatrudnienia lub pełnienia funkcji w jednostkach organizacyjnych lub na stanowiskach „związanych ze stosowaniem represji wobec osób podejrzanych lub skazanych za działalność podjętą na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej").

Porównanie treści obu wspomnianych przepisów wykazuje zbyt szeroki zakres obciążenia winą za stosowanie represji osób zatrudnionych w aparacie bezpieczeństwa publicznego, pomimo tego, że wachlarz kategorii stanowisk oraz jednostek organizacyjnych w tym resorcie był zróżnicowany (pracownicy służby zdrowia, sprzątaczki, maszynistki itp.) w analogicznym stopniu, jak w służbie więziennej lub w prokuraturach, czy też w sądownictwie.

Zbyt szeroko ujęte kryterium oceny uprawnień kombatanckich w stosunku do osób, o których mowa w pierwszym z wymienionych przepisów (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy), pozbawiające uprawnień także osoby, które pełniły funkcje w jednostkach organizacyjnych lub na stanowiskach nie związanych ze stosowaniem represji, w porównaniu z zapisem zawartym w drugim z wymienionych przepisów (art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. b ustawy), przewidującym takie kryteria oceny w stosunku do osób zatrudnionych w organach prokuratury i prokuratury wojskowej, w sądownictwie powszechnym lub wojskowym oraz w służbie więziennej – narusza art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, przewidujący zasadę równości wobec prawa wszystkich obywateli RP, a także art. 1 zobowiązujący do takiego stanowienia prawa, aby nie naruszało ono zasady sprawiedli-

wości, ani też zasady równości, jako podstawowych praw konstytucyjnych obywateli.

Należy zaznaczyć, że pozbawienie przez ustawodawcę zindywidualizowanej formy odpowiedzialności osób zatrudnionych w jednostkach podległych MSW za stosowanie represji i jednocześnie objęcie odpowiedzialnością osób, których działalność – pomimo podległości MSW – nie wiązała się ze stosowaniem represji, stanowi naruszenie także art. 7 Karty Narodów Zjednoczonych, przewidującego równość wobec prawa wszystkich obywateli i jednakową ochronę prawną przed jakąkolwiek dyskryminacją.

W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił (w dniu 18 września 1993 r.) do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach z art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Interesująca sprawa, w której RPO dopatrywał się krzywdzącego naruszenia zasdy równości, powstała na tle wykładni art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach. Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych stosujac ten przepis odmawia ustalenia statusu kombatanta osobom, które pełniły służbę w formacjach Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie, nie biorąc jednak czynnego udziału w walkach frontowych.

W praktyce dotyczy to Polaków zamieszkałych w czasie II wojny światowej zwłaszcza na terenach zachodnich i północnych Polski, którzy w obawie przed restrykcjami okupacyjnych władz niemieckich zmuszeni byli podjąć służbę w armii niemieckiej. W miarę jak zmieniały się układy jednostek operacyjnych na froncie, dezerterowali oni z armii niemieckiej i przechodzili na stronę aliantów, zgłaszając się do służby w polskich jednostkach wojskowych.

Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 2 uprawnienia określone w ustawie nie przysługują osobie, która przymusowo pełniła służbę w armii niemieckiej, jeżeli potem do końca wojny nie brała udziału w walce o niepodległość Polski.

Zdaniem RPO, które przedstawił w wystąpieniu do Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych (RPO/134404/93/III z 4 listopada 1993 r.), „ani intencje ustawodawcy, ani też praktycznie realizowany „udział w walce o niepodległość Polski" (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy), nie upoważniają do wykładania w sposób zawężający działalności osób, które przeszły z armii niemieckiej przed zakończeniem II wojny światowej na stronę aliantów i następnie zgłosiły się do służ-

by w „Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie" – tylko do udziału „w walkach na froncie". Takie rozumienie kwestionowanego przepisu wprowadza niepotrzebnie krzywdzącą nierówność w ocenie przesłanek decydujących o uprawnieniach kombatanckich pomiędzy tymi podmiotami, a osobami pochodzącymi z innych nie polskich formacji wojskowych (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy), które przechodziły analogiczne koleje losu, w jednakowym stopniu dążąc do wywalczenia suwerenności i niepodległości Polski".

Niestety Kierownik Urzędu ds. Kombatantów nie podzielił poglądu RPO prezentując stanowisko, iż „ustawodawca celowo w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy postawił warunek „udziału w walce o niepodległość Polski...", wprowadzając tym samym zaostrzone kryterium w odniesieniu do osób, które przymusowo pełniły służbę w armii niemieckiej".

Z opiniami o naruszeniu zasady równości na tle światopoglądowym Rzecznik zetknął się w ostatnich miesiącach w listach i apelach kierowanych do niego w związku z Konkordatem między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską podpisanym w dniu 6 października 1993 r.

Autorzy wystąpień (osoby prywatne i organy stowarzyszeń) wyrażali wątpliwości w sprawie zgodności konkordatu z Konstytucją przez dyskryminacyjne traktowanie niewierzących i przedstawicieli wyznań niekatolickich oraz złamanie zasady rozdziału kościoła od państwa (np. RPO/138605/93/I, RPO/139579/93/I – stanowisko Stowarzyszenia na Rzecz Państwa Neutralnego Światopoglądowo "Neutrum", RPO/136307/93/I – stanowisko Zarządu Wojewódzkiego Towarzystwa Kultury Świeckiej).

Odpowiadając na te żądania Rzecznik podkreślał, że analiza podnoszonych problemów powinna znaleźć swe miejsce w debacie sejmowej nad ratyfikacją konkordatu. Wynikiem tej debaty będzie ostateczna decyzja najwyższego organu prawodawczego w kwestii inkorporowania konkordatu do polskiego systemu prawnego. Wszelkie działania RPO przed podjęciem przez Sejm tej decyzji należałoby uznać w zasadzie za przedwczesne, albowiem umowy międzynarodowe w aktualnym stanie prawnym nie podlegają zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego. Kontroli Trybunału mogą być poddane ustawy wydane w wyniku ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeśli ich treść okaże się niezgodna z Konstytucją.

B. Niezawisłość sędziów i niezawisłość sądów

Problem naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez nowelizację Prawa o ustroju sądów powszechnych dokonaną ustawą z dnia 15 maja 1993 r. sygnalizowany był w III części sprawozdania (punkt 3.A.b.).

W tym miejscu wskazać należy, iż RPO w nowelizacji tej dopatrzył się zarówno naruszenia niezawisłości sędziowskiej, jak też niezawisłości sądów jako trzeciej władzy oddzielonej od władzy ustawodawczej i wykonawczej. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 2 sierpnia 1993 r. (RPO/127988/93/I) Rzecznik zakwestionował jako niekonstytucyjne przepisy art.art. 59^1, 29^1, 30, 41^2 i 52^1, ustawy zarzucając tej nowelizacji naruszenie art. 1 i art. 42 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz art. 60 i art. 62 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przepisem art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Główny zarzut wniosku dotyczył wprowadzonego art. 59^1 szczególnego, poza postępowaniem dyscyplinarnym, odwołania sędziego za „sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej", przy czym jako podstawę tego szczególnego, pozadyscyplinarnego postępowania nowela uznała „czyny i okoliczności od początku zajmowania stanowiska sędziego", a więc z przekreśleniem zasady przedawnienia, która nie dotyczy jedynie zbrodni ludobójstwa. Decyzja o odwołaniu sędziego pozostawiona została w ostatniej instancji do decyzji władzy wykonawczej, co zdaniem Rzecznika naruszyło także zasadę trójpodziału władzy zawartą w art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Za poważne naruszenie zasady niezawisłości sądów Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w prawo powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych (bez zgody Krajowej Rady Sądownictwa) z jednoczesnym pozbawieniem tego prawa zgromadzeń ogólnych i kolegiów sądów (art. 29 i 30).

Orzekając w tej sprawie w dniu 9 listopada 1993 r. (K. 11/93) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność art. 59^1, art. 29^1 § 1, § 2 i § 3 oraz art. 30 § 1 i § 2, wskazując na kolizje z art. 62 w powiązaniu z art. 60 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych oraz na sprzeczność z art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

TK nie dopatrzył się natomiast niekonstytucyjności art. 41^2 i art. 52^1.

C. Wolność sumienia i wyznania

RPO wniósł 19 sierpnia 1992 r. wniosek do TK (RPO/98656/I/92) kwestionujący rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych. Wniosek nie podważał 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 zarzucał naruszenie art.art. 1, 3, 67 ust. 2 oraz 82 ust. 2 Konstytucji.

Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r. (U. 12/92) uznało zasadność trzech zarzutów RPO. TK stwierdził w szczególności: „Przepis § 3 ust. 3 cytowanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 12 ust. 2 przytoczonej ustawy o systemie oświaty i tym samym z art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Norma zawarta w trzecim zdaniu § 5 ust. 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej stanowiąca, iż cofnięcie skierowania oznacza równocześnie wypowiedzenie (zmianę) stosunku pracy w zakresie nauczania religii – jest niezgodna z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, z art. 32 § 1 i art. 42 Kodeksu pracy oraz z art. 39 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy o systemie oświaty i tym samym z art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Przepis § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy nauczania religii lub etyki poza szkołami publicznymi jest niezgodny z art. 12 ust. 2 cytowanej ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty".

W zakresie odnoszącym się do cytowanego wyżej fragmentu orzeczenia dotyczącego § 9 ust. 4 rozporządzenia, TK na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 1993 r. wydał postanowienie wyjaśniające, iż orzeczenie „nie dotyczy sytuacji, w których nauczanie religii organizowane jest przez szkoły publiczne, (organy prowadzące szkoły) bez względu na miejsce tego nauczania".

Z kwestią realizacji prawa do pobierania nauki religii w szkole publicznej RPO zetknął się w sprawie RPO/135649/93/I.

Do Rzecznika zwrócił się dyrektor Szkoły Podstawowej w M. z prośbą o pomoc w rozwiązaniu konfliktu, jaki powstał między nim a proboszczem w związku z zakwestionowaniem przez dyrektora kwalifikacji katechety. W wyniku tego konfliktu dzieci pozbawione zostały możliwości nauki religii w szkole, ponieważ proboszcz odmówił

zmiany katechety, jak również prowadzenia przez siebie lekcji religii. Jedynym wyjściem stało się w tej sytuacji uciążliwe dojeżdżanie przez dzieci do innej szkoły lub kościoła na lekcje religii. Rzecznik zwrócił się do władz kościelnych z prośbą o pomoc w likwidacji konfliktu.

W wystąpieniu stwierdzono: „Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, iż zgodnie z obowiązującym prawem nauczanie religii jest wewnętrzną sprawą kościołów i związków wyznaniowych. Nie chce i nie ma praw ingerować w te sprawach. Szkoła publiczna jest jednak zobowiązana organizować naukę religii na życzenie zainteresowanych, a dzieci mają prawo do pobierania tej nauki w szkole. Dowożenie dzieci do sal katechetycznych jest dla wielu dzieci poważną dolegliwością, a niektóre nawet z tego powodu nie chodzą na religię. Tak więc w konkretnym przypadku z przyczyn leżących po stronie Kościoła szkoła publiczna nie może wykonywać ciążącego na niej ustawowego obowiązku ze szkodą dla interesu dzieci".

W odpowiedzi władze kościelne poinformowały Rzecznika, iż sprawa została załatwiona przez oficjalne wycofanie skierowania dla poprzedniej katechetki i zaangażowanie innej osoby.

Do Rzecznika wpłynęły także listy od osób, które wyrażały zaniepokojenie z powodu emisji w TV programów „Egida" i „Big Zbig Show", które to programy – ich zdaniem – naruszały ich dobra osobiste (RPO/121509/93/I, RPO/122377/93/I). Autorzy kierowanych do Rzecznika listów domagali się wyciągnięcia konsekwencji karnych, wobec obowiązywania przepisu art. 198 Kk, chroniącego uczucia religijne. RPO, nie mając kompetencji do podjęcia sprawy, skierował listy zainteresowanych według właściwości do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że organy prokuratury nie zachowują się biernie wobec sygnalizowanego zjawiska i już prowadzą postępowania, zaś przesłane listy zostały przekazane prokuratorowi wojewódzkiemu w celu dołączenia do tychże postępowań, o czym powiadomieni zostali przez Biuro RPO piszący.

D. Wolność słowa i prawo do informacji

Artykuł 10 konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności formułuje wolność wypowiedzi jako „wolność poglądów oraz otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych".

Istotne gwarancje realizacji prawa do informacji zawarte są m.in. w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe. Ustawa ta prze-

widuje m.in. obowiązek prawny udzielania prasie informacji o swej działalności przez organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe, inne państwowe jednostki organizacyjne (art. 4). Wykonywanie tego obowiązku budzi, zdaniem RPO, zastrzeżenia.

W sprawie RPO/138700/93/I redakcja tygodnika zawarła w trzech publikacjach krytykę działalności jednego z ministrów. Wobec braku reakcji redakcja zwróciła się do Dyrektora Biura Prasowego Rządu, a następnie do Prezesa Rady Ministrów o udzielenie odpowiedzi na krytyczne publikacje zamieszczone w piśmie. Po upływie kilku miesięcy redakcja wniosła skargę do NSA na nieudzielenie przez kompetenty organ Rady Ministrów odpowiedzi na krytykę prasową, wnosząc o stwierdzenie niezgodności z prawem tego postępowania oraz o zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do udzielenia w terminie 30 dni od daty orzeczenia odpowiedzi na krytykę. W skardze podniesiono, że zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 19 sierpnia 1987 r. – III AZP 2/87) brak odpowiedzi na krytykę prasową, mimo upływu miesięcznego terminu od przekazania jej adresatowi z żądaniem ustosunkowania się, jest równoznaczny z odmową udzielenia informacji, na którą (po wyczerpaniu trybu przewidzianego w art. 37 Kpa) przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w listopadzie 1993 r. odrzucił omawianą skargę powołując się m.in. na uchwałę pełnego składu sędziów SN z dnia 5 maja 1992 r. Uchwała ta stwierdza, że przepisy prawne powinny być interpretowane tylko w świetle obowiązujących formalnie ustaw, a także w zgodzie z systemem wartości dziś obowiązujących. Zdaniem NSA „wobec braku cenzury i wolności prasy inna jest obecnie rola prasy, a także inaczej należy podchodzić do krytyki prasowej (...). Sformułowany system udzielania odpowiedzi na krytykę prasową, niezależnie od tego, jaki jest jej charakter, cel, zakres i treść, nie może być dalej w tym aspekcie kontynuowany". Zdaniem NSA nie przysługuje skarga do NSA na brak odpowiedzi na krytykę prasową, o której mowa w art. 6 ust. 2 i 3 Prawa prasowego.

W ocenie RPO postanowienie NSA oznacza przyznanie prawa organowi państwowemu do odmowy reakcji na krytykę prasową, co stanowić może o pozbawieniu istotnych gwarancji realizacji prawa obywateli do informacji – sprawa jest obecnie badana pod tym kątem przez Rzecznika.

Z podobną, choć mniej zaawansowaną pod względem postępowania, sytuacją RPO zetknął się w sprawie RPO/139432/93/I. W jed-

nym z tygodników zawarty został pod adresem Krajowej Rady ds. Radiofonii i Telewizji zarzut cenzurowania programów telewizyjnych. Mimo upływu miesięcznego terminu Rada nie ustosunkowała się do tej krytyki. W styczniu 1994 r. Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Rady prosząc o informację o stosunku Rady do postawionych zarzutów stosowania cenzury i innych naruszeń prawa (naruszenia zasady rozdziału kościoła od państwa). RPO podkreślił, iż sprawa dotyczy realizacji obywatelskiego prawa do informacji oraz wolności słowa i swobody twórczej.

Wolność prasy w poważnym stopniu warunkuje realizację prawa do informacji. Z kolei istotnym elementem wolności prasy jest ochrona źródeł informacji i ochrona tajemnicy zawodowej dziennikarza. Z tych względów RPO bacznie obserwuje przebieg postępowania sądowego w sprawie krakowskiej dziennikarki, którą prokuratura oskarżyła o utrudnianie śledztwa w sprawie kradzieży samochodów, zarzucając jej, iż nie ujawniła informatorów i nie pomogła w prowadzonym dochodzeniu. Dopóki postępowanie w sprawie toczy się, Rzecznik nie może – bez narażenia się na zarzut ingerowania w decyzje niezawisłego sądu – podejmować żadnych środków działania. Nie wyklucza jednak możliwości podjęcia problemu po prawomocnym zakończeniu sprawy.

W ocenie RPO niektóre redakcje gazet i czasopism również nie zawsze przestrzegają prawa prasowego. Niepokój Rzecznika budzą – mimo pewnej poprawy w tym zakresie – fakty unikania lub wręcz odmów publikacji sprostowań. Niezależnie od problemu ochrony dóbr osobistych, który często występuje w tego typu sprawach – jest to również naruszenie prawa do informacji, które czasami wydaje się być traktowane przez dziennikarzy jako prawo wyłącznie im przysługujące.

Sprawa RPO/141255/93/I jest przykładem, dość charakterystycznym jak można sądzić, subiektywnego rozumienia wolności słowa i wyrażania poglądów. W jednym z dzienników katolickich zamieszczony został apel – protest kilkunastu proboszczów i wikariuszy jednej z diecezji przeciwko poselskiemu wnioskowi do Trybunału Konstytucyjnego „w sprawie normatywności zapisu o przestrzeganiu wartości chrześcijańskich w Polskim Radiu i Telewizji Polskiej". Autorzy apelu zamiast merytorycznej dyskusji skierowali na wnioskodawców atak personalny, używając szeregu obraźliwych i poniżających sformułowań.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie (28 grudnia 1993 r.) do Sekretariatu Episkopatu Polski zwracając uwagę, iż „nikt w państwie nie ma prawa kwestionować kompetencji posłów do kierowania do TK wnio-

sków o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą wszelkich ustaw, które są ich zdaniem sprzeczne z Konstytucją i atakować reprezentantów Rzeczypospolitej za korzystanie z ich ustawowych uprawnień (...) Kościół ma bezdyskusyjne, niewzruszalne prawo do publicznego wypowiadania się w sprawie miejsca wartości chrześcijańskich w życiu narodu polskiego i przytaczania argumentów na rzecz utrwalania tych wartości w państwowych aktach prawnych. Ale posłom wolno też mieć na temat normatywności zapisu o wartościach chrześcijańskich inne zdanie, z którym duchowni wszelkich wyznań mogą polemizować, posługując się rzeczowymi argumentami, a nie inwektywami". W zakończeniu pisma do Sekretariatu Episkopatu RPO oświadczyl, iż „z równą stanowczością, z jaką opowiada się nieustannie za tolerancją wobec wszelkich uznanych w Polsce mniejszości, występować będzie z bezkompromisową obroną tych, którzy za swą wiarę w chrześcijańskie wartości spotykać się będą w swym życiu z jakimikolwiek przykrościami".

W odpowiedzi na wystąpienie Sekretarz Generalny Konferencji Episkopatu Polski ustosunkował się wyłącznie do wskazanego passusu pisma RPO „przyjmując z zadowoleniem zapewnienie Rzecznika Praw Obywatelskich".

Redakcja dziennika, który opublikował apel-protest, nie opublikowała pisma Biura RPO ani odpowiedzi Sekretariatu Episkopatu.

E. Wolność zgromadzeń i manifestacji

Na tle sytuacji, jaka powstała w związku z przygotowaniami i przebiegiem zgromadzenia na Placu Zamkowym w Warszawie w dniu 4 czerwca 1993 r. – Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek z dnia 16 lipca 1993 r. (RPO/127990/93/I) o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni następujących przepisów:

- art. 2 i 8 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, przez określenie: czy organ gminy może tylko przyjąć do wiadomości fakt organizowania zgromadzenia przez określone osoby, w określonym miejscu i czasie lub też zakazać zgromadzenia publicznego, gdy zachodzą okoliczności przewidziane w art. 8 tejże ustawy, czy też może określić inne miejsce i czas zgromadzenia;
- art. 54 Prawa o ruchu drogowym z dnia 1 lutego 1983r. z późniejszymi zmianami, przez określenie: czy organ administracji – wojewoda – właściwy według miejsca, w którym rozpoczyna się

zgromadzenie – w wydanej decyzji na podstawie art. 54 ustawy w związku z art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, odmawiając wydania zezwolenia na gromadzenie w określonym miejscu, czasie i przemarsz daną trasą, może określić inne miejsce zgromadzenia, czas i inną trasę przemarszu w sytuacji, kiedy organ gminy nie zakazał zgromadzenia;
- art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, przez określenie: czy policja może, zgodnie z powyższym przepisem, w sytuacji kiedy legalne zgromadzenie nie zostało rozwiązane przez przewodniczącego ani też przedstawiciela organu gminy, zażądać rozejścia się, a następnie stosować środki przewidziane w cytowanej ustawie (art. 16).

Rzecznik podkreślając w uzasadnieniu fundamentalny charakter prawa do pokojowego zgromadzania się i jego podstawy konstytucyjne oraz prawno-międzynarodowe (art. 9 i 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) wyraził pogląd, że „obywatelskie prawo do zgromadzeń obejmuje nie tylko uprawnienie do podjęcia decyzji o zorganizowaniu zbiorowego aktu woli (protestu, poparcia itp.), ale także prawo swobodnego wyboru miejsca i czasu zgromadzenia". Opowiedział się więc za negatywną odpowiedzią na drugą część pytania i wniosku.

W sprawie wykładni art. 54 Prawa o ruchu drogowym RPO wyraził pogląd, iż „również i ten przepis nie może być rozumiany w ten sposób, że organ administracyjny, zamiast zakazać zgromadzenia w planowanym czasie i miejscu, może wskazać inne miejsce, czas zgromadzenia i trasę przejścia".

W kwestii trzeciej Rzecznik opowiedział się za dopuszczalnością samodzielnego wkroczenia policji. „Policja nie może czekać na rozwiązanie zgromadzenia przez jego przewodniczącego lub organ gminy, gdy przebieg zgromadzenia popada w kolizję z porządkiem publicznym, zagraża lub wprost narusza przepisy prawa o zgromadzeniach, ustaw karnych itd., a wspomniane podmioty wzbraniają się zgromadzenie to rozwiązać lub zachowują się opieszale, a sytuacja staje się groźna. Wydaje się, że policja mając na uwadze cel i zadania, jakie ma z mocy ustawy wykonywać, nie może pozostać wtedy bierna".

Sprawa została przyjęta przez TK do rozpoznania, zaś Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny w stanowisku przekazanym TK 9 września 1993 r. podzielił stanowisko RPO we wszystkich punktach.

F. Prawo do zrzeszania się

Ograniczenia prawa do zrzeszania się występowały w praktyce RPO incydentalnie i **nie były to naruszenia wynikające z działań organów administracji, lecz z niewłaściwych regulacji statutowych lub uchwał organizacyjnych**.

W sprawie RPO/101668/92/I zainteresowany kwestionował wprowadzenie do statutu Związku Legionistów Polskich im. J. Piłsudskiego w Krakowie przepisu zabraniającego członkom zrzeszania się w innych stowarzyszeniach „mających w swej nazwie imię Marszałka Józefa Piłsudskiego".

Rzecznik podjął sprawę i zwrócił się o zbadanie jej do Dyrektora Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie i w przypadku, gdyby podane fakty znalazły potwierdzenie w rzeczywistości – o rozważenie możliwości zastosowania środka przewidzianego w art. 28 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Zdaniem Rzecznika tego rodzaju przepis godziłby w obowiązujący porządek prawny, bowiem zrzeszanie się jest konstytucyjnym prawem obywateli. Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawę, ograniczenie więc powyższej zasady nie może być zawarte w statucie.

Z odpowiedzi przekazanej przez Dyrektora Wydziału Spraw Społecznych wynika, że w dniu 5 stycznia 1993 r. wystąpił on do Sądu Wojewódzkiego w Krakowie o uchylenie uchwały Walnego Zjazdu Związku i będących jej konsekwencją zmian w statucie.

Przykładem ograniczenia prawa do zrzeszania się przez rygorystyczne określenie warunków kandydowania w wyborach i prowadzenia kampanii wyborczej jest także sprawa RPO/131213/93/I (omówiona w pkt. 1.H. dotyczącym przestrzegania praw wyborczych).

G. Prawo do prywatności

W kilku sprawach RPO stwierdził naruszenie prawa do prywatności w powiązaniu **z niedostatecznym instytucjonalnym zabezpieczeniem tajemnicy lekarskiej** (zapewnionej w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej).

Sytuacje takie miały miejsce w wyniku nakazu umieszczania na druku zwolnienia z pracy z powodu choroby (L-4) numeru statystycz-

nego choroby (RPO/125591/93/I), a także na skutek przekazywania części dokumentacji medycznej do opracowania w formie banku danych do celów ewidencyjnych i statystycznych /RPO/129338/93/I/. Wpisywanie numeru statystycznego choroby Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej uznało za konieczne ze względu na rozliczenia ZUS, dla którego ten dokument jest podstawowy.

W dwóch sprawach rozpatrywany był problem dopuszczalności przekazywania ze statków znajdujących się poza macierzystym portem poufnych informacji, dotyczących zachowania się członków załogi, mogącego wskazywać na objawy choroby psychicznej /RPO/123164/93/I, RPO/ 127492/93/I/. Po uzyskaniu opinii specjalistów RPO uznał, że szczególne warunki pracy na morzu uzasadniają w tym wypadku ograniczenia prawa osoby do zachowania tajemnicy na rzecz ochrony życia i zdrowia innych osób.

W ostatnich tygodniach RPO otrzymuje sygnały mogące wskazywać na naruszenia prawa do prywatności w trakcie tzw. spotkań (widzeń) intymnych w zakładach karnych (RPO/142772/94/VII). Pozytywnie oceniając inicjatywę wprowadzenia tego rodzaju spotkań skazanych z osobami bliskimi, RPO uważa, iż administracja zakładów karnych powinna je organizować w sposób chroniący godność i prywatność zainteresowanych. Otrzymane skargi wskazywać mogą, iż tak nie jest (długie oczekiwanie na spotkanie, komentarze Służby Więziennej, podglądanie). Sprawy te są badane przez Rzecznika, który – w przypadku potwierdzenia się zarzutów – podejmie odpowiednie działania.

Z odwrotną poniekąd sytuacją: "nadmierną" ochroną prawa do prywatności, a w istocie **bezpodstawnym nałożeniem obowiązku utrzymywania w tajemnicy przez samych zainteresowanych danych ich dotyczących** Rzecznik zetknął się w sprawie RPO/114868/93/I.

Jeden z mieszkańców L. zwrócił się do Rzecznika informując, że pracownikom Urzędu Miasta L. wręczono formularz, w którym zobowiązano ich pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej do zachowania w tajemnicy wysokości ich wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy. Obowiązek ten, zgodnie z postanowieniem Prezydenta Miasta L. z dnia 21 grudnia 1992 r., został zamieszczony w ustalonym regulaminie pracy.

Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do Prezydenta Miasta L. z prośbą o zajęcie stanowiska, a w szczególności o rozważenie usunięcia z regulaminu tego zapisu jako pozbawionego podstawy prawnej.

W udzielonej odpowiedzi Prezydent Miasta podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. Zdaniem Prezydenta zobowiązanie pracow-

nika samorządowego do zachowania w tajemnicy wysokości zarobków, jakie uzyskuje w Urzędzie nie narusza żadnej normy prawnej. Dlatego nie można tego zobowiązania uznać za bezprawne. Zobowiązanie to, jak wskazywał adresat, nie obowiązuje bezwzględnie. Nie może ono przecież naruszać przepisów powszechnie obowiązujących, np. tych, które nakazują pracownikom podawać wysokość swoich zarobków odpowiednim instytucjom. Jeżeli obowiązek ten nie jest niezgodny z prawem, to dopuszczalne jest stosowanie kary za jego nieprzestrzeganie.

Udzielona odpowiedź, zdaniem RPO, nie wyjaśniała zasygnalizowanych wątpliwości i wystąpiono z prośbą o zajęcie stanowiska do Dyrektora Generalnego Urzędu Rady Ministrów, który podzielił stanowisko Rzecznika, iż zapis taki jest pozbawiony podstawy prawnej, a jednocześnie zasugerował Prezydentowi Miasta L. ponowne rozważenie kwestionowanego zapisu. W październiku 1993 r. Prezydent Miasta L. poinformował Rzecznika, iż postanowieniem z dnia 27 listopada 1993 r. uchylił zapis w regulaminie pracy Urzędu Miasta L., dotyczący składania przez pracowników samorządowych oświadczeń o zachowaniu tajemnicy w zakresie wysokości wynagrodzenia i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

H. Prawa wyborcze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło w okresie kampanii wyborczej do parlamentu kilkadziesiąt listów zbiorowych i indywidualnych od przedstawicieli organizacji politycznych, związkowych i osób prywatnych, których autorzy zwracali się z prośbami o opinie, o wyjaśnienia zapisów zawartych w ordynacji wyborczej do Sejmu i o różnego rodzaju interwencje, np. o spowodowanie nieograniczania swobody w wykonywaniu praw wyborczych, w prowadzeniu kampanii wyborczej (RPO/128777/93/I, RPO/131751/93/I, RPO/126062/93/I), o „skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego sprzeciwu wobec przeprowadzania wyborów poza granicami Ojczyzny" (RPO/130850/93/I), w sprawie odmowy przyjęcia zgłoszenia kandydata na senatora (RPO/130748/93/I), o opinię w przedmiocie zgodności ordynacji wyborczej do Sejmu z Konstytucją RP oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (RPO/132638/93/I), o interwencję w sprawie wpisu do rejestru wyborców, w sprawie prowadzenia kampanii wyborczej przez pracowników urzędów administracji państwo-

wej, funkcjonariuszy służb mundurowych oraz prokuratorów (RPO/130512/93/I i RPO/131085/93/I), wreszcie – o zakwestionowanie ordynacji wyborczej w całości (RPO/128777/93/I).

Wszystkich autorów listów informowano o treści przepisów prawnych dotyczących tej problematyki i o uprawnieniach wyborców, z wyjaśnieniem, że sprawy te nie należą do kompetencji RPO, który podobnie jak inni ombudsmani na świecie nie kształtuje polityki, ani się do niej nie miesza. Odpowiadając na każdy list rozważono potrzebę przekazania go właściwym organom w celu usunięcia przyczyn utrudniających kampanię wyborczą. Równocześnie informowano, że niezależnie od tego, czy ordynacja wyborcza może budzić wątpliwości, czy też uregulowania jej uznać można za prawidłowe, to w sytuacji przerwania pracy parlamentu nie ma możliwości skutecznego jej zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie bowiem z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym ostateczną decyzję o niezgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją podejmuje nie Trybunał lecz Sejm.

W sprawie (RPO/130520/92/I) skargi więźniów, dotyczącej uniemożliwienia im prowadzenia **kampanii wyborczej na terenie zakładów karnych**, Rzecznik w dniu 17 sierpnia 1993 r. zwrócił się o zajęcie stanowiska do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Z otrzymanej odpowiedzi (z dnia 23 sierpnia 1993 r.) wynikało, że problem ten jest Komisji znany i PKW na posiedzeniu w dniu 13 sierpnia 1993 r., po analizie dokumentów uznała, że tak daleko idące ograniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej w zakładach karnych i aresztach śledczych nie znajdują należytego umocowania w świetle przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu RP. W tej sytuacji Komisja Wyborcza skierowała do Ministra Sprawiedliwości stosowne wystąpienie. Rzecznik Praw Obywatelskich podzielając stanowisko Komisji Wyborczej w swoim wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 sierpnia 1993 r. poinformował, że oczekuje pilnych działań umożliwiających realizację uprawnień wyborczych. Podkreślił, że nieuwzględnienie stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej spowodować może zarzuty utrudniania kampanii wyborczej. Z otrzymanej od Ministra Sprawiedliwości odpowiedzi (z dnia 4 września 1993 r.) wynikało, że w ramach przewidzianych rozkładem dnia zajęć kulturalno-oświatowych tymczasowo aresztowani i skazani mogą oglądać wszelkie programy wyborcze, nadawane w tym czasie w radiu i telewizji publicznej. Ponadto zdecydowana większość skazanych przebywa w celach, w których jest telewizor będący własnością jednego ze

współosadzonych i może oglądać programy wg własnego uznania. Ograniczenia dotyczą wyłącznie kolportowania na terenie jednostek organizacyjnych więziennictwa ulotek wyborczych.

Cenzurowanie natomiast ich treści i na tej podstawie dopuszczanie niektórych z nich może być odebrane jako faworyzowanie określonych komitetów wyborczych.

W sprawie RPO/131213/93/I – Rzecznik otrzymał list z prośbą o zajęcie stanowiska co do **zgodności z Konstytucją RP i aktami niższego rzędu uchwały Komisji Krajowej nr 321/93 w sprawie działaczy NSZZ „Solidarność" kandydujących w wyborach parlamentarnych z innych list niż lista „Solidarności"**. Zgodnie ze wskazaną uchwałą wszystkie struktury związku zobowiązane zostały do podjęcia działań statutowych – z wykluczeniem włącznie – wobec członków związku pełniących funkcje, którzy podejmą działania na szkodę listy NSZZ „Solidarność", a w szczególności będą kandydować z innych list wyborczych lub podejmą pracę w innych sztabach wyborczych. Rzecznik zwrócił się w dniu 3 września 1993 r. do Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność" o ustosunkowanie się do zarzutów z podkreśleniem, że nie zamierza ingerować w decyzje władz związku, bowiem naruszałoby to ich niezależność i zasadę kolegialności. Zdaniem RPO kwestionowana uchwała nie naruszała przepisów w zakresie prawa wyborczego. Interesowała ona Rzecznika z punktu widzenia statutowych podstaw jej podjęcia oraz dlaczego odnosiła się wyłącznie do członków związku pełniących w nim określone funkcje.

Rzecznik wyraził pogląd, że przepisy statutu określające prawa i obowiązki członków związku nie zabraniają jego członkom przynależności do organizacji politycznych bądź też innych – poza związkami zawodowymi – organizacji społecznych. Nie zabraniają także uczestniczenia względnie prowadzenia działalności w tychże organizacjach.

Dotychczas Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał odpowiedzi na swoje pismo.

Interwencja Rzecznika w sprawie RPO/130076/93/I dotyczyła **udziału w wyborach do Sejmu i Senatu żołnierzy pełniących służbę w Siłach Pokojowych ONZ**. Według uzyskanych przez Rzecznika informacji, powstawały poważne wątpliwości co do możliwości skorzystania przez wszystkich żołnierzy misji pokojowych z należnego im czynnego prawa wyborczego. Ponadto na podstawie osobistych obserwacji Rzecznika podczas wizytacji polskich jednostek w Chorwacji i Kambodży potwierdzała się wątpliwość, że organizacja obwodów gło-

sowania na bazie placówek dyplomatycznych może nie zabezpieczyć potrzeb w szczególnych warunkach misji pokojowych.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o opinię w sprawie oraz ewentualne podjęcie stosownych działań. W rezultacie działania RPO zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych utworzone zostały dodatkowe obwody głosowania.

I. Prawa wynikające z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz z ustawy o aktach stanu cywilnego

a. Prawo do posiadania dowodu osobistego

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się obywatel, opisując sytuację osoby pełnoletniej ubezwłasnowolnionej całkowicie i problem jej prawa do posiadania dowodu osobistego. (RPO/129691/93/I). W lipcu 1993 r., w momencie dokonywania obowiązku poświadczenia zmiany stałego miejsca zamieszkania w Biurze Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych w W., dowód osobisty pełnoletniego i całkowicie ubezwłasnowolnionego syna zainteresowanego został zabrany. Wyjaśniono, że syn dowód posiada bezprawnie i że zostanie on odesłany do miejsca wystawienia, tj. do P. Natomiast miejsce stałego zamieszkania potwierdzono na skróconym odpisie aktu urodzenia. Inną natomiast praktykę w tym względzie zastosował Wydział Spraw Obywatelskich w P.; uznał bowiem, że osoba pełnoletnia, całkowicie ubezwłasnowolniona ma prawo posiadania dowodu osobistego i dowód taki wydał. Zabranie dowodu osobistego spowodowało jednocześnie utratę prawa do bezpłatnych przejazdów przewodnika takiej osoby.

Rzecznik sprawę podjął, występując do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – Departamentu Spraw Obywatelskich.

Z odpowiedzi udzielonej przez adresata wynika, że przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie przewidują ograniczeń w tym zakresie, a odmowa wydania dowodu osobistego osobie ubezwłasnowolnionej nie znajduje oparcia w tych przepisach. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość osoby oraz poświadczającym obywatelstwo polskie. Ustawa nakłada obowiązek posiadania dowodu osobistego na osobę będącą obywatelem polskim i zamieszkałą w kraju od ukończenia 18 roku życia (art. 34 ust. 1).

Zatem nie ma żadnych przeszkód prawnych w otrzymaniu dowodu osobistego przez osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie, jeżeli jest obywatelem polskim, stale zamieszkuje w kraju i posiada określony ustawą wiek.

Wobec niejednolitej praktyki stosowanej przy wydawaniu dowodów osobistych z treścią udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi zostaną zapoznane Wydziały Spraw Obywatelskich Urzędów Wojewódzkich.

b. Naruszenia praw obywateli spowodowane brakiem stałego zameldowania

Z doświadczeń Rzecznika wynika, że okoliczność braku zameldowania na pobyt stały pod określonym adresem powodowała i nadal powoduje negatywne dla obywatela skutki zarówno w sferze prawa do mieszkania jak i w innych dziedzinach życia.

Już w 1988 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do naczelnych organów państwowych z wnioskiem, iż należałoby koniecznie dostosować przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych do słusznych potrzeb obywateli i wskazał, że dotychczasowe uregulowania prawne w tym zakresie, ograniczają prawa obywatela do m.in. pracy, ochrony zdrowia, nauki, prawo do otrzymania mieszkania w miejscowości, w której nie jest zameldowany na stałe itp.

Wnioski Rzecznika zostały wówczas podzielone przez adresatów wystąpienia jednakże, pomimo licznych zapowiedzi rychłych zmian ustawodawczych, ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie została do chwili obecnej zmieniona.

Do Biura Rzecznika nadal napływają skargi wskazujące, iż **„status meldunkowy" ma istotny wpływ na pozycję prawną zainteresowanych**, przede wszystkim w sferze prawa do mieszkania a także i w innych zasadniczych dziedzinach życia.

I tak np. w sprawie RPO/119772/93/V do Rzecznika zwrócili się zainteresowani zamieszkali w S. pisząc m.in. o trudnościach z uzyskaniem zatrudnienia z powodu braku zameldowania. Rzecznik wystąpił do Prezydenta Miasta S. wskazując, iż brak zameldowania na pobyt stały nie może naruszać konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do pracy. Podkreślił, że żaden przepis nie stanowi, iż każdy obywatel obowiązany jest posiadać miejsce stałego pobytu w rozumieniu przepisów meldunkowych. Rzecznik przypomniał także, że w 1988 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej opublikował komunikat prasowy informujący m.in. kierowników zakładów pracy i służby pra-

cownicze, iż nie należy stwarzać osobom bez zameldowania trudności w podejmowaniu pracy.

W wyniku podjętych działań zainteresowani uzyskali możliwość ubiegania się o otrzymanie zatrudnienia mimo braku zameldowania na pobyt stały.

W następnej sprawie (RPO/133874/93/V) zainteresowany zwrócił się do Rzecznika z powodu odmowy wydania mu prawa jazdy przez Wydział Komunikacji w związku właśnie z brakiem zameldowania. Rzecznik zwrócił się wówczas do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie interpretacji przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, prowadzącej do odmowy wydania prawa jazdy osobom nie zameldowanym na pobyt stały względnie czasowy. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej uznał, iż w przypadku gdy osoba fizyczna nie posiada miejsca zamieszkania ani pobytu w kraju, należy ustalić właściwość organu administracji do spraw związanych z wydawaniem prawa jazdy w oparciu o przepis art. 21 § 1 pkt 1 lub 3 lub § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ, którego właściwość została ustalona w oparciu o przedstawione przepisy nie może odmówić wydania prawa jazdy ze względu na brak zameldowania. Dopiero to stanowisko spowodowało pozytywne załatwienie sprawy zainteresowanego.

Inny obywatel zwrócił się do Rzecznika ze skargą dotyczącą odmowy wydania mu dowodu osobistego także z powodu braku zameldowania na pobyt stały (RPO/130095/93/V). Rzecznik zwrócił się do naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich z prośbą o udzielenie wyjaśnień w tej sprawie. W odpowiedzi został poinformowany, że dowód osobisty został wydany zainteresowanemu.

W związku ze zmieniającą się obecnie sytuacją ekonomiczno–gospodarczą w kraju i rosnącym bezrobociem pojawiają się również skargi dotyczące odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych z powodu braku zameldowania. Również w takich sprawach Rzecznik zwraca się do właściwego organu o wyjaśnienia, podkreślając za każdym razem, iż brak zameldowania na pobyt stały lub czasowy nie może w świetle obowiązujących przepisów stanowić samoistnej przesłanki odmowy przyznania zasiłku.

Powoływane przykłady ilustrują zatem konieczność zmian dostosowawczych tzw. prawa meldunkowego, bowiem często sprawy proste, ale zarazem istotne dla obywateli, wymagają długotrwałych zabiegów i interwencji organów nadrzędnych, by mogły się wreszcie pozytywnie zakończyć.

c. Naruszenia praw obywatelskich z zakresu Prawa o aktach stanu cywilnego

W sprawie RPO/104039/92/I, do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się zainteresowany, który aktualnie przebywa w Zakładzie Karnym w W. Z nadesłanych przez zainteresowanego listów i dokumentów wynikało, że Urząd Stanu Cywilnego w dniu 26 lipca 1990 r. sporządził akt jego zgonu przyjmując, iż zgon nastąpił 23 lipca 1990 r. Postępowanie w tej sprawie prowadziła prokuratora rejonowa, w związku z rozpoznaniem przez matkę zainteresowanego zwłok znajdujących się w Zakładzie Medycyny Sądowej. W rzeczywistości były to zwłoki zupełnie innej osoby. Zarówno matka jak i zainteresowany podejmowali starania zmierzające do wyjaśnienia tej sprawy w prokuraturze, jednakże działania ich okazały się bezskuteczne.

Rzecznik podjął sprawę i skierował wystąpienie do prokuratora wojewódzkiego. W przedstawionej sytuacji zachodziła bowiem konieczność unieważnienia sporządzonego aktu zgonu (art. 30 prawa o aktach stanu cywilnego) ponieważ zostało w nim stwierdzone zdarzenie niezgodne z prawdą. Z przekazanej Rzecznikowi przez Prokuraturę Wojewódzką odpowiedzi wynika, że po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w dniu 6 stycznia 1993 r. prokuratura skierowała do sądu rejonowego wniosek o unieważnienie aktu zgonu.

W sprawie RPO/123615/93/I w odpisy aktu urodzenia wpisano różne miejsca urodzenia, co powodowało liczne komplikacje i mogło prowadzić do konieczności wymiany wielu dokumentów.

Rzecznik podjął sprawę i wystąpił do Departamentu Spraw Obywatelskich MSW w celu zajęcia stanowiska. Problem ten reguluje § 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1987 r. w sprawie zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, prowadzenia i kontroli ksiąg stanu cywilnego, ich przechowywania oraz zabezpieczenia, który stanowi, że "nazwę miejscowości, w której nastąpiło zdarzenie mające wpływ na stan cywilny osoby i wymagające zarejestrowania, wpisuje się do odpisu aktu stanu cywilnego w brzmieniu aktualnie obowiązującym, w razie zmiany nazwy miejscowości adnotację o tej zmianie wpisuje się w akcie stanu cywilnego w formie wzmianki dodatkowej. Zainteresowanemu przesłano właściwy odpis aktu urodzenia jego syna, bez narażania go na dodatkowe koszta.

J. Sprawy obywatelstwa polskiego. Ochrona praw Polaków za granicą

a. Przywrócenie, uzyskanie i zrzeczenie się obywatelstwa polskiego

Rzecznik nie podejmował działań w sprawach dotyczących przywrócenia obywatelstwa polskiego (RPO/125779/93/I, RPO/125703/93/I) i jego uzyskania (RPO/126524/93/I). W sprawach tych zainteresowanym udzielano informacji o właściwej procedurze ich załatwiania.

Odnotowano także sprawy, w których zainteresowani prosili o informacje co do możliwości zrzeczenia się obywatelstwa polskiego z różnych powodów (RPO/126643/93/I, RPO/117730/93/I, RPO/133105/93/I, RPO/128909/93/I, RPO/134933/93/I) – zainteresowanym udzielano pisemnych informacji, przy czym w celu dokładnego zapoznania się z interesującym ich zagadnieniem, podawano obowiązujące przepisy prawne i miejsce ich publikacji informując, że ustawa nie zna instytucji „zrzeczenia się" obywatelstwa polskiego jak i statusu „bezpaństwowca". Istnieje natomiast możliwość nabycia obywatelstwa państwa obcego po otrzymaniu zezwolenia właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa.

RPO występował natomiast w sprawie luki w obowiązujących przepisach w odniesieniu do możliwości uzyskania statusu repatrianta. Kwestia ta została omówiona w III części sprawozdania (pkt 3 B).

b. Ochrona praw Polaków za granicą

Rzecznik interweniował kilkakrotnie w sprawach obywateli polskich, którzy popełnili przestępstwo za granicą.

W sprawie RPO/127182/93/I zarzuty nieudzielenia przez konsulat polski stosownej pomocy oskarżonemu nie znalazły potwierdzenia. Konsulat od początku zajmował się sprawą zatrzymanego i na bieżąco informował jego rodzinę.

Również w sprawie RPO/125868/93/I zarzut ten nie znalazł potwierdzenia. Konsulat interweniował w sprawie zatrzymanego w sądzie i miejscowej prokuraturze. Z dodatkowych informacji udzielonych Rzecznikowi w terminie późniejszym wynika, iż aresztowany obywatel polski został uniewinniony od stawianych mu zarzutów, przy czym jednocześnie sąd przyznał mu odszkodowanie za okres pobytu w areszcie.

W sprawie RPO/109926/93/II – obywatela polskiego skazanego przez sąd kanadyjski na dożywotnie więzienie – RPO zwrócił się do MSZ o udzielenie wszelkiej możliwej pomocy prawnej skazanemu.

Rzecznik interweniował także w sprawach, w których obywatele zarzucali, iż niewłaściwie i nierzetelnie prowadzone są postępowania spadkowe po ich krewnych za granicą (RPO/124315/93/I, RPO/124622/93/I, RPO/115993/93/I). Z odpowiedzi udzielonych w tych sprawach przez Wydział Spadków Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa MSZ wynika, że długotrwałość prowadzonych postępowań wynikała ze skomplikowanego charakteru spraw i wielości osób uprawnionych do spadku.

Odrębną sprawą, sygnalizowaną w poprzednim sprawozdaniu i nadal pozostającą w sferze uwagi RPO, jest kwestia przygotowania form organizacyjno-prawnych umożliwiających rozpoczęcie akcji repatriacyjnej Polaków pozostających na terenie b. ZSRR (przede wszystkim w Kazachstanie).

RPO poparł inicjatywę Sejmowej Komisji Łączności z Polakami Za Granicą na rzecz przyśpieszenia działań zmierzających do utworzenia polskich placówek dyplomatycznych w Republice Kazachskiej. Zdaniem RPO słuszne są sugestie wyrażone w uchwale Senackiej Komisji do Spraw Emigracji Polaków Za Granicą (z dnia 17 marca 1993 r.), skierowanej do Rządu RP:

- rozpatrzenie możliwości wydzielenia lub przygotowania odpowiednich środków oraz bazy materialnej dla migracji Polaków z Kazachstanu w razie powstania zagrożenia dla ich życia lub zdrowia na terytorium państwa zamieszkania,
- jak najszybszego uruchomienia przedstawicielstwa dyplomatycznego RP w Ałma-Acie oraz placówki konsularnej w Celinogradzie bądź w Kokczetawie. Brak takiej placówki uniemożliwia w praktyce ocenę realnego położenia Polaków w Kazachstanie, przekazanie środków na powołanie tych placówek z rezerwy budżetowej państwa,
- przyśpieszenie prac nad traktatem dwustronnym z Kazachstanem oraz konwencją konsularną i innymi konwencjami uzupełniającymi.

RPO skierował w tej sprawie dwa wystąpienia: z 31 marca 1993 r. – do Przewodniczącego Komisji Łączności z Polakami Za Granicą i z 6 lipca 1993 r. – do Prezesa Rady Ministrów.

2. Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich w działaniach organów wymiaru sprawiedliwości, policji i służb bezpieczeństwa publicznego

A. Charakterystyka wpływających spraw i generalne tendencje

Liczba spraw, wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, związanych z funkcjonowaniem sądów i prokuratury, utrzymuje się na wysokim poziomie. W dalszym ciągu dominują prośby o rewizje nadzwyczajne karne, ale daje się zauważyć wzrost liczby próśb o rewizje nadzwyczajne cywilne. Na podobnie wysokim poziomie utrzymuje się liczba skarg na działanie sądów i prokuratury. Występowało nieco mniejsze nasilenie pism dotyczących działań policji. Zdecydowanie zmalała (co można było dostrzec już w ubiegłym okresie) liczba skarg na działania organów bezpieczeństwa w okresie PRL. Jednakże zaczynają się pojawiać listy zawierające prośby o zajęcie się przez RPO sprawami śmierci osób będących w rękach służb bezpieczeństwa PRL i są to prośby sugerujące, że chodzi o dokonywane przez te służby zabójstwa.

W odróżnieniu natomiast do okresu poprzedniego RPO otrzymuje więcej spraw, które nie nadają się do podjęcia i prowadzenia. Chodzi tu głównie – jeśli pominąć prośby o rewizje nadzwyczajne, gdzie brak było odmów Ministra Sprawiedliwości – o skargi kwestionujące prawidłowość działania organów procesowych (sądów lub prokuratury, czasem policji) w toku postępowania. Są to przypadki, w których ingerencja RPO jest niemożliwa bez narażenia się na zarzut naruszenia niezawisłości sądu lub niezależności organów prokuratorskich. W głównej mierze skargi te dotyczyły zastosowania tymczasowego aresztowania. Skargi w tej kategorii w przeważającej liczbie zawierały krytykę dokonywanej przez sądy lub prokuratorów oceny gromadzonych w toku postępowania karnego dowodów, która to ocena rodziła jednocześnie negatywne dla zainteresowanych skutki procesowe w sferze stosowania środków zapobiegawczych, kwalifikacji prawnej czynów zarzucanych bądź przypisanych podejrzanym lub oskarżonym. Także i w te sprawy ingerencja RPO była niemożliwa.

Adresatami wystąpień RPO dotyczących funkcjonowania szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości byli Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i (rzadziej) Sejm i Senat RP oraz Komenda Główna Policji.

Doświadczenia wyniesione z praktyki tych kontaktów nie dają podstawy do formułowania zarzutów niewłaściwego bądź lekceważącego odnoszenia się do wystąpień RPO. Wprawdzie poglądy wyrażone w wystąpieniach nie zawsze były podzielane przez adresatów, ale z nadsyłanych odpowiedzi wynikało, że wysuwane postulaty były poważnie brane pod uwagę i analizowane. W niektórych odpowiedziach można było dostrzec brak konsekwencji (np. w kwestii sugerowanych zmian ustawowych co do poddania kontroli sądowej decyzji prokuratora o ekstradycji; z jednej strony uznano postulaty RPO za słuszne, z drugiej zaś odmówiono wystąpienia z odpowiednią inicjatywą ustawodawczą, pozostawiając rozstrzygnięcie tej kwestii przyszłym kodyfikacjom karnym).

Nie można również stawiać zarzutu nieterminowości lub przewlekłości w udzielaniu odpowiedzi, jakkolwiek zachodziła w niektórych wypadkach potrzeba monitowania.

a. Funkcjonowanie sądów

W odniesieniu do oceny przestrzegania prawa w postępowaniu sądowym podstawowym i najbardziej konkretnym materiałem są wnoszone przez RPO rewizje nadzwyczajne (zwłaszcza uwzględnione przez Sąd Najwyższy) a w dalszej kolejności te skargi, które w następstwie podejmowanych przez RPO czynności przyniosły konkretne rezultaty w postaci np. zmiany w orzeczeniach sądowych.

Podkreślić przy tym należy, że ryzykowne byłoby wyciąganie stanowczych i uogólniających wniosków co do poziomu orzecznictwa sądów na podstawie uwzględnionych rewizji nadzwyczajnych, nawet jeśli uchylane orzeczenia dotknięte były poważnymi wadami prawnymi lub faktycznymi. Stosunkowo bowiem niewielka liczba wnoszonych przez RPO rewizji nadzwyczajnych w stosunku do liczby rozpatrywanych próśb o ich wniesienie, a także wydanych przez sądy orzeczeń, pozostających poza oceną RPO, na takie wnioski nie pozwalają.

Wnoszone przez RPO rewizje nadzwyczajne nie pozwalają na formułowanie zarzutu naruszenia prawa do obrony lub środków odwoławczych.

Można byłoby natomiast w niektórych wypadkach stawiać zarzuty naruszenia prawa do sprawiedliwego wyroku, prawa do sądu, zasady prawdy materialnej, czy zasady wykonania kary zgodnie z poczuciem sprawiedliwości społecznej. O uchybieniach tych należy jednak mówić jedynie na tle konkretnych spraw i dlatego przypadki te są wyodrębnione w dalszej części sprawozdania.

Skargi na działanie sądów pozwalają natomiast sformułować bardziej **ogólny zarzut tyczący przewlekłości postępowania sądowego (tak w sprawach cywilnych jak i karnych)**. Dość licznie wpływające w tej mierze skargi odnoszą się do przewlekłości postępowania sądowego w ogóle, ale szczególnie drastycznie zjawisko to występuje w związku z orzekanymi odszkodowaniami (przede wszystkim obserwuje się je w postępowaniu określonym w ustawie z dnia 23 lutego 1993 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego). W tych wypadkach chodzi głównie o znaczną zwłokę w wypłacie zasądzonych już odszkodowań. Zagadnienie zwłoki w wypłacie odszkodowań było przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości już w ubiegłym roku, ale nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, zaś zwłokę tę Minister uzasadniał brakiem stosownych środków finansowych w budżecie państwa i resortu.

W ocenie RPO duża liczba próśb o rewizje nadzwyczajne, w tym w sprawach w których Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny odmówił wniesienia rewizji, **wiąże się z niedoskonałością samej instytucji rewizji i szerzej – potrzebą zasadniczych zmian w procedurze cywilnej i karnej**. Problem ten sygnalizowany był w III części Sprawozdania.

b. Działania prokuratury

W ocenie działań prokuratury, podobnie jak w sprawach odnoszących się do sądów, trudno byłoby sformułować kategorycznie jednoznaczne wnioski uogólniające. Jest to w stosunku do prokuratury tym trudniejsze (nawet jeśli pominąć, że olbrzymia większość decyzji prokuratorskich także pozostaje poza możliwością ich oceny przez RPO), że podejmowane przez RPO czynności interwencyjne trafiają przecież do tego samego organu, jedynie do różnych jego szczebli hierarchicznych. Ponadto RPO nie dysponuje takim środkiem prawnym, pozwalającym na podważenie prawomocnych orzeczeń prokuratorskich, jakim może posłużyć się w wypadku prawomocnych orzeczeń sądowych. Siłą rzeczy musi poprzestać na materiałach podawanych przez organy prokuratorskie, co w znaczący sposób ogranicza możliwości obiektywnej oceny przez RPO decyzji prokuratury.

Elementem niejako dodatkowo utrudniającym RPO kontrolowanie prawomocnie umorzonych przez prokuratora postępowań jest niezbyt precyzyjna redakcja przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15

lipca 1987 r. o RPO. O ile pkt 1 upoważnia RPO do zbadania każdej sprawy na miejscu, co upoważnia RPO do wglądu także w akta prokuratorskie lub sądowe w każdym stadium postępowania, to nie jest jasne, czy RPO jest uprawniony do żądania nadesłania akt prokuratorskich spraw prawomocnie umorzonych. Wprawdzie są prokuratury, które przysyłają akta na życzenie RPO, ale są też takie, które tego odmawiają (np. prokuratury warszawskie). Wyłania się zatem potrzeba precyzyjnego ustawowego uregulowania tej kwestii – niejasność co do istnienia środka działania uniemożliwia bowiem Rzecznikowi rzeczywistą kontrolę przestrzegania bardzo istotnych praw obywatelskich.

Ze względu na charakter wielu spraw RPO nie może podejmować działania, bez narażenia się na zarzut ingerowania w kompetencje niezależnego organu procesowego. Do spraw tych należy stosowanie środków zapobiegawczych, zwłaszcza aresztu tymczasowego (poza przypadkami przewlekłości)i zasadność kierowania aktów oskarżenia, gdyż ta sfera działalności dotyczy postępowań w toku, a ponadto podlega kontroli sądowej.

Tam jednak gdzie istnieją możliwości, RPO podejmuje stosowne działania dla usunięcia naruszeń praw obywatelskich.

c. Działania policji

W kierowanych do RPO skargach dotyczących policji podnoszone są z reguły zarzuty brutalnego zachowania się funkcjonariuszy tych służb i bezprawności – w ocenie autorów skarg – podejmowanych interwencji. Można je zatem oceniać w kategoriach naruszenia prawa do nietykalności osobistej lub wręcz nietykalności cielesnej.

Ponieważ skargi z reguły zawierały treść nasuwającą podejrzenie popełnienia przestępstwa, kierowano je do właściwych prokuratur z sugestią rozważenia wszczęcia postępowania przygotowawczego. Interwencje RPO nie przynosiły konkretnych rezultatów, gdyż okazywało się, że skargi były w ocenie prokuratur – bezpodstawne, a podejmowane przez funkcjonariuszy policji działania (nawet przy użyciu siły fizycznej) były uzasadnione.

Sprawy dotyczące działania policji pozwalają na refleksje potwierdzające słuszność postulatów RPO (sformułowanych w wystąpieniu do Marszałków Sejmu i Senatu) w kwestii potrzeby **kontroli sądowej decyzji prokuratorskich i innego usytuowania prokuratury**. Jak już bowiem zauważono sprawy z tej kategorii z reguły kończą się umorzeniem postępowania. RPO nie ma podstawy do kwestionowania

zasadności tych decyzji, ale też nie dysponuje takim środkiem prawnego nacisku, który pozwalałby na weryfikację orzeczeń prokuratorskich. Byłoby zatem ze wszech miar pożądane, aby decyzje prokuratorskie poddawane były kontroli sądowej. Miałoby to niewątpliwie wpływ na prawidłowość działania służb bezpieczeństwa publicznego, skoro pozostawałyby pod kontrolą niezawisłego organu procesowego w razie prowadzenia przeciwko nim postępowań karnych.

Konkretnymi sprawami, jakie znalazły się w zainteresowaniu RPO i stały się przedmiotem jego działania były: sprawa RPO/125193/93/II, dotycząca zajść w czasie manifestacji politycznej na Placu Zamkowym w Warszawie dnia 4 czerwca 1993 r. i sprawa RPO/128206/93/II, dotycząca akcji policji wobec osób bezdomnych zamieszkujących na Dworcu Centralnym.

Sprawa zachowania się zwartych oddziałów policyjnych w czasie zajść dnia 4 czerwca 1993 r. na Placu Zamkowym w Warszawie, jak to wynika z informacji Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 28 listopada 1993 r. – jest obecnie jeszcze w stadium postępowania przygotowawczego, w toku którego poddaje się badaniom tak zachowanie funkcjonariuszy policji, jak też uczestników demonstracji. Pozostają ponadto do rozstrzygnięcia wątpliwości natury prawnej przedstawione przez RPO w jego wniosku z dnia 16 lipca 1993 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego (omówione w punkcie 1.E. – dotyczącym wolności zgromadzeń). Działanie policji musi być wyjaśnione w aspekcie dwóch niezmiernie istotnych zagadnień ze sfery praw obywatelskich: prawa do wolności zgromadzeń i nietykalności osobistej obywateli biorących udział w demonstracji – obu na tle prawnego lub bezprawnego użycia zwartych oddziałów policji.

W sprawie akcji policji na Dworcu Centralnym w Warszawie, RPO w dniu 15 lipca 1993 r. zwrócił się do Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy Warszawa – Śródmieście z pytaniem czy i jakie kroki procesowe zostały podjęte w związku z licznymi doniesieniami prasowymi o brutalnych akcjach policji wobec bezdomnych zamieszkujących na dworcu. W odpowiedzi z dnia 10 sierpnia 1993 r. Prokurator Rejonowy poinformował, że sprawy te znajdują się w gestii Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie. Prokurator Wojewódzki natomiast ostatnio (10 grudnia 1993 r.) nadesłał obszerną informację o biegu 7 śledztw w opisanych sprawach. Część z nich została już prawomocnie umorzona. Słabością tej informacji jest brak oceny merytorycznej zasadności umorzeń, jakkolwiek brak krytycznych uwag w tym względzie może wskazywać, że Prokuratura Wojewódzka uważa je za słuszne. Sprawa wymaga dalsze-

go wyjaśnienia i uzyskania dokładniejszych informacji natury merytorycznej, dotyczy ona bowiem bardzo istotnego prawa obywatelskiego – do nietykalności osobistej , a przy tym odnosi się do działania organu, który ma szczególny obowiązek chronienia bezpieczeństwa obywateli.

Brak właściwych działań prewencyjnych ze strony policji i prokuratury był przyczyną wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości (RPO/129769/93/II z dnia 6 sierpnia 1993 r.) w związku z doniesieniami prasowymi o aktach samowoli i gwałtu na funkcjonariuszach publicznych w Praszce i Świnoujściu. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi z dnia 19 sierpnia 1993 r. zapewnił, że podejmie wszelkie starania aby zapobiec tego rodzaju gwałtom i samowoli – zwłaszcza ze strony ZZR „Samoobrona". Takim środkiem zapobiegawczym był wniosek Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie o stwierdzenie, że Zjazd i Prezydium ZZR „Samoobrona" prowadzą działalność sprzeczną z Konstytucją wraz z wnioskiem o wyznaczenie tym organom terminu na dostosowanie swej działalności do obowiązującego prawa. Sąd Wojewódzki w Warszawie postanowieniem z dnia 8 kwietnia 1993 r. wniosek ten uwzględnił i wyznaczył Radzie Krajowej Związku trzy miesięczny termin do uchylenia sprzecznych z prawem uchwał związku. Władze związku złożyły zażalenie na to postanowienie.

B. Działania RPO na rzecz realizacji prawa do rzetelnego sądu w postępowaniu prokuratorskim i sądowym

a. Prawo do obrony

Jak podkreślono w uwagach ogólnych dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, analiza spraw wpływających do RPO pozwala stwierdzić, iż nie występowały poważniejsze przypadki naruszenia prawa do obrony. Jednakże ze względu na szczególne znaczenie przestrzegania tego prawa dla realizacji zasady państwa prawnego, co znalazło swój wyraz także w konstytucyjnym jego zapisie (art. 63 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.) należy zasygnalizować dwa stwierdzone przypadki.

W sprawie RPO/101807/93/II skazany (z art. 208 Kk) bezskutecznie ubiegał się o łaskę. RPO po zbadaniu akt sprawy zwrócił się do Prokuratora Generalnego z prośbą o rozważenie zastosowania art. 499 1 Kpk. Pro-

kurator Generalny mając na uwadze dobrą opinię środowiskową skazanego i jego sytuację rodzinną wszczął postępowanie ułaskawieniowe, zakończone postanowieniem Prezydenta RP o ułaskawieniu. W opinii RPO wcześniejsze zbadanie przez sąd okoliczności przemawiających na korzyść skazanego mogłoby doprowadzić do wcześniejszego ułaskawienia.

Zagadnieniem z pozoru drobnym i o charakterze formalnym, ale zdaniem RPO, mogącym rodzić poważne konsekwencje w zakresie realizacji prawa do obrony jest kwestia wyraźnego określenia statusu obywatela w toczącym się postępowaniu. Wiedza o tym warunkuje odpowiednie przygotowanie się do stawianych zarzutów i przedsiębrane środki obronne. W sprawie RPO/116321/93/II Rzecznik stwierdził nierespektowanie art. 114 Kpk polegające na nieokreśleniu w wezwaniach do stawienia się w prokuraturze charakteru, w jakim wzywana osoba ma się stawić.

W sprawie tej również Biuro Interwencji Senatu RP skierowało wystąpienie do I Zastępcy Prokuratora Generalnego. Równoległe w tym względzie wystąpienie RPO spowodowało przesłanie pisma instrukcyjnego do wszystkich prokuratur wojewódzkich, w którym zwrócono uwagę na występujące nieprawidłowości i wyjaśniono szereg wątpliwości związanych z wykładnią art. 114 Kpk.

W ostatnich dniach okresu sprawozdawczego RPO z urzędu interweniował w sprawie opublikowanego w „Gazecie Wyborczej" stanowiska Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Naczelnej Rady Lekarskiej (RPO/139161/94/II). Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej w zajętym stanowisku stwierdził – w odniesieniu do emitowanej w „Wiadomościach" TVP wypowiedzi prof. D. na temat przerywania ciąży – iż prof. D. dopuścił się przekroczenia kilku zasad etyki i deontologii lekarskiej oraz godności zawodu lekarza, a mianowicie: 1) nielegalnego przerywania ciąży, 2) fałszowania dokumentacji lekarskiej oraz 3) promowania przekraczania obowiązującego prawa i etyki lekarskiej. Do stwierdzenia tego Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej dodał, że „nie mając wszystkich danych", nie chce komentować przyczyn tego „bezprecedensowego wystąpienia", ale każde, a zwłaszcza świadome przekroczenie zasad obowiązujących lekarza, podważa zaufanie społeczeństwa do etyki lekarskiej i godzi w autorytet samorządu lekarskiego, a promowanie publiczne tego rodzaju zachowań stanowi niebezpieczny precedens pogardy dla prawa i kodeksu etyki lekarskiej w przyszłości.

RPO w wystąpieniu do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (z 12 stycznia 1994 r.) zwrócił uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy

z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich – rzecznicy odpowiedzialności zawodowej w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej lekarzy pełnią rolę oskarżycieli. Mają zatem prawo do stawiania lekarzom w ramach ich odpowiedzialności zawodowej określonych zarzutów i popierania ich przed sądem zawodowym, ale nie mają prawa ferowania na temat tych zarzutów werdyktów, gdyż to stanowi wyłączny atrybut władzy sądowej. Formułowanie zarzutów także musi odpowiadać określonym formom postępowania i mieć konkretne podstawy dowodowe. Nie można więc postawić lekarzowi zarzutu, zwłaszcza publicznie, bez konkretnego wskazania, kiedy, gdzie i wobec jakiej osoby (pacjentki) miało to miejsce. Zdaniem RPO „niebezpiecznym precedensem może być nie tylko publiczne przyznanie się do działania niezgodnego z prawem, ale także sprzeczne z prawem publiczne „ferowanie werdyktu" wobec osoby, która nie została nie tylko skazana przez uprawniony do tego organ, ale której nie postawiono jeszcze w trybie prawem przewidzianym, żadnego zarzutu". W ocenie RPO Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej „nie mając nie tylko „wszystkich danych", ale właściwie żadnych podstawowych danych konkretnych, bez wyjaśnienia sprawy, w pośpiechu nie uzasadnionym okolicznościami, arbitralnie stwierdził, że prof. D. dopuścił się naruszenia zasad etyki lekarskiej i godności zawodowej, popełniając czyny sprzeczne z prawem. Jako Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej przekroczył w ten sposób zakres swych uprawnień".

RPO czeka na stanowisko Prezesa NRL w tej sprawie.

b. Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd

Art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, iż „każdy ma prawo do słusznego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym czasie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy prawa, przy rozstrzyganiu sporu co do jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym albo o zasadności wszelkiego oskarżenia skierowanego przeciwko niemu w sprawie karnej". Poszczególne elementy tego przepisu składają się na tzw. prawo do sądu. Wyjściowym niejako warunkiem jego realizacji jest **określenie prawa do rozpoznania przez sąd spraw, w których zapadają decyzje organów pozasądowych, czy też w których zainteresowany nie ma statusu strony**.

Najistotniejsze zastrzeżenia RPO budzi w tym zakresie **brak sądowej kontroli prokuratorskich orzeczeń kończących postępowanie i zamykających drogę do wydania wyroku**. Była o tym mowa w III części sprawozdania, podobnie jak o braku sądowej kontroli decyzji o ekstradycji.

W sprawie RPO/113744/93/II (rewizja nadzwyczajna złożona przez RPO 18 lutego 1993 r.) w uzasadnieniu postanowienia (II KRN 47/93) Sąd Najwyższy wyraził niezmiernie ważny pogląd o obowiązku i prawie sądu do badania podstaw orzeczenia prokuratorskiego o umorzeniu postępowania w przypadku orzekania środków zabezpieczających w postaci przepadku rzeczy.

Również w kierunku zapewnienia drogi sądowej szło pytanie prawne zadane przez Rzecznika Sądowi Najwyższemu (RPO/ 98276/93/II z 24 lutego 1993 r.): „Czy właściciel lokalu w budynku wielomieszkaniowym, administrowanym przez przedsiębiorstwo gospodarki mieszkaniowej, uzyskuje status pokrzywdzonego, jeżeli zostały zawyżone w drodze przestępnego działania koszty remontu budynku?" Sąd Najwyższy dnia 12 maja 1993 r. podjął uchwałę, w której stwierdził, że „właściciel lokalu w budynku wielomieszkaniowym, administrowanym przez przedsiębiorstwo gospodarki mieszkaniowej, uzyskuje status pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 40 1 Kpk), którego przedmiotem jest przestępne zawyżenie kosztów remontu wówczas, gdy koszty tego remontu mogą go obciążyć bezpośrednio".

Uchwała SN nie poszła w pełni po linii sugestii zawartych we wniosku RPO, ale wprowadziła pewną jasność w tej materii.

W praktyce RPO skargi na **naruszenie prawa do drogi sądowej**, a w każdym razie związane z podejrzeniem takiego naruszenia, **występują stosunkowo często w przypadkach prokuratorskich postanowień o odmowie wszczęcia postępowania** lub o umorzeniu wszczętego postępowania. Wiążą się one z zarzutami niedbałego, powierzchownie prowadzonego postępowania, co dla RPO oznacza także naruszenie zasady prawdy materialnej w tej fazie postępowania. Jednakże, jak zaznaczono w uwagach ogólnych (pkt 2. A.b.) RPO ma tu ograniczone możliwości kontroli.

W sprawie RPO/97114/93/II (wypadek drogowy, którego skutkiem były ciężkie uszkodzenia ciała) postanowieniem z dnia 11 grudnia 1991 r. Prokurator Rejonowy dla dzielnicy W.-K. umorzył dochodzenie. Pismem z dnia 22 grudnia 1992 r. RPO zwrócił uwagę na tę sprawę Departamentowi Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości, postulując rozważenie podjęcia umorzonego dochodzenia w celu ustalenia sprawcy czynu, którym mógł być cudzoziemiec. Zwrócono uwa-

gę na powierzchowność dochodzenia jeśli chodzi o sprawcę wypadku (mimo posiadania numeru rejestracyjnego pojazdu uczestniczącego w wypadku). Departament Prokuratury poinformował w styczniu 1993 r., że zlecił Prokuraturze Rejonowej podjęcie dochodzenia. Jednak postępowanie zostało ponownie umorzone (informacja Prokuratury Wojewódzkiej w W. z dnia 13 października 1993 r.). Prokurator Wojewódzki jednocześnie powiadomił, że podejmowane są czynności (za pośrednictwem Interpolu) zmierzające do pełnego wyjaśnienia okoliczności wypadku i ustalenia jego sprawcy. Prokuratura oczekuje odpowiednich informacji od Krajowego Biura Interpolu.

W sprawie RPO/120859/93/II – o pobicie przez funkcjonariuszy policji – prokurator rejonowy odmówił wszczęcia postępowania przygotowawczego. W wyniku interwencji RPO Prokurator Wojewódzki w Ł. uchylił to postanowienie. Śledztwo w sprawie trwa.

Również wypadku drogowego (ze skutkiem śmiertelnym) dotyczyła sprawa RPO/125512/93/II, w której skarżąca kwestionowała słuszność decyzji prokuratorskiej umarzającej postępowanie. Pismem z dnia 16 lipca 1993 r. RPO przekazał skargę Departamentowi Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości, sugerując potrzebę rozważenia zasadności podnoszonych zarzutów. Skargę tę Departament Prokuratury przekazał Prokuratorowi Apelacyjnemu w B., który powiadomił (13 września 1993 r.), że polecił prokuratorowi rejonowemu podjęcie umorzonego dochodzenia.

Sprawa RPO/118493/93/II jest przykładem wyjątkowo powierzchownego potraktowania wniosków dowodowych osób uprawnionych. Gdy RPO zażądał akt sprawy z Prokuratury Rejonowej w S. – poinformowano go, że były one badane w Departamencie Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości i zostały zwrócone bez nadania biegu sprawie. Zdaniem RPO (przedstawionym po zbadaniu akt pod kątem zasadności umorzenia postępowania) sprawa nie była właściwie prowadzona; nie ustosunkowano się do postulatów i wniosków dowodowych skarżących się (rodziców zmarłego syna). Prokuratura Apelacyjna w W. podzieliła krytyczne uwagi RPO i powiadomiła, że zleciła Prokuratorowi Rejonowemu w P. przeprowadzenie czynności uzupełniających i podjęcie decyzji w kwestii podjęcia umorzonego dochodzenia.

c. Zasada prawdy materialnej – prawo do „słusznego rozpatrzenia sprawy przez sąd"

W praktyce RPO naruszenia zasady prawdy materialnej, czyli prawa do ustalenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy zgodnie z rzeczywistością, łączyły się zarówno z naruszeniem prawa do sądu (w szczególności do środków odwoławczych) jak i prawa do obrony.

W rewizji RPO/116494/93/II z 13 maja 1993 r. Rzecznik postawił zarzut obrazy art. 11 pkt 6 Kpk w zw. z art. 299 1 pkt 1 oraz art. 391 § 3 i art. 479 w zw. z art. 468 Kpk, polegającej na umorzeniu postępowania karnego z powodu przedawnienia karalności czynu bez wyjaśnienia występujących wątpliwości co do popełnienia przez oskarżonego zarzucanego mu przestępstwa.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 1 września 1993 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał – zgodnie z wnioskiem rewizji nadzwyczajnej – do ponownego rozpoznania sądowi rejonowemu na rozprawie. Z wyroku Sądu Najwyższego wyłania się **niezmiernie ważna teza o pierwszeństwie zasady prawdy materialnej przed ujemną przesłanką procesową**.

Naruszenie zasady prawdy materialnej zarzucił Rzecznik także w rewizji w sprawie RPO/103024/93/II (zastosowanie środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zamkniętym zakładzie leczniczym – sprawa nierozstrzygnięta), oraz w uwzględnionych przez Sąd Najwyższy rewizjach cywilnych w sprawach RPO/103909/93/II i RPO/107296/93/II.

d. Prawo do sprawiedliwego wyroku

Najgłośniejszym przykładem z tegorocznej praktyki Rzecznika jest niewątpliwie zakończona po kilkuletniej batalii sprawa rehabilitacji Jana H., cichociemnego skazanego na karę śmierci i czterech innych osób skazanych w tym samym procesie na kary pozbawienia wolności (RPO/70627/90/II). Rewizja nadzwyczajna RPO (z dnia 27 maja 1993 r.) została uwzględniona i Izba Wojskowa SN (wyrokiem z dnia 29 czerwca – WRN 57/93) uniewinniła skazanych.

Prawo do sprawiedliwego wyroku zostało, w ocenie RPO, naruszone m.in. przez niezastosowanie amnestii, mimo istnienia ku temu warunków (RPO/110965/92/II – rewizja uwzględniona), niesłuszne zastosowanie art. 60 § 1 Kk (popełnienie przestępstwa w warunkach recydywy), co musiało mieć wpływ na wymiar kary (RPO/109935/92/II – rewizja uwzględniona), skazanie za określone przestępstwo (z art. 309 § 1 Kk

w zw. z art. 313 Kk) mimo braku znamion tego przestępstwa w czynie oskarżonym (RPO/127610/93/II – rewizja uwzględniona).

Ciekawym przypadkiem naruszenia prawa do sprawiedliwego wyroku, gdy nie można tu postawić zarzutu nieprawidłowego działania sądowi orzekającemu, była sprawa RPO/100111/93/II. Skarżący kwestionował postanowienie sądu wojskowego, który na podstawie art. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 1969 r. o amnestii umorzył postępowanie karne o zarzucane mu przestępstwa z art. 130 § 1 Kk WP i art. 21 ustawy z dnia 18 czerwca 1959 r., orzekając jednocześnie karę dodatkową degradacji. Okazało się, że szkoda traktowana jako skutek zarzucanego oskarżonemu przestępstwa uznana została przez właściwe władze wojskowe za niebyłą. W tej sytuacji RPO zwrócił się do Naczelnego Prokuratora Wojskowego z sugestią wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania ze względu na tę nową okoliczność, ujawnioną po wydaniu prawomocnego orzeczenia. Wznowione postępowanie zostało umorzone ze względu na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu.

Kilkakrotnie Rzecznik stwierdził **naruszenie prawa do sprawiedliwego wyroku w sferze wymiaru kary**.

Ewidentnym przykładem może tu być orzeczenie niedopuszczalnej w danym przypadku kary zastępczej pozbawienia wolności: w sprawie RPO/113307/93/II sąd orzekł zastępczą karę pozbawienia wolności przy orzeczeniu grzywny w wysokości 700.000 zł, podczas gdy w dacie wyrokowania dopuszczalne było orzeczenie kary zastępczej dopiero po skazaniu na grzywnę powyżej 2.500.000 zł. Skarga została przekazana Sądowi Rejonowemu w Ł., który uznając jej słuszność postanowieniem z dnia 15 stycznia 1993 r. stwierdził, że orzeczona kara zastępcza nie podlega wykonaniu.

W sprawie RPO/125518/93/II na skutek nieuwagi sądu i oczywistej pomyłki pisarskiej skazanemu odmówiono wyroku łącznego.

W sprawie RPO/129277/93/II skazanemu nie zaliczono tymczasowego aresztowania ze sprawy, w której został uniewinniony, na poczet kary pozbawienia wolności w sprawie, w której został skazany, mimo że postępowania toczyły się jednocześnie.

W aspekcie generalnym ochrona prawa do sprawiedliwego wymiaru kary znalazła swój wyraz w pytaniu prawnym skierowanym przez Rzecznika do Sądu Najwyższego (RPO/115505/93/II z 23 września 1993 r.): czy na podstawie art. 365 Kpk podlega zaliczeniu na poczet kary pozbawienia wolności okres tymczasowego aresztowania, odbytego przez oskarżonego w sprawie o przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej 1 roku w innej sprawie, w której postępowa-

nie toczyło się równocześnie, a zapadł w niej wyrok odstępujący od wymierzenia kary za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności do 1 roku, tj. za przestępstwo z którym wiąże się wyrażony w art. 217 Kpk zakaz stosowania w toku postępowania przygotowawczego tymczasowego aresztowania wobec sprawcy o ustalonej tożsamości.

Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 22 grudnia 1993 r. udzielił odpowiedzi zgodnej z sugestią zawartą we wniosku, tzn. że okres takiego tymczasowego aresztowania podlega zaliczeniu na poczet wymierzonej kary pozbawienia wolności orzeczonej w innej sprawie toczącej się równocześnie.

e. Przewlekłość postępowania

Powołany wcześniej art. 6 Europejskiej Konwencji mówi o **prawie do rozpatrzenia sprawy "w rozsądnym czasie"**. Jak sygnalizowano w uwagach ogólnych – praktyka RPO pozwala sformułować zarzut ogólny częstej przewlekłości postępowania.

W przypadku postępowania przygotowawczego przykładem może tu być sprawa RPO/135853/93/II (przedstawiona właściwemu prokuratorowi wojewódzkiemu, który zgodził się ze stwierdzonymi uchybieniami).

W odniesieniu do postępowań sądowych przewlekłość dotyczy poważnej części spraw o zasądzenie i wypłatę odszkodowań na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (np. RPO/118792/93/II, RPO/131816/93/II, RPO/115689/93/II, RPO/114334/93/II). Rzecznik, po zbadaniu spraw i stwierdzeniu zasadności skarg przekazuje je w tego typu sprawach do Ministerstwa Sprawiedliwości. Podejmowanie dalszych czynności nie przybliża załatwiania tych spraw. Jak to bowiem wyjaśnił Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na wystąpienie RPO jeszcze w 1992 r. – ze względu na brak środków w budżecie państwa i resortu wywiązywanie się z zobowiązań wobec uprawnionych następować musi sukcesywnie, w miarę uzyskiwania środków.

3. Samorządy: nieprawidłowości w działaniach, niebezpieczeństwo naruszenia praw obywatelskich w wyniku zbyt pośpiesznej reformy administracji

A. O istotnym dla tego punktu problemie tworzenia przez organy samorządowe prawa lokalnego, którego normy sprzeczne są z normami prawa stanowionego centralnie

była mowa w części III Sprawozdania (pkt 3.A.)

B. Przejmowanie szkół przez samorząd terytorialny

W trakcie wizytacji w województwie krośnieńskim Rzecznik stwierdził, że poważne zaniepokojenie miejscowych władz budzi planowane od 1 stycznia 1994 r. przejęcie szkół podstawowych przez gminy. Ze względu na rozmiar wydatków związanych z utrzymaniem szkół i ich zadłużeniem rysowała się obawa niemożności wypłaty poborów dla nauczycieli, jeżeli subwencje nie będą przyznane z odpowiednim wyprzedzeniem.

Wskazując na zasadność tych obaw RPO wystąpił 2 sierpnia 1993 r. do Prezesa Rady Ministrów (RPO/128425/93/I). Na wystąpienie to otrzymał w dniu 27 października 1993 r. odpowiedź od Dyrektora Generalnego URM przedstawiającą działania podjęte w związku z przekazywaniem instytucji oświatowych samorządowi terytorialnemu. Zasygnalizowano przygotowywanie projektu ustawy o finansowaniu gminy, który zawiera przepisy regulujące w nowy sposób naliczanie subwencji dla gmin, w tym także „subwencji oświatowej", a także znajdujący się na etapie konsultacji ze związkami zawodowymi projekt ustawy o statusie zawodowym nauczyciela.

Jednakże na podstawie informacji napływających z wielu regionów kraju (pochodzących zarówno ze środowisk nauczycielskich, jak i z samorządów gminnych, potwierdzonych w czasie rozmów odbytych przez Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami administracji i samorządów terenowych przy okazji jego pobytu w kilku województwach) wynikało, że dotrzymanie terminu 1 stycznia 1994 r. (zakreślonego ustawą o systemie oświaty) przejęcia szkół przez samorządy może wysoce negatywnie rzutować na funkcjonowanie oświaty na szczeblu szkół podstawowych. Samorządy gmin nie są bowiem należycie przygotowane do przejęcia szkół i wyegzekwowanie respektowania ustawowego terminu przejęcia szkół odbędzie się ze szkodą zarówno dla samych szkół, jak i kadry nauczycielskiej.

Jednym z głównych powodów tego stanu rzeczy jest zadłużenie szkół, nieuregulowany stan prawny nieruchomości stanowiących mienie oświatowe, a nadto nieuregulowany status zawodowy nauczycieli po przejęciu szkół przez gminy.

W tej sytuacji RPO zaproponował (w wystąpieniu z dnia 26 października 1993 r. – RPO/135718/93/I) rozważenie odpowiedniego przedłużenia terminu przejęcia szkół przez samorządy. W odpowiedzi Rzecznik otrzymał od Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Edukacji Narodowej informację (z 14 grudnia 1993 r.), że w dniu 3 grudnia 1993 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty w brzmieniu zbieżnym ze skierowanym do Sejmu projektem rządowym. Proponowana zmiana utrzymuje dotychczasową generalną zasadę wyrażoną w art. 104 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, że gminy przejmują szkoły podstawowe z dniem 1 stycznia 1994 r., jednakże w świetle nowego brzmienia ust. 2 tego artykułu gminy nie przygotowane do przejęcia w chwili obecnej prowadzenia szkół mogą ustalić inny, bardziej dogodny dla siebie termin – nie później niż do 1 stycznia 1996 r.

C. Program pilotażowy

W grudniu 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej o krytycznym stosunku przedstawicieli krakowskich środowisk twórczych do tzw. programu pilotażowego w części dotyczącej kultury. Według opinii tych przedstawicieli przekazanie placówek kulturalnych o ponadgminnym zakresie działania spowoduje ograniczenie dostępu mieszkańców małych gmin do dóbr kultury. Wyrażono także obawę o przyszłość zbiorów muzealnych o znaczeniu narodowym lub regionalnym. Podnoszono też, że sytuacja pracowników przekazywanych instytucji ulegnie faktycznemu pogorszeniu, bowiem władze gminne lekceważą przepisy prawa pracy i nadużywają przymusu ekonomicznego. Kopię tej informacji RPO przekazał Ministrowi Kultury i Sztuki (RPO/140847/93/I).

D. Tworzenie tzw. rzeczników praw (spraw) obywatelskich przy organach samorządu terytorialnego jako przykład nieprawidłowego stosowania prawa

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy do RPO trafiły informacje o tworzeniu przy organach samorządu terytorialnego instytucji rzeczników praw obywatelskich. Ostatnio urząd taki powołała Rada Miasta Gdyni, wcześniej w 1992 r. (nazywając go Rzecznikiem Spraw Obywatelskich) – Krakowa (RPO/108087/93/I). Pomysłodawcy tych lokalnych inicjatyw kierowali się potrzebą zapewnienia lepszych gwarancji poszanowania praw i interesów obywatelskich przez organy administracji, a także chęcią stworzenia drożnego kanału informacji o potrzebach mieszkańców i ich ocenach pracy organów samorządu. Na pewno są to zamierzenia warte uwagi, podobnie jak każde przedsięwzięcie mogące usprawnić kontakty na płaszczyźnie obywatel – władza.

Doceniając w pełni czynione próby trzeba jednak zauważyć, iż – **niezależnie od intencji organów samorządu – obywatel może się poczuć wprowadzony w błąd**. Tworzone bowiem instytucje rzeczników praw, czy spraw obywatelskich nie mają nic wspólnego z ustanowionym ustawą z 15 lipca 1987 r. Rzecznikiem Praw Obywatelskich. W szczególności zaś „rzecznicy" ci nie są terenowymi przedstawicielami czy pełnomocnikami Rzecznika Praw Obywatelskich. Możliwość takiej pomyłki jest tym większa, że art. 22 znowelizowanej ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewiduje, iż Rzecznik ze zgodą Sejmu może ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Zdezorientowany obywatel ma więc prawo sądzić, iż usytuowany przy radzie miejskiej organ o tej samej nazwie – jest w istocie terenową „komórką" czy filią Rzecznika Praw Obywatelskich. Będzie więc oczekiwał, że taki „lokalny rzecznik" wniesie w jego sprawie rewizję nadzwyczajną, zaskarży decyzję administracyjną, wystąpi do naczelnych organów administracji, czy zastosuje inne środki działania, będące we właściwości RPO. Oczywiście „rzecznik" ustanowiony przez organ samorządu terytorialnego takich uprawnień nie ma. Jest on w rzeczywistości instytucją skargową, która na podstawie skarg mieszkańców może jedynie występować z interwencjami do organu wykonawczego jednostki samorządowej.

RPO zastrzeżenia swoje przekazał Wojewodzie Gdańskiemu, który uchwały Rady Miasta w Gdyni dotyczące tej problematyki zaskarżył do NSA.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 30 kwietnia 1992 r. stwierdził nieważność zaskarżonych uchwał. W uzasadnieniu wyroku podkreślił, że uchwała Rady Miasta Gdyni powołująca do życia organ samorządowy – rzecznika praw obywatelskich jest sprzeczna z ustawą o samorządzie terytorialnym, uchwala bowiem organ władczy, którego ustawa o samorządzie terytorialnym nie przewiduje, a tym samym narusza prawo. W świetle bowiem uchwały Rady Miasta Gdyni zadaniem rzecznika było rozpatrywanie skarg na działanie lub decyzje naruszające prawo lub słuszny interes mieszkańców Gdyni, zgłaszanych przez nich samych lub ich przedstawicieli i występowanie do Zarządu Miasta z interwencjami. Rzecznik mógł też występować do Zarządu Miasta i innych organów z własnymi wnioskami i sugestiami. Taka więc redakcja uchwały – zdaniem sądu – pozwala jednoznacznie stwierdzić, że gminny „rzecznik praw obywatelskich" był wyposażony w uprawnienia władcze. Rada Miasta Gdyni powołując więc do życia „rzecznika praw obywatelskich" wyposażonego w uprawnienia władcze przekroczyła swe ustawowe uprawnienia, co stanowi naruszenie ustawy o samorządzie terytorialnym, a tym samym prowadzi do wniosku, iż uchwała jest sprzeczna z prawem.

W ocenie sądu nie przekreśla to jednak możliwości powołania „rzecznika" jako gwaranta obrony interesów obywateli, ale o niewładczym zakresie uprawnień i innej nazwie. W związku z tym wyrokiem Rada Miasta Gdyni powołała samorządowego rzecznika obywateli, co Rzecznik Praw Obywatelskich, przekazując nowopowołanemu życzenia powodzenia w pracy, przyjął jako przykład dobrej współpracy z jednostką samorządową.

O powyższym wyroku i jego uzasadnieniu RPO poinformował Wojewodę Krakowskiego, który jednak przyjął, że orzeczenie NSA nie odnosi się do sytuacji w Krakowie i wobec tego nie podzielił sugestii RPO co do potrzeby spowodowania zmiany zakresu działania i nazwy rzecznika spraw obywatelskich przez tamtejszą Radę Miasta (rzecznik spraw obywatelskich kieruje równocześnie wydziałem skarg i wniosków i podlega bezpośrednio Prezydentowi Miasta). W tej sytuacji RPO o sprawie tej poinformował Szefa Urzędu Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie jej zbadania i zajęcie stanowiska w szczególności co do możliwości powierzenia dyrektorowi Wydziału Skargi Wniosków funkcji rzecznika spraw obywatelskich i wyjaśnienia, czy tego rodzaju uregulowania są zgodne z prawem i nie naruszają interesów mieszkańców gminy.

Na wystąpienie Urzędu Rady Ministrów, podzielające stanowisko RPO, Prezydent Miasta Krakowa ponownie wyraził pogląd, że sprawa

„krakowskiego rzecznika" nie pozostaje w jakimkolwiek związku z wyrokiem NSA wydanym w sprawie „rzecznika" w Gdyni, ponieważ tytuł rzecznika spraw obywatelskich osoba zatrudniona w Urzędzie Miasta Krakowa piastuje od 1990 r. i ewentualne pomyłki interesantów, mniemających iż jest to filia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich są natychmiast prostowane.

Dyrektor Generalny URM pismem z dnia 24 września 1993 r. poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, iż rzecznik spraw obywatelskich w Krakowie nie posiada uprawnień władczych, takich które wykraczałyby poza zakres referatu skarg i wniosków lub były zastrzeżone dla RPO. Nazwanie zaś kierownika referatu rzecznikiem spraw obywatelskich spowodowane było potrzebą przełamania u osób zgłaszających się do urzędu złych skojarzeń, związanych z funkcjonowaniem w dawnych systemie instytucji skarg i wniosków.

Napływające nadal do RPO listy wskazują jednak, że działania informujące, iż rzecznik spraw obywatelskich nie jest filią RPO są mało skuteczne. Obywatele działają w błędzie, że mają w urzędzie swego rzecznika, niezależnego od administracji, a tymczasem jest nim kierownik Wydziału obowiązany do wykonywnia zadań władczych urzędu wobec obywateli. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma możliwości wzruszenia uchwały samorządu i w tej sytuacji swoje działania zmuszony jest ograniczyć do kierowania stosownych sygnalizacji.

4. Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości

Podobnie jak w latach ubiegłych, również w roku 1993 problematyka związana z gospodarką gruntami i wywłaszczaniem nieruchomości stanowiła poważny wycinek działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Mimo wyjaśnienia już uprzednio wielu wątpliwości nasuwających się w praktyce przy stosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości bądź to przez Trybunał Konstytucyjny bądź też przez Sąd Najwyższy (w tym w kilku przypadkach z inicjatywy i na wniosek Rzecznika) pojawiły się nowe problemy, przede wszystkim w związku z nowelizacją w 1990 r. niektórych przepisów ustawy.

A. Aktualizacja cen gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste

Szczególnie liczne były listy i wnioski kierowane do Rzecznika przez użytkowników wieczystych, kwestionujących samą **zasadę jak i sposób dokonywania przez organy administracji rządowej oraz samorządowej tzw. aktualizacji ceny gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste**. Wyjaśnić należy, że przepis art. 43 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zastąpił stosowaną powszechnie w okresie poprzednim przy ustalaniu i aktualizacji opłat za korzystanie z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy formę decyzji nową formą a mianowicie „oświadczeniem".

Po tej zmianie organy administracji rządowej i samorządowej przystąpiły do aktualizacji opłat, przesyłając użytkownikom wieczystym „oświadczenia" o podwyższeniu opłat. Jak wynikało z pism kierowanych do Rzecznika wysokości tych opłat stanowiły od 180–2700 krotność opłat ustalonych poprzednio.

Uwzględniając wniosek RPO o stwierdzenie niezgodności wspomnianego art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z art. 1 Konstytucji (RPO/77991/91/IV) oraz argumenty wysunięte w tym wniosku, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 8 grudnia 1992 r. (K. 9/92) orzekł, że przepis art. 43 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 1, art. 3 ust. 1 i art. 56 ust. 1 i 3 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Problem ten był już sygnalizowany w sprawozdaniu Rzecznika za rok 1992 r.

W uzasadnieniu orzeczenia, które zostało przesłane Rzecznikowi w 1993 roku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że forma „oświadczenia" przyjęta w art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jakkolwiek pretenduje do „oświadczenia woli" z umów cywilnoprawnych, to zadania tego nie spełnia. Stanowi bowiem nadal władczą, dokładnie określoną przez ustawę wypowiedź organu administracji państwowej lub organu gminy, podczas gdy umowa powstaje z woli stron i jest wynikiem ich rokowań.

W istocie nie wiadomo, co przez ten termin należy rozumieć i co on wyraża w stosunku umownym. Nadal bowiem, gdy idzie o ustalenie cen

gruntu, będące podstawą do ustalenia opłat, ma ono raczej charakter władczy, w każdym razie nie ma tu równości stron, jak stwierdził przedstawiciel RPO na rozprawie. Jak dalej stwierdza Trybunał Konstytucyjny omawiany przepis regulując kwestię wyceny gruntów, a w konsekwencji i opłat za wieczyste użytkowanie, w formie „oświadczenia" narusza podstawową zasadę państwa prawnego, tj. zaufania obywateli do państwa i jego prawa, wyrażoną w art. 1 oraz zasadę właściwego rzetelnego jego stanowienia wyrażoną w art. 3 ust. 1 Konstytucji.

Powołany przepis nie definiuje też formy „oświadczenia" i jej skutków oraz nie rozwija zasady (sposobu) określenia świadczeń rocznych, co wskazuje – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – że ustawa, wprowadzająca tę zasadę określenia świadczeń z tytułu użytkowania wieczystego, narusza zasadę równości stron omawianego stosunku cywilnoprawnego.

Analizując art. 43 ust. 2 ustawy również z punktu widzenia art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji, pozostawionego w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r., Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 43 ust. 2 narusza także ten przepis Konstytucji. Brak bowiem rozwiązań co do drogi rozstrzygnięcia sporów, jakie mogą powstać między użytkownikami wieczystymi z jednej strony a Skarbem Państwa i gminami z drugiej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestie uregulowane w art. 43 ustawy są sprawami z dziedziny prawa cywilnego, wobec czego w przepisie tym powinna być wskazana droga sądowa do rozstrzygania ewentualnych sporów. Potrzeba ta wynika nie tylko z przytoczonych przepisów, lecz ma swoje oparcie w art. 14 ratyfikowanego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który w art. 4 m.in. stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę".

W dniu 7 grudnia 1993 r. Sejmowa Komisja Ustawodawcza, analizując stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny, postanowiła zarekomendować Sejmowi omawiane orzeczenie. Ponieważ Sejm nie rozpatrzył orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Prezes Trybunału Konstytucyjnego w obwieszczeniu z dnia 21 grudnia 1993 r. (Dz.U. Nr 131, poz. 629) ogłosił utratę mocy obowiązującej art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Jeżeli chodzi o opłaty za użytkowanie wieczyste wyłoniła się również wątpliwość na tle stosowania w praktyce art. 41 ust. 4 ustawy

z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dotyczącego **ulg w opłatach za użytkowanie wieczyste dla emerytów i rencistów**. Wątpliwości te sprowadzały się do pytania:

„1. czy w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste gruntu, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub własność gminy, na rzecz małżonków, z których jeden jest emerytem lub rencistą, utrzymującym się wyłącznie z emerytury lub renty, zaś drugi małżonek utrzymuje się z innych niż emerytura lub renta źródeł – uprawnienia do korzystania z 50% obniżki w opłatach z tytułu użytkowania gruntu, o której mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przysługują:

a/ jedynie małżonkowi, który jest emerytem lub rencistą, którego wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta oraz w jakiej proporcji do wysokości wymierzonej przez właściwy organ opłaty z tytułu użytkowania (współużytkowania) wieczystego gruntu, czy też

b/ łącznie obojgu małżonkom;

2. czy emeryci i renciści, których wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta, korzystają z 50% obniżki w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów, przysługujących na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a w szczególności z obniżki pierwszej opłaty rocznej, która – zgodnie z art. 41 ust. 1 wymienionej ustawy – nie może być większa niż 25%, lecz nie niższa niż 15% ceny gruntu, ustalonej stosownie do art. 38 wym. ustawy w sytuacji, gdy wniesienie tej opłaty następuje przed zawarciem umowy notarialnej o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste?"

W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 31 marca 1993 r. wniosek do Sądu Najwyższego o udzielenie odpowiedzi na wskazane wyżej a budzące wątpliwości zagadnienia prawne (RPO/109054/93/IV).

Rozpoznając wniosek Rzecznika, Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął w dniu 15 czerwca 1993 r. uchwałę treści następującej (III CZP 51/93):

1. Małżonkowie będący wieczystymi użytkownikami gruntu korzystają z obniżki w opłatach, przewidzianej w art. 41 ust. 2 ustawy, jedynie wówczas, gdy wyłącznym źródłem utrzymania obojga jest emerytura lub renta,

2. Opłaty za grunty oddane w użytkowanie wieczyste, w tym wysokość pierwszej opłaty rocznej, powinny być ustalane w umowie zawieranej z emerytem lub rencistą, którego wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta, z uwzględnieniem obniżki przewidzianej w art. 41 ust. 2 powołanej ustawy.

Godzi się w tym miejscu podkreślić, że teza druga uchwały Sądu Najwyższego jest zbieżna ze stanowiskiem RPO, jakie reprezentował przed wystąpieniem ze swoim wnioskiem – wbrew stanowisku zajętemu przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

Ministerstwo w pismach od osób zainteresowanych reprezentowało bowiem pogląd, że skoro przepis art. 41 ust. 2 ustawy mówi o 50% obniżce opłat za użytkowanie wieczyste przysługującej emerytom i rencistom, jeżeli są oni użytkownikami wieczystymi, zaś zgodnie z 27 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. pierwszą opłatę za użytkowanie wieczyste gruntów wnosi się najpóźniej w dniu zawarcia umowy, to z tego ma rzekomo wynikać, że wpłacając pierwszą ratę przed lub w dniu zawarcia umowy nie stali się jeszcze użytkownikami wieczystymi, a więc 50% obniżka dotyczy jedynie opłat następnych.

Ze sprawą opłat za użytkowanie wieczyste wiąże się **problem aktualizacji statusu gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a obecnie gmin**, które na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zostały oddane indywidualnym użytkownikom na własność czasową (zastąpioną następnie prawem użytkowania wieczystego) jako działki dla prowadzenia gospodarstw warzywniczych i ogrodniczych. Po wejściu w życie powołanej wyżej ustawy organy administracji zaczęły naliczać opłaty za użytkowanie wieczyste tak, jak za działki budowlane, mimo że w planie zagospodarowania przestrzennego działki te położone są na obszarze przeznaczonym na cele gospodarki rolnej.

Przykładem może być kwestia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów na cele warzywniczo-ogrodnicze w osiedlu Dojlidy w Białymstoku (RPO/104456/92/IV). Kwestia ta w okresie 1992–1993 r. była przedmiotem pism osób zainteresowanych do Marszałka Sejmu, Biura Interwencji Kancelarii Senatu, Prezydenta RP, Urzędu Rady Ministrów – Biura Kontroli, Skarg i Listów, Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz posłów. Odpowiedzi na te pisma ze strony wskazanych instytucji i osób oraz wyjaśnienia Urzędu Miejskiego w Białymstoku nie są dla zainteresowanych prze-

konywujące. Wzbudziły one również wątpliwości RPO. W związku z tym, podejmując sprawę, Rzecznik skierował w dniu 7 czerwca 1993 r. pismo do Prezesa Rady Ministrów, postulując sposób rozwiązania tego problemu.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że podstawę prawną decyzji indywidualnych w sprawie odstąpienia gruntów stanowiących własność państwa, przeznaczonych na gospodarstwa warzywnicze i ogrodnicze w osiedlu Dojlidy w Białymstoku stanowiły przepisy ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych oraz wydane na podstawie tej ustawy przepisy wykonawcze. Przepis art. 20 ust. 1 tej ustawy stanowił, że na zasadach i w trybie w niej określonym mogą być również odstępowane tereny przeznaczone na gospodarstwa warzywnicze i ogrodnicze. Stosownie do § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1957 r. „Za ustanowienie prawa własności czasowej lub za dzierżawę terenu na gospodarstwa warzywnicze i ogrodnicze ustala się opłatę roczną w wysokości 20% przychodu z danego gruntu po odliczeniu podatków oraz świadczeń obowiązkowych. Za podstawę obliczenia przyjmuje się przeciętny dochód osiągany w tej samej miejscowości z gospodarstw warzywniczych i ogrodniczych o takiej samej powierzchni i jakości gruntu". Z kolei przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 sierpnia 1957 r. określiły zasady przeznaczania do sprzedaży terenów na gospodarstwa warzywnicze i ogrodnicze. Na podstawie powołanych przepisów organy administracji wydały decyzję w sprawie sprzedaży na własność czasową na okres 50 lat poszczególnych nieruchomości, a następnie na podstawie tych decyzji zostały zawarte umowy notarialne. Opłata roczna ustalona została w decyzjach wydanych w 1961 r. przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Białymstoku w wysokości 40 gr za 1 m^2 . Podstawę wyliczenia opłaty stanowiła średnia przychodowość 20000 zł z 1 hektara gruntów.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, przekształcającej prawo własności czasowej w prawo użytkowania wieczystego, wydane zostały odpowiednie decyzje organów administracji terenowej, zachowujące nadal warunki odpłatności (opłaty roczne). Przepisy ustawy z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych straciły moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z tym, że do czasu wydania przepisów na podstawie

nowej ustawy pozostały w mocy przepisy wydane na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r.

Ustalone następnie na podstawie (wydanej na podstawie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach) uchwały Nr 105 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1962 r. oraz uchwały Nr 393 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1962 r. opłaty, odpowiadały, jeżeli chodzi o ich wysokość, poziomowi opłat, ustalonych w umowie z mieszkańcami osiedla Dojlidy. Przepisy tych uchwał straciły moc z dniem 31 grudnia 1985 r. w związku z wejściem w życie po tej dacie w zakresie opłat za grunty państwowe, ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Nowa ustawa, ustanawiając w art. 1 zakres przedmiotowy swojej regulacji, określiła w ust. 2 tego przepisu grunty, które tej regulacji nie podlegają. Stosownie do ust. 2 art. 1 ustawy zasady gospodarowania gruntami określone w ustawie nie obejmują gruntów zabudowanych, wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej. Przepis ten – zdaniem Rzecznika – ma zastosowanie w stosunku do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste mieszkańcom osiedla Dojlidy w Białymstoku. Grunty te bowiem były przeznaczone na gospodarstwa ogrodniczo-warzywnicze w okresie oddawania ich w użytkowanie wieczyste na początku lat sześćdziesiątych i takie przeznaczenie mają również w roku 1993. Wbrew tym stwierdzeniom władze miejskie i wojewódzkie począwszy od 1986 r. wymierzają opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów rolnych mieszkańcom osiedla Dojlidy tak jak za działki budowlane, nie zgłaszając właściwym organom swoich wniosków na tle słusznych uwag i skarg mieszkańców.

Tego rodzaju postępowanie doprowadziło – szczególnie w latach 1992–1993, a więc po nowelizacji we wrześniu 1990 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, do drastycznego wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, na których prowadzona jest produkcja ogrodniczo-warzywnicza, rzutującego na opłacalność w ogóle produkcji.

Uznając więc za w pełni zasadne skargi osób zainteresowanych, RPO w powołanym wyżej piśmie do Prezesa Rady Ministrów przedstawił powyższy problem, który niewątpliwie występuje (choć nie został „ujawniony" przez użytkowników wieczystych oraz gminy) również na terenie innych województw i wystąpił z wnioskiem o podjęcie inicjaty-

wy zmierzającej do jego prawnego uregulowania. Wydaje się konieczne w szczególności **rozważenie możliwości zachowania w stosunku do użytkowników wieczystych gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej – instytucji użytkowania wieczystego** (jako prawa nabytego na podstawie poprzednio i obecnie obowiązujących przepisów), **bądź też dopuszczenie możliwości sprzedaży gruntów**, o których mowa, na rzecz ich użytkowników wieczystych z zastosowaniem przepisów dotyczących gruntów rolnych Skarbu Państwa **w trybie bezprzetargowym**. W przypadku przyjęcia pierwszego z wymienionych rozwiązań otwarta byłaby kwestia przyjęcia innych kryteriów opłat niż w przypadku gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze.

Równocześnie Rzecznik wystąpił do Zarządu Miejskiego w Białymstoku o wstrzymanie – w związku z wystąpieniem do Prezesa Rady Ministrów – działań w sprawie zamierzonego wszczęcia postępowania egzekucyjnego w celu przymusowego ściągnięcia należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów w trybie egzekucji administracyjnej.

Zaznaczyć należy, że Rzecznik w dniu 6 października 1993 r., wobec braku odpowiedzi na swoje wystąpienie, a jednocześnie w związku z opinią Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, przekazaną Podsekretarzowi Stanu w Urzędzie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1993 r. – zwrócił się do Sekretarza Stanu w Urzędzie Rady Ministrów z prośbą o pomoc w operatywnym załatwieniu sprawy.

Prośbę swoją Rzecznik ponowił w dniu 2 grudnia 1993 r., podkreślając, że uzyskanie ostatecznego stanowiska jest istotne, zarówno dla mieszkańców osiedla Dojlidy jak i innych użytkowników wieczystych gruntów.

B. Możliwość dysponowania przez gminę mieniem skomunalizowanym z mocy prawa

W związku z nadsyłanymi do Rzecznika listami w sprawie sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, jak również przesyłanymi oświadczeniami o aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste, powstała w praktyce **wątpliwość co do wykładni i stosowania przepisów art. 19 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 5 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy**

z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Wątpliwość ta, dotycząca kwestii cywilno- i administracyjnoprawnych związanych z komunalizacją mienia ogólnonarodowego (państwowego), które do dnia 27 maja 1990 r. należało do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej sprowadzała się do pytania, „czy dopuszczalne jest dokonanie przez gminę – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste gruntów w sytuacji, gdy grunty, o których mowa, na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych stały się w dacie wymienionej ustawy (27 maja 1990 r.) z mocy prawa mieniem właściwych gmin, natomiast do dnia zawarcia umowy notarialnej nie została wydana przez wojewodę na podstawie art. 18 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy decyzja w sprawie stwierdzenia nabycia mienia przez gminę z mocy prawa. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że **rozbieżność co do wykładni powołanych wyżej przepisów zarysowała się między stanowiskiem naczelnych organów administracji państwowej a orzecznictwem Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego**.

O ile bowiem organy administracji państwowej prezentowały w zasadzie pogląd, że organy gminy ani organy administracji rządowej nie mogą dysponować mieniem nieruchomym, które z mocy prawa stało się mieniem gminy, jeżeli nie została wydana ostateczna decyzja wojewody o stwierdzeniu nabycia z mocy prawa – o tyle Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 lutego 1991 r. (III CZP 3/91) stwierdził, że jeżeli decyzja o sprzedaży lokalu mieszkalnego podjęta przez terenowy organ administracji państwowej, uprawomocniła się przed dniem 27 maja 1990 r., a wojewoda nie wydał decyzji w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa (art. 5 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych) – jako sprzedawca powinien wystąpić zarząd miasta. Podobne stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 15 marca 1992 r. (IV SA/245/92).

Wyjaśnienie wyżej wskazanej wątpliwości miało i ma istotne znaczenie dla prawnej sytuacji potencjalnej nabywców. Stąd też Rzecznik uznał za konieczne skierowanie do Sądu Najwyższego wniosku (RPO/101990/92/IV) o wyjaśnienie nasuwającego się w praktyce zagadnienia prawnego.

Udzielając odpowiedzi na przedstawione przez Rzecznika zagadnienie prawne Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął w dniu 29 lipca 1993 r. uchwałę (III CZP 64/93), iż gmina może sprzedawać lub oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stały się z mocy prawa jej własnością – dopiero, gdy decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie jest ostateczna (art. 18 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 10 maja 1990 r.).

C. Ograniczenie praw właścicieli do korzystania z nieruchomości zgodnie z jej gospodarczym przeznaczeniem

Istotne znaczenie dla problematyki zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia przestrzegania praw obywateli ma **sprawa tzw. „działek zamrożonych"**, a więc działek, których właściciele od wielu lat zostali praktycznie pozbawieni przysługujących im na podstawie art. 140 Kodeksu cywilnego uprawnień do korzystania z przedmiotu własności. Stan taki powstał w związku z przeznaczeniem swego czasu gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie są realizowane, bądź w związku z zalesieniem tych gruntów. Doprowadziło to do zamrożenia własności, często przez kilkadziesiąt lat. Właścicielom tych nieruchomości pozostało więc „gołe prawo własności" (nudum ius).

W sprawie tej od kilku lat napływały i napływają nadal do Biura Rzecznika listy od osób zainteresowanych. Podejmując sprawy Rzecznik występował w poprzednim okresie do Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, postulując rozwiązanie tego problemu w projekcie nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przez wprowadzenie przepisów, które pozwoliłyby na uniknięcie wieloletniego naruszenia lub ograniczenia praw własności należących, do osób fizycznych, bądź też zobowiązywały odpowiednie organy do wykupienia lub zamiany nieruchomości „zamrożonej" przez plan zagospodarowania przestrzennego. Powyższy problem był sygnalizowany przez Rzecznika w sprawozdaniach rocznych składanych Sejmowi, poczynając od 1988 r.

Skierowany do Sejmu poprzedniej kadencji w dniu 6 maja 1992 r. i przekazany następnie do Komisji Sejmowych projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje rozwiązanie tego zagadnienia, wprowadzając przepis dający właścicielowi prawo żądania od gminy wykupienia nieruchomości albo zamiany jej na inną. Wobec

niedokończenia prac legislacyjnych nad tym projektem przez Sejm I kadencji pilna staje się sprawa przedstawienia Sejmowi przez nowy rząd projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który zawierałby m.in. przepisy normujące poruszony problem, mający istotne znaczenie dla wielu obywateli, ograniczonych lub pozbawionych korzystania z przysługującego im prawa własności.

Na pilność załatwienia tej sprawy wskazał Rzecznik w swoim wystąpieniu w grudniu 1993 r. do Prezydium Sejmu, zawierającym wykaz najpilniejszych spraw, nad którymi Sejm I kadencji nie zakończył pracy.

D. Przestrzeganie praw właścicieli w sprawach o wywłaszczenia nieruchomości

a. Przypadki naruszenia przepisów regulujących podstawy wywłaszczenia i wysokość odszkodowania

W sprawach o wywłaszczenie nieruchomości Rzecznik podejmował działania w tych wypadkach, gdy doszło do naruszenia przepisów o wywłaszczaniu tak jeśli chodzi o samą podstawę wywłaszczania jak również o odszkodowanie, które powinno stanowić słuszny ekwiwalent za przejętą na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość.

W sprawie RPO/130966/93/IV do Rzecznika zwrócili się zainteresowani ze skargą na przeprowadzone w 1986 r. postępowanie wywłaszczeniowe obejmujące nieruchomość, o którą zabiegała Spółdzielnia Mieszkaniowa w L. Zainteresowani, kwestionując przeprowadzone postępowanie zwrócili się ostatecznie do organów prokuratury z prośbą o przyjście im z pomocą w dochodzeniu ich roszczeń. Prokurator Rejonowy w L. umorzył postępowanie, ograniczając się do stwierdzenia, że zarzut stawiany przez zainteresowanych nie kwalifikuje się do uwzględnienia z powodu jego znikomego niebezpieczeństwa społecznego. Tymczasem zarzuty te szły znacznie dalej. Podejmując sprawę Rzecznik zwrócił się do Prokuratury Wojewódzkiej w L. z prośbą o całościowe zbadanie sprawy, w szczególności pod kątem legalności postępowania wywłaszczeniowego. Prokuratura Wojewódzka po zbadaniu sprawy stwierdziła, że decyzja wywłaszczeniowa została wydana z rażącym naruszeniem w zakresie ustalenia odszkodowania za wywłaszczony grunt.

Prokurator Wojewódzki w L. zaskarżył kwestionowaną decyzję wywłaszczeniową do Wojewody w L., a następnie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Naczelny organ administracji pań-

stwowej podzielił stanowisko Prokuratora Wojewódzkiego, że zaskarżona decyzja wydana została z rażącym naruszeniem prawa, wyrażającym się w bezzasadnym przyjęciu, że wywłaszczona nieruchomość stanowiła grunt rolny, przez co znacznie zaniżone zostało odszkodowanie. Tymczasem decyzją organu do spraw planowania przestrzennego przedmiotowa nieruchomość przeznaczona została na budowę osiedla mieszkaniowego, w związku z tym zmienił się jej pierwotny charakter. W konsekwencji zaskarżona decyzja jako sprzeczna z przepisami o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (nakazującymi uwzględnianie cen aktualnie kształtujących się w obrocie gruntami) została uchylona w całości i przekazana do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

W sprawie RPO/98077/92/IV chodziło o ustalenie odszkodowania za grunty przejęte na cele budownictwa jednorodzinnego w 1984 r., bądź też aktualnej możliwości zwrotu tych gruntów na rzecz byłych właścicieli. W wyniku badań, przeprowadzonych przez Urząd Wojewódzki w S. potwierdzona została okoliczność niewypłacenia dotychczas odszkodowania za grunty. Odszkodowanie takie było kilkakrotnie ustalane w 1986 i 1989 r. w wyniku rokowań z byłymi współwłaścicielami. Wypłata jednak nie nastąpiła w związku ze zgłoszeniem przez nich wniosku o zwrot gruntów. Ostatecznie uznano, że zwrot gruntów nie jest możliwy wobec oddania ich osobom trzecim w użytkowanie wieczyste. W konsekwencji władze wojewódzkie zobowiązały urząd rejonowy do wypłaty odszkodowania.

Z kolei w sprawie RPO/113827/92/IV chodziło o nieruchomość, która została zajęta w okresie wojny na cele komunikacji publicznej (kolejowej) i w związku z władaniem tą nieruchomością przez Skarb Państwa w kwietniu 1948 r. wywłaszczono ją na podstawie przepisów z kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. Powierzchnia przejętej nieruchomości wynosiła 4600 m^2 . Przejęcie jej nastąpiło bez odszkodowania. Zainteresowana zwracała się w sprawie zwrotu nieruchomości lub odszkodowania m.in. do Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, które, traktując jej roszczenie jako „wynikające ze szkód powstałych w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r." za wygasłe w świetle projektu ustawy o reprywatyzacji – skierowało ją do Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę, którego nadrzędnym celem jest uzyskanie rekompensaty materialnej i moralnego zadośćuczynienia poszkodowanym przez hitleryzm. Stowarzyszenie, o którym mowa, sprawy nie podjęło, uznając, iż nie należy

ona do jego kompetencji. Zainteresowana zwróciła się również do Urzędu Rejonowego w K., uzyskując informację o przedawnieniu roszczeń odszkodowawczych oraz „braku ustawy, która otwierałaby drogę administracyjną lub sądową w sprawach dotyczących wyrównania krzywd wyrządzonych w latach powojennych..." Nawiązując do treści tego ostatniego pisma Rzecznik zwrócił się do Urzędu Rejonowego w K. o ustalenie, czy nieruchomość o której mowa nie stała się zbędna na cele uzasadniające jej wywłaszczenie. Z informacji nadesłanych w końcu marca 1993 r. wynika, że nieruchomość o której mowa wchodzi w skład byłego osiedla domów mieszkalnych PKP, które przeznaczone są „do likwidacji technicznej", a ich lokatorzy są sukcesywnie wykwaterowywani. Istnieje możliwość zmiany przeznaczenia tego tereniu po wykwaterowaniu lokatorów i znaczne prawdopodobieństwo uznania terenu za zbędny na cele PKP. Zainteresowaną poinformowano o celowości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości.

b. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości, gdy przestał istnieć cel wywłaszczenia

Podstawę prawną do zwrotu takich nieruchomości stanowi art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Stosownie do tego przepisu, po jego nowelizacji, **na organie administracji państwowej ciąży obowiązek zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela lub następcy – na jego wniosek – wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.**

Rozpatrując kierowane przez osoby zainteresowane pisma w tego rodzaju sprawach, Rzecznik wskazywał im na możliwość skorzystania z uprawnień przewidzianych w art. 69 ustawy, względnie kierował w sprawach już się toczących odpowiednie wnioski do organów administracji rządowej.

Przykładem może być sprawa RPO/112966/92/IV. W sprawie tej w grudniu 1992 r. zwróciła się do Rzecznika była właścicielka nieruchomości wywłaszczonej w 1975 r., a obecnie przeznaczonej przez gminę Miasta E. do sprzedaży. Stosownie do przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości byłej właścicielce przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia tej nieruchomości w trybie bezprzetargowym, za cenę ustaloną przez biegłego w oparciu o zasady określone w art. 38 wymienionej ustawy. Zainteresowana złożyła w Urzędzie Gminy odpowiedni wniosek. Urząd Gminy poinformował

ją o możliwości nabycia wywłaszczonej nieruchomości (2215 m^2), sugerując jej jednak nabycie nieruchomości po zatwierdzeniu opracowywanego na zlecenie Urzędu planu realizacyjnego, co, zdaniem Urzędu, zapewni potencjalnym inwestorom racjonalne zagospodarowanie i uzbrojenie terenu po dokonaniu podziału geodezyjnego na działki o zabudowie szeregowej. Zatwierdzenie planu jest, zdaniem urzędu, niezbędne w celu ustalenia ostatecznego sposobu zabudowy oraz terminów realizacji inwestycji na opracowywanym terenie po jego wieloletnim niezagospodarowaniu. Cena gruntu podlegającego sprzedaży nieznacznie wzrośnie w związku z poniesionymi kosztami podziału geodezyjnego. Zainteresowana nie podzieliła poglądu Urzędu, wyraziła brak zainteresowania podziałem nieruchomości opracowanym przez gminę, nie wyraziła zgody na pokrycie kosztów tego podziału i podtrzymała swój wniosek o nabycie lub zwrot całej nieruchomości. Mimo wyraźnego wniosku ze strony zainteresowanej sprawa napotykała na trudności w jej zakończeniu. W wyniku wystąpienia Rzecznika, skierowanego do właściwego Wojewody – w czerwcu 1993 r. wydana została przez Urząd Rejonowy w E. decyzja o zwrocie wymienionej nieruchomości i jej wydaniu we wrześniu 1993 r.

Wojewoda – informując o ostatecznym zakończeniu sprawy – stwierdził, że interwencja Rzecznika była uzasadniona i zwrócił uwagę właściwym organom, aby sprawy z zakresu gospodarki gruntami były prowadzone w sposób wykluczający podobne sytuacje.

RPO, zapoznając się z listami kierowanymi do niego przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych w sprawie zwrotu nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie innych tytułów niż przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości a obecnie przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wysuwał **postulat poszerzenia możliwości zwrotu nieruchomości byłym właścicielom na przypadki przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie aktów normatywnych, które regulując gospodarkę gruntami nawiązywały do przepisów o wywłaszczeniu w ścisłym tego słowa znaczeniu.**

Postulaty te znalazły częściowo rozwiązanie w ustawie z 1990 r. nowelizującej ustawę o gospodarce terenami i wywłaszczaniu nieruchomości. Stosownie bowiem do ust. 4 art. 69 (wprowadzonego przez tę ustawę) możliwość domagania się zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, o ile stała się ona zbędna, została poszerzona na przypadki przejęcia nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 31

stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi, przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach, a ponadto – w odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej jak również gruntów wywłaszczonych na mocy odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Nie uwzględniono jednakże innych aktów prawnych o podobnym charakterze jak wymienione w ust. 4 art. 69 ustawy. Dotyczy to w szczególności: a/ ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli, b/ ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa jednorodzinnego w miastach i osiedlach, c/ ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tzw. obszary urbanizacyjne – zostały one utworzone w Warszawie i Poznaniu). Na podstawie wymienionych aktów normatywnych dochodziło do przejęcia nieruchomości na własność Skarbu Państwa przy zastosowaniu zasad właściwych prawu wywłaszczeniowemu.

W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 20 stycznia 1992 r. oraz w dniu 7 listopada 1992 r. wystąpienia do Marszałka Sejmu, w których sygnalizując wskazany wyżej problem, wysunął sugestię podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej (RPO/R19/88/IV). Ponadto w wystąpieniu w dniu 21 grudnia 1992 r. do Marszałka Sejmu Rzecznik prosił o podjęcie przez Sejm inicjatywy ustawodawczej zmiany przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w kierunku uzyskania prawa własności nieruchomości przez użytkowników wieczystych gruntów stanowiących własność Państwa lub gmin, którzy otrzymali je w użytkowanie wieczyste jako nieruchomości zamienne za nieruchomości wywłaszczone lub jako ekwiwalent za mienie pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego Państwa (mienie zabużańskie) (RPO/112376/92/IV).

Wszystkie wskazane wnioski i postulaty Rzecznik przedstawił w dniu 5 listopada 1993 r. w swoim wystąpieniu do Prezydium Sejmu, zawierającym wykaz najpilniejszych prac, nad którymi Sejm I kadencji nie zakończył pracy.

E. Problem zwrotu garaży wybudowanych ze środków własnych

Przeciąga się także **uregulowanie własności garaży wybudowanych na gruntach będących w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych**.

W Sejmie znajdują się od 2 lat projekty ustaw 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.

W dniu 17 września 1992 r. Sąd Najwyższy w składzie 7 Sędziów SN podjął uchwałę (III CZP/83/92) następującej treści: „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".

Uchwalenie przez Sejm RP nowego prawa spółdzielczego jest sprawą tym bardziej pilną, że uchwała SN z 17 września 1992 r. nabrzmiałego problemu nie rozwiązała.

Dla wyjaśnienia problemów związanych z garażami wybudowanymi na gruntach spółdzielczych Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego dwie rewizje nadzwyczajne (RPO/ 116857/93/VI – w dniu 28 lipca 1993 r. i RPO/132509/93/VI – w dniu 8 listopada 1993 r). W obu przypadkach rewizja nadzwyczajna dotyczyła RSM „Budowlani" w G. o wypowiedzenie umowy najmu garażu. Rzecznik obu zaskarżonym wyrokom zarzucał „rażące naruszenie prawa materialnego (art. 368 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego), przez nieuznanie wypowiedzenia umowy najmu garażu będącego w posiadaniu powoda za bezskuteczne, w sytuacji, gdy to wypowiedzenie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego), oraz niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, istotnych dla wyjaśnienia sprawy (art. 368 pkt 3 Kodeksu postępowania cywilnego), a w szczególności, jaki był przy zawieraniu umowy rzeczywisty zamiar strony i cel umowy, niezależnie od brzmienia narzuconej przez spółdzielnię treści tej umowy (art. 65 §2 Kodeksu cywilnego)".

Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonych wyroków i uwzględnienie rewizji powodów przez stwierdzenie, że wypowiedzenie umowy użytko-

wania garażu jest bezskuteczne, lub uchylenie obu zaskarżonych wyroków i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Rewizja nadzwyczajna RPO/116857/93/VI została już rozpatrzona i uwzględniona.

Odrębnym problemem było **przywrócenie własności garaży wybudowanych na gruntach będących w zarządzie wojska, PKP i zakładów pracy**.

Na skutek wystąpień Rzecznika zostały wydane przez Kwatermistrzostwo Wojska Polskiego i Generalną Dyrekcję PKP „wytyczne", które w zdecydowanej większości uwzględniają prawa osób, do przekazania im garaży na własność.

Także problem garaży wybudowanych na gruncie będącym w zarządzie zakładów pracy jest rozwiązany (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Zgodnie z uchwałą podjętą przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 9 grudnia 1992 r. w sprawie wykładni art. 2 i art. 8 ustawy, w której Trybunał Konstytucyjny ustalił m.in., że „przepisy art. 2 ust. 1 i 2 ustawy nie dotyczą osób, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy" większość spraw w ostateczności zostaje rozstrzygnięta po myśli użytkowników wybudowanych przez siebie garaży lub ich następców prawnych.

Natomiast **problemem stały się nakładane przez władze miast i gmin bardzo wysokie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, na którym wybudowano w przeszłości garaż oraz opłat za najem garaży.**

Dochodzi do sytuacji, że osoba wynajmująca garaż nie może nabyć nieodpłatnie na własność garażu, po myśli art. 8 wspomnianej ustawy, gdyż nie stać jej na uiszczenie stosownych opłat.

5. Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości

Problematyka związana z wysuwanymi przez obywateli roszczeniami o zwrot nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie ustaw nacjonalizacyjnych względnie o wypłatę odszkodowania za te nieruchomości stanowiła i stanowi nadal przedmiot szczególnego zainteresowania Rzecznika.

W wystąpieniach kierowanych od lat do Prezydium Sejmu, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministerstw resortowych Rzecznik wskazywał na zakres tej problematyki tak pod względem podmio-

towym jak i przedmiotowym, wysuwając równocześnie szereg postulatów zmierzających do rozwiązania nabrzmiałych spraw. Jednakże **mimo upływu kilkudziesięciu lat przewidziane nawet w ustawach nacjonalizacyjnych prawo właścicieli przejętych nieruchomości do otrzymania odszkodowania nie znalazło konkretnego rozwiązania**, co wywołało i wywołuje duże rozgoryczenie u osób uprawnionych. Ponadto prowadzona na szeroką skalę prywatyzacja majątku Skarbu Państwa, w skład którego wchodzą również przejęte swego czasu nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, może prowadzić w konsekwencji do rozdysponowania tych nieruchomości na rzecz osób trzecich i uniemożliwić – w wypadku gdyby w ustawie reprywatyzacyjnej przyjęto jako zasadę zwrot w naturze – realizację tej formy odszkodowania.

Na potrzebę możliwie szybkiego rozwiązania spraw rewindykacyjnych w drodze ustawy wskazał Rzecznik ostatnio w swoim wystąpieniu do Prezydium Sejmu (z dnia 5 listopada 1993r. – RPO/R/21/93).

A. Zasady działania RPO w sprawach rewindykacyjnych

a. Stosunek do ustaw wydanych w przeszłości – legalizm RPO

Stojąc na stanowisku legalizmu Rzecznik wyjaśniał zainteresowanym, że jest związany obowiązującym stanem prawnym, niezależnie od budzących przez dane rozwiązania zastrzeżeń z punktu widzenia ocen moralnych. RPO nie ma również możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności rozwiązań przyjętych w danym akcie nacjonalizacyjnym z zasadami konstytucyjnymi. Stosownie bowiem do art. 24 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie można kwestionować w sposób skuteczny aktu po upływie pięciu lat od jego ogłoszenia lub zatwierdzenia dekretu albo ustanowienia aktu (RPO/101269/92/IV).

W konsekwencji wszelkiego rodzaju roszczenia o charakterze rewindykacyjnym mogą znaleźć rozwiązanie jedynie w przyszłej ustawie reprywatyzacyjnej, która określi pod względem podmiotowym i przedmiotowym zakres rekompensat oraz sposób ich realizacji. O pilnej potrzebie uchwalenia tego aktu RPO wielokrotnie przypominał właściwym organom (szerzej kwestia ta omówiona jest w części III.1.A.a. sprawozdania).

b. Ograniczenie zakresu przyszłej reprywatyzacji przez zasadę pewności obrotu prawnego

Rzecznik informował osoby zainteresowane, że podejmowane dotąd prace w zakresie tzw. reprywatyzacji dotyczą spraw, w których nastąpiło przejęcie nieruchomości na podstawie aktów normatywnych o charakterze nacjonalizacyjnym.

Nie obejmują one i obejmować siłą rzeczy nie mogą przypadków utraty prawa własności na podstawie przepisów prawa cywilnego, w szczególności przepisów o dawności (przedawnienie, zasiedzenie, przemilczenie), a więc instytucji prawnych, które obowiązują w normalnym obrocie cywilnoprawnym.

Stąd też nie podlegają reprywatyzacji przypadki nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie art. 34 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Na podstawie tego przepisu Skarb Państwa nabywał tytuł własności przez przedawnienie (zasiedzenie) „po upływie 10-ciu lat licząc od końca roku, w którym wojna się zakończyła" (a więc po 31 grudnia 1955 r.). Właściciel lub jego następca prawny tracił własność po upływie tego terminu nie dlatego, że państwo przez określony okres miało nieruchomość w swoim posiadaniu (warunkiem bowiem nabycia nie jest w świetle art. 34 dekretu posiadanie nieruchomości przez państwo) lecz dlatego, że uprawniony swojego prawa nie wykonuje przez czas w ustawie określony. **Stan zaś tymczasowości nie może być utrzymywany, jako szkodliwy z punktu widzenia gospodarczego i pewności obrotu prawnego**, bez żadnych ograniczeń. Takie stanowisko prawne, przyjęte tak w orzecznictwie Sądu Najwyższego jak w literaturze prawniczej, nie nasuwa – zdaniem Rzecznika – również obecnie uwag. Dodać należy, że jak wyjaśnił swego czasu Sąd Najwyższy w uchwale całej Izby Cywilnej (I CO 9/56) nabycie własności w trybie art. 34 dekretu jest następstwem tzw. przemilczenia. Oznacza to, że do przerwania terminu z art. 34 dekretu wystarczyło nawet przesłanie zwykłego pisma do jednostki zarządzającej nieruchomością. Po przerwie bieg dziesięcioletniego terminu rozpoczynał się na nowo. Jeżeli więc właściciel lub jego następca prawny kierował do wskazanych jednostek kolejne pisma, powodując tym samym na nowo przerwę biegu następnych terminów i okoliczność tę może udowodnić, to istnieje nawet obecnie możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym ustalenia prawa własności.

c. Działania RPO w sytuacjach, gdy przejęcie nieruchomości nastąpiło z oczywistym naruszeniem obowiązujących przepisów

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

Wystąpienia Rzecznika w indywidualnych sprawach dotyczyły w głównej mierze przypadków przejęcia drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych w trybie przepisów dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, a następnie na własność Państwa na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu mienia pozostającego pod zarządem państwowym. W wyniku tych działań ministrowie resortowi podejmowali w trybie art. 156 Kpa decyzje stwierdzające nieważność wydanych swego czasu na podstawie powołanych wyżej przepisów zarządzeń o przejęciu pod przymusowy zarząd a następnie na własność zakładów. Decyzje takie były podejmowane również w latach poprzednich, o czym relacjonowano w rocznych sprawozdaniach.

Wydane w roku 1993 decyzje dotyczyły m.in. zwrotu młynów (RPO/38890/89/IV, RPO/66313/90/IV, RPO/111186/92/IV), tartaku (RPO/67725/90), cegielni (RPO/110249/93/IV), pensjonatu (RPO/95795/92/IV).

W sprawie RPO/77288/91/IV) na skutek podjętych przez Rzecznika działań doszło do wydania przez Ministra Przemysłu i Handlu decyzji stwierdzającej nieważność orzeczenia Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z lutego 1962 r. w sprawie zatwierdzenia protokołu zdawczo-odbiorczego przedsiębiorstwa poniemieckiego (z 1948 r.), w którym objęto również nieruchomość stanowiącą własność osoby narodowości polskiej.

Na uwagę zasługuje również sprawa RPO/115121/93/IV, w której Rzecznik w piśmie skierowanym do Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa poddał w wątpliwość zasadność orzeczenia Ministra Gospodarki Komunalnej (z 1965 r.) o przejęciu nieruchomości na podstawie art. 17 pkt 2 lit. b/ ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stosunku prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Zdaniem Rzecznika pod pojęcie „inne mienie", o którym mowa w powołanym przepisie, podpada nie każde mienie przejęte w trybie dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie

przymusowego zarządu państwowego, lecz takie, które w mniejszym lub większym zakresie pozostawało w związku z przejmowanym w tym trybie przedsiębiorstwem. Powołany przepis nie może być interpretowany w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy, przedmiotem których było przejęcie na własność Państwa tylko tych nieruchomości i przedsiębiorstw, które podlegały przepisom dekretu z 16 grudnia 1918 r.

Przykładem nieprawidłowej, stosowanej w poprzednich latach wykładni przepisów prawa o charakterze ekscesywnym, zmierzającej do pozbawienia obywateli prawa własności mimo wyraźnie określonych w dekrecie o przeprowadzeniu reformy rolnej warunków przejęcia nieruchomości na cele reformy rolnej może być sprawa RPO/130496/93/IV. W sprawie tej kaflarnia i cegielnia, będące własnością ojca wnioskodawcy, były prowadzone jako oddzielne przedsiębiorstwa, wpisane do rejestru handlowego, o własnej administracji i księgowości. Po wojnie obiekty te zostały zwrócone jesienią 1944 r. właścicielowi, mimo że w tym samym czasie jego majątek ziemski położony na innym terenie został przejęty na cele reformy rolnej. Ojciec wnioskodawcy prowadził zakład w okresie od jesieni do listopada 1948 r., a próby jego upaństwowienia w tym czasie na zasadzie dekretu o nacjonalizacji przemysłu nie odniosły skutku z uwagi na niewielkie rozmiary zakładu, który zatrudniał wówczas 9 pracowników. W tym stanie rzeczy, aby doprowadzić do nacjonalizacji cegielni i kaflarni, wojewoda, w orzeczeniu z dnia 22 listopada 1948 r., określił je jako zakłady przemysłu rolnego, a ponadto zakwalifikował parcele, na których one leżą jako nieruchomości ziemskie, które wraz z przejętym już majątkiem ziemskim podpadają pod przepisy dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych w kwietniu 1949 r. orzeczenie wojewody utrzymał w mocy. Podejmując sprawę Rzecznik skierował wystąpienie do Kierownika Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z prośbą o rozważenie sprawy w oparciu o art. 156 Kpa.

B. Uchylanie się przez organy administracji państwowej od wydawania decyzji w sprawach zwrotu mienia przejętego z naruszeniem prawa

Z wielu listów kierowanych przez osoby zainteresowane do Rzecznika można wnioskować o tendencji uchylania się przez organy administracji państwowej od wydawania decyzji w sprawach zwrotu

mienia przejętego z naruszeniem prawa. Wysuwa się jako argument regulację tego rodzaju spraw w przyszłej ustawie o reprywatyzacji względnie brak przewidzianych w budżecie danego resortu środków potrzebnych na zapłatę odszkodowania. Problem ten Rzecznik sygnalizował wielokrotnie w swoich wystąpieniach do organów naczelnych. Ostatnio przedstawiony on został w dniu 2 grudnia 1993 r. w wystąpieniu Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów.

W wystąpieniu tym Rzecznik nawiązał do swoich pism z dnia 30 lipca 1992 r. i 20 stycznia 1993 r., zawierających informację o przykładach bezczynności, występującej szczególnie w resortach rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz zdrowia i opieki społecznej oraz odpowiedzi URM z 19 sierpnia 1992 r. i 19 maja 1993 r. podpisane przez Szefa URM. Odpowiedzi te zawierały stanowisko URM, iż **"względy finansowe, ani też przewidziane regulacje prawne nie mogą być – w świetle przepisów regulujących postępowanie administracyjne – podstawą do ignorowania ustawowo określonych terminów załatwiania spraw, w których przewidziane jest wydawanie decyzji administracyjnej"**.

Jak podkreślił Rzecznik w swoim wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów, zasada powyższa – mimo jej przekazania przez URM do stosowania przez odpowiednie resorty – nie jest jednak przestrzegana, czego dowodem mogą być w szczególności następujące sprawy:

- RPO/52863/89/IV – zwrot młyna i cegielni w O. na rzecz Spółki „E.R."; sprawa przekazana przez Rzecznika Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w dniu 22 grudnia 1989 r. Termin wydania decyzji był przez to ministerstwo wielokrotnie przesuwany (ostatnio do końca III kwartału 1993 r.). Zainteresowani wystąpili m.in. w dniu 20 czerwca 1993 r. do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów.
- RPO/112646/92/IV – zwrot młyna; zainteresowany stara się o zwrot od października 1990 r.
- RPO/127944/93/IV – zwrot młyna; zainteresowana stara się o zwrot od marca 1990 r.
- RPO/127029/93/IV – zwrot apteki; problem aptek został zasygnalizowany przez Rzecznika Ministerstwu Zdrowia w dniu 27 maja 1990 r. (RPO/59478/90/IV) oraz w następnych pismach, kierowanych do zmieniających się dość często kierowników tego resortu, ale dotychczas nie został „ukierunkowany" i wyjaśniony przez resort.
- RPO/66524/90/IV – zwrot zakładu zdrojowego w S.; sprawa skierowana przez Rzecznika do Ministra Zdrowia w dniu 3 października 1990 r. – brak decyzji.

- RPO/131556/93/IV – zwrot budynku mieszkalnego ; budynek ten został przejęty w 1965 r. w związku z wcześniejszym upaństwowieniem należącej do rodziny zainteresowanego wytwórni win w P. Zainteresowany wyraża chęć przejęcia nieruchomości bez odszkodowań finansowych. Stara się o jej zwrot od 1989 r.

Przekazując Prezesowi Rady Ministrów powyższy problem oraz konkretne przykłady, wskazujące na brak działania ze strony resortów, Rzecznik poprosił o ich uwzględnienie przy pracach związanych z projektami ustawy o reprywatyzacji i ustaw budżetowych oraz przy sprawowaniu nadzoru nad administracją państwową.

C. Stan prawny i działania RPO w typowych sytuacjach rewindykacyjnych

a. Zabytkowe zespoły pałacowo-parkowe przejęte w trybie reformy rolnej

Rzecznik podejmował i podejmuje nadal działania w wypadkach, gdy nie czekając na przyszłe uchwalenie przez parlament ustawy o reprywatyzacji – już obecnie na podstawie obowiązujących przepisów istnieje możliwość dojścia przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych do przedmiotu własności. Możliwość taka, zdaniem Rzecznika, istnieje jeśli chodzi o zabytkowe zespoły pałacowo-parkowe.

Wobec nasuwających się ostatnio wątpliwości na tym tle Rzecznik zwrócił się w dniu 7 września 1993 r. do Prezesa Rady Ministrów (RPO/125536/93/IV) z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości odzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców zabytkowych zespołów palacowo-parkowych lub dworsko-parkowych, przejętych na własność Państwa w trybie dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

Rzecznik podkreślił, że liczne skargi kierowane do niego wskazują na fakt, że wiele obiektów tego typu zostało w ostatnim okresie przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, co praktycznie uniemożliwia zainteresowanym skorzystanie z drogi przewidzianej w artykułach 23 i 40 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepisy te przyznają pierwszeństwo nabycia nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa byłym właścicielom i ich spadkobiercom oraz w przypadku

obiektów zabytkowych, umożliwiają właściwym organom obniżenie ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, aż do całkowitego zwolnienia włącznie. Natomiast Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, działająca zgodnie z przepisami ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, proponuje zainteresowanym udział w ewentualnym przetargu, bez żadnych preferencji.

Zdaniem RPO niezbędne jest ujednolicenie postępowania rejonowych organów administracji rządowej i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wobec starań byłych właścicieli i ich spadkobierców o odzyskanie zabytkowych obiektów, pozostających własnością Skarbu Państwa i zarządzanych przez te organy.

Wysuwane w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów postulaty co do ujednolicenia przepisów i praktyk organów państwowych w tego rodzaju sprawach znalazły rozwiązanie w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W szczególności stosownie do art. 12 ust. 6 znowelizowanej ustawy Agencja, dysponując nieruchomością rolną łącznie z obiektem wpisanym do rejestru zabytków, stosuje przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w zakresie pierwszeństwa nabycia w stosunku do tego obiektu, także w zakresie obniżki ceny sprzedaży.

b. „Grunty warszawskie"

Jeżeli chodzi o grunty warszawskie przypomnieć należy, że już na początku roku 1988 Rzecznik wystąpił z wnioskiem do Prezydium Sejmu o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku uregulowania sprawy odszkodowania za przejęte na własność Państwa nieruchomości, położone w obrębie Warszawy z 1939 r. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez komisje sejmowe nastąpiło również w roku 1988. Dopracowano się ostatecznie projektu ustawy, którego pierwsze czytanie odbyło się w dniu 31 marca 1993 r.

Zauważyć należy, że sprawa odszkodowania za te grunty nie doczekała się rozwiązania przez okres prawie pół wieku. Przepisy zaś dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, które przewidywały prawo do odszkodowania, zostały uchylone przez art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W licznych listach, kierowanych do Rzecznika przez osoby

zainteresowane, jak również Stowarzyszenie b. Właścicieli, wyczytać można zawód i rozgoryczenie z powodu nieuporządkowania pod względem prawnym tej sprawy.

c. Ekwiwalent za „mienie zabużańskie"

Problematyka ekwiwalentu za mienie nieruchome, pozostawione przez obywateli na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP (mienie zabużańskie) stanowi od początku przedmiot zainteresowania Rzecznika. Podejmowane działania w tym zakresie doprowadziły do wyjaśnienia wielu wątpliwości natury prawnej i do klarownego stanu w tym przedmiocie.

Jednakże w ostatnim okresie, wobec zachodzących zmian w ustawodawstwie **możliwość uzyskania przez osoby uprawnione ekwiwalentów uległa dalszemu pogorszeniu, o ile nie całkowitemu zamarciu.** Stało się tak w wyniku przekazania tej problematyki do nowo powstałych urzędów rejonowych, które wobec zmian własnościowych wynikających z komunalizacji mienia państwowego, nie dysponując (względnie dysponując nielicznymi) gruntami i budynkami – nie mają możliwości realizowania uprawnień osób zainteresowanych, które wynikają dla nich z art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jedną z form realizacji tych uprawnień (zresztą dla niezbyt dużej liczby osób zainteresowanych), są nieruchomości rolne. Jednakże korzystanie z tej formy ekwiwalentu natrafiało na przeszkody Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Skłoniło to Rzecznika do wystąpienia w dniu 24 marca 1993 r. do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o rozważenie możliwości zmiany negatywnego dla „zabużan" stanowiska wymienionej Agencji co do sprzedaży nieruchomości, będących w jej zasobach.

W udzielonej przez przedstawiciela URM odpowiedzi potwierdzono właściwość Agencji w zakresie realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie w formie nieruchomości rolnych. Stanowisko to nie przekonało jednak pracowników oddziału terenowych Agencji, którzy nadal odmawiają sprzedaży nieruchomości rolnych na rzecz zabużan. W związku z tym Rzecznik zwrócił się dwukrotnie (w czerwcu i październiku) do Szefa Kancelarii URM, uzyskując ponowne potwierdzenie uprzednio zajętego stanowiska. Jednocześnie jednak poinformowano Rzecznika o opracowaniu nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która przewiduje, że do czasu uregulowa-

nia w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia zabużańskiego – nie zalicza się wartości tego mienia na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobów własności rolnej Skarbu Państwa. W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 30 listopada 1993 r. wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, w którym poddał w wątpliwość wskazaną wyżej zmianę, podkreślając, że nowelizacja ustawy, o której mowa, nie może zmienić ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która to ustawa – jako wiodąca i jedyna – reguluje w sposób kompleksowy kwestię ekwiwalentów za mienie zabużańskie. Zdaniem Rzecznika zmiana zasad przyjętych w tej ustawie powinna nastąpić dopiero w czasie gdy (również w sposób kompleksowy) zostałyby określone nowe zasady realizacji tych ekwiwalentów w zapowiadanej od kilku lat ustawie reprywatyzacyjnej.

Jak wynika z uzyskanych informacji Sejm na posiedzeniu w grudniu 1993 r. przyjął proponowaną przez rząd nowelę.

6. Prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego

Utrzymane w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. przepisy konstytucyjne stanowią w art. 71, że obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że prawo do korzystania przez obywateli ze środowiska naturalnego – przy czym chodzi o środowisko odpowiadające standardom środowiska odpowiedniej jakości i o zapewnionej równowadze ekologicznej – należy do podstawowych praw obywateli naszego kraju. Temu prawu odpowiada zarazem obowiązek obywateli i innych podmiotów do ochrony środowiska, jak również obowiązek państwa dbania o jakość środowiska naturalnego i stwarzania warunków do jego zachowania w należytym stanie.

Konkretyzacja tej zasady znajduje wyraz w przepisach szczególnych, a przede wszystkim: w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, w ustawie z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, oraz wydanych na podstawie tych ustaw licznych przepisach wykonawczych.

A. Działania RPO na rzecz zmiany lub wyjaśnienia przepisów budzących wątpliwości w praktyce

a. Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska w § 12 przewidywało dla województwa katowickiego i krakowskiego opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska w wysokości o 100% wyższej od normalnej opłaty. Przepis ten był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w orzeczeniu z dnia 17 grudnia 1991 r. (U. 2/91) orzekł niezgodność tego przepisu z art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Następne wydane rozporządzenie z dnia 21 grudnia 1991 r. (zbiegło się ono w czasie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego), które utrzymało dla wskazanych wyżej województw podwyższone opłaty, zostało w tej części zmienione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 1992 r. Przepis § 12 rozporządzenia, przewidujący podwyższenie opłaty dla obu województw, został uchylony. W związku z zaistniałym stanem prawnym działacze ruchu ekologicznego z Krakowa zwrócili się do Rzecznika z sugestią, aby spowodował wycofanie się rządu z ustaleń rozporządzenia z dnia 14 października 1992 r. W odpowiedzi Rzecznik wyjaśnił, że uchylenie § 12 rozporządzenia było jak najbardziej prawidłowe, wręcz konieczne. Z punktu widzenia ładu prawnego nie do pomyślenia jest bowiem sytuacja, w której po stwierdzeniu przez Trybunał, że przyjęte w § 12 dawnego rozporządzenia rozwiązanie jest niezgodne z art. 86 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i podlega uchyleniu – identyczne rozwiązanie zostaje przyjęte w nowym rozporządzeniu wydanym na podstawie tego samego i nie zmienionego w międzyczasie upoważnienia ustawowego.

Zdaniem Rzecznika bardziej elastyczne i zróżnicowane określenie wysokości opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nich zmian w przepisach rozporządzenia wykonawczego uzależnione jest od zakresu upoważnienia, jakie organowi wykonawczemu daje ustawa. I tutaj leży punkt ciężkości i klucz do rozwiązania poruszonego zagadnienia.

Zwrócił zresztą na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego orzeczenia, stwierdzając m.in., **że opłaty te powinny być ustalone z poszanowaniem zasad sprawiedliwości społecznej i równości, w nawiązaniu do stopnia zagrożenia ekologicznego na da-**

nym terenie i stopnia oddziaływania na środowisko przez poszczególne podmioty. Podstawy do takiego rozwiązania sprawy tych opłat stworzyć powinna ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Stanowisko swoje w tej sprawie Rzecznik przekazał Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z prośbą o rozważenie w toku prac nad nowelizacją ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska uwag dotyczących art. 86 ustawy. W szczególności dotyczy to nadania temu przepisowi takiej treści, która dawałaby Radzie Ministrów możliwość wprowadzenia w rozporządzeniu wykonawczym zróżnicowanych stawek opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzenie w nim zmian w zależności od stopnia zagrożenia ekologicznego na danym terenie i stopnia oddziaływania na środowisko przez poszczególne podmioty. Stanowisko Rzecznika zostało również przesłane do wiadomości i wykorzystania Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (RPO/111589/92/IV).

Przedstawione zagadnienie znalazło ostateczne rozwiązanie w ustawie z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, która w art. 86a przewiduje m.in. uprawnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzenia wykonawczego w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (jest to część obligatoryjna) oraz możliwość wprowadzenia przez Radę Ministrów zróżnicowanych stawek opłat, przy czym przepis określa warunki, przy zaistnieniu których taka podwyżka może nastąpić oraz maksymalną wysokość takiej podwyżki.

b. Problem chronionego charakteru terenów, na których położone są zespoły obiektów zabytkowych

Budzące wątpliwości w praktyce zagadnienie, które spowodowało podjęcie sprawy przez Rzecznika, wyłoniło się na tle art. 29 ustawy z dnia 30 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniami oraz obowiązującego rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 lutego 1990 r. W szczególności chodziło o wyjaśnienie, czy wydane na podstawie § 1 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. zarządzenie terenowego organu administracji państwowej

stopnia wojewódzkiego za zgodą Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych w porozumieniu z Ministrem Kultury i Sztuki, zaliczające określone tereny zespołów obiektów zabytkowych do obszarów specjalnie chronionych straciło moc z dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 lutego 1990 r. w sprawie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem. Dla wyjaśnienia tej wątpliwości Rzecznik skierował w dniu 4 lipca 1992 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni powołanych przepisów.

Wskazane zagadnienie prawne wyłoniło się w praktyce na tle przypadku Krakowa. Korzystając bowiem z upoważnienia zawartego w ust. 3 § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. Prezydent Miasta Krakowa (jako odpowiednik wojewody) wydał w dniu 4 kwietnia 1989 r. zarządzenie Nr 22/89, w którym zaliczył miasto Kraków, będące „terenem zespołów obiektów zabytkowych" do obszarów specjalnie chronionych. Wydanie tego zarządzenia zostało poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii Ministra Kultury i Sztuki oraz zgody Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych.

Po wydaniu zarządzenia władze miejscowe przystąpiły do wdrażania go w praktyce. Z kolei nowe rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 lutego 1990 r., które zastąpiło poprzednie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r., nie przewiduje już możliwości zaliczenia określonych terenów zespołów obiektów zabytkowych do obszarów specjalnie chronionych.

Rozpoznając wniosek RPO Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 18 listopada 1992 r. postanowienie, w którym odmówił wykładni w przedstawionej sprawie (W. 8/92), uznając że wniosek zmierza w istocie rzeczy do uzyskania stanowiska w kwestii: czy i jaki skutek w stosunku do zarządzeń terenowych organów administracji wydanych na podstawie upoważnienia z § 1 ust. 3 nie obowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. wywiera fakt pominięcia tego upoważnienia w treści rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 lutego 1990 r. Chodzi więc w konsekwencji nie o wykładnię przepisu art. 29 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, lecz o wykładnię przepisów wymienionych wcześniej dwóch rozporządzeń. Tymczasem ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni rozporządzeń wychodzi poza właściwość w tej mierze

Trybunału Konstytucyjnego. Może on bowiem w myśl art. 13 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustalać jedynie powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw.

W tej sytuacji Rzecznik skierował w dniu 4 grudnia 1993 r. wystąpienie do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z prośbą o rozważenie omawianego zagadnienia i zajęcie stanowiska, czy miasto Kraków zachowało i zachowuje nadal status obszaru specjalnie chronionego, który uzyskało na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 4 kwietnia 1989 r., czy też status ten – wobec wydania nowego rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 12 lutego 1990 r. – utraciło.

W uzasadnieniu tego wniosku Rzecznik wskazał na dwa sprzeczne ze sobą poglądy na ten temat, przytaczając równocześnie szereg argumentów, które przemawiać mogą za stanowiskiem, że miasto Kraków w ramach tzw. praw nabytych status obszaru specjalnego chronionego zachowało.

Równocześnie RPO wskazał, że poruszone przez niego zagadnienie ma aspekt szerszy. Wydaje się bowiem, że **sprawa szczególnej ochrony terenów zespołów obiektów zabytkowych, o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej**, a jeżeli chodzi o Kraków również światowej, **powinna znaleźć unormowanie w przepisach ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska**. Wydana ostatnio ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy – Prawo wodne wprowadziła w art. 3 pkt 7a oraz w art. 3a pojęcie tzw. obszarów szczególnej ochrony środowiska. Na obszarach tych obowiązują specjalne warunki gospodarczego korzystania ze środowiska i wprowadzania w nim zmian oraz szczególnego korzystania z wód i urządzeń wodnych. W ust. 2 art. 3a wskazano, które obszary zalicza się do obszarów szczególnej ochrony środowiska. Należą do nich m.in. obszary o cennych walorach przyrodniczych lub krajobrazowych, jak również tereny uzdrowisk.

Pozostaje do rozważenia, czy powołany przepis nie powinien również obejmować terenów zespołów obiektów zabytkowych, które ze względu na swoje położenie narażone są na szkodliwe działania przemysłu lub innego rodzaju działalności. Zaliczenie takich terenów do obszarów szczególnej ochrony środowiska w powołanym wyżej przepisie stworzyłoby podstawę prawną do wprowadzenia odpowiednich unormowań w przepisach rozporządzenia wykonawczego do art. 29 ustawy, jeżeli chodzi o ochronę powietrza przed zanieczyszczeniem (RPO/111589/93/IV).

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w liście z dnia 21 grudnia 1993 r. stwierdził, że wobec uchylenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. i zastąpienia go nowym rozporządzeniem z dnia 12 lutego 1990 r., w którym nie przewidziane zostały uprawnienia wojewodów do zaliczania obiektów zabytkowych do obszarów szczególnie chronionych, zarządzenie Prezydenta m. Krakowa z dnia 4 kwietnia 1989 r. straciło moc, a w konsekwencji miasto Kraków utraciło charakter obszaru szczególnie chronionego. Zdaniem Rzecznika pozostaje jednakże **nadal otwarta sprawa znalezienia rozwiązań prawnych, które dawałyby w ramach tzw. prawa miejscowego uprawnienia wojewodom do wydawania odpowiednich aktów prawnych w tym zakresie**.

B. Działania RPO na rzecz wyjaśnienia zainteresowanym charakteru i istoty przepisów mających na celu ochronę środowiska oraz stosunku tych przepisów do praw osobistych i majątkowych obywateli

W listach skierowanych do Rzecznika poszczególni obywatele, a także rady gmin oraz samorządy mieszkańców występowały z wnioskami, aby Rzecznik podjął działania w kierunku modyfikacji niektórych przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach oraz ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody jako ich zdaniem naruszających przepisy Konstytucji, chroniące prawo własności. Wskazując ratio tych przepisów Rzecznik wyjaśniał, że **z uwagi na charakter danego dobra i jego wartości ogólnospołeczne ustawodawca, chcąc chronić dane dobro ustanawia pewne ograniczenia w korzystaniu przez właściciela z takiego dobra**. Wprowadzone ograniczenia podyktowane są interesem publicznym. W zestawieniu dwóch konkurujących wartości, określone dobro musi w tym wypadku przeważyć. Przepis art. 7 Konstytucji, który zapewnia ochronę własności i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej nie może być rozumiany w ten sposób, że prywatna własność jest „wartością świętą" i nie może podlegać żadnym ograniczeniom. Wyjaśnić należy, że powołany przepis art. 7 Konstytucji dopuszcza możliwość wywłaszczenia właśnie na cele publiczne i ze słusznym odszkodowaniem. Ograniczenia wynikają i wynikać muszą, skoro właściciel nie włada daną nieruchomością w izo-

lacji, z przepisów Kodeksu cywilnego (tzw. prawo sąsiedzkie), wiele przepisów prawa administracyjnego (przepisy o planowaniu przestrzennym, o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, przepisy prawa budowlanego itp.). Wprowadzone w ustawie o ochronie przyrody oraz w ustawie o lasach niektóre nakazy i zakazy nie oznaczają jeszcze, że właściciel pozbawiony jest możliwości korzystania z przedmiotu własności. Można mówić jedynie o pewnych ograniczeniach, z którymi musi się liczyć i musi się im poddać, będąc właścicielem terenu podlegającego ze względu na ochronę środowiska szczególnej ochronie.

Rzecznik wyjaśniał równocześnie, że w wypadku, gdyby zachodziła sytuacja, w której korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, wówczas właściciel może żądać na zasadzie art. 84 w związku z art. 72 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wykupu lub zamiany nieruchomości na inną (RPO/110729/92/IV, a także RPO/76006/92/IV, RPO/90353/91/IV).

Rzecznik nie znalazł także uzasadnionych podstaw do podjęcia działań w kierunku kwestionowania legalności rozporządzenia Wojewody Tarnobrzeskiego z dnia 28 stycznia 1993 r., które wprowadziło okresowo na terenie województwa tarnobrzeskiego **obowiązek uzyskiwania przez właścicieli lasów prywatnych zezwolenia na wyrąb drzew w lasach**. Jako podstawę prawną tego rozporządzenia wojewoda powołał art. 22 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji ogólnej oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Uprawnienia wojewody do wydania tego rodzaju przepisów o charakterze dyscyplinującym i porządkującym prawidłowy wyrąb drzew w lasach wynikają – poza wskazanymi wyżej przepisami – także z art. 22 ustawy o lasach, wedle którego to przepisu wojewoda zatwierdza plan urządzenia lasu w odniesieniu do lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa i nadzoruje wykonanie tego planu. Kwestionowane przez Radę Gminy w Dz. rozporządzenie nie ogranicza właścicieli lasów prywatnych w wykonywaniu ich prawa własności, w szczególności w zakresie korzystania z rzeczy, pobierania pożytków i dochodów z rzeczy jak również rozporządzania rzeczą (art. 146 Kc). W granicach określonych w planie zagospodarowania lasu mają oni prawo do wyrębu drzew. Gdyby spotkali się w tym zakresie z odmową nadleśniczego, wówczas od tej decyzji służy im prawo odwołania się do drugiej instancji. Wspominane rozporządzenie okresowe i o cha-

rakterze porządkowym ma na celu przeciwdziałanie zmasowanemu, niekontrolowanemu wyrębowi drzew z lasów niepaństwowych, dokonywanemu przede wszystkim na skutek kradzieży.

C. Naruszenia przepisów regulujących ochronę środowiska w działaniach organów administracji rządowej i samorządowej

RPO interweniował w licznych indywidualnych sprawach w wypadku stwierdzenia nierespektowania lub naruszenia przepisów przez organy administracji rządowej i samorządowej. Chodziło tutaj w szczególności o sprawy lokalizacji danego obiektu, naruszenie przepisów prawa budowlanego, sprawę stref ochronnych itp.

W sprawie RPO/96164/93/IV do Rzecznika zwrócił się Włodzimierz G. z prośbą o podjęcie działań zmierzających do wykupienia od niego siedliska, położonego w strefie ochronnej wysypiska śmieci. Rzecznik podjął sprawę i zwrócił się do właściwych organów administracji o złożenie wyjaśnień. Po zbadaniu sprawy stwierdzono, że zarzuty zainteresowanego są zasadne. Wobec tego Rzecznik zwrócił się do wojewódzkich organów administracji rządowej o rozpatrzenie sprawy w trybie przepisów ustawy ze stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Urząd Rejonowy w C. odmówił załatwienia sprawy twierdząc, że wykup nieruchomości zainteresowanego może nastąpić wyłącznie w drodze dobrowolnej umowy sprzedaży lub zamiany. Jednocześnie mylnie udowadniał, że sprawy nie można też załatwić w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Urząd Wojewódzki w C. zareagował na to stanowisko i polecił załatwienie sprawy w sposób przewidziany prawem. Ponieważ nie doszło do ugody o wykup siedliska pomiędzy stronami w sprawie (Włodzimierzem G. a Urzędem Miasta C.) Kierownik Urzędu Rejonowego w C. decyzją z maja 1993 r. na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zobowiązał Prezydenta Miasta C. do dokonania wykupu zagrożonego siedliska. Prezydent Miasta C. wniósł odwołanie od tej decyzji. Urząd Wojewódzki utrzymał decyzję I instancji w mocy. W konsekwencji nieruchomość Włodzimierza G. zostanie wykupiona.

Sprawa RPO/123739/93/IV dotyczyła uciążliwości hałasu transportu kolejowego w mieście T., którego źródłem są pociągi PKP i lokomotywy miejscowego zakładu chemicznego. Rzecznik przekazał spra-

wę w lipcu 1993 r. do zbadania przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w P. Już po trzech tygodniach organ ten powiadomił Rzecznika o zorganizowaniu rozprawy administracyjnej z udziałem zainteresowanych stron, ustaleniu głównych przyczyn nadmiernego używania sygnałów dźwiękowych przez przejeżdżające i manewrujące pociągi oraz wystąpieniu do PKP, zakładów chemicznych oraz Prezydenta Miasta T. z konkretnymi wnioskami typu organizacyjnego, kontrolnego i technicznego.

Z kolei sprawa RPO/118317/93/IV dotyczyła kar pieniężnych za naruszanie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub ziemi. Przy pobieraniu tych kar zdaniem Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w C. dochodzi do naruszania zasady równości podmiotów sektorów gospodarczych wobec prawa, wynikającej z przepisów ustawy prawo wodne i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Rzecznik zainteresował przedstawionym przez spółdzielnię stanem faktycznym Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, które wyjaśniło spółdzielni dotychczas mające zastosowanie zasady reglamentacji poboru wody i odprowadzania ścieków oraz zasady ustalania kar pieniężnych za naruszenia warunków odprowadzania ścieków. Ustosunkowując się do aktualnego stanu prawnego Ministerstwo potwierdziło, iż „zdaje sobie sprawę, iż w obecnie kształtujących się warunkach ustrojowych przynależność gospodarstw wiejskich do poszczególnych sektorów własnościowych przestaje być czynnikiem różnicującym rozmiar korzystania z wód, nie może więc stanowić podstawy rozróżnienia „zwykłego" i „szczególnego" korzystania z wód. W projekcie nowej ustawy Prawo wodne utrzymano instytucję „zwykłego korzystania z wód", lecz jest ona związana z prawem własności gruntu, niezależnie od formy tej własności i podlega ustawowym ograniczeniom jednakowym dla wszystkich podmiotów działających w sferze rolnictwa. Z chwilą wejścia w życie nowej ustawy, której projekt został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w marcu 1993 r. zostanie więc usunięta nierówność praw i obowiązków właścicieli gruntów w zakresie korzystania z wód i ich ochrony przed zanieczyszczeniem".

7. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

A. Pomijanie obowiązku nadawania prawnemu stosunkowi pracy – formy umowy o pracę

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły w okresie sprawozdawczym napływać coraz liczniej – potwierdzane przez inspektorów pracy na tle ich działalności – przypadki łamania (głównie przez indywidualnych pracodawców) obowiązku nadawania umowom zawieranym z pracownikami (przeważnie fizycznymi) formy umowy o pracę na rzecz mającej postać cywilnoprawną – umowy zlecenia.

Obserwuje się **narastającą tendencję tego zjawiska, umożliwiającego eliminowanie przez pracodawców ciążących na nich obowiązków ustawowych, związanych z preferencjami typowymi dla stosunku pracy**. W szczególności dotyczyło to pozbawienia pracowników prawa do płatnego urlopu wypoczynkowego, prawa do ochrony stosunku pracy przed bezpodstawnym wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, prawa do świadczeń krótkoterminowych z ubezpieczenia społecznego, prawa do zaliczania tego okresu pracy jako okresu składowego celem ustalenia prawa do świadczeń emerytalno–rentowych i in. Ten stan rzeczy przynosi nie tylko nieobliczalne szkody systemowi ubezpieczenia społecznego, lecz także pracownikom kontynuującym tego rodzaju niekontrolowane zatrudnienie, którzy w każdej niemal chwili mogą stanąć w obliczu zagrożenia brakiem środków zabezpieczenia wobec nagłej utraty zdolności do pracy.

Mając na uwadze te anormalne układy w stosunkach społecznych Rzecznik wystąpił w dniu 22 czerwca 1993 r. do Głównego Inspektora Pracy Państwowej Inspekcji Pracy (RPO/122124/93/III) wskazując na potrzebę podjęcia przez Inspekcję Pracy w szerszym niż dotychczas zakresie kontroli charakteru i warunków zawieranych umów.

W odpowiedzi na to wystąpienie Główny Inspektor Pracy (pismo z dnia 30 lipca 1993 r.) wyjaśnił, że zjawisko „kamuflażu" umów o pracę było mu już znane w 1991 r. Przedstawiając wtedy sprawozdanie za rok 1990 na posiedzeniu Rady Ministrów proponował wprowadzenie „książeczek pracy" lub innych środków zaradczych w postaci nowelizacji odpowiednich ustawowych regulacji z zakresu prawa pracy. W ramach bowiem obowiązującego prawa zwalczanie tego zjawiska przez Państwową Inspekcję Pracy jest niezwykle utru-

dnione. W myśl ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, do kompetencji inspektora pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania prawa pracy w zakładach pracy. Oznacza to, że nadzorem i kontrolą objęte są jedynie podmioty mające status zakładu pracy oraz sfera stosunków pracy i świadczeń wynikających ze stosunku pracy.

Potwierdzeniem ograniczonych kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1989 r. (III. AZP-18/88), w myśl której Państwowa Inspekcja Pracy nie jest upoważniona do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych nie zatrudniających pracowników na podstawie umów o pracę.

W praktyce inspektorzy pracy często spotykają się z brakiem jakiejkolwiek umowy sformułowanej na piśmie. Kodeks pracy nie przewiduje żadnej sankcji w stosunku do zakładu pracy w przypadku braku umowy. Inspektor pracy nie może więc wszcząć postępowania o wykroczenie przeciwko prawom pracownika, może jedynie wnioskować o „potwierdzenie pracownikowi na piśmie rodzaju umowy i jej warunków".

W przypadku, gdy została zawarta umowa cywilnoprawna, a z charakteru pracy wykonywanej przez pracownika wynika, że powinna być zawarta umowa o pracę, inspektor pracy może jedynie poinformować kierownika zakładu pracy i zatrudnionego o swoich spostrzeżeniach, wnioskować o zmianę rodzaju umowy i pouczyć pracownika o przysługujących mu uprawnieniach do wystąpienia z wnioskiem do sądu o ustalenie charakteru zawartej umowy.

Według relacji Głównego Inspektora Pracy, w ramach prac Zespołu Międzyresortowego ds. Nielegalnego Zatrudnienia, powołanego przez Komitet Społeczny Rady Ministrów, zaproponowano dokonanie zmian legislacyjnych, których wynikiem powinno być ograniczenie zjawiska zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi oraz przeciwdziałanie zatrudnieniu „na czarno".

Państwowa Inspekcja Pracy zaproponowała:

- nałożenie na zakłady pracy ustawowego obowiązku zawierania umów o pracę na piśmie,
- wprowadzenie domniemania prawnego, że umowa o świadczenie pracy, niezależnie od jej nazwy, jest umową o pracę, jeżeli charakter pracy wskazuje, że przeważają w niej cechy właściwe dla stosunku pracy,

– poszerzenie katalogu wykroczeń zawartych w art. 281 Kodeksu pracy o czyn polegający na niezawarciu umowy o pracę w formie pisemnej.

Ponadto, w celu zwiększenia możliwości skutecznych działań inspektorów pracy w tej dziedzinie, wskazane byłoby wyraźne, ustawowe stwierdzenie, że do kompetencji inspektorów pracy należy również kontrola treści umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest świadczenie pracy zawartych zarówno przez zakłady pracy jak i osoby fizyczne, a także wyposażenie inspektorów pracy w prawo bezpośredniego zwracania się do sądu o ustalenie rodzaju zawartej umowy.

Wyjaśnienia Głównego Inspektora Pracy dobitnie wskazują, że **zachodzi potrzeba niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych umożliwiających wyposażenie Państwowej Inspekcji Pracy w instrumenty prawne umożliwiające skuteczne zwalczanie układów patologicznych w dziedzinie ustawodawstwa pracy**, co w sposób niewątpliwy wpłynie pozytywnie na kontynuację w tym zakresie procesu transformacji gospodarczej.

Odrębnym problemem związanym ze świadczeniem pracy bez zachowania obowiązujących przepisów jest sprawa nielegalnych praktyk lekarskich.

Wiele skarg i uwag wpłynęło w listach do RPO na działalność lekarzy i „pseudolekarzy" (przede wszystkim cudzoziemców), wykonujących nielegalnie praktykę lekarską.

Jak wyjaśnia indagowana w tej sprawie Naczelna Izba Lekarska (RPO/120171/93/I) w ostatnich latach ujawniane są na terenie kraju liczne przypadki podejmowania przez cudzoziemców czynności wchodzących w zakres wykonywania zawodu lekarza z pominięciem obowiązujących w Polsce przepisów prawnych. Zawiadamianie o tych praktykach organów ścigania jest jedynym możliwym środkiem zapobiegania temu przestępstwu. Niestety, nie jest to środek w pełni skuteczny. Przyczyną utrudniającą skuteczne działanie jest brak przepisów administracyjnych. W efekcie metody stosowane przez „pseudolekarzy" okazują się często szkodliwe (RPO/132046/93/I, RPO/140724/93/I, RPO/117004/93/I), a osoby je stosujące czują się bezkarne.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej nie zobowiązuje organu ewidencyjnego do uzależnienia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej od przedstawienia uprawnień do tego rodzaju usług. Konieczna jest zmiana tej ustawy poprzez wprowadzenie przepisów uzależniających prowadzenie działalności o charakterze medycznym od posiadania wymaganych i stwierdzonych we właści-

wym trybie kwalifikacji. Istnieje potrzeba energicznego ścigania karnego osób prowadzących tę nielegalną działalność, a ponadto znowelizowania ustawy z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu w kierunku **ograniczenia nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców, zwiększenia odpowiedzialności prawodawców za nielegalne zatrudnienie, do zakazu prowadzenia działalności gospodarczej włącznie.**

B. Jednym z podstawowych naruszeń prawa do pracy był, w ocenie RPO, **brak ustawowej ochrony roszczeń pracowniczych w przypadku niewypłacalności pracodawcy**

Skutki braku regulacji prawnej w tym zakresie wskazane zostały w III części sprawozdania (pkt 1.B.a.).

C. Regulacje gałęziowe (branżowe) powodujące naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

a. Dyskryminacja pracowników sektora prywatnego przy ustalaniu stażu pracy do nagrody jubileuszowej

Przepisy zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania m.in. stanowią (§ 2 ust. 1 pkt 2), iż do okresu pracy uprawniającego do nagrody wlicza się, bez względu na przerwy w zatrudnieniu, okresy zatrudnienia w prywatnych zakładach pracy, które zostały upaństwowione lub przejęte przez uspołecznione zakłady pracy. Oznacza to pomijanie przy ustalaniu stażu pracy w zakresie uprawnień do nagrody jubileuszowej okresu zatrudnienia w wielu prywatnych zakładach pracy. Jest to wyraźny przejaw dyskryminacji pracowników pracujących w tym sektorze, nie znajdujący żadnego uzasadnienia w obecnych warunkach ustrojowych.

Rzecznik poinformował o takiej ocenie społecznej regulacji stażowej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (RPO/ 133333/93/III).

b. Nieprawidłowości występujące w organizowanych konkursach na stanowiska kierownicze w oświacie i służbie zdrowia oraz przy powierzaniu tych stanowisk

W świetle napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich od 1991 r. informacji, nieprawidłowości te polegały głównie na nieprzestrzeganiu ustawowych zasad składu i trybu powoływania komisji konkursowych, nie zawiadamianiu zainteresowanych o konkursie, bezzasadnym niedopuszczeniu do konkursu niektórych osób, zwłaszcza uprzednio odwołanych dyrektorów placówek, nierespektowaniu wyników konkursu i niepowierzaniu stanowiska dyrektora osobie, która wygrała konkurs, co najczęściej miało miejsce z powodów pozamerytorycznych.

W odniesieniu do oświaty nieprawidłowości zostały także zasygnalizowane przez Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego (w sprawie RPO/114412/93/I). W szczególności ZG ZNP zwrócił się do Rzecznika z prośbą o zajęcie się problemem nadal występujących nieprawidłowości przy dokonywaniu zmian na stanowiskach kierowniczych w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych podległych zarówno Kuratorium, jak też samorządom terenowym. Do skierowanego pisma dołączono kilkanaście akt spraw stanowiących przykłady tych nieprawidłowości.

Na podstawie uzyskanych informacji oraz poczynionych ustaleń Rzecznik skierował stosowne wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej wskazując w nim na potrzebę podjęcia przez Ministra Edukacji Narodowej niezbędnych przedsięwzięć zapobiegających w przyszłości nieprzestrzeganiu w postępowaniach konkursowych obowiązujących aktów prawnych, a w tej mierze: o ujednolicenie praktyki przeprowadzania konkursów, egzekwowanie stosowania ustalonych zasad postępowania i zapewnienie skutecznej kontroli ich przestrzegania. Rzecznik wyraził pogląd, iż być może dalsze ulepszanie zasad i trybu przeprowadzania konkursów wymagać będzie niezbędnych zmian w przepisach prawa, ku czemu nadarza się stosowna okazja w ramach prac nowelizujących ustawę o systemie oświaty.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Minister Edukacji Narodowej, podzielił pogląd, że skargi, interwencje i wątpliwości oraz zgłaszane wnioski wskazują na pilną potrzebę dokonania nowelizacji ustawy o systemie oświaty, m.in. w kierunku zwiększenia wpływu organów prowadzących szkoły na dobór kandydatów na dyrektorów oraz upoważnienia Ministra Edukacji Narodowej do określenia jednolitego dla

wszystkich organów prowadzących szkoły regulaminu pracy komisji konkursowych, a nadto określenia kryteriów, jakie winni spełniać kandydaci na dyrektorów. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty w takim zakresie został już opracowany i jest przedmiotem prac komisji sejmowych. Do czasu wejścia w życie ewentualnych zmian zobowiązano kuratorów oświaty do przestrzegania obecnie obowiązujących rozstrzygnięć przy organizowaniu konkursów.

Z uwagi na to, że wskazana odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyła tylko konkursów, które są organizowane przez kuratorów, natomiast istotne obawy budzi nadal prawidłowość i rzetelność konkursów, jakie będą organizowane przez samorządy gmin w związku z przejęciem przez nie z dniem 1 stycznia 1994 r. prowadzenia szkół podstawowych – Rzecznik zasygnalizował tę problematykę w wystąpieniu z dnia 2 sierpnia 1993 r. do Prezesa Rady Ministrów.

W sprawach dotyczących konkursów Rzecznik Praw Obywatelskich kierował ponadto do Ministra Edukacji Narodowej i do tego Ministerstwa wystąpienia na podstawie zbadanych listów indywidualnych i zbiorowych pochodzących od nauczycieli bądź rodziców uczniów (np. RPO/129090/93/I, RPO/126309/93/I).

Na podstawie delegacji ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej Minister Zdrowia i Opieki Społecznej rozporządzeniem z dnia 5 marca 1992 r. określił rodzaje stanowisk **w publicznych zakładach opieki zdrowotnej**, których obsadzanie następuje w drodze konkursu oraz tryb przeprowadzania konkursu. W związku z działaniem tego przepisu do RPO napłynęły skargi, w których powtarzają się zarzuty nieprawidłowości podobnych do występujących w oświacie (manipulowanie trybem postępowania konkursowego w celu "utrącania" osób niewygodnych, niepowoływanie na stanowiska kandydatów wyłonionych w konkursach, np. sprawy: RPO/136136/93/I, RPO/114562/93/I, RPO/114476/93/I, RPO/127556/93/I, RPO/125294/93/I, RPO/118917/93/I, RPO/129805/93/I, RPO/113059/93/I, RPO/132115/93/I, RPO/137145/93/I, RPO/133919/93/I).

RPO nie wypowiadał się w sprawie obsadzania stanowisk osobami wyłonionymi w konkursie, zwracał jedynie uwagę na sprawę rzetelności i prawidłowości postępowania konkursowego.

c. Nieuzasadnione ograniczenia podmiotowe w korzystaniu z Karty Nauczyciela

Dwukrotnie występował RPO do Ministra Edukacji Narodowej (ostatnio 17 września 1993 r.) w sprawie podjęcia skutecznych działań zmierzających do usunięcia przeszkód prawnych, uniemożliwiających pracownikom pedagogicznym zatrudnionym w ośrodkach szkolenia kadr korzystanie z unormowań Karty Nauczyciela (RPO/115178/93/III).

Karta Nauczyciela nie zalicza wprost tej grupy. pracowników pedagogicznych do nauczycieli. W art. 3 jest natomiast upoważnienie dla Ministra Edukacji Narodowej do rozciągnięcia przepisów ustawy lub niektórych jej postanowień na pracowników pedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w ośrodkach szkolenia i doskonalenia kadr. Paradoks polega na tym, że w tego rodzaju ośrodkach nie ma w ogóle stanowisk nauczycieli, gdyż obowiązujący taryfikator – wydany przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej – nie przewiduje takiego stanowiska. Pracownicy pedagogiczni zatrudnieni są na stanowiskach specjalistów, starszych i głównych specjalistów oraz kierowników zespołów, pracowni i laboratoriów.

Sprawa znana była Ministerstwu, ale nie podejmowano działań zmierzających do usunięcia przeszkód prawnych, by pracownicy pedagogiczni mogli korzystać – w ograniczonym wprawdzie zakresie – z Karty Nauczyciela.

Także pierwsze wystąpienie Rzecznika w tej sprawie zostało potraktowane formalnie i dopiero drugie wystąpienie spowodowało, że Minister powiadomił Rzecznika (pismem z 5 października 1993 r.), iż wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o uwzględnienie w taryfikatorach ośrodków doskonalenia kadr stanowisk, których zajmowanie wymaga posiadania kwalifikacji pedagogicznych.

d. Odpłatność za dyżury lekarzy

Obowiązujący § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia stwierdza, że czasu pełnienia przez lekarzy dyżurów zakładowych nie wlicza się do czasu pracy.

Konsekwencją tego unormowania jest nietraktowanie czasu pracy w okresie dyżuru zakładowego lekarzy jako pracy w godzinach nadliczbowych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy i odmienne unormowanie odpłatności za czas dyżuru w rozporządzeniu Ministra Zdro-

wia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Wprawdzie obecnie ta odpłatność opiera się na zasadach korzystniejszych niż było to uprzednio, ale i tak nie jest ona analogiczna do odpłatności za pracę w godzinach nadliczbowych. Obecne unormowania pozostają nadal w sprzeczności z zasadami ośmiogodzinnego dnia pracy, prawa do wypoczynku i adekwatności płacy do wkładu pracy. Przewidywane zmiany w organizacji publicznej służby zdrowia przemawiają również za pilnością dokonania zmian w odpłatności za dyżury.

W tej sprawie RPO występował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/109451/93/III, RPO/115275/93/III) – jak dotychczas bez widocznego rezultatu.

e. Ograniczenia uprawnień zawodowych średniego personelu medycznego

W listach przedstawicieli średniego personelu medycznego pojawiły się skargi na to, że samorządy lekarskie wywierają presję w celu ograniczania uprawnień zawodowych tych grup poprzez uniemożliwianie im samodzielnego wykonywania niektórych czynności.

Wpłynęło wiele skarg od **techników weterynarii**, których (przez niewskazanie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 16 września 1991 r. czynności wykonywanych samodzielnie) pozbawiano możliwości prowadzenia prywatnych lecznic weterynaryjnych (RPO/117349/93/I, RPO/117658/93/I, RPO/114885/93/I, RPO/140165/93/I). Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Stowarzyszenia „Eskulap", orzeczeniem z 22 listopada 1993 r. (U. 7/92) uznał przepisy tego rozporządzenia za niezgodne z ustawą.

Felczerzy skarżyli się na odebranie im prawa do wystawiania zaświadczeń o czasowej niezdolności do pracy na drukach L-4 (RPO/127861/93/I), a technicy **farmaceutyczni** na ograniczenia w prowadzeniu zielarni na rzecz aptek (RPO/121037/93/I). Skargi te dotyczyły krzywdzących – zdaniem autorów listów – uregulowań prawnych.

RPO, poza rozporządzeniem w sprawie techników weterynarii, nie stwierdził uchybień w sposobie uregulowania, ani wadliwości prawnych. Zakres uprawnień zawodowych personelu medycznego, jako sprawa wewnętrznej polityki resortu, nie był przedmiotem stanowczych interwencji RPO.

Na prośbę RPO o wyjaśnienie przyczyn ograniczenia asortymentu sklepów zielarskich na rzecz aptek (RPO/121037/93/I) Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej odpowiedziało, że "ustalenie asortymentu leków dopuszczonych do sprzedaży poza aptekami nie miało na celu ograniczenia dostępności leków, ale zagwarantowanie ludności szerokiej i niezbędnej informacji na temat ich działania, stosowania ewentualnych skutków ubocznych, interakcji itp. Może to zapewnić wyłącznie aptekarz po ukończeniu wyższych studiów uzupełnianych szkoleniami podyplomowymi, często specjalizacją I i II stopnia".

f. Ograniczenia możliwości zdobycia specjalizacji przez lekarzy

Lekarze skarżą się na to, że tylko osoby zatrudnione w publicznych zakładach opieki zdrowotnej mają możliwość zdobywania specjalizacji (RPO/127437/93/I, RPO/138442/93/I). Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, do którego RPO zwrócił się w tej sprawie wyjaśniło, że obowiązujące zarządzenie MZiOS z 1 lutego 1983 r. dopuszcza możliwość specjalizowania się jedynie osobom zatrudnionym w publicznych z.o.z., ponieważ w oparciu o taki warunek zostały opracowane programy specjalizacyjne i tryb odbywania specjalizacji (2 lub 3-letni staż zawodowy odbywany pod kierunkiem kierownika specjalizacji, staże kierunkowe, kursy, seminaria, kolokwia itp.).

§ 6 zarządzenia stanowi, że „za staż specjalizacyjny uważa się pracę w ramach zatrudnienia w wymiarze pełnego etatu, jeśli praca jest wykonywana w warunkach umożliwiających nabycie wiedzy teoretycznej i praktycznej z zakresu problematyki określonej w programie specjalizacji lub w ramach oddelegowania do jednostki spełniającej te warunki". Zdaniem MZiOS wykluczona jest możliwość odbycia jakiegokolwiek elementu szkoleniowego, w tym również praktyki zawodowej będącej stażem specjalizacyjnym, w jednostkach sektora prywatnego.

Jednocześnie Ministerstwo poinformowało, że toczą się prace nad modernizacją systemu specjalizacji w kierunku wprowadzenia rezydentur w ośrodkach szkoleniowych spełniających odpowiednie warunki do szkolenia.

g. Ograniczenia przy wpisie na listę notariuszy

W dwóch pismach skierowanych do RPO zainteresowani wskazywali na dowolność wymogów stawianych przez Ministra Sprawiedliwości dla osób ubiegających się o powołanie na stanowisko notariusza, bowiem art. 14 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. przepisów wpro-

wadzających ustawę – Prawo o notariacie, który stwarzał takie warunki, przestał obowiązywać (uzależnienie powołania od odbycia przeszkolenia w Państwowym Biurze Notarialnym).

W sprawie RPO/113384/93/I starający się o powołanie na stanowisko notariusza spotykał się z odmową wobec niespełnienia wymogu przeszkolenia w biurze notarialnym, mimo, że zgodnie z obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 1993 r., w którym zamieszczono ostatni wykaz zniesionych państwowych biur notarialnych, na dzień 31.12.1992 r. – biur takich już nie było. Dwukrotne wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości spowodowały, że zainteresowany (sędzia) zostanie powołany na stanowisko notariusza.

W sprawie RPO/119185/93/I również po wystąpieniu RPO do Ministra Sprawiedliwości, wniosek zainteresowanego jest w toku załatwiania.

Na tle wskazanych spraw należy zasygnalizować problem obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych. Sprawa ta, szczególnie w służbie zdrowia, była tematem wielu listów. Protestowali lekarze (RPO/118854/93/I, RPO/118276/93/I), pielęgniarki (RPO/133890/93/I, RPO/138900/93/I, RPO/140574/93/I, RPO/132078/93/I), weterynarze (RPO/133417/93/I). Były nawet żądania zniesienia samorządów jako instytucji nie spełniającej zadań, do których została powołana (RPO/108096/93/I).

Rzecznik nie dopatrzył się w tych sprawach naruszenia praw obywatelskich, jednak listy te mogą być dla parlamentu impulsem do podjęcia ewentualnych zmian systemowych.

h. Pogorszenie warunków płacowych pracowników polskich służb dyplomatyczno-konsularnych

Rada Ministrów, zgodnie z delegacją zawartą w art. 47 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, wydała rozporządzenie z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych. W świetle tego rozporządzenia pracownikom przysługuje wynagrodzenie walutowe wypłacane w walucie państwa, w którym wykonują pracę. Przepis §4 rozporządzenia przewiduje z dniem 1 stycznia każdego roku zmianę wynagrodzeń walutowych o procent wzrostu kosztów utrzymania w poszczególnych krajach opublikowany w Biuletynie Statystycznym Organizacji Narodów Zjednoczonych z września roku poprzedniego. Z uwagi

jednak na wysokość środków finansowych w budżetach Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą nie zapewniających pokrycia podwyżek wynagrodzeń, **Rada Ministrów kolejnymi rozporządzeniami utrzymała wysokość wynagrodzeń walutowych w latach 1992 i 1993 na poziomie roku 1991.**

Stan ten wywołuje określone konsekwencje, na które wskazują w korespondencji z RPO i Ministrem Finansów Ministrowie Spraw Zagranicznych i Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Dochodzi do sytuacji, w której rezygnują z pracy pracownicy o wysokich kwalifikacjach, ponieważ inni pracodawcy w Polsce oferują im o wiele korzystniejsze warunki pracy i płacy. Proces odpływu pracowników, w tym również miejscowych, odnotowuje się praktycznie już od początku roku 1992, zdarzają się nawet przypadki rezygnacji z pracy zaraz po przyjeździe na placówkę zagraniczną. Należy przy tym dodać, że poziom wynagrodzeń walutowych w delegaturach polskich firm działających na rynkach krajów urzędowania naszych przedstawicielstw jest z reguły kilkakrotnie wyższy w porównaniu do poziomu płac pracowników dyplomatyczno-konsularnych. Następuje obniżanie się prestiżu państwa, bowiem aktualny poziom wynagrodzeń w wielu przypadkach prowadzi do naszej kompromitacji w oczach partnerów zagranicznych. Skutkiem pośrednim jest też brak dalszej możliwości podwyżek diet przy podróżach służbowych za granicę w poszczególnych państwach urzędowania, z uwagi na ich powiązanie z wynagrodzeniem pracowników dyplomatyczno-konsularnych. Wysokość diet znalazła się na maksymalnym pułapie i nie było formalnie żadnych możliwości ich podwyższenia bez dokonania regulacji płac w placówkach zagranicznych.

Powstała też wysoce **niekorzystna sytuacja na tle art. 21 pkt 20 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych**. Część wynagrodzenia walutowego pracowników polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych okazała się być wolna od podatku dochodowego (w wysokości odpowiadającej równowartości diet określonych w odrębnych przepisach, obowiązujących w przedsiębiorstwach państwowych w sprawie pokrywania kosztów podróży służbowych poza granicami kraju). Dochody przekraczające wysokość diet w skali miesiąca podlegały opodatkowaniu na ogólnych zasadach. Doprowadziło to do praktycznego podziału personelu placówek na osoby, których uposażenie nie przekraczało wysokości diet i w związku z tym były one zwolnione całkowicie z podatku oraz na

osoby płacące podatek od części swoich dochodów. Dla pracowników posiadających wyższe stawki zaszeregowania oznaczało to kroczące uszczuplanie ich środków finansowych na utrzymanie w kraju urzędowania. Spowodowane jest to następującymi czynnikami:

- trybem obliczania podatku dochodowego od wynagrodzeń walutowych. Wynagrodzenia na placówkach ustalane były generalnie w USD oraz innych walutach wymienialnych. Każdorazowa zmiana kursu USD i innych walut wymienialnych, a zwłaszcza postępująca dewaluacja złotego, pociągała za sobą wzrost wartości wynagrodzenia do opodatkowania po przeliczeniu na złote. Tak więc wynagrodzenie pracowników polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych do opodatkowania w złotych było co miesiąc wyższe, co powodowało bardzo szybkie przekraczanie przez tych pracowników 30% i 40% progów podatkowych – przy jednoczesnym niezmienionym od 1991 r. poziomie wynagrodzeń walutowych. Taki tryb obliczania podatku jest nielogiczny, ponieważ między innymi jest uzależniony od kursu złotego do USD i innych walut wymienialnych, podczas gdy pracownik pokrywa koszty swojego utrzymania za granicą nie w złotych, ale w walucie państwa urzędowania,
- postępującym wzrostem kosztów utrzymania w poszczególnych krajach urzędowania, szczególnie gwałtownym w takich państwach jak Wspólnota Państw Niepodległych, była Jugosławia, oraz Państwa Ameryki Południowej.

Omawiany tryb naliczania i rozliczania podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej spowodował również zachwianie proporcji uposażeń oraz załamanie systemu ustalania wynagrodzeń określonego dla tej grupy pracowników w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

Sytuację bytową pracowników placówek pogarsza również ograniczony zakres podmiotowy uprawnień do walutowego dodatku rodzinnego (nie uwzględniający specyfiki służby dyplomatyczno-konsularnej) oraz ograniczenia w refundacji kosztów kształcenia dzieci.

8. Regresowy charakter zmian systemu ubezpieczeń społecznych

A. Charakterystyka wpływających spraw – zmiana tendencji roszczeniowych

W zakresie spraw ze stosunku ubezpieczenia społecznego (ale też szerzej – pracy i zabezpieczenia społecznego) w minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich obserwuje **istotną zmianę charakteru otrzymywanych skarg i próśb**. Wprawdzie wpływa bardzo wiele skarg, w których wysuwane są przeróżne roszczenia czy to z zakresu ustawodawstwa pracy, czy też z zakresu prawa o ubezpieczeniach społecznych, jednakże w obu tych przypadkach nastąpiło wyraźnie przesunięcie w powodach, dla których zainteresowani zwracają się do RPO.

Zdecydowana większość listów odnosi się nie tylko do działania samych struktur ferujących w granicach swych kompetencji określone rozstrzygnięcia (choć niejednokrotnie osoby skarżące się błędnie temu zjawisku przypisują swoje niepowodzenie życiowe), ale **kwestionuje rozwiązania legislacyjne oraz rozbieżności pomiędzy tymi rozwiązaniami, a zasobami umożliwiającymi zaspokojenie słusznych roszczeń społecznych**. Na tym tle sprawy poszczególnych uprawnionych podmiotów łączą się w jeden, podstawowy w swym typie oddziaływania społecznego problem, wymagający generalnych rozwiązań systemowych.

Ogólny spadek stopy życiowej skłania wiele osób do kwestionowania przepisów niemal w każdym zakresie umożliwiającym w ich mniemaniu osiągnięcie korzyści materialnej, pomimo tego, że konkretne uregulowania znajdują dostatecznie uzasadnienie w strukturze społecznej oraz w ustanowionym porządku prawnym.

Z drugiej zaś strony nowe regulacje prawne, adekwatne do założeń ustrojowych ukierunkowanych na zmianę systemu gospodarczego oraz unowocześnienie struktur społecznych, powstają ze znacznym opóźnieniem i to zarówno w odniesieniu do aktów prawnych rzędu ustawy, jak też przepisów wykonawczych. Taki stan rzeczy wyzwala negatywne nastroje społeczne ujawniające się w lawinie skarg, którym trudno odmówić słuszności, ale też na które trudno rzeczowo i przekonująco odpowiedzieć.

Inną kategorią o charakterze generalnym, są sprawy bezrobotnych, którym upłynął ustawowy termin wypłat zasiłku, sprawy osób

poszukujących pracy, wśród których coraz częściej znajdują się dotychczasowi pracownicy nie posiadający jeszcze uprawnień emerytalnych, lecz ze względu na wiek nie mający szans na przyjęcie do pracy. Do tej grupy należą również osoby uskarżające się na niedostatki ze strony ośrodków pomocy społecznej, borykających się często z brakiem odpowiednich funduszy na ten cel, oraz osoby o najniższych emeryturach i rentach, posiadające na utrzymaniu rodzinę.

Do zjawisk pozytywnych wypada zaliczyć zrozumienie ze strony wszystkich organów decyzyjnych, a szczególnie ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich intensywnie współpracuje, dla osiągnięcia maksymalnie korzystnych społecznie rozwiązań prawnych, czy ustaleń faktycznych.

Ogólnie obserwuje się – w porównaniu z latami ubiegłymi – **przesunięcie w kierunku przestrzegania zasad praworządności w działalności organów rentowych, urzędów zatrudnienia i ośrodków pomocy społecznej**. W tych ostatnich zauważalne nawet bywają przypadki zaznaczającej się ofiarności pojmowanej służebnie w stosunku do potrzeb społecznych. RPO nie ma też zastrzeżeń co do kierunków orzecznictwa sądów.

Wskazane postawy umożliwiają pozytywne załatwienie wielu spraw indywidualnych – o świadczenia z ubezpieczenia społecznego, o zasiłki dla bezrobotnych, o odprawy w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, czy to wskutek tzw. grupowych zwolnień, czy to w związku z przejściem na zaopatrzenie emerytalno–rentowe, o nagrody jubileuszowe i inne.

Opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na wystąpienia RPO miały raczej charakter sporadyczny. Dotyczyły spraw kontrowersyjnych, wiążących się z dodatkowymi nakładami finansowymi lub z potrzebą zmian ustawowych.

B. Redukcja praw nabytych poprzez mechanizm waloryzacji emerytur i rent

Artykuł 70 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP zakłada postępujący rozwój systemu ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowę różnych form pomocy społecznej. Wyznaczanie poziomu tych świadczeń i ich trendu rozwojowego – jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 marca 1992 r. (K. 6/91) – jest w świetle powołanego przepisu pra-

wem i obowiązkiem parlamentu, dla którego wiążącym wykładnikiem jest charakter rozwojowy całego systemu ubezpieczeń i wszelkich form pomocy społecznej. Trybunał nie wykluczył ewentualnych zmian w sferze świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz ścisłej zależności między poziomem świadczeń i możliwością społeczno-gospodarczą kraju. Także w sprawach K. 1/88, K. 7/90, K. 14/91 Trybunał Konstytucyjny wskazywał na możliwość modyfikowania praw nabytych, w tym również reformowania praw emerytalno–rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego i trudności finansowych państwa, jednakże stwierdził wyraźnie, **że podstawą ograniczenia nabytych praw nie może być sam fakt uzupełnienia funduszów ubezpieczeniowych przez budżet państwa.**

Zdaniem RPO redukcja praw nabytych może być dokonana tylko wtedy, gdy zmieniła się ratio legis wydanych w innym układzie stosunków społecznych przepisów (prawa nabyte są niepodważalne – rebus sic stantibus) **i gdy zostały zachowane określone warunki zapewniające obywatelom ochronę przed nagłym i nierekompensowanym przez inne korzyści uszczupleniem posiadanych praw.**

Ustawiczne poszukiwanie oszczędności budżetowych kosztem emerytów i rencistów, w sytuacji gdy fundusz ubezpieczeń społecznych tworzony z wysoko określonego procentu składek nie pozostających w żadnym adekwatnym stosunku do wysokości wypłacanych świadczeń, wskazuje na niekorzystne uzależnienie tego funduszu od sfery budżetowej Państwa.

Fundusz ubezpieczeń społecznych powinien być organizacyjnie usamodzielniony i samofinansujący się m.in. poprzez przyznanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych odpowiednich dóbr majątkowych.

W ustawie budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustalona została wysokość zwaloryzowanej emerytury i renty poprzez jej obliczenie od kwoty 91% przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji – przy zastosowaniu wskaźnika wysokości świadczenia.

Rozwiązanie to, określające wysokość kwoty bazowej przy obliczaniu świadczeń w 1993 r. zamiast dotychczasowych 100%, stanowi w stosunku do rozwiązania przyjętego w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw dalsze pogorszenie sytuacji bytowej emerytów i rencistów.

„Minimum socjalne", od strony oceny semantycznej tego zagadnienia, winno odpowiadać konkretnej wielkości zmiennej w zależności od obiektywnych warunków bytowych, zapewniając zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych obywatela. Brak formuły ujmującej w sposób zinstytucjonalizowany tę „wielkość" skłania w praktyce do poszukiwania kryteriów zastępczych nie w pełni odpowiadających realnym potrzebom lub nawet dość od nich odbiegających. Bywają nimi zmienne wysokości najniższego wynagrodzenia pracowników oraz wysokości najniższych świadczeń emerytalno-rentowych. **Emeryci i renciści nie mogą ponosić ryzyka związanego ani z wysokością wynagrodzeń osób czynnych zawodowo, ani też z niewydolnością Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**, którego struktura nie jest, choć powinna być, autonomiczna w stosunku do budżetu Państwa.

W uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że stan wyższej konieczności gospodarczej nie może być podstawą rozstrzygnięcia konstytucyjności ustawy (m.in.) dlatego, że w konstytucyjnym państwie prawnym stan wyższej konieczności gospodarczej (nadzwyczajny stan gospodarczy) powinien mieć określone w ustawie zasadniczej państwa materialne przesłanki i tryb jego wprowadzenia. Wymagałoby to w konsekwencji zwalczania go przy pomocy nadzwyczajnych, konstytucyjnych środków prawnych, a nie w drodze zwykłej ustawy parlamentu. Nadto – w państwie prawnym prawo jest zjawiskiem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne i nie powinno ono służyć urzeczywistnianiu celów politycznych czy gospodarczych w sposób, który może zdeprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację. **Posługiwanie się prawem jako instrumentem realizacji celów gospodarczych, w tym w sytuacjach trudności gospodarczych – jak podniósł Trybunał – wymaga przestrzegania obowiązujących, konstytucyjnych zasad tworzenia prawa**.

W omawianej sprawie powyższe zasady zostały naruszone nie tylko od strony materialnej, lecz także od strony formalnej. Kierunek regulacji bowiem zawarty w kwestionowanej ustawie budżetowej zdeterminowany został regułami określonymi w prawie budżetowym, ograniczającymi się (art. 36) do ustalania dochodów i wydatków z wyodrębnieniem ważniejszych źródeł dochodów i rodzaju wydatków, co oznacza, że ustawa budżetowa jest tylko planem finansowym określającym sposób administrowania środkami pieniężnymi pozostającymi w dyspozycji państwa. Rozmiary tych środków wynikają ze stanu gospodarki i przepisów obowiązującego prawa.

Prawo budżetowe określając w ten sposób charakter i zakres unormowań ustawy budżetowej wyklucza możliwość jej ingerencji w istniejący porządek prawny. Do zmiany obowiązującego prawa w pożądanym (w myśl twórców projektu budżetu) kierunku, może dojść jedynie w odrębnej ustawie, dotyczącej tej zmiany, która musi być uchwalona przed uchwaleniem budżetu (tzw. ustawa okołobudżetowa). Dopiero uchwalenie tej ustawy tworzy ramy prawne dla projektu budżetu, który ma być rozpatrywany przez Sejm.

Budżet na rok 1993 r. – wbrew zasadom prawa budżetowego – nie bierze za podstawę po stronie wydatków w sferze świadczeń socjalnych zobowiązań państwa wynikających z przepisów płacowych i ubezpieczeniowych obowiązujących w dniu głosowania nad ustawą budżetową, lecz zakłada dopiero odpowiednie zmiany tych przepisów. Przepisy o treści, która dopiero ma im być nadana, nie są przepisami „obowiązującego prawa", stanowiącymi podstawę planu budżetowego. Nie do przyjęcia też byłaby koncepcja, że przepisy dotyczące zmiany ustawy ubezpieczeniowej, chociaż nie mogły być objęte ustawą budżetową, stanowią w istocie odrębną ustawę („okołobudżetową") mającą swój odrębny byt i przez to nie podlegającą ograniczeniom prawa budżetowego. W takim przypadku ustawa ta musiałaby być odrębnie przegłosowana, co faktycznie nie nastąpiło, gdyż – jak wiadomo – głosowanie odbyło się tylko nad projektem ustawy budżetowej w całości bez wyodrębnienia przepisów art. 36, 37, 38 i 39 do osobnego głosowania.

Dokonana ustawą budżetową w części zakwestionowanej zmiana przepisów o ubezpieczeniach społecznych, narusza prawo budżetowe oraz nie pozostaje w zgodności z § 2 ust. 2 i 3 zasad techniki prawodawczej (uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r.) i tym samym narusza konstytucyjny porządek prawny obowiązujący w dziedzinie tworzenia prawa.

Rozpoznając kwestię zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) opowiedział się za dopuszczalnością modyfikacji i ograniczenia słusznie nabytych praw emerytalno-rentowych szczególnie w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne w takich warunkach, gdy tylko to jest konieczne i o tyle kryzys gospodarki jest materią konstytucyjną. Szybkość zmian w obrębie stosunków gospodarczych i socjalnych,

zwłaszcza w okresie zasadniczych przekształceń tych stosunków w dobie obecnej przy jednoczesnej wyraźnie ograniczonej regulacji konstytucyjnych podstaw prawa ubezpieczeń społecznych w art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Konstytucji, nakazuje przyznać ustawodawcy względnie szerokie pole swobody w kształtowaniu tego prawa. Jak już wspomniano, Trybunał jednakże podkreślił, że uzasadnieniem ograniczenia nabytych praw emerytalno–rentowych nie może być sam fakt uzupełniania funduszów ubezpieczeniowych, choćby w znacznym stopniu, przez budżet państwa.

Jeżeli więc było możliwe do przyjęcia w dacie wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (K. 14/91), iż ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, wprowadzając nowe, odpowiadające współczesnym wymaganiom zasady ustalenia uprawnień, jednocześnie dokonała ograniczeń wysokości świadczeń dla znacznej grupy świadczeniobiorców, co można było wytłumaczyć potrzebą reformy praw emerytalno-rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie, to **dalsze ograniczenie (100–91%) wysokości świadczeń zrealizowane we wspomnianych przepisach ustawy budżetowej na rok 1993, wykazuje już cechy metody poszukiwania środków na uzupełnienie luki budżetowej** i tym samym stanowi przekroczenie wynikającej z art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP zasady swobody w kształtowaniu prawa o ubezpieczeniach społecznych.

Ustawę budżetową w omawianej powyżej części Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 1 października 1993 r. zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/120381/93/III).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że postulowane przez Rzecznika **przejęcie przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych wypłat zasiłków chorobowych od wszystkich zakładów pracy, które z powodu braku funduszy nie realizują zarówno tego obowiązku, jak też nie opłacają należnych składek ubezpieczeniowych** (RPO/117901/93/III), spotkało się z negatywną reakcją Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z uwagi na brak realnych możliwości budżetu państwa, wywołany miliardowymi zadłużeniami niektórych zakładów pracy w opłacaniu składek ubezpieczeniowych (zjawisko tzw. zatorów płatniczych).

C. Potrącenia z emerytur i rent

Obowiązujące przepisy przewidują w pewnych przypadkach nieuzasadnione względami sprawiedliwości społecznej potrącenia z emerytur

i rent określonych kwot pieniężnych na pokrycie pewnych potrzeb, które to potrącenia – z racji posiadania uprawnień emerytalnych i rentowych przez zainteresowanych – nie powinny być realizowane.

a. Potrącenia kosztów utrzymania emerytów i rencistów przebywających w szpitalach psychiatrycznych

W rozporządzeniu Ministra Pracy Płac i Spraw Socjalnych z dnia 21 marca 1983 r. w sprawie dokonywania potrąceń z emerytur i rent osobom przebywającym w domach pomocy społecznej, w zakładach lecznictwa stacjonarnego oraz w zakładach szkolenia inwalidów **powinien być wprowadzony przepis umożliwiający odstąpienie od dokonywania potrąceń na pokrycie kosztów utrzymania emerytów i rencistów przebywających w szpitalach psychiatrycznych**. Aktualnie obowiązuje przepis § 1 ust. 2 tego rozporządzenia, na podstawie którego nie dokonuje się potrąceń z emerytur i rent tylko w razie pobytu emeryta lub rencisty w zakładzie (oddziale) przeciwgruźliczym (RPO/135414/93/III).

Odpowiadając na pismo Rzecznika w tym przedmiocie, Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, iż uznał za wskazane wystąpienie o merytoryczną ocenę proponowanego rozwiązania do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, jako właściwego w sprawach związanych z działalnością publiczną zakładów opieki zdrowotnej oraz do Ministra Finansów – jako właściwego w sprawach finansowania (dotowania) działalności jednostek (zakładów budżetowych).

Artykułem 27 ustawy o pomocy społecznej wprowadzone zostało prawo do zasiłku stałego dla osób niezdolnych do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa (I i II grupy) nie posiadających żadnych dochodów lub posiadających dochód poniżej najniższej emerytury, niezależnie od miejsca pobytu.

Jak wynika z relacji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej – Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w 1990 r., po przekazaniu domów pomocy społecznej Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, pozostawił w swojej gestii kilkadziesiąt domów (ok. 70) mających charakter zakładów opiekuńczo-leczniczych, w których miały być umieszczane osoby przebywające w szpitalach z powodów społecznych, wymagające pewnej terapii zdrowotnej. W tym celu został w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. zawarty przepis (art. 56 ust. 2) ustalający odpłatność za pobyt w tych zakładach zgodnie z zasadami odpłatności za domy pomocy społecznej.

Reasumując, **osobom psychicznie chorym przebywającym w szpitalach należy się obligatoryjnie pełny zasiłek**. Przebywający w zakładach, o których wyżej mowa, są zobowiązani do zapłaty 70% swego dochodu (zasiłku stałego).

Wyjątek od tej zasady prawa do pełnego zasiłku osób psychicznie chorych dotyczy tylko osób przebywających w areszcie lub odbywających karę pozbawienia wolności. Zapis ten wprowadzony został przy nowelizacji ustawy w związku z licznymi postulatami społecznymi.

Sprawa osób psychicznie chorych wymaga uregulowania generalnego. Znajdujący się w Sejmie projekt ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, nakładający na wojewodów obowiązek tworzenia domów pomocy społecznej dla osób psychicznie chorych powinien obok rozwiązania problemu przebywania tych osób w szpitalach psychiatrycznych z powodów socjalnych, przewidywać także na równi z osobami zdrowymi, konieczność respektowania ich praw nabytych do zaopatrzenia emerytalno–rentowego z tytułu spełnionego uprzednio obowiązku odprowadzania przez nich składek na ubezpieczenie społeczne.

b. Potrącenia z tytułu pobytu w domach pomocy społecznej

W dniu 8 czerwca 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem o podjęcie **zmian w zasadach ustalania opłat, pobieranych od emerytów i rencistów z tytułu pobytu w domach pomocy społecznej**, określonych art. 35 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.

Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 pkt 1 tej ustawy pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny, przy czym miesięczną opłatę za pobyt w tym domu ustala się w wysokości 200% najniższej emerytury; opłata ta nie może być jednak wyższa niż 70% dochodu osoby przebywającej w domu pomocy społecznej.

Z kolei przepis art. 108 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin stanowi, że potrącenia nie mogą przekraczać trzech czwartych świadczenia; jeżeli potrąceniu podlegają kwoty na koszty utrzymania osób uprawnionych do świadczeń w domu pomocy społecznej.

Przy dokonywaniu potrąceń ze świadczeń stosuje się przepisy art. 108 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 21 marca 1983 r. w sprawie dokonywania potrąceń z emerytur i rent osobom przebywającym w domach pomocy społecznej, w zakładach szkolenia inwalidów oraz

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji. Przepisy te dopuszczają możliwość potrącenia kwoty wyższej (nie więcej niż trzy czwarte świadczenia), niż wynika to z zasady określonej w art. 35 ustawy o pomocy społecznej (nie więcej niż 70% dochodu).

W sytuacji zatem, gdy jedynym dochodem osoby przebywającej w domu pomocy społecznej jest świadczenie emerytalne lub rentowe, mamy do czynienia z naruszeniem zasady wynikającej z przepisu art. 35 ustawy o pomocy społecznej. Sytuacje występujące na tym tle w praktyce są bardzo drastyczne. Jeżeli emerytura lub renta pensjonariusza domu pomocy społecznej kształtuje się na poziomie najniższego świadczenia, wówczas gwarancje obejmują 25% tego świadczenia.

Należy także podkreślić, że przy dokonywaniu potrąceń z tytułu kosztów utrzymania w DPS, podstawę stanowi kwota świadczenia, przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych (art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych). Praktycznie więc potrącenie zaliczki na podatek dochodowy oraz miesięcznej opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej powoduje, że świadczeniobiorca otrzymuje do rąk własnych kwotę niższą, niż otrzymywał przed datą wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych.

Konieczne jest zatem zweryfikowanie zasad odpłatności za pobyt w DPS, uwzględniające wejście w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz zasady określonej w ustawie o pomocy społecznej w takim kierunku, aby świadczeniobiorcom gwarantować część świadczenia, wolną od potrąceń z tytułu kosztów pobytu w domu pomocy społecznej, odpowiadającą kwocie otrzymywanej przed wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, że w lipcu 1993 r. wystosował pismo do Prezesa ZUS, w którym prezentuje pogląd zbieżny z poglądem RPO, że podziału świadczenia na części: przeznaczoną na opłatę w domu pomocy społecznej i gwarantowaną do wypłaty dla zainteresowanego można dokonać jedynie po potrąceniu zaliczki na poczet podatku dochodowego (RPO/129913/93/III, RPO/124134/93/III).

c. Potrącenia kosztów utrzymania w zakładach szkolenia inwalidów i lecznictwa stacjonarnego

Rzecznik Praw Obywatelskich występował także do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/113398/93/III) w sprawie potrąceń z emery-

tur i rent kosztów utrzymania i wyżywienia osób uprawnionych w zakładach szkolenia inwalidów i zakładach lecznictwa stacjonarnego .

Zakres świadczeń w naturze przyznawanych emerytom i rencistom został określony w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Z treści tego przepisu Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej wyprowadziło wniosek, że koszty wyżywienia nie są objęte "ryzykiem ubezpieczeniowym" w rozumieniu ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Wobec tego nie było przeszkód, aby Minister Pracy i Polityki Socjalnej oraz Minister Zdrowia i Opieki Społecznej – w odniesieniu do osób przebywających w zakładach społecznych służby zdrowia – wydali z mocy art. 110 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, przepisy określające zasady potrąceń, o których mowa w art. 107 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy, tj. koszty utrzymania w zakładach lecznictwa stacjonarnego i wyżywienia w zakładach szkolenia inwalidów. Sprawa ta została uregulowana w rozporządzeniu.

W swym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/113398/93/III) Rzecznik sugerował rozważenie możliwości pokrycia kosztów wyżywienia np. w stosunku do osób niepełnosprawnych całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej, z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinna być traktowana jako zawierająca pełną ochronę sytuacji bytowej tej kategorii osób.

W odniesieniu do wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zdaniem Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych nie zezwalają na pokrywanie kosztów utrzymania w zakładach lecznictwa stacjonarnego, ani też kosztów wyżywienia w zakładach szkolenia inwalidów.

Stanowisko to – zdaniem Rzecznika – można by podzielić jedynie przy założeniu, że tego rodzaju koszty nie są objęte „ryzykiem ubezpieczeniowym". Takie jednak stanowisko pozostaje w kolizji z zasadą sprawiedliwości społecznej. Wynikająca bowiem z art. 107 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nierówność w obciążeniu kosztami utrzymania osób uprawnionych do świadczeń w zakładach lecznictwa stacjonarnego i w domach pomocy społecznej będących emerytami i rencistami, w stosunku do innych osób ubezpieczonych korzystających

z tych samych usług, skłaniała ku potrzebie dokonania odpowiednich zmian ustawowych, a do tego czasu – przyjęcia w drodze bardziej ekstensywnej wykładni art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 27 pkt 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, **iż koszty wyżywienia w zakładach szkolenia inwalidów są objęte "ryzykiem ubezpieczeniowym", skoro uprawnienie do świadczeń emerytalno-rentowych uwarunkowane było w okresie pracy zawodowej osób posiadających takie uprawnienia obowiązkiem składkowym**.

Wystąpienie RPO w tym przedmiocie, spotkało się ze zrozumieniem ze strony Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który w piśmie z dnia 20 grudnia 1993 r. poinformował Rzecznika, że podziela pogląd co do konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do uchylenia przepisów: art. 107 ust. 1 pkt 4, art. 108 ust. 1 pkt 4 oraz art. 110 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1989 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ustalających obowiązek dokonywania ze świadczeń emerytalnych potrąceń kosztów utrzymania i wyżywienia w zakładach lecznictwa stacjonarnego i szkolenia inwalidów. Projekt ten ma być przedstawiony do uzgodnień resortowych i ze związkami zawodowymi w drugim kwartale 1994 r.

Jednocześnie Minister Pracy i Polityki Socjalnej zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, aby do czasu wprowadzenia w życie prawomocnych zmian ustawowych, zaniechał potrąceń wynikających z art. 107 ust. 1 pkt 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników.

d. Potrącenia z emerytur i rent w przypadkach odbywania kary pozbawienia wolności

Innym przykładem potrąceń z emerytur i rent, nie znajdującym uzasadnienia przy zastosowaniu kryterium sprawiedliwości społecznej, jest przepis art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który postanawia, że w razie odbywania kary pozbawienia wolności na mocy orzeczenia sądu osobie uprawnionej do emerytury lub renty inwalidzkiej wypłaca się te świadczenia w wysokości 25%.

Kwota 75% emerytury lub renty, która stosownie do wskazanego przepisu jest potrącana osobie odbywającej karę pozbawienia wolności, nie jest zwracana emerytowi lub renciście po zakończeniu tej kary, ani też nie jest przekazywana na jego konto w czasie odbywania

kary. Natomiast jeżeli osoba odbywająca karę pozbawienia wolności nie jest uprawniona do świadczeń emerytalno-rentowych, wówczas podczas odbywania kary pozbawienia wolności żadna kwota nie jest jej potrącana, choćby dysponowała majątkiem.

W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/99204/93/III) z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu nowelizacji art. 85 ustawy emerytalnej z 1982 r.

D. Zaopatrzenie emerytalne twórców

Zaszłe zmiany społeczno-gospodarcze w naszym kraju po 1989 r. spowodowały zubożenie materialne środowiska twórców i artystów. Wynikło to głównie z ograniczenia nakładów Państwa na kulturę oraz ze zubożenia społeczeństwa, które mniej swoich dochodów przeznacza na zakup dóbr kulturalnych. Wielu twórców i artystów znajduje się obecnie w trudnej sytuacji materialnej w związku z czym nie jest w stanie regularnie opłacać składek na zaopatrzenie emerytalne twórców.

Sprawę zaopatrzenia emerytalnego twórców regulują przepisy ustawy z dnia 27 września 1973 r. o zaopatrzeniu emerytalnym twórców i ich rodzin oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

Na tle stosowania przepisów tej ustawy toczy się **spór pomiędzy twórcami wykonującymi zawód wolny oraz Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej o charakter zaopatrzenia emerytalnego** (dobrowolne czy obowiązkowe).

Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej stoi na stanowisku, że dla twórcy objętego zaopatrzeniem emerytalnym i wykonującego działalność twórczą przynależność do zaopatrzenia jest obowiązkowa. Twórca zaś może wystąpić z zaopatrzenia emerytalnego na stałe lub czasowo, jeżeli nie wykonuje działalności twórczej. Natomiast twórcy stoją na stanowisku, że przynależność do zaopatrzenia jest dobrowolna i twórca ma prawo do wystąpienia z zaopatrzenia w każdym czasie i nie ma obowiązku opłacania składek na zaopatrzenie za okres, w którym nie osiąga dochodu z działalności twórczej.

RPO w piśmie z dnia 16 marca 1993 r. (RPO/112713/92/III) skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej zajął stanowisko, iż przynależność do zaopatrzenia emerytalnego ma charakter dobrowolny, twórca ma prawo w każdym czasie wystąpić z tego zaopatrzenia i nie jest obowiązany do opłacania składek

za okres, w którym nie osiągnął dochodu. A okres, za który twórca nie opłacił składek nie jest okresem składkowym i nie ma wpływu na prawo i wysokość świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego twórców.

W swym wystąpieniu RPO podkreślił m.in., że wykonywanie działalności twórczej nie jest równoznaczne z osiąganiem dochodu z tej działalności, co jest związane ze specyfiką pracy twórczej np. pisarzy, malarzy, w której tworzenie dzieła może trwać dłuższy czas, osiągnięcie dochodu z tej działalności może nastąpić lub nie, a osiągnięty dochód może być wykorzystany w okresie, w którym twórca tworzy kolejne dzieło. W odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwo (w piśmie z 6 kwietnia 1993 r.) podtrzymało stanowisko resortu co do obowiązkowego charakteru zaopatrzenia emerytalnego twórców i obowiązku twórców opłacania składek na zaopatrzenie emerytalne przez cały okres wykonywania działalności twórczej.

RPO w przekonaniu, że zrezygnowanie z obowiązku płacenia przez twórcę składek za okres, w którym twórca nie osiągnął dochodu oraz odejście od zasady ciągłości ubezpieczenia przez cały okres działalności twórczej byłyby rozwiązaniami odpowiadającymi zasadom sprawiedliwości społecznej oraz zgodnymi z oczekiwaniami twórców – wystąpił 13 maja 1993 r. do Ministerstwa z wnioskiem o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do zmodyfikowania zasad zaopatrzenia emerytalnego i ich rodzin uregulowanych ustawą z dnia 27 września 1973 r.

Dla środowiska twórców oprócz sprawy wyżej przedstawionej ważna jest również sprawa **obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych twórców**, wynikająca z przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

Ustawa ta, poprzez wprowadzenie nowych zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń i wskaźników wysokości podstawy wymiaru świadczeń, a zwłaszcza poprzez ograniczenie górnego ich pułapu do 250% w stosunku do kwoty przeciętnego wynagrodzenia, spowodowała znaczne obniżenie zrewaloryzowanych na jej podstawie świadczeń emerytalno-rentowych twórców jak również świadczeń przyznawanych od daty wejścia jej w życie.

Podstawę wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych twórcy objętego przepisami systemu emerytalnego twórców stanowiło – do wejścia w życie ustawy z 17 października 1991 r. wynagrodzenie z tytułu pracy oraz przychód z działalności twórczej, od którego opłacano składki, z tym jednak, że prawo pobierania – na zasadach ogólnych –

przysługiwało tylko wobec jednego świadczenia, wyższego lub wybranego przez osobę zainteresowaną.

Z dniem 1 stycznia 1990 r. wprowadzono zasadę deklarowania podstawy wymiaru składek, z jednoczesnym zakreśleniem jej dolnej granicy, nie niższej od 60% przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału określonego w przepisach dla celów emerytalnych. Konsekwencją umożliwienia twórcom swobodnego deklarowania podstawy wymiaru składek ponad określone minimum była sytuacja, w której twórcy zamierzający przejść na emeryturę deklarowali znaczne kwoty składkowe. Tymczasem ustawą z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzono nowe uregulowanie sposobu obliczenia podstawy wymiaru emerytur i rent, jak też ich wysokości.

W rezultacie świadczenia uległy wydatnemu obniżeniu, nie pozostając w żadnej realnie możliwej do zaakceptowania przez twórców proporcji do wniesionych opłat składkowych przekraczających obowiązujące dotychczas ustawowe minimum składkowe.

Uzasadnione z tej przyczyny poczucie pokrzywdzenia ze strony twórców wywołane zostało niewątpliwie zbyt drastyczną formą wprowadzenia w życie powołanej ustawy, nie przewidującej przepisów przejściowych, rekompensujących w jakiś sposób nadpłaconych kwot składek, co odpowiadałoby wymaganiom państwa prawnego.

Nierytmiczny charakter pracy twórców, zróżnicowana wysokość zarobków oraz okoliczność, iż dotychczasowy system ich ubezpieczenia społecznego wywołujący zwłaszcza kontrowersje w odniesieniu do opłacania składek, wskazuje na pilną potrzebę odpowiednich zmian w tym systemie.

Przedstawione wyżej regulacje statusu prawnego twórców (artystów), dowodzą braku właściwej koncepcji określającej sposób bezkolizyjnego kształtowania systemu emerytalnego tej grupy społecznej, co doprowadziło ją do ewidentnych nie zrekompensowanych strat materialnych, nie zamierzonych w polityce socjalnej państwa oraz do braku synchronizacji tego systemu w odniesieniu do zmian społeczno-gospodarczych kraju.

E. Podwójne ubezpieczenie rolników wykonujących działalność pozarolniczą

W 1993 r. do RPO wpływały liczne skargi rolników, którzy równocześnie z prowadzeniem gospodarstwa rolnego podejmują działalność gospodarczą lub wykonują pracę na podstawie umowy zlecenia, na podwójne opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/135443/93/III z dnia 28 grudnia 1993 r.) wskazując, że obowiązujące systemy ubezpieczeń społecznych opierają się na zasadzie jednego ubezpieczenia w przypadku równoczesnego wykonywania różnych działalności rodzących obowiązek ubezpieczenia. Tymczasem, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu rolników wysokość składek na ubezpieczenie rolników ustalana jest kwartalnie i składki są opłacane kwartalnie, a przepisy nie przewidują zmniejszenia składki w przypadku rozpoczęcia lub zakończenia prowadzenia działalności rolniczej w trakcie kwartału.

W tej sytuacji, w przypadku podjęcia przez rolnika pracy na podstawie umowy zlecenia lub prowadzenia działalności gospodarczej, w których to przypadkach składki na ubezpieczenie społeczne są ściśle związane z faktycznym wykonywaniem działalności rodzącej obowiązek ubezpieczenia – okres trwania ubezpieczenia rolników, wbrew zasadzie jednego ubezpieczenia, pokrywa się z ubezpieczeniem z innej działalności rodzącej obowiązek ubezpieczenia i rolnicy rozpoczynający inną działalność w trakcie określonego kwartału opłacają do końca tego kwartału podwójne składki.

Rzecznik wystąpił o podjęcie przez obu Ministrów w porozumieniu inicjatywy ustawodawczej nowelizacji przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników „w kierunku **wyeliminowania obowiązku opłacania przez rolników składek na ubezpieczenie społeczne rolników za okres, w którym podlegają obowiązkowi ubezpieczenia i opłacania składek na inne ubezpieczenie z tytułu wykonywania działalności pozarolniczej** oraz **umożliwienia rolnikom na ich wniosek wyboru ubezpieczenia rolnego, jako mającego pierwszeństwo** przed ubezpieczeniem z tytułu działalności pozarolniczej".

F. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego dla pracowników placówek dyplomatyczno-konsularnych

W 1993 r. RPO wizytował kilka placówek dyplomatyczno-konsularnych, których pracownicy uskarżali się na złe i stale pogarszające się warunki socjalne w porównaniu nie tylko z warunkami tego typu placówek innych państw, lecz także w stosunku do warunków pracowników o zbliżonym charakterze pracy w kraju.

Rzecznik, uznając zasadność argumentów skarżących się, w dniu 5 sierpnia 1993 r. zwrócił się do Premiera (RPO/124277/93/III), z prośbą o podjęcie odpowiednich działań.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Dyrektor Gabinetu Prezesa Rady Ministrów (pismo z dnia 15 września 1993 r.) powołał się na stanowisko w tej mierze Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który wprawdzie uważał, że umowne uregulowanie uprawnień obywateli polskich do korzystania z zagranicznych świadczeń emerytalno-rentowych jest uzasadnione względami humanitarnymi oraz wymogami międzynarodowej współpracy gospodarczej i właśnie takie są intencje rządu, jednakże zawarcie umowy ubezpieczenia społecznego oznaczałoby przyjęcie bezterminowego i w istocie nieodwołalnego zobowiązania do transferowania obecnie i w przyszłości świadczeń emerytalno-rentowych za granicę, bez względu na istniejące i przyszłe możliwości płatnicze państwa, w którym uprawnienia do świadczeń zostały wypracowane.

Stan gospodarki narodowej i perspektywy najbliższych lat nie sprzyjają prowadzeniu otwartej polityki zawierania umów międzynarodowych, nakładających na Polskę dodatkowe zobowiązania finansowe z tytułu przekazywania świadczeń emerytalno-rentowych za granicę. Dlatego rząd jest zmuszony prowadzić selektywną politykę i w każdym przypadku ważyć szacowane wpływy i wydatki.

Jak podkreślono w odpowiedzi, pracownicy polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych za granicą (skierowani z kraju) podlegają ochronie polskiego ubezpieczenia społecznego. Z tego tytułu ubezpieczeni i ich rodziny mają prawo do świadczeń na takich samych warunkach i w takim samym zakresie, jak pracownicy wykonujący pracę w kraju. Dotyczy to zwłaszcza świadczeń emerytalno-rentowych. Świadczenia te dla służby dyplomatyczno-konsularnej są wymierzane od zarobków, od których uiszczono składki na ubezpieczenie społeczne. Dotyczy to wszystkich pracowników polskich zakładów pracy bez względu na miejsce wykonywania pracy (w kraju czy za granicą).

Jeśli chodzi o dolną granicę podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych, a więc dolną granicę wymiaru przyszłej emerytury czy renty, to polscy pracownicy wykonujący pracę za granicą, w tym pracownicy polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych, są – zdaniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w lepszej sytuacji niż pracujący w kraju, ponieważ w kraju ta dolna granica odpowiada najniższemu wynagrodzeniu, natomiast dla wykonujących pracę za granicą nie może być niższa od średniego wynagrodzenia. Stosownie bowiem do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społecznej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne za pracowników zatrudnionych za granicą w polskich zakładach pracy stanowi kwota zadeklarowana, za zgodą pracownika, przez zakład pracy, nie niższa od przeciętnego wynagrodzenia.

G. Deputaty dla emerytów i rencistów, pracowników pgr-ów przejętych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, przejmując mienie pgr-ów przejęła również wszystkie zobowiązania o charakterze majątkowym i niemajątkowym wobec pracowników i byłych pracowników tych przedsiębiorstw. Tymczasowi zarządcy tych gospodarstw zostali zobowiązani do przestrzegania zasady, że do czasu rozdysponowania mienia przejętego do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a więc do czasu faktycznej likwidacji gospodarstw rolnych Skarbu Państwa, emerytom i rencistom byłych pgr-ów przysługują świadczenia, które dotychczas otrzymywali na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, z uwzględnieniem postanowień art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przed faktyczną likwidacją gospodarstwa wliczenie wartości tych świadczeń do podstawy wymiaru emerytury (renty) może nastąpić tylko na wniosek zainteresowanego.

Agencja, mając na uwadze trudną sytuację materialną emerytów i rencistów byłych pgr-ów zwróciła się z prośbą do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej o ustalenie takich zasad wliczania do podstawy wymiaru emerytury (renty) wartości utraconych świadczeń w związku z wejściem w życie wskazanej ustawy lub likwidacją gospodarstwa rolnego, które nie były krzywdzące w odczuciu emerytów i rencistów.

Stanowisko Departamentu Ubezpieczeń Społecznych MPiPS jest następujące: „Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury (renty) nie uwzględnia się tej części wynagrodzenia w naturze lub jego ekwiwalentu, do której emeryt (rencista) zachowuje nadal prawo po uzyskaniu emerytury (renty). W przypadku rezygnacji ze świadczenia w naturze (jego ekwiwalentu) lub w innych przypadkach, w których emeryt (rencista)nie zachowuje prawa do tych świadczeń w naturze, jako objęta składką na ubezpieczenie społeczne, może być uwzględniona na wniosek osoby zainteresowanej przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury (renty). Z uwagi na zasady określania podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych (zarobki z wybranego okresu) – wartość świadczeń w naturze powinna być uwzględniona w wysokości obowiązującej w okresie, z którego wynagrodzenie przyjęto do obliczenia podstawy wymiaru emerytury – renty.

Tylko takie rozwiązanie może być przyjęte w systemie ubezpieczenia społecznego, w którym wszystkie składniki podstawy wymiaru pochodzą z tego samego okresu".

Praktycznie oznacza to, że pracownik, który przeszedł na emeryturę lub rentę 10 lat temu i który zdecyduje się np. na rezygnację z otrzymywanego dotychczas deputatu w wysokości 1 litra mleka dziennie (o wartości ok. 4.000 zł) ma wliczaną do podstawy emerytury (renty) kwotę równą wartości tego mleka przed 10 laty, a nie obecnie. Jest to odbierane przez tę grupę ludzi jako dotkliwa krzywda zwłaszcza, że często są wprowadzani w błąd co do fakultatywności przyjętego rozwiązania i są przeświadczeni o konieczności rezygnacji z pobieranych deputatów w naturze lub w formie ekwiwalentu pieniężnego (RPO/129511/93/III).

H. Opodatkowanie dodatków do rent i emerytur wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe

Sprawą budzącą liczne kontrowersje jest opodatkowanie emerytur i rent wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe. Szczególnie ostro wystąpiła nieuregulowana dotąd sprawa opodatkowania, zagranicznych „dodatków do emerytur i rent" (RPO /121276/93/VI).

Z mocy art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wolne od podatku dochodowego są zasiłki (dodatki) rodzinne i pielęgnacyjne, zasiłki wychowawcze oraz zasiłki porodowe. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw do emerytur i rent przysługują dodatki: rodzinny (na zasadach i w wysokości przewidzianych w odrębnych przepisach o zasiłkach rodzinnych przysługujących pracownikom), pielęgnacyjny, dla sieroty zupełnego.

W wystąpieniu z dnia 17 listopada 1993 r. skierowanym do Ministra Finansów Rzecznik zwrócił uwagę, że w licznych skargach emeryci i renciści kwestionują odmowę objęcia zwolnieniem od podatku dochodowego dodatków (wzrostów) do emerytury lub renty z tytułu posiadania na utrzymaniu małżonka, wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe. Odmowa ta pogłębia u zainteresowanych poczucie krzywdy spowodowane nieubruttowieniem emerytur i rent wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe.

Problem pogłębia **brak właściwej informacji o podstawach prawnych i zasadach opodatkowania w Polsce zagranicznych emerytur i rent i zasadach przyznawania dodatku w krajach wypłacających świadczenie**. Na konieczność jej opracowania wskazuje narastające niezadowolenie tej grupy świadczeniobiorców.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał i otrzymuje nadal bardzo wiele skarg od osób pobierających zagraniczne emerytury i renty, w których nie tylko kwestionowana jest sama zasada opodatkowania emerytur i rent wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe, lecz również stawiane są zarzuty podwójnego ich opodatkowania i bezpodstawnego opodatkowania dodatków wypłacanych wraz z tymi świadczeniami.

W wystąpieniu z dnia 23 września 1993 roku skierowanym do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Rzecznik informując o ogromnym wpływie tych skarg wskazał, że jego respondenci zwracają się nie tylko o podjęcie interwencji w ich konkretnej indywidualnej sprawie, lecz przede wszystkim o udzielenie zrozumiałej dla nich informacji, której – mimo starań z ich strony – nie zdołali uzyskać ani od organów podatkowych, ani od organów ubezpieczeniowych, ani od banków dokonujących poboru zaliczek. Rzecznik wskazał na pilną potrzebę opracowania przez Biuro Rent Zagranicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (w porozumieniu z Ministerstwem Finansów) ulotki informacyjnej, wyjaśniającej te zagadnienia i rozesłanie jej do

odbiorców zagranicznych emerytur i rent, a także banków potrącających zaliczki z tych świadczeń na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych i do organów podatkowych.

W wystąpieniu tym Rzecznik powrócił do kwestii wyodrębnienia w dokumentach dotyczących emerytur i rent – poszczególnych ich składników postulując, aby Zakład Ubezpieczeń Społecznych wystąpił do zagranicznych instytucji ubezpieczeniowych o specyfikowanie w nadsyłanych rentach i emeryturach tych składników w ten sposób, by Biuro Rent Zagranicznych mogło wystawiać „zlecenia dewizowe" uwzględniające nie tylko ogólną kwotę świadczenia, lecz także poszczególne składniki.

Umożliwiłoby to jednoznaczne ustalenie, które z nich podlegają podatkowi dochodowemu, a które mogą być od niego zwolnione, bowiem brak wyodrębnienia tych składników, gdy chodzi o świadczenia nadsyłane z Francji i z Belgii stwarza barierę dla ewentualnego zwolnienia od podatku dochodowego dodatkowych świadczeń o charakterze zbliżonych do dodatków rodzinnych.

W odpowiedzi z dnia 14 października 1993 r. Prezes ZUS stwierdził, że wątpliwości zainteresowanych spowodowane zostały przede wszystkim brakiem szerszej informacji o zmianach wprowadzonych w ustawie o podatku dochodowym przez ustawę z dnia 6 marca 1993 r., z mocy której m.in. nałożony został na banki dokonujące wypłat zagranicznych emerytur i rent obowiązek pobierania zaliczek na podatek dochodowy, co najprawdopodobniej przyczyniło się do zdyscyplinowania egzekucji podatku od tej grupy emerytów i rencistów, którzy – jak należy domniemywać – świadomie lub nieświadomie nie realizowali w pełni obowiązku podatkowego w roku i za rok 1992. Kontynuując Prezes wyjaśnił, że wprawdzie ZUS jest płatnikiem podatku lecz przy realizacji przepisów ustawy kieruje się zasadami określonymi przez Ministra Finansów. W przypadku świadczeń zagranicznych ZUS wystawia jedynie zlecenia dewizowe, przy czym świadczenia przekazywane są do Polski nie tylko za pośrednictwem ZUS-u, lecz również innymi drogami – międzynarodowymi przekazami pocztowymi i za pośrednictwem banków: w formie czeków, przelewów na konta bankowe bądź indywidualnych przekazów dewizowych. Podzielając pogląd Rzecznika o potrzebie zwiększenia informacji w tym zakresie Prezes ZUS wskazał na Ministerstwo Finansów jako organ właściwy do jej opracowania.

W odniesieniu do postulatu wystąpienia przez Zakład do zagranicznych instytucji ubezpieczeniowych Prezes wyjaśnił, że ZUS nie

jest właściwym organem do podejmowania działań w tym zakresie, zaś w bliskiej przyszłości transfer rent francuskich odbywać się będzie bez pośrednictwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z informacji zebranych już po wystosowaniu niniejszego wystąpienia wynika, że istnieje możliwość ominięcia przeszkody w postaci niewyodrębnienia składników świadczeń, bowiem pobierający je otrzymują od francuskich instytucji ubezpieczeniowych informacje o składnikach świadczeń. Tak więc sprawa tak istotna dla rentobiorców z powodów formalnych i kompetencyjnych nie została dotąd załatwiona.

Powstały także **wątpliwości związane z opodatkowaniem rent dodatkowych wypłacanych przez francuską instytucję ubezpieczeniową CARCOM** (RPO/133387/93/VI).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wolne od podatku dochodowego są kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał liczne skargi od osób pobierających renty z ubezpieczenia dodatkowego, wypłacane przez instytucję francuską CARCOM. Skargi dotyczą pobierania podatku dochodowego od tego świadczenia. Wnioskodawcy twierdzą, że nie są to świadczenia emerytalno-rentowe z ubezpieczeń społecznych lecz renty z umowy ubezpieczenia osobowego.

W związku z wpływającymi skargami Biuro RPO zwróciło się w dniu 16 grudnia 1993 r. do Dyrektora Biura Rent Zagranicznych o udzielenie szczegółowych informacji dotyczących warunków uzyskania świadczenia z instytucji CARCOM oraz charakteru tego świadczenia. RPO pytał też, dlaczego wypłata tych świadczeń nie jest objęta Konwencją polsko–francuską o zabezpieczeniu społecznym, a także czy renty te podlegały opodatkowaniu podatkiem wyrównawczym, a jeśli nie – to na jakiej podstawie prawnej. I ta sprawa nie została jeszcze wyjaśniona.

Również **opodatkowanie emerytur i rent wypłacanych przez czeskie i słowackie instytucje ubezpieczeniowe** (RPO/122018/93/VI) wywołało liczne objawy niezadowolenia.

Z mocy przepisu art 21 ust. 1 pkt 33 ustawy o podatku dochodowym wolne są od podatku dochody osób fizycznych, określonych w art. 3, ze źródeł przychodów znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi.

W zakresie opodatkowania emerytur i rent otrzymywanych z Czech i Słowacji przez osoby zamieszkałe w Polsce obowiązuje umowa mię-

dzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Czechosłowacką w sprawie zapobieżenia podwójnym opodatkowaniom w dziedzinie bezpośrednich podatków państwowych, podpisana w Warszawie dnia 23 kwietnia 1925 r.

Art. 4 umowy stanowi, że emerytury i zaopatrzenie (renty) wypłacane przez państwo, związki komunalne (samorządowe) i inne tego rodzaju publiczne korporacje i fundusze podlegają opodatkowaniu tylko na rzecz tego państwa, z którego następuje wypłata. Zgodnie z obowiązującymi w Czechach i w Słowacji przepisami emerytury i renty inwalidzkie należne z tytułu nabytych tam praw emerytalnych wypłacane są przez państwo za pośrednictwem państwowej instytucji ubezpieczeń społecznych. W myśl zatem postanowień art. 4 powołanej umowy, emerytury i renty inwalidzkie wypłacane przez czeskie i słowackie instytucje ubezpieczeniowe emerytalno-rentowe osobom zamieszkałym w Polsce podlegają opodatkowaniu tylko w Czechach i Słowacji i jako takie wolne są od podatku dochodowego w Polsce – na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 33 ustawy o podatku dochodowym.

Art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 6 marca 1993 r. zmienione zostało brzmienie art. 35 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i banki dokonujące wypłat emerytur i rent z zagranicy zobowiązane zostały – jako płatnicy – do poboru zaliczek miesięcznych na podatek dochodowy od wypłaconych przez nie emerytur i rent. Banki pobierały zaliczki również od emerytur i rent wypłacanych przez czeskie i słowackie instytucje ubezpieczeniowe. Także niektórzy emeryci i renciści otrzymujący takie świadczenia zapłacili podatek dochodowy za rok 1992.

W związku z pytaniami kierowanymi do Rzecznika a dotyczącymi obowiązku płacenia podatku od emerytury otrzymywanej z Czech Biuro RPO zwróciło się o wyjaśnienia (dnia 7 czerwca 1993 r.) do Dyrektora Biura Rent Zagranicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz – na tle indywidualnej sprawy – do Dyrektora właściwego oddziału ZUS i Dyrektora Izby Skarbowej w W. W odpowiedzi Wicedyrektor Izby Skarbowej w W. poinformował że w ciągu roku 1992 osoby pobierające czeskie emerytury i renty nie zgłaszały organom podatkowym zastrzeżeń co do zasad opodatkowania tych świadczeń w Polsce. Dopiero po przesłaniu zainteresowanym przez ZUS w Nowym Sączu informacji, z której wynikało, że świadczenia te nie podlegają opodatkowaniu w Polsce, uprawnieni zaczęli występować o zwrot pobranych zaliczek i podatku. W odpowiedzi z dnia 21 lipca 1993 r. Dyrektor Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddziału w Nowym Są-

czu wyjaśnił, że osoby pobierające emerytury i renty z Czech i ze Słowacji otrzymały od Zakładu dwie informacje dotyczące opodatkowania tych świadczeń podatkiem dochodowym: pierwszą z dnia 15 stycznia 1993 roku oraz drugą z dnia 22 marca 1993 r., zmieniającą stanowisko Oddziału w zakresie dokonania rozliczenia podatku. Jednocześnie Dyrektor Oddziału poinformował, że wątpliwości dotyczące opodatkowania emerytur i rent wypłacanych przez czeskie i słowackie instytucje emerytalno–rentowe zostały przedstawione Ministerstwu Finansów.

Pismem z dnia 11 sierpnia 1993 r. Ministerstwo Finansów, po przedstawieniu zasad opodatkowania świadczeń emerytalno–rentowych wypłacanych przez czeskie i słowackie instytucje, stwierdziło, że świadczenia te nie powinny być opodatkowane w Polsce i w związku z tym, jeśli za rok 1992 został zapłacony podatek, zainteresowani powinni wystąpić do właściwego urzędu skarbowego o jego zwrot. Natomiast o zwrot niesłusznie pobranych zaliczek na podatek dochodowy od świadczeń otrzymanych w roku 1993, powinni wystąpić do banku, który dokonał poboru zaliczek. Jednocześnie załączono kopię pisma Ministerstwa (z dnia 10 sierpnia 1993 r.) skierowanego do wszystkich izb i urzędów skarbowych zawierającego omówienie zasad opodatkowania emerytur i rent z Czech i ze Słowacji oraz zalecenie dokonania zwrotu niezależnie zapłaconego podatku za rok 1992.

Kierowane do urzędów skarbowych wnioski podatników o stwierdzenie nieistnienia obowiązku podatkowego z tytułu otrzymywanych z Czech i ze Słowacji świadczeń zostały zwolnione od opłaty skarbowej. Z informacji napływających do Biura RPO wynika, że zainteresowani uzyskują zwrot zaliczek bez dalszych przeszkód.

I. Opodatkowanie wartości deputatów węglowych przysługujących emerytom i rencistom kolejowym

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływały skargi, w których emeryci i renciści otrzymujący deputaty węglowe z tytułu pobierania emerytur i rent kolejowych kwestionowali prawidłowość stanowiska Dyrekcji Generalnej Przedsiębiorstwa PKP uznającej, że § 1 pkt 1 lit. a) zarządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów osób fizycznych nie stanowił podstawy do zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od wartości deputatów wę-

glowych przysługujących w roku 1992 emerytom i rencistom kolejowym i że świadczenia te nie były wolne od podatku w roku 1992. Stanowisko Ministerstwa Finansów w sprawie opodatkowania wartości tych deputatów nie było jednolite.

W odpowiedzi na prośbę skierowaną przez Biuro RPO do Ministerstwa Finansów w piśmie z dnia 8 lipca 1993 r. (RPO/111492/93/VI) o poinformowanie o stanowisku w tej sprawie, Ministerstwo Finansów przesłało kopię pisma z dnia 5 lipca 1993 r., skierowanego do Dyrekcji Generalnej PKP, w którym wyjaśniło, że intencją zarządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 1993 r. było zwolnienie od ustalania i poboru podatku dochodowego m.in. wartości świadczeń wypłacanych emerytom i rencistom z tytułu deputatów.

Ministerstwo Finansów przyznało, że zapis § 1 ust. 1 litera a) tego zarządzenia mógł budzić wątpliwości – ze względu na użyte w nim sformułowanie, iż zaniechanie dotyczy ustalania i poboru podatku dochodowego od wartości świadczeń uzyskiwanych przez emerytów i rencistów od ich byłych zakładów pracy.

Jednak ze względu na intencje tego przepisu należy przyjąć, że równowartość pobieranego przez emerytów i rencistów PKP deputatu węglowego była w 1992 r. zwolniona od podatku dochodowego. Pobrane zaliczki i podatki zostały zwrócone.

9. Regres świadczeń socjalnych

A. Zmiany w uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów

a. Emerytów i rencistów

Szczególnie negatywnie zostało odebrane (zwłaszcza w środowisku emerytów i rencistów pobierających niższe od średnich świadczenia ubezpieczeniowe) **uregulowanie ustawowe pozbawiające ich uprawnień do ulgowych przejazdów kolejami**. Posiadanie bowiem ulgi na przejazd koleją dawało tej kategorii osób perspektywę uzupełnienia środków utrzymania, bez drastycznego obciążenia wydatkami na przejazdy ich budżetu domowego.

Ogólnie wiadomo, że liczba tych osób o uprawnieniach emerytalno-rentowych nie jest w skali kraju tak znaczna, aby mogła ważyć na

budżecie poszczególnych dyrekcji kolei państwowych. Pokrzywdzenie więc tej kategorii obywateli odebraniem prawa do ulgowych przejazdów nie równoważy osiągniętych przez kolej korzyści z tego tytułu.

W dniu 13 maja 1993 r. RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z przepisami konstytucyjnymi ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w części pozbawiającej emerytów i rencistów – b. pracowników szeroko rozumianej sfery budżetowej – prawa do ulgowych przejazdów kolejami.

b. Młodzieży uczącej się

Regulacje ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego spotkały się z generalnie niekorzystnym odbiorem społecznym.

W związku z wieloma listami zbiorowymi i indywidualnymi, kierowanymi do RPO z różnych regionów kraju, Rzecznik uznał za konieczne poinformowanie Szefa URM o wysoce krytycznym w licznych środowiskach, a zwłaszcza wśród uczącej się młodzieży, odbiorze społecznym ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r., sygnalizując przy tym potrzebę znowelizowania tej ustawy (RPO/120370/93/I).

Z listów wynikało, że największy sprzeciw wywołały te przepisy ustawy, które **ograniczyły uprawnienia uczącej się młodzieży uczęszczającej do szkół ponadpodstawowych do korzystania z ulgowych przejazdów** do ukończenia 20 roku życia. Autorzy skarg podkreślali, że ograniczenia te nie tylko są dla nich krzywdzące i dyskryminujące ale i pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Również środowiska studenckie kwestionowały, uznając za krzywdzące, ograniczenie wiekowe – do 26 lat, w zakresie korzystania z ulgowych przejazdów. W otrzymanej z URM odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że jego inicjatywa oraz podjęta równolegle inicjatywa poselska, odnosząca się również do zmiany omawianej ustawy w części dotyczącej ograniczenia wieku uczącej się młodzieży (skierowano projekt zmiany ustawy do Marszałka Sejmu) będą przedmiotem oceny rządu. Podkreślono jednak, że w sytuacji ostrego niedoboru budżetowego zmiany te będą trudne do przeprowadzenia. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich skierował stosowną sygnalizację do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej, wyczerpując tym samym wszystkie przysługujące mu w tej sprawie środki działania.

c. Emerytów i rencistów – b. pracowników kolejowych

RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego także o zbadanie zgodności z przepisami konstytucyjnymi niektórych postanowień zarządzenia Nr 4 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 12 stycznia 1993 r. w sprawie uprawnień pracowników, emerytów i rencistów oraz niektórych członków ich rodzin do przejazdów kolejami w części **pozbawiającej emerytów i rencistów – b. pracowników kolejowych oraz b. pracowników biur kolejowych i niektórych członków ich rodzin, prawa do bezpłatnych i ulgowych przejazdów kolejami**. Zarządzenie to zostało wydane z upoważnienia zawartego w art. 8 ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Niezależnie od powyższego w sprawie praw b. pracowników kolejowych RPO kilka razy występował do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Dyrektora Generalnego PKP (RPO/119215/93/III, RPO/124265/93/III, RPO/124198/93/III).

d. Nierówność praw inwalidów i osób im towarzyszących

W dniu 13 maja 1993 r. Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu o rozważenie celowości wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą zmiany ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów – w kierunku **przyznania inwalidom I grupy takich samych praw do bezpłatnych i ulgowych przejazdów kolejami i autobusami PKS, jakie przyznano w ustawie osobom towarzyszącym** takim inwalidom(osoby towarzyszące mają prawo do bezpłatnych przejazdów kolejami – wszelkimi pociągami i klasami – i autobusami, a inwalidzi I grupy mają tylko prawo do bezpłatnych przejazdów w kl. 2 pociągów osobowych, a przy przejazdach innymi pociągami i w wyższej klasie pociągu oraz przy przejazdach autobusami – mają tylko prawo do 50% ulgi). Marszałek Sejmu zawiadomił, że pismo RPO zostało skierowane do Komisji Polityki Społecznej i Komisji Handlu i Usług (RPO/112957/92/III, RPO/113192/III i RPO/116109/93/III).

e. Realizacja prawa do bezpłatnych i ulgowych przejazdów autobusami prywatnymi

Artykuł 16 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin określa prawo do

korzystania z bezpłatnych przejazdów PKS dla inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin .

Uprawnienie to utrzymała ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Jednakże **w praktyce nie jest ono honorowane przez prywatne linie autobusowe**, gdyż ustawa z dnia 29 maja 1974 r. mówi o bezpłatnych przejazdach autobusami państwowej komunikacji samochodowej.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej z prośbą o informację, czy i jakie kroki Ministerstwo poczyniło w kierunku respektowania ustalonych zasad także przez prywatne linie transportu zbiorowego (RPO/133710/93/III), sugerując ewentualne dotacje dla prywatnych przewoźników.

Odpowiadając na to wystąpienie Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej (pismem z dnia 4 stycznia 1994 r.) poinformowało Rzecznika, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 maja 1993 r. w sprawie ustalania stawek dotacji przedmiotowych i pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych, dotacje otrzymują przewoźnicy niezależnie od ich przynależności sektorowej po spełnieniu warunków określonych w tym rozporządzeniu, lecz tylko w stosunku do przewozów autobusowych realizowanych w komunikacji zwykłej. Przewozy na odległość powyżej 120 km wykonywane są autobusową komunikacją przyśpieszoną i pośpieszną (nie dotowanymi) tylko przez przedsiębiorstwa PKS. Wyłącznie przedsiębiorstwa PKS mają ustawowy obowiązek respektowania ulg w przewozach niedotowanych. Natomiast przewoźnicy którzy nie otrzymują dotacji, sami ustalają ceny za usługi przewozowe i nie mają obowiązku respektowania uprawnień do ulg.

B. Opóźnienia i nieprawidłowości w realizacji praw osób niepełnosprawnych

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracały się osoby niepełnosprawne oraz instytucje i organizacje działające na rzecz takich osób z licznymi skargami na sposób wprowadzenia w życie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, naruszający prawa niepełnosprawnych.

Powtarzały się najczęściej następujące zarzuty:

- **rażące opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy oraz uchwalenie regulacji ustawowych niweczących w po-**

ważnym stopniu możliwość realizacji ustawy z 9 maja 1991 r. (szerzej była o tym mowa w III części sprawozdania);

- **przedłużenie procesu organizowania organów i instytucji powołanych do realizowania ustawy**. Dotyczyło to w szczególności organizacji Biura Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, licznych zmian na stanowisku pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych i prezesa Funduszu oraz organizacji wojewódzkich ośrodków do spraw zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych i niepełnej obsady kadrowej w tych ośrodkach;
- **niedostateczne rozpoznanie potrzeb osób niepełnosprawnych**, co miało wpływ na brak opracowania realnych programów i niewielką aktywność w wykorzystaniu środków Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podstawowe cele, dla których ten Fundusz został stworzony (art. 32 ust. 1). Nieprawidłowości w tym przedmiocie zostały m.in. wykazane w informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z lutego 1993 r.;
- **nierespektowanie rozwiązań ustawowych i odstępowanie od nich** przez zgłaszanie Sejmowi rządowych propozycji prowadzących do zmniejszenia wpływów Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (brak rozwiązań pozwalających zachować dotychczasowe ulgi podatkowe dla zakładów pracy chronionej po wprowadzeniu VAT, zwolnienie w ustawie o zmianie budżetu państwowych i gminnych jednostek sfery budżetowej z obowiązku płatności na rzecz Funduszu do końca 1992 r., uchwalenie w ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 1992 sfinansowania niedoboru budżetu Państwa w wysokości 700 mln zł ze środków Funduszu).

RPO powołując się na zasady sprawiedliwości społecznej i funkcję ustawy wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/114191/93/III) wskazując omówione nieprawidłowości. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zgodził się z uwagami Rzecznika, przyznając, że w 1992 r. występowały trudności organizacyjne i kadrowe, które miały wpływ na niepełne wykorzystanie środków Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i na inne naruszenia ustawy. Z odpowiedzi Ministra i Podsekretarza Stanu w tymże Ministerstwie – Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych wynika też m.in., że tworzenie wojewódzkich ośrodków ds. zatrudnienia i rehabilitacji

osób niepełnosprawnych opóźniało się i niektóre (22) powstały dopiero w listopadzie i grudniu 1992 r. Ministerstwo przekazało na rzecz tych ośrodków 145 etatów w 1991 r., ale ich zagospodarowanie było niemożliwe z uwagi na opóźnienia w samym tworzeniu ośrodków.

Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w art. 14 ust. 5 przewiduje, że podatnicy będący zakładami pracy chronionej mogą według własnego wyboru być zwolnieni od opodatkowania lub podlegać opodatkowaniu tym podatkiem. Zwolnienie z opodatkowania oznacza jednak utratę przez podatnika uprawnień do obniżenia należnego podatku od kwoty naliczonego podatku przy zakupach towarów służących do prowadzenia działalności gospodarczej. Pozbawienie prawa do zwrotu podatku zapłaconego od nabytych towarów spowoduje, że zakłady pracy chronionej znajdą się w znacznie gorszej sytuacji niż inni producenci, ponieważ aktualnie są one zwolnione z podatku obrotowego od większości towarów na mocy art. 20 ustawy z 9 maja 1991 r.

Trudna sytuacja budżetu państwa powoduje, że obciążenie obecnie jednostek sfery budżetowej obowiązkiem wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, z tytułu niezatrudnienia osób niepełnosprawnych, powodowałoby dalsze pogłębianie deficytu budżetowego. Przedłużanie okresu zwolnienia pozwoli na stworzenie warunków do zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwowych i gminnych jednostkach sfery budżetowej.

Pożyczka zaciągnięta przez Rząd z Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1992 r. spowodowana była niedoborem środków budżetowych na realizację zadań w sferze pomocy społecznej. Jest to pożyczka zwrotna, oprocentowana. Ministerstwo Finansów przekazało już Funduszowi odsetki za IV kwartał 1992 r.

Odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, aczkolwiek obszerna i samokrytyczna, nie mogła usatysfakcjonować RPO, gdyż zabrakło w niej pełnej informacji, co i w jakim zakresie podejmie Ministerstwo oraz Zarząd Funduszu, jak również Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych i wojewódzkie ośrodki ds. zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, aby wyeliminować niedociągnięcia i doprowadzić do stanu zgodnego z prawem i celami ustawy z 9 maja 1991 r.

W części odnoszącej się do Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Minister nie jest nadto konsekwentny i nierówno traktuje podmioty zobowiązane z mocy ustawy do dokonywania wpłat na ten Fundusz.

Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest funduszem celowym, przy czym ustawa z dnia 9 maja 1991 r. ściśle określa, w jaki sposób powstaje i na co mogą być wydatkowane środki tegoż Funduszu. Artykuł 31 wymienia w 7 punktach przychody Funduszu, przy czym najpoważniejsze z nich, mające decydujące znaczenie dla wielkości środków Funduszu, to wpłaty zakładów pracy, o których mowa w art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 17 ust. 3 oraz art. 20 ust. 3 pkt 1. Konkretnie chodzi o to, że przy wpłatach zakładów pracy na podstawie art. 4 ust. 1 podstawą wyliczenia wysokości wpłat jest tzw. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu zatrudnionych. Ustawa w art. 3 pkt 5 daje wykładnię ustawową pojęcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych stwierdzając, że ilekroć w ustawie jest mowa o tym wskaźniku oznacza to miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem w przeliczeniu na pełne etaty.

W praktyce powstała **wątpliwość, której ustawa nie wyjaśnia: jak rozumieć „zatrudnienie ogółem", w szczególności czy chodzi tu o rzeczywiste zatrudnienie, czy też o zatrudnienie formalne** tzn. uwzględniające pracowników faktycznie nie świadczących pracy, ale formalnie pozostających nadal w stosunku pracy (a w związku z tym, czy wliczać do ogółu zatrudnionych: pracowników przebywających na urlopach rehabilitacyjnych, bezpłatnych i wychowawczych, pracowników zatrudnionych poza granicami kraju, pracowników odbywających zasadniczą służbę wojskową, młodocianych zatrudnionych na podstawie umowy o naukę zawodu bądź zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, chałupników). Interpretację biorącą pod uwagę zatrudnienie „formalne" stosują urzędy skarbowe, wymierzając zakładom dodatkowe kwoty do zapłacenia z tego tytułu, co nie tylko podwyższa koszty zakładów, ale niejednokrotnie „dobija" finansowo te zakłady.

Jak poważny jest to problem w praktyce niech świadczy przykład jednej spółdzielni. Zatrudnionych jest w niej 471 pracowników, w tym około 95% kobiet. Na urlopach wychowawczych przebywa przeciętnie 219 kobiet, co stanowi 46% ogółu zatrudnionych świadczących pracę. Z tytułu naliczenia i przekazania na Fundusz Rehabilitacji spółdzielnia ponosi koszty w wysokości 408.649.000 zł miesięcznie, w tym za osoby przebywające na urlopach wychowawczych 167.876.000 zł miesięcznie. Wywołuje to ogromne niezadowolenie wśród pracującej części załogi, której przeciętne pobory kształtują się w wysokości 2.184.583 zł brutto miesięcznie i nie ma środków na ich podwyższenie.

W pierwszym wystąpieniu w tej sprawie do Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej Rzecznik prosił o wyjaśnienie, czy rzeczywiście tak interpretuje się te przepisy, a jeżeli – to z jaką argumentacją prawną.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 25 sierpnia 1993 r. (RPO/116246/93/VI) Rzecznik podniósł już konieczność zmiany obecnych zasad naliczania wpłat na Fundusz.

Rzecznik nigdy nie dążył w swej działalności do uszczuplania środków Funduszu, lecz do takiego stosowania w praktyce prawa, aby było zgodne z zasadami państwa prawnego, w którym zasada równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, jest jedną z podstawowych zasad. Zaprzecza tej zasadzie całkowite zwalnianie jednostek państwowych i gminnych sfery budżetowej z wpłat – przez okres 3 lat – na Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a w tym samym okresie nadmierne obciążanie innych państwowych zakładów przez wyłącznie fiskalne interpretowanie przepisów.

Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest funduszem celowym. Oznacza to, że jego środki mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w ustawie. Cele te zostały wymienione w art. 32 ust. 1, który stwierdza, że środki Funduszu przeznacza się na finansowanie rehabilitacji zawodowej, leczniczej i społecznej osób niepełnosprawnych, wymieniając w szczególności te cele w 7 punktach. **Sprzeczne z tym postanowieniem ustawy jest przeznaczenie części Funduszu na pożyczki dla ratowania budżetu państwa, bądź zabieranie tych środków na inne cele**. Wprawdzie w ust. 2 art. 32 ustawa przewiduje, że nadwyżki środków Funduszu mogą być przeznaczone m.in. na udzielanie pożyczek i nabywanie obligacji i akcji, ale mowa tu tylko o nadwyżkach. Chociaż ustawa nie określa jak rozumieć pojęcie „nadwyżki środków Funduszu", to zwykła logika i wykładnia systemowa przepisu wskazują, że z nadwyżką mamy do czynienia wówczas, gdy cele wymienione w ust. 1 art. 32 zostały sfinansowane, a ściśle – gdy pozytywnie rozpatrzono i sfinansowano wszystkie prośby osób niepełnosprawnych i zakładów oraz instytucji pracujących na rzecz tych osób, zwracających się do Funduszu o pomoc finansową na cele przewidziane w tymże art. 32 ust. 1. Dlatego możliwości przeznaczenia środków Funduszu na inne cele zostały ujęte w następnej kolejności w ust. 2 i obwarowano je warunkiem przeznaczenia na te inne cele tylko nadwyżki Funduszu.

Z przykrością trzeba stwierdzić, że wprawdzie to rząd występował z propozycjami uszczuplania Funduszu, ale ostateczna decyzja należała do Sejmu. Sejm bowiem dokonywał wskazanych zmian i uchwalał budżet, niestety nie przestrzegając art. 32 ustawy z 9 maja 1991 r. O tym, że taka praktyka naruszania celów i przepisów ustawy z 9 maja 1991 r. stała się nagminna, najlepiej świadczy wspomniana już propozycja Ministra Finansów, aby z Funduszu zabrać w 1994 r. 2 bln zł na inne cele.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 30 sierpnia 1993 r. do Premiera, wyrażając zaniepokojenie podważaniem w praktyce rozwiązań przyjętych w ustawie o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W wystąpieniu tym przytoczył fakty potwierdzające zarzuty o naruszaniu celów i przepisów ustawy. Rzecznik m.in. podniósł, że argumentacja przedstawicieli rządu, iż środki Funduszu nie są w pełni wykorzystane zgodnie z celami jakim miały służyć jest bardzo wątpliwa. Jeżeli bowiem faktycznie środki zgromadzone na Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie są w pełni wykorzystane, to zasadniczą tego przyczyną był niedowład organizacyjny w 1991 i 1992 r., częściowo przezwyciężony, osób i służb państwowych powołanych do realizacji ustawy. Nadto Rzecznik stwierdził: „jeżeli zostanie zabrane prawie 40% Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, to w 1994 r. nie wystarczy środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, którym ma służyć Fundusz. (...) Jeżeli rzeczywiście w tym roku był Fundusz w części niewykorzystany, to nie wolno „wylewać dziecka razem z kąpielą". Mając bowiem na uwadze przyczyny jego niewykorzystania i wielkie, niezaspokojone potrzeby osób niepełnosprawnych – rzeczą rządu powinno być podjęcie takich działań organizacyjnych i takiego usprawnienia pracy służb państwowych odpowiedzialnych za realizację ustawy, aby przypadki niepełnego wykorzystania Funduszu więcej się nie powtarzały".

W tymże wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również problem opracowania przez rząd projektu zmiany przepisów regulujących sposób obliczania "ogółu zatrudnionych" przy wpłatach zakładów na Fundusz Rehabilitacji.

Premier w odpowiedzi z dnia 15 września 1993 r. uznała propozycję resortu finansów przesunięcia 2 bln zł z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na Fundusz Pracy za niemożliwą do zaakceptowania. Nadto podniosła, że w bieżącym roku sytuacja w zakresie wykorzystania środków PFRON uległa zdecydowanej poprawie. Podjęto szereg działań organizacyjnych, które w większym zakresie

spowodują zaspakajanie potrzeb osób niepełnosprawnych, a także pozwolą zbilansować wpływy z wydatkami. Premier poinformowała również, że zaawansowane są prace nad nowelizacją ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W ramach proponowanych zmian przewiduje się m.in.: cofnięcie zwolnienia państwowych i gminnych jednostek sfery budżetowej z obowiązku dokonywania wpłat na PFRON i wprowadzenie delegacji ustawowej dla Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do określania zasad wyliczania przeciętnego zatrudnienia zarówno dla celów obliczania wpłat na PFRON (art. 4), jak i uzyskanie statusu zakładu pracy chronionej (art. 19). „Przepisy wydane na podstawie tegoż upoważnienia powinny uwzględniać sugestie zakładów pracy i Rzecznika Praw Obywatelskich co do wyłączenia ze stanu zatrudnienia osób przebywających na urlopach wychowawczych, odbywających zasadniczą służbę wojskową, otrzymujących świadczenia rehabilitacyjne oraz młodocianych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego".

W związku z treścią tej odpowiedzi RPO w dniu 21 października 1993 r. wystąpił do Ministra Finansów z pytaniem, czy w projekcie budżetu na 1994 r. dokonano zmiany, zgodnej ze stanowiskiem Premiera i czy resort finansów wycofał propozycję przeznaczenia 2 bln zł z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na Fundusz Pracy. W połowie stycznia 1994 r. RPO otrzymał pozytywną odpowiedź na to wystąpienie. Niezależnie od tego pismem z tej samej daty Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministra Finansów o pilne ukierunkowanie praktyki podległych organów przy obliczeniu wpłat zakładów na Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w sposób zgodny z zasadami państwa prawa w tym z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

W indywidualnych konkretnych sprawach osób niepełnosprawnych, skarżących się np. na trudności z otrzymaniem pomocy finansowej na zakup aparatu ortopedycznego czy słuchowego, maszyny potrzebnej do uruchomienia działalności gospodarczej, itp. – Rzecznik najczęściej zwracał się do organów nadzoru z żądaniem zbadania sprawy, a jeżeli postępowanie wyjaśniające potwierdzi zarzuty skargi – o spowodowanie jej załatwienia, z zawiadomieniem Rzecznika o sposobie załatwienia.

Ten sposób postępowania przyśpieszał ostateczne załatwianie konkretnych, indywidualnych spraw osób niepełnosprawnych przez właściwe organy i instytucje. Jednocześnie RPO czuwał nadal nad właściwym, tj. zgodnym z przepisami i zasadami sprawiedliwości społecznej, załatwieniem tychże indywidualnych, konkretnych spraw.

Dlatego poddawał wnikliwej analizie odpowiedzi na wystąpienia, a gdy były one negatywne dla zainteresowanego, rozważał czy i jakie środki działania jeszcze podjąć, aby doprowadzić do pozytywnego załatwienia skargi, gdy sprawa na to zasługiwała. Zdarzały się więc sytuacje, że nie uzyskano pozytywnego załatwienia sprawy np. w wojewódzkim ośrodku ds. zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, ale dalsze wystąpienia Rzecznika do Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych lub do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej doprowadzały niekiedy do pozytywnego rezultatu, bądź też przyśpieszały generalne uporządkowanie danego problemu w przyszłości. Indywidualne skargi zainteresowanych osób niepełnosprawnych, obok pism i wniosków zakładów, instytucji i organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych, były dla Rzecznika cennym źródłem informacji o praktyce stosowania przepisów ustawy z 1991 r. oraz o brakach w obowiązujących rozwiązaniach prawnych.

Pozwalało to na uogólnienie podejmowanych tematów i na liczne wystąpienia Rzecznika do ministrów, premiera i Sejmu, z generalnymi wnioskami zmierzającymi bądź to do zmiany przepisów, bądź też do podjęcia działań zmierzających do zapewnienia zgodnego z prawem działania wszystkich instytucji i organów zobowiązanych do realizowania ustawy.

Dlatego **w praktyce Biura Rzecznika Praw Obywatelskich nie korzystano – w zasadzie – z możliwości przekazywania indywidualnych skarg osób niepełnosprawnych według właściwości do organów, które powinny te sprawy załatwić**. Stworzono natomiast praktykę doprowadzenia do załatwienia danej indywidualnej sprawy przez właściwy, powołany do tego organ czy instytucję, z zabezpieczeniem dalszego „śledzenia" załatwienia przez Rzecznika. Była to metoda niewątpliwie bardziej skuteczna, aczkolwiek bardziej pracochłonna.

10. Bezrobocie; brak środków niezbędnych do zmian strukturalnych, niedowłady organizacyjne. Brak środków na pomoc społeczną

A. Ocena istniejącej sytuacji organizacyjnej i finansowej

Rzecznik Praw Obywatelskich w 1993 r. wizytował szereg miejscowości (miast), a w nich urzędy zatrudnienia i ośrodki pomocy spo-

łecznej. Tematyka spotkań z przedstawicielami administracji samorządów gmin obejmowała zwłaszcza kwestie bezrobocia i działań na rzecz łagodzenia jego skutków.

Przykładowo – stopa bezrobocia w województwie krośnieńskim wyniosła 15,1%, choć faktycznie problem ten okazał się głębszy, bowiem wskaźnik ten nie uwzględniał ukrytego bezrobocia na wsi (w województwie tym przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego wynosi 2,6 ha). Przed 1990 r. blisko 60% właścicieli gospodarstw rolnych było zatrudnionych poza rolnictwem („dwuzawodowcy"), zwłaszcza w dużych zakładach (np. „Autosan", „Stomil" w Sanoku, Kombinat Drzewny w Ustjanowej), a także w gospodarstwach rolnych podlegających „Igloopolowi". Dodać należy, że upadek, bądź ograniczenie zatrudnienia w tych zakładach są głównym powodem bezrobocia w bieszczadzkiej części województwa krośnieńskiego.

Szczególnie mocno był akcentowany **postulat szerszego uwzględnienia specyficznych warunków lokalnych** (w Bieszczadach – mała gęstość zaludnienia, rozproszenie miejscowości na terenie trudnym pod względem komunikacyjnym). Dotyczy to szczególnie gmin: Ustrzyki Dolne, Czarna i Lutowisko.

W Sanoku zwrócono uwagę na bardzo **nierówne traktowanie małych ośrodków w przydziale miejsc pracy za granicą** podejmowanej w ramach umów międzypaństwowych (Sanok otrzymał w 1993 r. 4 miejsca). Zdaniem wypowiadających się przyczyną tego jest scedowanie sprawy rozdziału miejsc przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej do wojewódzkiej instancji ds. zatrudnienia w Warszawie, która preferuje mieszkańców swego regionu.

Notowane były w województwie przypadki skarg tegorocznych **absolwentów szkół średnich, którzy nie przystępowali do egzaminu maturalnego**. Faktycznie szkoły kończyli w kwietniu, natomiast świadectwo otrzymali wraz z maturzystami w czerwcu. Opóźniało to nabycie przez nich uprawnień do zasiłków w przypadku braku pracy.

W wizytowanych gminach występuje **problem pracy „na czarno" w prywatnych zakładach pracy**. Zatrudnieni w tej formie pozbawieni są należnych praw pracowniczych, nie są też spełniane obowiązki pracodawców w zakresie ubezpieczenia społecznego.

Podobna sytuacja stwierdzona została na terenie województwa wałbrzyskiego. Z uzyskanych tamże informacji wynikało, że 3533 osoby (sierpień 1993 r.), spełniające warunki określone przepisami ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej do uzyskania świadczeń, otrzymało negatywne decyzje z uzasadnieniem, że

ośrodek pomocy społecznej nie ma pokrycia finansowego na wypłatę świadczeń. O zjawisku tym RPO sygnalizował Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/130997/93/III). Stanowi ono przykład oczywistego naruszenia przepisów wskazanej ustawy tym bardziej, że dotyczyło województwa, w którym wszystkie gminy uznane zostały za szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym (uchwała Nr 93 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym).

Działo się również i tak, że **przyznane środki finansowe na zwalczanie bezrobocia były słabo wykorzystywane**. Do rejonów, w których przyznane limity na finansowanie aktywnych form bezrobocia nie były efektywnie wykorzystane, należały (w dacie wizytacji – sierpień 1993 r.) województwa: wałbrzyskie i łódzkie, z terenu których wszystkie gminy znalazły się w wykazie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (RPO/131352/93/III).

Należy zaznaczyć, że były również w tym czasie i takie wojewódzkie urzędy pracy (np. w Siedlcach), w których zabrakło środków finansowych na roboty publiczne, a możliwe było wykorzystanie na ten cel każdej sumy.

Na tle powyższych ustaleń Rzecznik w swym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wskazał **na potrzebę rozważenia możliwości przemieszczania środków pieniężnych** do tych rejonów, w których administracja pracy swoją działalnością daje szanse faktycznego ich wykorzystania (RPO/131352/93/III).

O występujących nagminnie brakach środków finansowych na walkę z bezrobociem informowany był premier (RPO/130997/93/III). Były też pisma Rzecznika kierowane indywidualnie do kierowników urzędów pracy, domagające się wyjaśnień o przewidywaniach i rozdysponowaniu limitów na roboty publiczne, na aktywizację zawodową absolwentów, o wysokości udzielonych pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej i na dodatkowe miejsca pracy oraz wyjaśnień przyczyn braku należytej aktywności w zwalczaniu bezrobocia (RPO/131352/93/III). Podobnie kierowane były pisma do wojewodów, np. co do możliwości udzielenia pomocy ze strony Wojewody Wałbrzyskiego osobom, które utraciły prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych oraz osobom, które utracą pracę w związku z przewidywanymi zwolnieniami grupowymi (RPO/136302/93/III).

Niewątpliwym utrudnieniem w aktywnym przeciwdziałaniu bezrobociu, wynikającym z zasad określonych ustawami o zatrudnieniu i bezrobociu i o pomocy społecznej, były opóźnienia w przekazywaniu

z budżetu środków pieniężnych (RPO/121945/93/III), a nawet nieprzyznanie ich na rok 1993, jak to miało miejsce w stosunku do województwa sieradzkiego (RPO/123644/93/III).

W dniu 14 października 1993 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował RPO, iż na brak środków finansowych na wypłatę należnych świadczeń ma wpływ bardzo trudna sytuacja finansowa budżetu państwa. Środki finansowe przeznaczone w ustawie budżetowej na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej pokryły w skali kraju jedynie 56,8% potrzeb zgłoszonych przez wojewódzkie zespoły pomocy społecznej.

W planie budżetu na rok 1993 województwo wałbrzyskie – wg Ministra Pracy i Polityki Socjalnej – otrzymało środki finansowe na realizację zadań zleconych z pomocy społecznej w wysokości 77,6% zgłoszonych potrzeb. Nie było też możliwości przyznania w 1993 r., dodatkowych środków na realizację zadań zleconych dla województwa wałbrzyskiego, ani dla innych województw, pomimo faktu, że w niektórych z nich zaspokojenie zgłoszonych potrzeb zostało pokryte w niższym procencie (RPO/130997/93/III).

Podsumowując tę sytuację należy stwierdzić, że **planowanie w budżecie państwa środków finansowych na świadczenia przewidziane w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu oraz w ustawie o pomocy społecznej zakładało nieunikniony brak tych środków na pełne zaspokojenie potrzeb.**

B. Działania RPO na rzecz zapewnienia zgodności regulacji prawnych z zasadą równego traktowania obywateli

a. Zasiłek dla bezrobotnych

Jak wskazano w III części sprawozdania (pkt 1.B.b.) Trybunał Konstytucyjny stwierdził – na wniosek RPO – niezgodność z Konstytucją przepisu art. 22 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Przepisy te pozbawiały prawa do zasiłku osoby bezrobotne w rozumieniu ustawy, ale pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z małżonkiem, którego dochody są wyższe od dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia.

W uzasadnieniu orzeczenia (K.7/92 z dnia 6 kwietnia 1993 r.) Trybunał podniósł, że w wyniku uregulowania prawnego zawartego

w tych przepisach powstał stan, w którym prawo do zasiłku dla bezrobotnych oderwane zostało od indywidualnej sytuacji bezrobotnego, od wypełniania przez niego ustawowych wymogów o charakterze osobistym. Na jego prawo do zasiłku ma wpływ materialna sytuacja innej osoby fizycznej – małżonka osoby bezrobotnej. W ten sposób następuje prawne zróżnicowanie bezrobotnych. Z jednej strony mamy bezrobotnych pobierających zasiłek i mających prawo oczekiwać, że w przyszłości otrzymają także inne uprawnienia w zakresie stosunków pracowniczych, czy świadczenia z ubezpieczenia społecznego za okres pobierania zasiłków (art. 24 ust. 1), z drugiej strony takich bezrobotnych, którzy nie mają prawa do zasiłków i którym z tego względu okres pobierania zasiłków nie wlicza się także do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (art 22 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy).

Za podstawę oceny konstytucyjności zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów ustawy Trybunał przyjął art. 1 Konstytucji w części wyrażającej zasadę sprawiedliwości społecznej i art. 67 ust. 2 Konstytucji, tj. zasadę równości w prawie.

Według poglądu Trybunału (U.7/87 i K.7/90) istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równością w prawie. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie, z tym że w tym drugim wypadku powinno się – zdaniem Trybunału – uwzględniać w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów (kategorii osób) występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw). Wymieniona zasada zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii osób a należnym im traktowaniem (zasada relewantności).

Wystąpienie RPO, oparte na licznych skargach osób zainteresowanych, znalazło rozstrzygnięcie w omawianym orzeczeniu Trybunału. Przedtem sformułowanie zakwestionowanego przepisu ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu praktycznie pozbawiało prawa do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych, a w konsekwencji także uprawnień pracowniczych i z ubezpieczenia społecznego, konkretnej grupy bezrobotnych o identycznych cechach jak inni bezrobotni – z przyczyn od nich niezależnych dokonując zróżnicowania.

b. Pomoc dla dzieci w rodzinach zastępczych

Minister Edukacji Narodowej wprowadził praktykę zmniejszania o połowę pomocy materialnej przyznawanej dzieciom umieszczanym w tych rodzinach zastępczych, w których opiekunowie dzieci byli z nimi spokrewnieni.

RPO w swoim wystąpieniu z Ministra (RPO/125128/93/II) wskazał, iż praktyka ta narusza konstytucyjną zasadę równości, a jednocześnie jest wyjątkowo niesprawiedliwa z tej racji, że obejmuje przeważnie sytuacje, w których opiekunami są dziadkowie dziecka, a więc osoby starsze, utrzymujące się z rent i emerytur, nie mające dodatkowych możliwości zarobkowych.

Minister Edukacji Narodowej podzielił stanowisko Rzecznika i zmienił rozporządzeniem kwestionowaną regulację.

C. Problemy realizacji rządowego programu pomocy finansowej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie

Zmiana zasad odpłatności za leki i artykuły sanitarne, dokonana ustawą z dnia 27 września 1991 r. pociągnęła za sobą wzrost wydatków ponoszonych w rodzinach na leczenie. Jednocześnie ustawa zawarła (w art. 12 ust. 2) upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, rządowego programu systemowej pomocy finansowej dla osób uprawnionych do bezpłatnej pomocy leczniczej, których sytuacja bytowa uległa znacznemu pogorszeniu w związku ze wzrostem wydatków na leczenie.

Wydane w tej sprawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie rządowego programu pomocy finansowej w związku ze wzrostem wydatków na leczenie oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania tej pomocy, przewidziało **nadmiernie rozbudowaną i co za tym idzie uciążliwą oraz ostrą pod względem kryteriów oceny procedurę przyznawania zasiłku**. Poważną wadą programu okazał się brak, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, możliwości otrzymania zasiłku na leki nabyte za pełną odpłatnością, jak również brak należytej synchronizacji programu ze świadczeniami pomocy społecznej udzielanej przez gminy ze środków własnych.

Z tych względów programem pomocy objęta została stosunkowo niewielka liczba rodzin i zaszła konieczność wprowadzenia w trybie

pilnym zmian w rozporządzeniu. W przeciwnym przypadku niewielkie środki przewidziane w budżecie na tę formę pomocy (300 mld zł)mogły stać się mało przydatne.

Już w styczniu 1993 r. RPO skierował do Ministerstw: Pracy i Polityki Socjalnej i Zdrowia i Opieki Społecznej wystąpienie o zmianę zasad wypłacania zasiłków (RPO/114926/93/I). Następne wystąpienie (z dnia 5 września 1993 r.) RPO przesłał Premierowi. Zaapelował w nim o zmianę zasad wypłacania zasiłków na leki, podkreślając, że w 1992 r. programem pomocy w związku ze wzrostem wydatków na leczenie objęto zaledwie 6,5 tys. gospodarstw domowych.

Po pierwszej interwencji RPO Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przygotowało projekt nowego rozporządzenia. Wymagany do zasiłku dochód miał być obniżony ze 150 do 120% najniższej emerytury. Refundowano by również koszty leków pełnopłatnych i limitowanych, gdyby wydatki na nie przekroczyły 5% dochodu. Ponieważ jednak, jak obliczono, musiałoby to spowodować wzrost kwot preliminowanych w budżecie na refundację za leki do ok. 450 mld zł, przeciwko zmianie przepisów zaprotestował resort finansów. Z tych też względów projekt odrzuciła Rada Ministrów.

Z postulatem wprowadzenia odpowiednich zmian rozporządzenia Rzecznik ponownie wystąpił w dniu 2 grudnia 1993 r. (RPO/130724/93/III) do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie, Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował 29 grudnia 1993 r., że w najbliższym czasie odbędzie się wspólne spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, na którym przedyskutowany zostanie projekt zmiany powyższego rozporządzenia.

11. Ochrona zdrowia

A. Naruszenia prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych

a. Opłaty pobierane przez zakłady opieki zdrowotnej

Skargi na nieprzestrzeganie uprawnień obywateli poprzez **nagminne pobieranie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej opłat za**

świadczenia zdrowotne od osób ubezpieczonych i uprawnionych z innych tytułów RPO otrzymywał w ciągu całego roku. (Np. RPO/134831/93/I, RPO/122706/93/I, RPO/129764/93/I, RPO /139504/93/I, RPO/137570/93/I, RPO/118171/93/I, RPO/128315/93/I).

Poszczególne zakłady opieki zdrowotnej stosowały różne formy pobierania opłat. Najczęściej były to "cegiełki" nabywane przez pacjentów rzekomo dobrowolnie, często jednak z cennikami określającymi ich wartość za różne rodzaje świadczeń. Na interwencje RPO kierowane do organów nadzorujących napływały odpowiedzi, że podległe zakłady zostały poinformowane, iż świadczenia pieniężne mogą być tylko dobrowolne, ponieważ brak jest podstaw do odpłatności.

W związku z pismem RPO z dnia 29 października 1993 r. (RPO/134831/93/I), w którym podkreślono, że np. w N. nie tylko stosuje się opłaty wg cennika, ale dodatkowo zaleca się zamieszczanie w dokumentacji medycznej wzmianki o odmowie wniesienia opłaty, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej skierował do wszystkich wojewodów, rektorów akademii medycznych i dyrektorów resortowych jednostek badawczo-rozwojowych pismo przypominające, że wymuszanie opłat bez tytułu prawnego wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 246 1 Kk. Zarządził też zbadanie sytuacji w tym zakresie i podjęcie stosownych kroków w celu zaprzestania bezprawnych działań. Biorąc jednak pod uwagę to, że już w październiku 1992 r. Ministerstwo skierowało do tych samych adresatów pismo tej samej treści, wydaje się, że **uregulowanie tej sprawy musi nastąpić w ramach reformy systemu opieki zdrowotnej.**

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych polega, zdaniem RPO, również na tym, iż publiczne zakłady opieki zdrowotnej – zgodnie z wytycznymi MZiOS – pobierają **opłaty za badania i zabiegi wykonywane na rzecz osób ubezpieczonych i uprawnionych z innych tytułów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych tylko na tej podstawie, że zlecenia na te badania pochodzą od lekarzy pracujących w prywatnych gabinetach**.

W związku z tą sytuacją napłynęły do RPO liczne skargi. Przykładowe sprawy to: RPO/111966/92/I, RPO/116518/93/I, RPO /114996/93/I, RPO/130336/93/I, RPO/137509/93/I, RPO/139884/93/I, RPO/126356/93/I, RPO/128315/93/I. Drastycznym przykładem działania tej zasady jest sprawa RPO/128315/93/I, kiedy kobiecie chorej na raka piersi, rencistce, odmówiono w specjalistycznym ośrodku wydania wyników badań onkologicznych, wykonanych na zlecenie lekarza pracującego w prywatnym gabinecie, ponieważ nie mogła zapłacić

ceny za te badania, tj. ok. 3 mln zł. Po interwencjach zgodzono się na przyjęcie „cegiełki" w wysokości 300 tys. zł.

RPO dnia 30 kwietnia 1993 r. skierował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej wystąpienie w sprawie pobierania opłat od osób uprawnionych do bezpłatnych świadczeń leczniczych, wywodząc, że prawo do bezpłatnych świadczeń w publicznych zakładach opieki zdrowotnej jest podmiotowym prawem pacjenta, a nie zlecającego je lekarza, którego osoba nie powinna mieć wpływu na to prawo.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej podtrzymał swe wcześniejsze stanowisko o zasadności pobierania opłat we wskazanych wyżej sytuacjach. Stwierdził, że stanowisko to było prezentowane w Sejmie w odpowiedzi na interpelację poselską i zostało przez Sejm przyjęte. Zdaniem Ministra, stan prawny dotyczący wykonywania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej zadań w dziedzinie lecznictwa nie dopuszcza udzielania świadczeń lub kierowania na świadczenia, względnie wydawania innych dyspozycji bądź orzeczeń, które powodują skutki finansowe dla budżetu przez innych lekarzy niż zatrudnieni w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Minister stwierdził, iż mając na względzie to, że przekazywanie uprawnień, które dotychczas przysługiwały tylko lekarzom zakładów, będących następcami prawnymi ubezpieczalni społecznej, innym lekarzom niż zatrudnieni w tych zakładach, następowało dotychczas w drodze przepisów ustawowych – nie znalazł podstawy prawnej do uznania, że prywatnie praktykujący lekarz może wydawać dyspozycje w sprawie zlecania badań i zabiegów publicznych zakładom opieki zdrowotnej, powodujące skutki finansowe dla budżetu państwa.

Minister powiadomił, iż rząd dostrzega liczne mankamenty wynikające z nieuporządkowanego stanu prawnego (opartego także na szczątkowych przepisach ustawy z 1933 r. o ubezpieczeniach społecznych) w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym. W związku z tym w pakiecie praw socjalnych znalazły się ustalenia dotyczące przygotowania projektu ustawy o zakresie świadczeń zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych, która powinna m.in. rozstrzygnąć sprawę podmiotów uprawnionych do udzielania świadczeń zdrowotnych, bądź ich zlecania, jeżeli mają być one finansowane ze środków publicznych.

RPO zetknął się również z przypadkami, gdy władze samorządowe usiłują ratować złą sytuację finansową służby zdrowia wprowadzając w drodze uchwał obowiązek pobierania opłat od pacjentów.

Tak np. (RPO/105523/93/I) Rada Miasta Gdyni wprowadziła „opłaty rejestracyjne" za wykonanie czynności administracyjnych w służbie zdrowia. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta opłata była zróżnicowana w zależności od tego, czy chodziło o rejestrację w przychodni, pogotowiu czy szpitalu. Uiszczać mieli ją wszyscy pacjenci powyżej 1 roku życia. Rzecznik zwrócił się do Wojewody Gdańskiego o zbadanie uchwały w trybie nadzoru co do zgodności jej prawem, a w szczególności z konstytucyjną zasadą bezpłatnego lecznictwa. Wojewoda Gdański podzielił powyższe zastrzeżenia i w dniu 18 czerwca 1992 r. skierował skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnosząc o uchylenie uchwały Rady Miasta w Gdyni w sprawie ustalania opłaty administracyjnej za wykonanie czynności rejestracyjnych w placówkach zakładów opieki zdrowotnej na obszarze miasta Gdyni jak i pozostałych uchwał związanych z tą kwestią. Wyrokiem z dnia 5 marca 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku stwierdził nieważność wskazanych uchwał.

b. Nierespektowanie praw inwalidów wojennych i wojskowych do bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych

Ustawa z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne stanowi, że "zachowują moc uprawnienia wynikające z art. 13 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych i ich rodzin. Uprawnienia te, to m.in. prawo do bezpłatnych leków i środków opatrunkowych.

Skargi dotyczyły powszechnego pobierania od inwalidów wojennych i wojskowych odpłatności za leki spoza wykazów leków podstawowych i uzupełniających oraz dopłat za leki, których cena przekracza ustalony limit. (Przykładowe sprawy: RPO/113050/92/I, RPO/128286/93/I, RPO/114079/93/I, RPO/127559/93/I, RPO/130576/93/I, RPO/129105/93/I, RPO/124033/93/I, RPO/121211/93/I, RPO/129382/93/I, RPO/135129/93/I, RPO/122771/93/I, RPO/124578/93/I, RPO/132047/93/I, RPO/134525/93/I, RPO/130263/93/I).

RPO w dniu 24 lutego 1993 r. skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, przedstawiając interpretację przepisów sprowadzającą się do tego, że nie ma podstaw prawnych do wprowadzania jakichkolwiek opłat za leki dla tych grup inwalidów. Po wymianie kilku pism Minister Zdrowia i Opieki Społecznej potwierdził prawo inwalidów wojennych do bezpłatnych leków bez ograniczeń, a inwalidów wojskowych – tylko do wysokości limitu.

Kolejnym wystąpieniem do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 5 października 1993 r. w sprawie prawa do bezpłatnych leków dla inwalidów wojskowych RPO poinformował, że nie zgadza się z interpretacją obowiązujących w tym zakresie przepisów, dokonaną w odpowiedzi Ministra na wystąpienie z dnia 3 lipca 1993 r. Zdaniem Rzecznika „uprawnienia inwalidów wojskowych stały się uprawnieniami wynikającymi z art. 13 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów, zachowującymi moc na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne. Uprawnienia te w omawianym zakresie, to prawo do bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych mieszczących się w pojęciu środków opatrunkowych (...). Nie można też mówić o bezpłatności częściowej, np. do granicy limitu, ponieważ wnoszenie jakichkolwiek, choćby częściowych opłat jest odpłatnością, czyli stanem niezgodnym z brzmieniem art. 13 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów".

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi z dnia 22 listopada 1993 r. przedstawił pogląd, że „utracił moc przepis będący źródłem uprawnień dla inwalidy wojskowego, art. 13 bowiem w odniesieniu do inwalidy wojskowego określa tylko zakres wynikających z art. 41 uprawnień".

Jednocześnie zwrócił uwagę na zapis 29 ust. 2 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, określającego sposób powoływania przepisów, które pozostają w mocy pod rządem nowej ustawy. „Zapis tego paragrafu obliguje do wyczerpującego wymieniania przepisów obowiązujących. Powołanie zaś w art. 13 ustawy o odpłatności za leki i artykuły sanitarne tylko art. 13 ustawy z dnia 29 maja 1974 r., z pominięciem art. 41, powoduje moim zdaniem, utrzymanie bezpłatnych leków i środków opatrunkowych tylko w odniesieniu do inwalidy wojennego".

c. Nadmierny wzrost cen i opłat za leki

Wprowadzenie ustawą z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne powszechnej odpłatności za leki, a tym samym pozbawienie np. emerytów i rencistów prawa do bezpłatnych leków, spowodowało duże w stosunku do dochodów obciążenie budżetów rodzinnych, szczególnie osób najbiedniejszych. Wysokość odpłatności za leki zależy od ich umiejscowienia w wykazach sporządzanych przez MZiOS (zgodnie z dyspozycją ustawy).

W skargach obywateli (RPO/123973/93/I, RPO/120898/93/I, RPO/122216/93/I, RPO/132633/93/I, RPO/121713/93/I, RPO/121088/93/I, RPO/119034/93/I i w wielu innych) powtarzają się zarzuty, że **zmiany w obowiązujących wykazach leków podstawowych i uzupełniających, przynoszą wyraźny wzrost cen i dopłat za leki.** RPO nie jest w stanie wypowiadać się co do prawidłowości i celowości umiejscowienia danego leku w wykazie. Zapytania w pojedynczych sprawach przyniosły informacje MZiOS, że zmieniono miejsce leku w wykazach, że anulowano limit ceny (np. RPO/120898/93/I). Są także **skargi na wycofywanie niektórych leków z aptek, niewydawanie recept "zielonych" na bezpłatne leki, zarzuty "manipulowania" kosztami** (RPO/133732/93/I, RPO/133335/93/I, RPO/134948/93/I, RPO/140188/93/I).

Liczba tego rodzaju skarg może wskazywać zarówno na możliwość występowania nieprawidłowości w systemie dystrybucji leków i odpłatności za nie, jak i na zbytnie skomplikowanie tego systemu, uniemożliwiające zrozumienie jego celu i mechanizmów.

W każdym razie opisana sytuacja, w połączeniu ze wskazanymi w punkcie III.1.B.b. wadami regulacji funkcjonowania rządowego programu pomocy w związku ze wzrostem wydatków na leczenie prowadzi, w ocenie RPO, do istotnych ograniczeń prawa do ochrony zdrowia – szczególnie w grupach najbardziej zagrożonych (najuboższych i np. z racji wieku najczęściej korzystających ze świadczeń służby zdrowia: emeryci, renciści, niepełnosprawni).

Obawy RPO co do dostępności dla obywateli bezpłatnych i sprzedawanych po cenach ulgowych leków wynikają również z otrzymywanych skarg właścicieli aptek na opóźnienia refundacji przez państwo kosztów sprzedaży takich leków.

W dniu 2 sierpnia 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął działania interwencyjne u Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/124626/93/VI) na rzecz farmaceutów-właścicieli aptek, wskazując na niedopuszczalne zadłużenia budżetu wobec właścicieli aptek z tytułu sprzedaży przez te apteki osobom uprawnionym leków po cenach obniżonych lub wydawania ich bezpłatnie. Opóźniona w czasie refundacja kredytowanej przez właścicieli aptek sprzedaży leków wywołuje trudności płatnicze tychże aptekarzy oraz ich ewidentne straty.

Rzecznik wskazał również na skargi właścicieli aptek dotyczące trudności w zawieraniu umów refundacyjnych z poszczególnymi wojewodami oraz na „przymuszanie" do zawierania niekorzystnych

umów w tej materii – postulując, aby Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej wprowadziło jednolity wzór umowy refundacyjnej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia przedstawił, odpowiadając na wystąpienie RPO, obszerne wyjaśnienie, z którego wynika, że podstawową przyczyną nieprawidłowości związanych z refundacją dopłat do leków jest zbyt niski udział w budżecie państwa wydatków na potrzeby służby zdrowia – w tym na refundację za leki. Adresat wręcz wyraził obawę, że brak środków na wywiązywanie się wojewodów z zawartych umów o refundację dla aptek spowoduje wstrzymanie refundowanej sprzedaży leków dla pacjentów, a także pogorszy zaopatrzenie aptek w leki i może spowodować likwidację wielu aptek zwłaszcza w małych miejscowościach.

W kwestii umów refundacyjnych i wymuszania przez wojewodów zawierania ich przez aptekarzy na niekorzystnych warunkach, bądź odmowy zawierania ze wszystkimi aptekami, adresat poinformował, iż wprowadzenie jednolitego wzoru umowy refundacyjnej będzie możliwe po nowelizacji ustawy z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne. Projekt nowelizacji tej ustawy został złożony w Sejmie RP uprzedniej kadencji. Przerwa w działalności Sejmu wstrzymała prace legislacyjne nad projektem.

Nowelizacja ustawy została zgłoszona przez obecnego Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej jako jedna z pilniejszych spraw wymagająca uregulowania.

d. Spadek liczby osób oddających krew

Honorowi krwiodawcy skarżą się, że uprawnienia ich do bezpłatnych leków tylko z listy leków podstawowych i uzupełniających powodują, że ponoszą duże wydatki (RPO/125525/93/I). Uważają, że ograniczenie przywilejów honorowych dawców krwi dzieje się ze szkodą dla chorych, ponieważ zmniejsza się liczba osób oddających krew (RPO/136690/93/I).

Jednocześnie, mimo aktualizacji ceny krwi jest ona relatywnie zbyt niska, co prowadzi do spadku ilości krwi oddawanej odpłatnie.

Przekazując do Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej list otwarty nadesłany w sprawie RPO/136690/93/I Rzecznik w piśmie z 15 grudnia 1993 r. poprosił o informację, czy przewiduje się zachowanie i ewentualne rozwinięcie przywilejów dla honorowych krwiodawców, propagowanie krwiodawstwa.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi poinformowało, iż w resorcie przygotowywany jest projekt ustawy o krwiodawstwie i krwiolecznictwie, a w projekcie ustawy o zakresie świadczeń zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych przewiduje się zwolnienie z opłat honorowych dawców krwi.

B. Ograniczenia realizacji prawa do ochrony zdrowia na skutek braku właściwych rozwiązań organizacyjnych

a. Ograniczenie prawa do wyboru lekarza jako następstwo rejonizacji

Rejonizacja w służbie zdrowia była krytykowana pod kątem ograniczenia prawa do wyboru lekarza, utrudnień w dostępie do świadczeń zdrowotnych. (Przykładowe sprawy: RPO/123284/93/I, RPO/130537/93/I).

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zapytane o konieczność istnienia ścisłej rejonizacji, powołując się na przepisy ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej wyjaśniło, że dany zakład opieki zdrowotnej może być przeznaczony do udzielania świadczeń ogółowi ludności, ludności określonego obszaru lub określonym grupom ludności, zgodnie ze statutem.

b. Likwidacja sanatoriów

Trudna sytuacja finansowa w resorcie zdrowia spowodowała zaprzestanie finansowania niektórych placówek sanatoryjnych. Pojawiły się listy z obawami o stan zdrowotności społeczeństwa, szczególnie w rejonach klęski ekologicznej (Śląsk), wskutek likwidacji sanatoriów związkowych (RPO/ 134482/93/I), RPO/134129/93/I, RPO/121043/93/I).

Ze względu na to, że sprawa finansowania przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej sanatoriów, jako część polityki resortu, nie należy do właściwości RPO – skargi personelu sanatoriów i kuracjuszy zostały przekazane według właściwości Ministerstwu z prośbą o poinformowanie RPO o sposobie załatwienia sprawy.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej pismem z 5 stycznia 1994 r. poinformowało zainteresowanych i Rzecznika Praw Obywatelskich, że Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia negatywnych skutków zdrowotnych i społecznych w następstwie decyzji o rozwiązaniu umowy z właścicielami sa-

natoriów branżowych i związkowych, pismem z 5 listopada 1993 r. uchylił tę decyzję.

C. Ochrona praw pacjenta – potrzeba rozwiązań generalnych

a. Karta Praw Pacjenta

Rzecznik Praw Obywatelskich widzi celowość powołania niezależnej instytucji Rzecznika Praw Pacjenta w Polsce, który mógłby swoim działaniem łagodzić napięcia w stosunkach pacjent – służba zdrowia, udzielać pomocy i porad osobom chorym.

W listach kierowanych do Rzecznika wyrażane są opinie o potrzebie powołania tej instytucji (RPO/140942/93/I, RPO/140217/93/I).

Powstały (poza Biurem RPO) pierwsze projekty robocze i materiały do opracowania statusu tej instytucji, przekazane do wiadomości RPO (RPO/121932/93/I). W Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej powstał też w 1993 r. projekt Karty Praw Pacjenta, dokumentu mającego stanowić katalog uprawnień osoby w procesie leczenia. RPO otrzymał do wiadomości projekt Karty (RPO/139315/93/I).

b. Prawo pacjenta (zwłaszcza dziecka) do opieki ze strony osób bliskich

Pojawiające się w listach do RPO i w prasie doniesienia o sytuacji w szpitalach dziecięcych, o uniemożliwianiu matkom pobytu z dzieckiem w szpitalu, o ograniczaniu odwiedzin lub nawet ich zakazach, o warunkach w szpitalach położniczych, w których kobiety i noworodki są izolowane od rodziny, a obecność męża przy porodzie jest niemożliwa (np. RPO/117576/93/I, RPO/140945/93/I) stały się powodem wystąpienia RPO do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 10 grudnia 1993 r. (RPO/135354/93/I). Rzecznik zaproponował przeanalizowanie tej sytuacji i znalezienie form organizacyjnych, które umożliwiłyby realizację praw pacjentów szpitali do opieki rodziny i kontaktów z osobami z zewnątrz. W wystąpieniu wskazuje się na dokumenty i standardy międzynarodowe.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w obszernej, wyczerpującej odpowiedzi z 28 grudnia 1993 r. poinformował RPO o działaniach Ministerstwa w tej sprawie prowadzonych od wielu lat, a także nadesłał kopię pisma skierowanego w ostatnich dniach grudnia 1993 r. do

wojewódzkich inspektorów sanitarnych, wojewodów i rektorów akademii medycznych, w którym prosi o wyeliminowanie ograniczeń prawa pacjenta do opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską i do kontaktu osobistego z osobami z zewnątrz. Każde ograniczenie ze względów epidemicznych lub ze względu na warunki przebywania w szpitalu innych chorych ma mieć formę pisemnej decyzji kierownika zakładu, a omawianymi względami epidemicznymi mogą być tylko: 1/ hospitalizacja pacjenta chorego na szczególnie zaraźliwe choroby zakaźne, 2/ występowanie w środowisku pozaszpitalnym zachorowań na choroby zakaźne, 3/ konieczność zapewnienia „izolacji ochronnej" pacjentom z indywidualnymi przypadkami zaburzeń odporności. Szczególny nacisk kładzie się na warunki pobytu dzieci w szpitalach.

Dla zapewnienia matkom stałego kontaktu z nowo narodzonymi dziećmi oraz osobistą ich pielęgnację MZiOS zaleciło organizację oddziałów położniczych w systemie „rooming-in". Obecność męża rodzącej na sali porodowej jest ograniczona ciągle ze względów lokalowych. Ta sprawa pozostaje w kręgu uwagi resortu zdrowia.

12. Prawo do nauki

A. Nieprawidłowości w sposobie ustalania opłat za korzystanie z przedszkoli

Zainteresowanie RPO wywołały liczne sygnały o uchwaleniu zbyt wysokich opłat za korzystanie z przedszkoli, w tym także za naukę pobieraną w klasie „0". Chodziło przy tym nie tyle o sam fakt wprowadzenia opłat, ile przede wszystkim o tryb ich ustanawiania.

Z uwagi na to, iż jak wynikało ze skarg i listów, problem ten miał zasięg ogólnokrajowy, przy czym nie można było nie doceniać jego społecznego znaczenia ze względu na bardzo zaangażowane i emocjonalne wystąpienia licznych kręgów zainteresowanych rodziców – RPO zagadnieniem tym zainteresował Dyrektora Generalnego Biura ds. Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów oraz, ze swojej strony, zbadał obowiązujące w tym zakresie przepisy prawne. O przepisach tych łącznie z omówieniem praktycznego ich zastosowania RPO poinformował zainteresowanych z równoczesnym wyjaśnieniem, że czyni to w drodze wyjątku i że sprawą tą zainteresował URM (RPO/114616/93/I).

Podkreślenia wymaga fakt, że w sprawie tej współpraca między Urzędem Rady Ministrów i Rzecznikiem Praw Obywatelskich układała się szczególnie zadawalająco. Dyrektor Generalny URM w związku z sygnałem otrzymanym od Rzecznika oraz sygnałami innych osób skierował do wszystkich wojewodów pismo (z 17 marca 1993 r.) mające na celu ujednolicenie praktyki. Omówiono w nim aktualny stan prawny w tej kwestii z równoczesną prośbą o przekazanie informacji gminom z terenu województwa (RPO/133805/93/I, RPO/114615/93/I, RPO/108621/92/I i in.).

B. Zagrożenie równego dostępu do nauki w niektórych rejonach kraju

Wynikiem wizytacji RPO w województwie krośnieńskim było wystąpienie Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów (RPO/128425/93/I) z dnia 2 sierpnia 1993 r. dotyczące spraw związanych ze specyfiką funkcjonowania szkolnictwa podstawowego w tym regionie. Zasygnalizowano w nim w szczególności występującą w województwie nierówność dostępu młodzieży do oświaty i nierówne warunki startu życiowego: istnienie klas łączonych, organizowanie w części szkół klas pierwszych dla dwóch roczników, przeciętny niski poziom wykształcenia nauczycieli przy braku środków na stypendia dla nauczycieli studiujących i na przeszkolenia pedagogiczne absolwentów kierunków nienauczycielskich, ogromne trudności finansowe szkół podstawowych, powodujące m.in. brak stołówek w szkołach i nieorganizowanie dożywiania dzieci.

C. Jednostkowe przypadki niewłaściwych praktyk naruszających prawo do nauki

a. Bezprawne pobieranie opłat za rewersy biblioteczne

W sprawie RPO/107682/93/I zwrócił się do Rzecznika obywatel, który zakwestionował pobieranie opłat za wystawiane rewersy przy korzystaniu z czytelni w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego. Uchwałę takiej treści podjęły władze uczelni.

Rzecznik podjął sprawę i zwrócił się do Rektora Uniwersytetu Warszawskiego o zbadanie sprawy i podjęcie stosownych działań mają-

cych na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami, tj. z ustawą o bibliotekach z dnia 9 kwietnia 1986 r. Ustawa ta w art. 15 wprowadza możliwość pobierania opłat od osób korzystających z bibliotek za enumeratywnie wymienione usługi, wśród których nie ma opłat za rewersy.

Rektor Uniwersytetu Warszawskiego podzielił zastrzeżenia Rzecznika i podjął stosowne działania, o których poinformował RPO pismem z dnia 18 lipca 1993 r. Zgodnie z udzieloną odpowiedzią i sugestią Rzecznika, od dnia 12 lipca 1993 r. rewersy dla korzystających z BUW mają być rozprowadzane bezpłatnie.

b. Nierealizowanie programu studiów ze względu na brak środków finansowych

W sprawie RPO/111744/93/I do Rzecznika zwróciła się Rada Wydziałowa Samorządu Studenckiego Wydziału Budowy Maszyn i Lotnictwa Politechniki w R. z prośbą o interwencję w sprawie niezrealizowania przez władze uczelni planu i programu studiów specjalizacji pilotażowej.

Z treści nadesłanych listów wynikało, że zaistniała (z braku środków finansowych) sytuacja zmusza znaczną grupę studentów do kontynuowania nauki ponad okres ustalony regulaminem studiów i ogranicza ich prawo do podjęcia pracy po ukończeniu studiów.

Rzecznik z zastrzeżeniem, iż nie jest jego zamiarem ingerowanie w sprawy należące do kompetencji rektora tejże uczelni, lecz mając na względzie społeczny wymiar przedstawionego przez autorów listu problemu, zwrócił się o rozważenie możliwości udzielenia zainteresowanym stosownej pomocy. W odpowiedzi na wystąpienie Rektor Politechniki w R. poinformował o podjętych już uprzednio działaniach, a m.in. o wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej o dofinansowanie Ośrodka Kształcenia Lotniczego w R. z przeznaczeniem na zlikwidowanie zaległości 10.000 godzin lotów niezbędnych dla dopuszczenia do państwowego egzaminu na licencję pilotów zawodowych II klasy.

13. Ograniczenia i naruszenia praw właścicieli w stosunkach mieszkaniowych; wady regulacji prawnych i nieprawidłowe stosowanie obowiązujących regulacji

Z praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że zakres naruszeń praw właścicieli jest bardzo szeroki. Obejmuje on bowiem przypadki od bezpośredniego naruszenia lub ograniczenia własności do sytuacji polegających na niedopuszczalnym nakładaniu na właścicieli dodatkowych obowiązków związanych z wykonywaniem praw własności.

Wspomniane naruszenia i ograniczenia praw właścicieli nieruchomości są spowodowane przede wszystkim pozostawaniem w obrocie prawnym niekonstytucyjnych obecnie przepisów prawnych (np. ustawa o planowaniu przestrzennym, prawo lokalowe – szerzej była o tym mowa w III części sprawozdania, w pkt. 1.C.) – jak i złym stosowaniem prawa (praktyką administracyjną).

A. Naruszenia i ograniczenia praw właścicieli domów czynszowych

a. Dysproporcja między zakresem i możliwością realizacji praw, a nałożonymi obowiązkami

Istotnym przykładem naruszeń praw właścicieli są nie zmienione od lat regulacje prawne dotyczące stosunków pomiędzy właścicielami domów jako wynajmującymi, a najemcami mieszkań w tych domach – na tle wzajemnych obowiązków. Niektóre normy prawa w tym zakresie (szczególnie wobec ciągłego utrzymywania bytu prawnego tych norm) można ocenić jako wyraz nawet pewnej **hipokryzji prawa**. A warto podkreślić, z punktu widzenia doświadczeń Rzecznika, że złe prawo regulujące stosunki pomiędzy właścicielami a najemcami mieszkań niewątpliwie negatywnie rzutuje na treść tych stosunków, niepotrzebnie antagnonizując te dwie grupy obywateli, których słuszne prawa zasługują przecież na ochronę i wcale nie muszą być skierowane przeciwko sobie.

Przykładem wadliwości prawa w tym zakresie może być (sygnalizowana w wystąpieniu RPO/122351/93/V i RPO/130585/93/V) relacja pomiędzy określonymi w Prawie lokalowym i przepisach wykonawczych zasadami ustalania wysokości czynszów za lokale mie-

szkalne a obowiązkami obciążającymi właścicieli nieruchomości mieszkaniowych, wynikającymi z przepisów innych ustaw, w tym w szczególności z przepisów prawa budowlanego, a także regulacje dotyczące pomocy finansowej dla właścicieli takich nieruchomości.

We wspomnianym wystąpieniu Rzecznik wskazał, że stosownie do art. 43 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane ustawodawca nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania budynków w należytym stanie, chroniącym przed powstaniem zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz przed zniszczeniem lub przedwczesnym zużyciem, jak też przed oszpeceniem otoczenia. Niewykonywanie tego obowiązku jest zagrożone sankcją karną przewidzianą w art. 59 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Niezależnie od tego właściciel ponosi odpowiedzialność także cywilną za szkody wyrządzone przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części w wyniku braku utrzymania budowli w należytym stanie – zgodnie z art. 434 K.c.

Jest oczywiste, że należyte wykonywanie wspomnianych obowiązków może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy właściciele tzw. kamienic czynszowych mają zapewnioną możliwość pozyskiwania dostatecznych środków finansowych na ich utrzymanie. **Jest oczywiste również, iż obowiązujące w zakresie najmu lokali mieszkalnych przepisy prawa nie pozwalają na wywiązywanie się przez właścicieli z nałożonych na nich obowiązków.**

Dzieje się tak, gdyż generalnie właściciele są uprawnieni jedynie do pobierania czynszu najmu za lokale mieszkalne według stawek ustalonych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, uzyskiwane zaś w ten sposób wpływy z czynszów nie pokrywają kosztów eksploatacji i remontów budynków.

W istocie więc sam normodawca (w tym przypadku Rada Ministrów) nie pozwala na wywiązywanie się przez właścicieli z obowiązków przewidzianych przepisami Prawa budowlanego, a tym samym naraża ich na odpowiedzialność karną i cywilną.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał opisany stan prawny za naruszający w jaskrawy sposób prawa obywatelskie zainteresowanych osób. **W warunkach państwa prawnego nie można bowiem żądać od obywateli spełniania określonych obowiązków i egzekwować ich wykonywanie tworząc jednocześnie prawo, które wykonywanie tych obowiązków uniemożliwia.**

Na wspomnianą hipokryzję prawa, ograniczającą oczywiście w niedopuszczalny sposób prawo własności obywatela składają się także przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie zakresu, trybu i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych. Przewidują one bowiem, że pomoc dla właścicieli może być udzielana do wysokości 500 tys. zł i to w okresach trzyletnich, co w obecnych realiach ekonomicznych oznacza oczywiście brak jakiejkolwiek pomocy. Skargi zainteresowanych (nasilające się w ostatnim czasie) zmierzają głównie w dwóch kierunkach, a mianowicie:

- kwestionują brak stosownej rewaloryzacji kwot (górnej granicy) określonych we wspomnianym rozporządzeniu,
- wskazują zupełny brak środków pieniężnych w budżetach gmin na realizację zadań określonych w powołanym rozporządzeniu.

Skarżący nie bez racji podnosili i nadal podnoszą, że w tym stanie rzeczy substancja mieszkaniowa zarządzana przez właścicieli prywatnych budynków mieszkalnych ulega dalszemu pogorszeniu, tym bardziej, iż właściciele ci „rozdrażnieni" brakiem nowej polityki państwa w stosunku do danej kategorii nieruchomości, są coraz mniej skłonni do ponoszenia jakichkolwiek nakładów.

W sprawach tych Rzecznik występował do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz do Ministra Finansów, podkreślając, że znane mu są wprawdzie opracowane w Ministerstwie projekty nowych rozwiązań pod nazwą „nowy ład mieszkaniowy", nie stanowi to jednak dostatecznej podstawy do udzielania zainteresowanym bliższych (konkretniejszych) informacji co do terminu i zasięgu nowych regulacji. Rzecznik zwracał się o merytoryczne informacje w tej sprawie. Z odpowiedzi jaką otrzymał na wystąpienie nie wynikało, by resort budownictwa miał jakąkolwiek koncepcję rozwiązania problemu, a obecne projekty zmian ustawodawczych nie są jeszcze dostatecznie ukształtowane, by określić, w jakim stopniu przyczynią się realnie do rozwiązania opisywanego problemu (RPO/96991/92/V, RPO /123506/93/V).

b. Obciążenia obowiązkami właścicieli nieruchomości bez podstawy prawnej

Innym przykładem ograniczenia praw właścicieli jest niedopuszczalne obciążenie właścicieli nieruchomości obowiązkiem utrzyma-

nia czystości na drogach i placach (publicznych) przyległych do tych nieruchomości. Źródłem naruszenia prawa jest tu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach, nakładające na właścicieli obowiązek oczyszczenia ze śniegu, lodu, błota oraz z innych zanieczyszczeń chodników położonych wzdłuż nieruchomości i połowy szerokości jezdni na terenach miast i wsi o zwartej zabudowie, a także usuwanie śliskości w sposób wymagany przepisami i w odniesieniu do placu publicznego lub jezdni o szerokości powyżej 20 m – oczyszczanie i usuwanie śliskości z chodników i pasa jezdni o szerokości 5 m albo tylko z chodników, gdy ich szerokość przekracza 10 m (§ 10 pkt 3). Rozporządzenie to – w ocenie Rzecznika – narusza zarówno normy konstytucyjne (w zakresie ochrony własności i zasady sprawiedliwości społecznej) jak i ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska, na podstawie której formalnie zostało wydane.

Wskazać należy, że stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska utrzymanie porządku i czystości polega na usuwaniu z terenu miast i wsi o zwartej zabudowie oraz z poszczególnych nieruchomości odpadów i innych zanieczyszczeń powstających w związku z bytowaniem człowieka i jego działalnością oraz na oczyszczaniu ze śmieci, odpadów, śniegu, lodu i błota ulic, dróg i placów publicznych. Wykładnia tego przepisu prowadzi zdaniem Rzecznika do jednoznacznego wniosku, iż wspomniane obowiązki ciążą na właścicielach i zarządcach nieruchomości jedynie w stosunku do nieruchomości będącej przedmiotem władania (administrowania). Natomiast w stosunku do terenów służących komunikacji publicznej, a więc również w stosunku do ulic, dróg i placów publicznych obowiązki wskazane w art. 57 ust. 1 ustawy wykonują jednostki organizacyjne użytkujące te tereny (art. 57 ust. 2 pkt 4 ustawy).

W tej sytuacji należy uznać, że o nałożeniu dodatkowych (bo nie przewidzianych w ustawie) obowiązków na obywatela rozstrzyga akt rangi podustawowej, nie mający w tym zakresie umocowania w ustawie. Wspomniane rozporządzenie bowiem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 58 pkt 2 powoływanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zgodnie z tym przepisem (w brzmieniu z 1980 r.) Rada Ministrów mogła określić jedynie „szczegółowe obowiązki", jakie miały sprzyjać wykonaniu ustawowego obowiązku utrzymania czystości, nie zaś rozszerzyć wspomniany obowiązek na inne obiekty.

Powyższy pogląd prawny o niedopuszczalnym nałożeniu na obywateli wskazanych obowiązków potwierdza również analiza ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W świetle jej przepisów (art. 23 ustawy) utrzymanie dróg publicznych, pod którym to pojęciem ustawa rozumie także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej, należy do dyrekcji okręgowych dróg publicznych lub do organów gminy.

Tak więc już nie tylko z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ale z systemu prawa należy wyprowadzić wniosek, że ustawowy obowiązek sprzątania ulic, dróg i placów publicznych nie dotyczy właścicieli przyległych nieruchomości. A to oznacza, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach pozostają w kolizji z normami prawnymi rangi ustawowej.

Rangę problemu podnosi dodatkowo okoliczność, że uchylanie się od omawianych obowiązków podlega sankcji karnej przewidzianej w art. 101 Kodeksu wykroczeń.

Liczne wystąpienia Rzecznika w tej sprawie nie przyniosły żadnego rezultatu pomimo ewidentnego nieskomplikowania i niekosztowności rozwiązania tej sprawy. A w obecnym stanie sprawy rzec można nawet, że wystąpienia te zostały po prostu zignorowane.

Uwagi o niekonstytucyjności rozwiązań (unormowań) podustawowych Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w wystąpieniu skierowanym do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (RPO/104296/93/V). Minister, nie negując w istocie zarzutów zawartych w wystąpieniu, stwierdził, iż nie jest właściwy do podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów kwestionowanego rozporządzenia i przekazał sprawę do załatwienia Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W dniu 29 kwietnia 1993 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa poinformował Rzecznika, że w związku z wątpliwościami prawnymi co do legalności niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. polecił w trybie pilnym opracowanie projektu ustawy w sprawie utrzymania porządku i czystości w miastach i wsiach.

Tak więc powstał „swoisty" negatywny spór kompetencyjny, nie rokujący rozwiązania problemu prawnego, który w istocie dotyczy ważnej sfery praw obywatelskich. Właśnie ta okoliczność była bezpośrednim powodem wystąpienia w tej sprawie do Premiera w dniu 12 lipca 1993 r.

Należy w tym miejscu podkreślić, że stosownie do treści art. 58 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska w brzmieniu nadanym art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 30 maja 1987 r. o zmianie upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych uprawnionym do szczegółowego określenia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie miast i wsi jest Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudził natomiast fakt, iż pomimo kilku wystąpień w omawianej sprawie nie otrzymał od żadnego ze wspomnianych organów jednoznacznej odpowiedzi na przedstawione kwestie niezgodności rozporządzenia z przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

W wystąpieniu do Premiera Rzecznik podkreślił więc, że utrzymywanie dotychczasowego stanu prawnego w badanym zakresie (nawet przejściowo, do czasu uchwalenia nowej ustawy) w sytuacji, gdy istnieją instrumenty prawne służące jego zmianie, narusza wprost art. 1 i art. 3 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym oraz art. 56 ust. 1 tejże Ustawy Konstytucyjnej, a tym samym godzi w podstawowe prawa obywateli.

Uwag tych nie osłabia fakt, iż kwestia legalności kwestionowanego aktu prawnego nie może być – z uwagi na datę jego wydania – przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Brak kognicji Trybunału nie konwaliduje wszakże wad aktu normatywnego.

Na to wystąpienie, pomimo kilku monitów, Rzecznik nie otrzymał żadnej odpowiedzi; nie otrzymał nawet pisma, że ktokolwiek i kiedykolwiek sprawą się zainteresuje.

c. Ograniczenia praw właściciela – wynajmującego przez regulację następstwa prawnego w zakresie stosunku najmu

Problematyka następstwa prawnego w zakresie stosunku najmu stanowi także w ocenie RPO źródło naruszeń praw właścicieli nieruchomości mieszkaniowych. Chodzi tu szczególnie o uregulowanie tej kwestii w art. 691 K.c.

Przepis ten stanowi przede wszystkim, że w razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do

chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu. Przedstawiona regulacja zakłada więc pewien automatyzm w zakresie kontynuacji stosunku najmu – niezależnie od woli wynajmującego (właściciela budynku). A warto podkreślić, że po śmierci najemcy w stosunek najmu nie wstępuje jedynie jedna uprawniona osoba, ale wszystkie, których prawa wywodzą się z powoływanego art. 691 K.c. Ten stan rzeczy potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. Np. z uchwały tego Sądu (III CZP 87/78) wynika, że w razie śmierci jednego z małżonków, będących najemcami lokalu mieszkalnego, w stosunek najmu wstępują osoby bliskie – a więc i dzieci małżonków – które stale z nim mieszkały aż do chwili śmierci. Także w wyroku Sądu Najwyższego (III CRN 271/78) wyrażono pogląd prawny, iż jeżeli po śmierci najemcy mieszkania pozostaje po nim kilka osób bliskich, które stale z nim mieszkały aż do śmierci, to każda z nich wstępuje z mocy prawa w stosunek najmu i sąd nie może dokonać wyboru na rzecz jednej z nich, kierując się np. stopniem bliskości czy długością okresu wspólnego zamieszkiwania.

Powyższe świadczy o tym, że stan „zaludnienia" mieszkania przy obowiązującym porządku prawnym jest zupełnie niekontrolowalny z punktu widzenia właściciela jako wynajmującego. Ten stan rzeczy narusza niewątpliwie prawo własności.

Praktycznie oznacza to, że omawiane kwestie powinny znaleźć zupełnie inne uregulowania ustawowe. Ale z punktu widzenia Rzecznika podkreślić należy, że ewentualna rezygnacja ustawodawcy z regulacji zawartej w art. 691 K.c. nie może być natychmiastowa – przepisy muszą zawierać długie vacatio legis, by najemcy, którzy liczyli na dotychczasowe (korzystne dla nich) uregulowania prawne mogli realnie zadbać o swoje interesy mieszkaniowe w zmienionych warunkach. Nowe prawo – szczególnie w omawianym zakresie – nie może zaskakiwać obywatela. Byłoby to bowiem naruszeniem zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

d. Działania organów samorządowych mające na celu utrwalenie skutków publicznej gospodarki lokalami

Jest oczywiste, że do Rzecznika wpływają skargi od właścicieli budynków mieszkalnych objętych w dalszym ciągu publiczną gospodarką lokalami. Skarżący w swoich pismach żądają zazwyczaj natychmiastowego uwolnienia ich własności od wszelkich ograniczeń o charakterze publicznym. Są to w tej materii skargi typowe.

Niekiedy jednak z treści pism skarżących wynika, iż organy prowadzące gospodarkę lokalami mieszkalnymi w budynkach prywatnych podejmują działania mające na celu utrwalenie skutków publicznej gospodarki lokalami.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich została zbadana m.in. sprawa dokonywanych przez zarząd miasta waloryzacji wierzytelności hipotecznych miasta powstałych z tytułu remontów budynków prywatnych, dokonanych w latach minionych stosownie do przepisów ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie (RPO/99766/93/V) Rzecznik podjął na wniosek Zrzeszenia i Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości. Rzecznik ustalił, że do wspomnianej waloryzacji wierzytelności hipotecznych zarząd miasta wytypował sondażowo 5 budynków prywatnych. Podstawą prawną prowadzonej waloryzacji były – według wyjaśnień prezydenta miasta – przepisy Kodeksu cywilnego. Ponadto w pracach tych wykorzystywane były opinie prawne opracowane przez naukowców.

W praktyce waloryzacja obciążeń nieruchomości następowała, jak wynika z nadesłanych do RPO materiałów, według przelicznika 1 : 1000. W jednej z indywidualnych spraw zadłużenie właściciela budynku w wysokości 4.496.023 zł z tytułu przeprowadzonych w przeszłości prac remontowych zostało zwaloryzowane, przy zastosowaniu wskazanego przelicznika, do kwoty 3.230.137.000 zł.

Wskazana praktyka w ocenie Rzecznika w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

Rzecznik wystąpił zatem w tej sprawie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wskazując, że remonty budynków prywatnych przeprowadzane na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków, a także na podstawie wcześniej obowiązujących aktów prawnych w tym zakresie – miały w istocie charakter przymusowy. Właściciel budynku mógł bowiem jedynie w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu przez organ gospodarki mieszkaniowej zawiadomienia o rodzaju i rozmiarze planowanych robót oświadczyć, że wykona je we własnym zakresie. Natomiast brak zgody właściciela na przeprowadzenie remontu budynku nie wywoływał, w świetle przepisów powołanej ustawy, jakichkolwiek skutków prawnych, w szczególności nie powodował odstąpienia przez organ gospodarki mieszkaniowej od przeprowadzenia prac remontowych.

Stosownie do art. 13 ust. 1 wspomnianej ustawy z 1959 r. państwowe środki finansowe, wydatkowane na remonty kapitalne i zabezpieczające budynków, ulepszenia w wyposażeniu technicznym tych budynków, ich odbudowę lub przebudowę – stanowią wierzytelność państwa, podlegającą hipotecznemu zabezpieczeniu na nieruchomości z ustawowym pierwszeństwem hipotecznym na równi z zobowiązaniami podatkowymi ciążącymi na tej nieruchomości bez względu na datę wpisu. Wierzytelności te są oprocentowane w wysokości 1 % rocznie, licząc od dnia zakończenia robót (art. 13 ust. 2 ustawy).

Z dniem 27 maja 1990 r. wierzytelności państwa z tytułu przeprowadzonych na jego koszt prac remontowych stały się z mocy prawa wierzytelnościami właściwych gmin – stosownie do art. 36 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Obecne próby waloryzacji tych wierzytelności nie tylko nie znajdują, w ocenie Rzecznika, dostatecznego uzasadnienia w obowiązującym prawie, lecz również naruszają przepisy rangi konstytucyjnej. Wskazać należy bowiem, iż przez długie lata prywatna własność budynków była ograniczana przepisami o publicznej gospodarce lokalami, co automatycznie ograniczało możliwość pobierania przez właścicieli pożytków z tytułu przysługującego im prawa własności (reglamentacja stawek czynszowych) – koszty eksploatacji tych budynków były o wiele wyższe niż wpływy uzyskiwane przez właścicieli z czynszów.

Państwo realizowało w owym czasie zamierzoną politykę społeczną kosztem tej grupy obywateli, czego wyrazem są m.in. przepisy ustawy o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków. W ocenie Rzecznika jest niedopuszczalne, zwłaszcza w nowej rzeczywistości konstytucyjnej (co podkreślił w treści wystąpienia do Ministra), by skutkami tej polityki byli obciążani w chwili obecnej właściciele budynków. Prowadziłoby to bowiem po prostu do eskalacji krzywdy. Nowe ustawodawstwo Rzeczypospolitej Polskiej zmierza przecież w kierunku pełnego reaktywowania własności prywatnej budynków mieszkalnych.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podzielił stanowisko Rzecznika i stwierdził, że w odpowiedziach udzielanych w tego typu sprawach organom samorządowym Ministerstwo wyraża pogląd zbieżny z zaprezentowanym stanowiskiem Rzecznika.

B. Naruszenia prawa własności w związku z przebudową lub nadbudową budynków mieszkalnych

Przykładem niedopuszczalnych, zdaniem Rzecznika, ograniczeń praw własności są sprawy dotyczące nadbudowy i rozbudowy budynków mieszkalnych.

Analiza licznych skarg kierowanych przez obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazująca na źródła naruszeń praw tych obywateli, prowadzi do wniosku, że już same uregulowania prawne w omawianym zakresie pozostawiają wiele do życzenia.

Warto podkreślić, że już w końcu 1988 r. Rzecznik wystąpił w interesie m.in. właścicieli wykupionych lokali mieszkalnych w nadbudowywanych budynkach, gdyż prawa tych osób były i nadal są rażąco naruszane poprzez przede wszystkim całkowite wyłączenie ich udziału w całym procesie nadbudowy. Skarżący nie byli informowani ani o zamiarze nadbudowy, ani nie brali udziału w stosownym postępowaniu administracyjnym, nie otrzymywali również żadnych aktów administracyjnych w tej sprawie, a o zamierzonej inwestycji (nadbudowie) dowiadywali się przypadkowo.

W wystąpieniu w tej sprawie (RPO/12576/88/V), a także w sprawie RPO/130585/93/V, Rzecznik wskazywał przede wszystkim, że nadbudowa w swej istocie wywołuje w praktyce w zasadzie nieodwracalne skutki (szczególnie dotkliwe jeżeli inwestycja jest prowadzona z naruszeniem prawa) oraz, że w tego typu sprawach mamy do czynienia z konstytucyjną ochroną własności, co wyznacza i zakres i wagę problemu, a tym samym zakres i wagę ewentualnych naruszeń praw obywateli.

Podkreślenia wymaga fakt, że skargi obywateli dotyczące naruszeń ich praw w związku z przebudową lub nadbudową wpływają nadal do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i wskazują niewątpliwie, że obecne regulacje prawne w tym zakresie sprzyjają licznym konfliktom i powodują, że indywidualne sprawy obywateli prowadzone są bez rezultatu często przez wiele lat. Tak było np. w sprawach: RPO/130585/93/V, RPO/91488/93/V, RPO/77897/93/V. Skarżący twierdzili, że od kilku lat (od 1991 r.) nad ich mieszkaniami prowadzone są opieszale i z rażącym naruszeniem przepisów prawa budowlanego prace polegające na nadbudowie budynku. Wielokrotne interwencje zainteresowanych u właściwych władz budowlanych nie odniosły oczekiwanego skutku. W mieszkaniach zainteresowanych pękają ściany, pojawiły się zacieki, zainteresowani czują się zagrożeni

sposobem prowadzenia budowy. Nie odniosły żadnego skutku próby negocjacji z inwestorami, a wszelkie uwagi były po prostu ignorowane.

Podkreślić należy, że problematyka nadbudowy i rozbudowy budynków mieszkalnych, aczkolwiek dotyczy zagadnień gospodarki mieszkaniowej, uregulowana została w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz w Prawie budowlanym.

Chodzi tu przede wszystkim o art. 21 ust. 3 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która stanowi, że do czasu sprzedaży przez Skarb Państwa lub gminę wszystkich lokali w domach stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy – o przebudowie, nadbudowie lub rozbudowie domu przez osoby fizyczne i osoby prawne, polegającej na powiększeniu liczby lokali, decyduje rejonowy organ rządowej administracji ogólnej w odniesieniu do domów stanowiących własność Skarbu Państwa, a zarząd gminy w odniesieniu do domów stanowiących własność gminy. Według tego przepisu pozwolenia na budowę udziela się na podstawie przepisów prawa budowlanego. Z przepisu art. 29a Prawa budowlanego wynika natomiast, że pozwolenie na budowę (w omawianym zakresie) może otrzymać każda osoba fizyczna, która jedynie zobowiąże się do poniesienia kosztów budowy w celu uzyskania lokalu mieszkalnego bądź pracowni twórczej.

Z kolei przepisy wykonawcze do Prawa budowlanego, zawierają w tej materii postanowienia o charakterze raczej techniczno–organizacyjnym.

Prowadzi to zdaniem Rzecznika do wniosku, że istnieje pewna **luka w przepisach prawnych dotyczących problematyki nadbudowy i rozbudowy budynków, polegająca na braku istotnych przesłanek normatywnych pozwalających na ocenę przyszłego inwestora pod kątem jego „zdolności inwestycyjnej"**. Luka ta niewątpliwie godzi w treść prawa własności właściciela nieruchomości w rozbudowywanym budynku. Na wspomnianą „zdolność inwestycyjną" składałyby się przede wszystkim rzetelność, prowadzone budowy, zdolność do wypłaty ewentualnego odszkodowania osobom poszkodowanym na skutek np. wadliwego prowadzenia budowy itp.

W ocenie Rzecznika – wyrażonej w „Raporcie o stanie prawa mieszkaniowego..." (RPO/130585/93/V) – obecne uregulowania prawne nie są wystarczające, należałoby je zatem wzbogacić o instrumenty prawne dające możliwość po pierwsze – lepszej oceny kandydata na inwestora i po drugie – sprawnej kontroli działań swego inwestora.

W sytuacji bowiem, gdy część lokali została sprzedana, w przypadku nadbudowy lub rozbudowy domu mamy do czynienia przede wszystkim z ingerencją w chronione konstytucyjnie prawo własności.

14. Naruszenia praw członków spółdzielni mieszkaniowych poprzez niewłaściwe praktyki spółdzielni

Na omawiane zagadnienie składa się nie tylko stan obowiązującego obecnie prawa, ale także (a może nawet przede wszystkim) pozaprawne praktyki administracyjne naruszające bezpośrednio określone prawa obywateli.

Wiele zastrzeżeń z punktu widzenia doświadczeń Rzecznika Praw Obywatelskich budzi stan prawa w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej. Na przyczyny – przede wszystkim normatywne – naruszenia praw członków spółdzielni mieszkaniowych zwrócił uwagę Rzecznik w generalnym wystąpieniu z sierpnia 1991 r. (RPO/44920/91/V), a następnie w wystąpieniu w sprawie RPO/130585/93/V.

Oceniając stan prawa spółdzielczego i praktykę organów spółdzielczych na tle tego prawa Rzecznik zauważył – przede wszystkim, że **stosunki między członkami spółdzielni a jej organami odpowiadają raczej relacji urząd – obywatel (i to w złym wydaniu) niż relacjom charakterystycznym dla samorządowych zrzeszeń**. Z listów obywateli wynika, iż dzieje się tak zarówno przy załatwianiu najprostszych spraw, z którymi członek zwraca się do organów spółdzielni jak i spraw fundamentalnych, dotyczących np. bytu samego członkostwa. Członkowi spółdzielni odmawia się np. udostępnienia statutu, podania składników wpływających na wysokość opłaty eksploatacyjnej. A podkreślić warto, że w ostatnim czasie pojawiła się także praktyka polegająca na **nakładaniu na członków spółdzielni mieszkaniowych opłat od czynności o charakterze cywilnoprawnym**, np. opłaty z tytułu spadku, w skład którego wchodzą własnościowe prawo do lokalu spółdzielczego, opłaty za wydanie zaświadczenia itp. Naruszenie praw obywateli w tym zakresie Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Finansów w wystąpieniu z dnia 24 kwietnia 1993 r. (RPO/111432/93/V).

W świetle doświadczeń Rzecznika nagminne jest także **podejmowanie przez organy spółdzielni uchwał o wykreśleniu z rejestru członków bez jakiegokolwiek uzasadnienia**, zarówno faktycznego jak i prawnego.

To ostatnie negatywne zjawisko jest trudne do wyeliminowania m.in. z uwagi na dosyć krótkie terminy do wnoszenia stosownych środków prawnych. Termin np. do wniesienia powództwa o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia wynosi 6 tygodni. Zasada ta stosownie do § 6 art. 42 Prawa spółdzielczego ma zastosowanie również w sygnalizowanych przypadkach wykluczenia lub wykreślenia członka, a wskazany w art. 42 termin wiąże również prokuratora. Tak więc **uczestniczy w obrocie prawnym wiele uchwał niezgodnych z prawem, których eliminacja z tego obrotu jest niemożliwa** (nawet w wyniku ewentualnych działań szczególnych – prokuratorskich) po prostu na skutek upływu czasu. Można zatem stwierdzić, że opisany porządek prawny (prawo spółdzielcze) nie odpowiada aktualnym wymaganiom stawianym ustawodawstwu konstytucyjnego państwa prawnego.

Warto podkreślić, że nadal – w świetle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich – spółdzielnie są uznawane za struktury wysoce zbiurokratyzowane, w ramach których członek nie może załatwić swojej sprawy. Stosunek partnerstwa i równości na linii członek – organy spółdzielni w ogóle nie występuje. Obrazu tego nie zmieniły drobne nowelizacje prawa spółdzielczego – na co zwracał uwagę Rzecznik we wspomnianym wystąpieniu z sierpnia 1991 r.

Członek spółdzielni nie jest przez jej organy traktowany jako podmiot prawa czy też współuczestnik samorządnego zrzeszenia. **W zakresie np. postępowania wewnątrzspółdzielczego oznacza to po prostu brak rzetelności tego postępowania**. Materialnym przejawem tego powszechnego zjawiska jest m.in. prowadzenie wspomnianego postępowania bez udziału członka spółdzielni (jest on jedynie powiadamiany o wyniku tego postępowania). W sprawach ze stosunku członkostwa uchwały organów spółdzielni nie zawierają z reguły, wbrew ustawowemu wymogowi (art. 32 § 4 Prawa spółdzielczego), jakiegokolwiek uzasadnienia. Uderza daleko posunięta **restryktywność tzw. prawa wewnątrzspółdzielczego**. Można zostać pozbawionym członkostwa w spółdzielni np. z powodu posiadania działki budowlanej, wyjazdu za granicę, zmiany miejsca zamieszkania (np. w celu poszukiwania pracy w innej miejscowości w związku z istniejącym bezrobociem, co jest przecież zjawiskiem obecnie powszechnym).

Model spółdzielczości, w której członek spółdzielni jest jedynie tolerowanym z konieczności intruzem kształtował się przez całe dziesięciolecia. Nie istniała przecież (ani nadal nie istnieje) praktycznie możliwość swobodnego wyboru spółdzielni. Na terenie niektórych miej-

scowości działa np. tylko jedna spółdzielnia i sytuacja ta jest oczywiście niezależna od woli kandydata czy członka. Sytuacja, w której mamy do czynienia z modelem quasi – spółdzielni, jest właśnie wynikiem owego wspomnianego wieloletniego procesu. I niestety, brak oznak poprawy – brak nadal (pomimo wspomnianych prób nowelizacji dotychczasowego prawa) koncepcji generalnego rozwiązania problemu.

Jak wspomniano źródłem naruszeń praw członków spółdzielni mieszkaniowych są praktyki administracyjne.

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich rozpatrywane były sprawy, w których **zainteresowane spółdzielnie mieszkaniowe, w celu ściągnięcia należności z tytułu eksploatacji mieszkań, wywieszały (do publicznej wiadomości) imienne listy osób zalegających z opłatami** (i z podaniem wysokości tych opłat).

W sprawach tych (np. RPO/141043/93/V) Rzecznik zakwestionował legalność omawianych praktyk wskazując, że naruszają one dobra osobiste osób (art. 23 i art. 24 K.c.) znajdujących się na wspomnianych listach i zwrócił uwagę – w wystąpieniach – iż sytuacja faktyczna osób nie wnoszących opłat jest zróżnicowana. Część tych osób z założenia nie wnosi opłat, pomimo, iż są w stanie to uczynić, ale istnieje także duża grupa osób, które nie są w stanie wykonywać obowiązków finansowych związanych z zajmowaniem mieszkania. Kwestionowana praktyka tych zasadniczych różnic nie uwzględnia. W ocenie Rzecznika jest notoryjne, że w 1993 r. bieda jest w Polsce niewątpliwie zjawiskiem społecznym i nie wydaje się, by publiczne napiętnowanie tej biedy (w odniesieniu do wspomnianej drugiej grupy obywateli) służyło jakiemukolwiek celowi społecznemu. Na marginesie wystąpień w przedstawionych sprawach Rzecznik zwrócił uwagę, że u podstaw ruchu spółdzielczego leżała (choć jak się wydaje zapomniana) zasada wzajemnego wspierania się członków. W ocenie Rzecznika realizacji interesów finansowych osoby prawnej posiadającej profesjonalną obsługę prawną, jaką jest spółdzielnia powinny służyć inne środki prawne, a nie wspomniane publiczne napiętnowanie obywatela. Zdaniem RPO, działanie polegające na wywieszaniu na tablicach ogłoszeń list członków spółdzielni zalegających z opłatami naruszają ich prawem chronione dobra osobiste (art. 23 i 24 K.c.), a także art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie praw tych osób do poszanowania ich życia prywatnego.

RPO nie zna jeszcze reakcji na wystąpienia w tego typu sprawach.

W ostatnim roku Rzecznik spotkał się z **praktykami dotyczącymi w dużej mierze spółdzielców, polegającymi na wyłączaniu dopływu cieplej wody (i centralnego ogrzewania) do całych budynków wielorodzinnych lub nawet kompleksów takich budynków, z uzasadnieniem, że nie wszyscy lokatorzy tych budynków płacą w terminie wymagane należności pieniężne z tytułu zajmowania mieszkań.**

W sprawach takich (RPO/134120/93/V, RPO/130585/93/V), Rzecznik uznał m.in., iż opisana praktyka narusza prawa obywateli, bowiem jakkolwiek obywatelowi uchylającemu się od ponoszenia opłat za ogrzewanie nie służy roszczenie o dostawę takiej energii, to jednak w systemie prawa polskiego nie ma żadnych podstaw do pozbawienia dostawy energii cieplnej tego obywatela, który wywiązuje się z należnych obowiązków finansowych. W obowiązującym prawie brak jest bowiem podstaw do tzw. odpowiedzialności zbiorowej.

Doświadczenia Rzecznika, wypływające z analizowanych w Biurze listów obywateli, wskazują, że zjawisko to nie jest jednolite, różne są bowiem przyczyny zalegania z opłatami. Z jednej strony mamy do czynienia z oczywistym brakiem środków „słabych socjalnie" grup społecznych na utrzymanie mieszkań, z drugiej strony zaś pojawiają się przypadki nieuzasadnionego niepłacenia czynszu (opłat eksploatacyjnych).

W tej ostatniej sytuacji zainteresowani piszą w swoich listach, że nieuzasadnione nieuiszczanie przez inne osoby opłat za zajmowane mieszkania powoduje, iż to oni właśnie muszą pokrywać za te osoby zobowiązania względem np. spółdzielni mieszkaniowej. W listach do Rzecznika zainteresowani wskazują – i słusznie – że poprzez nieuzasadnione obciążenie ich skutkami zobowiązań osób trzecich naruszone zostają ich prawa obywatelskie.

Analiza skarg prowadzona w Biurze Rzecznika w tego typu sprawach wskazuje, że **obowiązujący system prawny nie jest dostatecznie precyzyjny, aby mógł wykreować określoną zamierzoną politykę administracyjną dotyczącą np. skutecznego ściągania niepłaconych należności**. Oczywiście twierdzenie to nie zakłada, że obowiązujące obecnie prawo nie zna w ogóle instytucji służących realizacji omawianych roszczeń, ale, oceniając skuteczność tych instytucji, nie sposób nie zwrócić uwagi na takie choćby okoliczności jak np. okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd czy też realny termin wykonania prawomocnego wyroku sądowego.

Pojawiają się więc praktyki będące często wyrazem inwencji samych wierzycieli, które niestety naruszają dość często prawa obywateli.

Omawiana sprawa była przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministra Przemysłu i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Wystąpienie to (RPO/134120/93/V z października 1993 r.) wskazywało m.in. na potrzebę podjęcia koniecznych rozwiązań ustawodawczych szczególnie po to, by uniknąć problemu w przyszłości. Jest bowiem notoryjne , że problem skutków prawnych zalegania z opłatami przez niektórych lokatorów był normatywnie zaniedbany w przeszłości z uwagi – jak się wydaje – na okoliczność, iż w poprzednim systemie ekonomicznym nie występował on w praktyce, w takim rozmiarze jak dziś.

15. Ograniczenia i naruszenia praw najemców mieszkań wynikające z niekonstytucyjności regulacji prawnych

A. Mieszkania zakładowe – nieadekwatność regulacji prawnej do procesów restrukturyzacji i prywatyzacji

W świetle listów napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich od najemców mieszkań zakładowych (m.in. w sprawie RPO/117585/93/V), coraz częściej podnoszone są zarzuty, iż w związku z procesem prywatyzacji zakłady pracy zbywają budynki mieszkalne na rzecz innych podmiotów, zaś nabywcy tych domów i mieszkań wypowiadają dotychczasowym najemcom mieszkań zakładowych umowy najmu i bądź to występują na drogę sądową o eksmisję, bądź też nawet przeprowadzają postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie.

Praktyka dowodzi zatem, że od kilku lat zaistniał określony obrót prawny budynkami, w których znajdują się zamieszkałe mieszkania zakładowe, przy czym charakter tego obrotu jest, jak się wydaje w świetle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, zupełnie inny od zakładanego przez ustawodawcę.

Podkreślić należy w szczególności, że własność omawianych budynków przechodzi niejednokrotnie na rzecz podmiotów charakteryzujących się brakiem jakiejkolwiek łączności w sferze stosunku pracy

z najemcami mieszkań. W tego rodzaju sytuacjach **przestają funkcjonować przepisy art. 57 i 57a Prawa lokalowego, kształtujące prawa i obowiązki wynajmującego i najemcy w ścisłym powiązaniu z zatrudnieniem oraz sytuacją prawną samego zakładu pracy.**

Na niekonstytucyjność rozwiązań w zakresie mieszkań związanych ze stosunkiem zatrudnienia, a polegających na uszczupleniu słusznie nabytych praw obywateli, wskazał Rzecznik już w 1988 r. zaskarżając do Trybunału Konstytucyjnego przepisy przejściowe (art. 4 ust. 1) ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe, a następnie wskazując na niekonstytucyjność tego samego rodzaju zmian wprowadzonych w ustawie zmieniającej Prawo lokalowe.

Wypada dodać, że w zakresie spraw mieszkaniowych Rzecznik zarzucił niekonstytucyjność rozwiązań przyjętych także w ustawie o Policji i Urzędzie Ochrony Państwa oraz w ustawie o Straży Granicznej. Wnioski Rzecznika w tych sprawach zostały uwzględnione przez Trybunał, co jest okolicznością potwierdzającą stan niekonstytucyjności niektórych istotnych norm prawa polskiego w interesującym nas zakresie.

Rzecznik występował wielokrotnie m.in. do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministra Przekształceń Własnościowych i do Ministra Przemysłu wskazując, że mieszkania zakładowe są istotnym, w warunkach polskich, przedmiotem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Rzecznik wskazywał na liczne naruszenia praw tych obywateli na skutek często błędnych rozwiązań merytorycznych i braku przede wszystkim jednolitego systemu prawnego w tej sprawie.

Podstawową refleksją Rzecznika, przewijającą się w wielu wystąpieniach dotyczących sytuacji prawnej najemców mieszkań związanych ze stosunkiem pracy, było generalne twierdzenie, że prawo regulujące stosunki mieszkaniowe nie nadąża za przekształceniami w gospodarce i związanymi z tym przemianami własnościowymi. Wystąpienie w tej sprawie skierowane zostało w październiku 1992 r. do Marszałka Sejmu, Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu a także do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

Sugestie Rzecznika pozostawały niestety niekiedy bez reakcji, niekiedy zaś spotykały się z polemiką. Tak było np. w sprawie RPO/104823/92/V, gdzie Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi wyraził pogląd, że obawy najemców mieszkań zakładowych w razie prywatyzacji zakładu

nie wydają się uzasadnione. Zdaniem Ministra – zgodnie z art. 57 a ust. 4 Prawa lokalowego mieszkania zakładowe tracą dotychczasowy charakter, a ich najemcy zachowują na czas nieoznaczony uprawnienia nabyte w wyniku umowy. Jednakże obraz rzeczywistych stosunków był zgoła inny i to, zdaniem Rzecznika, zwłaszcza na skutek wspomnianego niedostosowania prawa do wymagań obiektywnych. Dlatego w ponownym wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa RPO wskazał na brak jednolitości omawianych rozwiązań prawnych.

Zdaniem Rzecznika **obowiązujące w omawianym zakresie prawo nie zawiera rozwiązań systemowych, zaś aktualny stan prawny – został wykreowany w sposób najzupełniej przypadkowy i nie służy on zarówno najemcom mieszkań zakładowych jak też i zakładom pracy. Ten stan rzeczy niestety potwierdzają nadal listy kierowane do Rzecznika**.

Wspomniana nieprzystawalność regulacji prawnych dotyczących mieszkań zakładowych, zawartych w Prawie lokalowym, do zmieniającej się sytuacji w sferze przekształceń własnościowych zrodziła wiele istotnych wątpliwości prawnych mających wpływ na treść i zakres praw obywateli.

Wobec tych wątpliwości Rzecznik został niejako zmuszony do wystąpienia (w sprawie RPO/117586/93/V) do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne – w istocie swej podstawowe – czy mieszkanie zakładowe (art. 55 ust. 1 Prawa lokalowego) zachowuje swój charakter prawny także wówczas, gdy mieszkanie to przejdzie z dyspozycji zakładu pracy będącego j.g.u. do dyspozycji zakładu pracy nie będącego j.g.u. lub podmiotu nie będącego zakładem pracy i czy w związku z tym dotychczasowym najemcom mieszkań zakładowych służą prawa podmiotowe stosownie do art. 57 i 57a Prawa lokalowego.

W praktyce prezentowany jest pogląd, że stosownie do art. 678 § 1 Kc w przypadku zbycia rzeczy najętej, nabywca może wypowiedzieć najem z zachowaniem obowiązujących terminów wypowiedzenia. Oznaczałoby to, że byłemu najemcy mieszkania zakładowego, z którym rozwiązano stosunek najmu we wskazanym trybie (a sąd orzekł eksmisję), przysługiwałoby prawo jedynie do pomieszczenia zastępczego, chociażby w świetle art. 57 Prawa lokalowego, były najemca spełniał warunki do otrzymania lokalu zamiennego.

Przedstawiony pogląd prawny budził, zdaniem RPO, uzasadnione zastrzeżenia, bowiem w świetle w art. 692 Kc przepisów o wypowie-

dzeniu najmu przez nabywcę rzeczy najętej nie stosuje się do najmu lokali mieszkalnych, chyba, że najemca nie objął jeszcze lokalu.

Pogląd ten budził poważne zastrzeżenia zważywszy również, że jest notoryjne w nauce prawa (a także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – np. orzeczenie K. 3/88), iż najem lokalu jest przedmiotem własności osobistej i stosownie do art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., jest objęty całkowitą poręką ze strony państwa, co jest równoznaczne z obowiązkiem ustawodawcy zwykłego ograniczenia możliwości pozbawienia prawa do mieszkania tylko do tych przypadków, kiedy odebranie prawa znajduje uzasadnienie prawne w zasadzie sprawiedliwości społecznej. To z kolei oznacza, że niedopuszczalne jest – zdaniem Rzecznika – rozwiązanie umowy najmu bez zapewnienia możliwości zrealizowania uprawnień, które najemca mieszkania zakładowego nabył na podstawie powoływanych artykułów: 57 i 57a Prawa lokalowego.

Stosownie bowiem do art. 690 Kc do ochrony praw najemcy stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności. Żaden natomiast przepis prawa nie daje podstawy do wygaśnięcia prawa do mieszkania zakładowego w sytuacjach, o których mowa w przedstawionym pytaniu, a tym bardziej nie daje podstawy prawnej do wygaśnięcia (bądź odebrania) uprawnień wynikających z art. 57 i 57a Prawa lokalowego.

W ocenie Rzecznika, na tle przedstawionego stanu prawnego jest bezsporne, że **żadna wykładnia nie idąca contra legem nie jest w stanie doprowadzić do uzgodnienia istniejącego stanu prawnego w sferze mieszkań zakładowych z wymaganiami rzeczywistości**. Tym niemniej przy wyborze wykładni nie idącej contra legem, należy – w ocenie Rzecznika – opowiedzieć się przede wszystkim za kierunkiem interpretacyjnym maksymalnie uwzględniającym wymagania konstytucyjno–prawne.

Taka właśnie wykładnia powinna, zdaniem Rzecznika, obowiązywać do czasu dokonania stosownych zmian w obowiązującym porządku prawnym.

Do chwili obecnej RPO nie otrzymał uchwały SN w tej sprawie.

Z poruszaną problematyką wiążą się także zagadnienia **zajmowania mieszkań w likwidowanych pgr-ach.**

W sprawach tych (np. RPO/125692/93/V, RPO/120058/93/V) Rzecznik występował kilkakrotnie do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazując na niektóre istotne, z punktu widzenia

prawa do mieszkania, problemy związane z funkcjonowaniem w praktyce przepisów obowiązujących w tym zakresie. W jednej ze spraw Minister poinformował Rzecznika o zamiarze nowelizacji ustawy z uwzględnieniem uwag (dotyczących uprawnień do nabywania mieszkań przez obywateli) przekazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

B. Mieszkania komunalne – naruszenia praw najemców jako wynik prawotwórczej działalności organów samorządu terytorialnego

Doświadczenia Rzecznika wskazują, że wiele przepisów jest bezpośrednim źródłem naruszeń praw obywateli. Szczególnego znaczenia zatem nabiera jakość przepisów prawa miejscowego kształtujących bezpośrednią pozycję prawną obywateli na terenie danej gminy.

Niestety z wielu listów skierowanych do Rzecznika wynikało (i nadal wynika), że **legalność norm prawnych stanowionych lokalnie nie jest zadowalająca, a nadzór właściwych organów często nie jest dostateczny**.

Oceny tego zjawiska, w odniesieniu do spraw mieszkaniowych, dokonał Rzecznik m.in. w wystąpieniu z grudnia 1992 r. (RPO/105459/92/V) skierowanym do Szefa Urzędu Rady Ministrów.

Przykładem ilustrującym wspomniane wystąpienie były dwie uchwały. Pierwsza wprowadzała na terenie pewnej gminy "gminne prawo lokalowe", regulujące kompleksowo gospodarkę mieszkaniową. Uchwała ta m.in. uchylała szczególny tryb najmu lokali i budynków, wprowadzając jednocześnie obowiązek rozstrzygania niektórych spraw w formie decyzji administracyjnych, co jest niewątpliwie nadużyciem kompetencji prowadzącym do dowolności w regulowaniu podstawowych praw obywateli.

Druga uchwała natomiast (podjęta w innej gminie) określała warunki sprzedaży mieszkań i lokali użytkowych w budynkach komunalnych w sposób zupełnie różny (często rażąco sprzeczny) z przepisami rangi ustawowej.

Oceniając badane sprawy pod kątem naruszeń praw obywatela spowodowanych nielegalnymi uchwałami organów samorządowych Rzecznik podkreślił, że niewykorzystywanie przez wojewodów, na skutek przede wszystkim zwłoki w działaniu, środków kontroli przewidzianych w art. 91 i 93 ustawy o samorządzie terytorialnym, pro-

wadzi z reguły do sytuacji, w której na skutek właśnie upływu czasu (art. 94 ust. 1 ustawy samorządowej) nie będzie można stwierdzić nieważności nielegalnej uchwały organu gminy, zaś orzeczenie jedynie niezgodności uchwały z prawem nie zawsze rekompensuje uszczerbek w prawach obywatela wywołany nielegalną uchwałą.

Podkreślić należy, że przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym w części dotyczącej prawa gminnego od początku budziły wiele wątpliwości, kontrowersji i niejasności. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego wiele tych wątpliwości wyjaśniło, wiele jednak utrzymuje się nadal. Jest dziś oczywiste, że zakres swobody regulacji normatywnych gmin jest niewielki. W każdym razie – **w świetle zarówno praktyki Rzecznika, jak i orzecznictwa sądowego – usiłowania gmin wychodzenia w swoich uchwałach (i innych aktach normatywnych) poza ramy prawodawstwa centralnego, są tendencją silną i utrzymującą się**. A podkreślić w tym miejscu trzeba wyraźnie, że organy gmin, kierując się znanymi sobie motywami merytorycznymi:

- czasem zmierzają do ograniczenia praw podmiotowych służących obywatelom na mocy przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych centralnie,
- innym razem zaś dążą do „polepszenia" w drodze prawa gminnego pozycji prawnej obywatela ukształtowanej ustawą lub rozporządzeniem.

Bywa, że „ograniczenie" i „polepszenie" praw obywateli następuje w jednym i tym samym akcie prawnym.

Nierzadko zdarza się, że przepisy prawa gminnego, idąc rażąco wbrew przepisowi stanowionemu centralnie (ustawa, rozporządzenie) wyrażają wolę korzystniejszego ukształtowania praw obywateli. Często wypowiadany jest także pogląd, iż tego rodzaju rozstrzygnięcia, zmierzające przecież ku dobru obywateli, nie powinny być kwestionowane przez Rzecznika, skoro prawa te poszerzają a nie ograniczają. Jednakże podkreślić należy, że przepis prawa gminnego „tworzący" wbrew prawu stanowionemu centralnie, korzystniejszą sytuację prawną obywatela tworzy ją tylko pozornie. Taki akt prawa gminnego jest bowiem podstawą prawną dla wydania aktu administracyjnego lub czynności cywilnoprawnej. I w tym miejscu trzeba przypomnieć, że po myśli art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, decyzja administracyjna wydana z rażącym naruszeniem prawa (a więc wyraźnie wbrew wspomnianemu prawu stanowionemu centralnie) jest od samego początku nieważna, co oznacza, że nikt, nigdy i nigdzie nie może z jej

mocy nabyć jakichkolwiek praw, a Kodeks cywilny w art. 58 § 1 stanowi również, że czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna.

Jak z tego widać „korzyści" wynikające z nielegalnych przepisów prawa miejscowego są gorzej niż iluzoryczne. A główne zło zasadza się na tym, iż obywatel naraża się na bardzo poważne niebezpieczeństwo stwierdzenia nie ważności czynności administracyjno prawnej lub cywilnoprawnej. Wskazać przy tym należy, że ewentualne odszkodowanie w takiej sprawie jest bardzo często nieproporcjonalne do poniesionych szkód.

Z tych względów, RPO zainspirowany korespondencją od obywateli, czuł się zobowiązany – jak wspomniano – wystąpić do Szefa URM z ogólnymi wnioskami sugerującymi uczulenie wojewodów na potrzebę pogłębiania analizy legalności uchwał gmin i skuteczniejszego przeciwdziałania uchwałom naruszającym prawo w sposób istotny, w tym uchwałom naruszającym przepisy stanowione centralnie.

16. Naruszenia procedury i prawa do sądu w sprawach administracyjnych ze stosunków mieszkaniowych

A. Ograniczenie w dostępie do środków odwoławczych

a. Rozstrzyganie spraw wymagających formy decyzji administracyjnej bez wydania takiej decyzji

Doświadczenia Rzecznika w 1993 r. potwierdzają pogląd, że typowym i niezwykle istotnym z punktu widzenia obywatela naruszeniem praw tego obywatela w postępowaniu administracyjnym jest rozstrzyganie przez administrację spraw wymagających dla załatwienia formy decyzji administracyjnej – w formie zwykłej korespondencji. Praktycznie oznacza to, iż **obywatel jest zupełnie pozbawiony możliwości korzystania z przysługujących mu środków prawnych**, do których należy przede wszystkim możliwość wniesienia odwołania (od niekorzystnej decyzji) do wyższej instancji, a następnie prawo do złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję administracyjną.

Ten rodzaj błędu (naruszenie praw obywatela) ilustruje sprawa RPO/106949/93/V, w której Rzecznik wystąpił do Dyrektora Zarządu Gospodarki Komunalnej w W. o wszczęcie postępowania w spra-

wie zamiany z urzędu lokalu zajmowanego przez Włodzimierza P. w trybie art. 58 ust. 2 Prawa lokalowego. W odpowiedzi udzielonej zainteresowanemu obywatelowi Dyrektor napisał, iż nie ma żadnych możliwości przydzielenia lokalu większego ze względu na znikomą ilość odzyskanych lokali, które musi przeznaczyć na przydział mieszkań dla rodzin wykwaterowywanych z budynków zagrożonych.

Rzecznik wniósł od decyzji Dyrektora odwołanie, żądając jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Zaskarżonej decyzji Rzecznik zarzucił naruszenie art. 7, 8, 81 i 107 § 1 i 3 Kpa oraz art. 62 w związku z art. 60 ust. 1 Prawa lokalowego. W uzasadnieniu odwołania RPO wskazał, iż zwrócił się do Dyrektora Zarządu Gospodarki Komunalnej w W. z wnioskiem o wszczęcie w trybie art. 58 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 2 pkt 1 Prawa lokalowego postępowania administracyjnego w sprawie zamiany lokalu mieszkalnego na rzecz rodziny Włodzimierza P. Postępowanie takie powinno zakończyć się – zdaniem Rzecznika – decyzją administracyjną stosownie do wymagań Kpa. W ocenie Rzecznika, na tle ugruntowanego orzecznictwa NSA pismo Dyrektora ZGK uznać należy za decyzję administracyjną.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym postanowieniem wydanym na podstawie art. 134 Kpa stwierdziło niedopuszczalność odwołania. z tego właśnie powodu, że pismo Dyrektora Zarządu Gospodarki Komunalnej nie jest decyzją administracyjną. Zdaniem Kolegium Odwoławczego przepis art. 104 § 2 Kpa wyraźnie stanowi, że decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Skierowane do Włodzimierza P. pismo nie ma podanych cech decyzji administracyjnej, a zatem nie mogło być ani nie było – decyzją administracyjną.

RPO zaskarżył postanowienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając naruszenie art. 134 Kpa, art. 104 Kpa, art. 107 Kpa art. 1 i § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Na tej podstawie Rzecznik wniósł o uchylenie postanowienia, a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem (SA/Wr/1017/93) uchylił zaskarżone postanowienie o niedopuszczalności odwołania, uznając słuszność argumentów podniesionych przez Rzecznika.

Ten sam rodzaj naruszenia praw obywatela wystąpił np. w sprawach: RPO/91609/92/V, RPO/101809/93/V, RPO/101258/93/V, RPO/104242/93/V (w której bez wydania decyzji administracyjnej skreślono obywatela z listy przydziałów).

b. Praktyka NSA w sprawach o wznowienie postępowania zakończonego postanowieniem NSA

Ze skarg kierowanych do RPO wynika, że zdarzają się przypadki, iż Naczelny Sąd Administracyjny odrzuca skargi o wznowienie postępowania sądowo–administracyjnego zakończonego postanowieniem tego Sądu. Zainteresowani podnoszą wówczas, że poprzez taką właśnie linię orzecznictwa są pozbawieni w istocie prawa do sądu.

Analiza orzecznictwa sądowo–administracyjnego w omawianym zakresie prowadzi do wniosku, że sąd administracyjny powołuje się w swoich postanowieniach o odrzuceniu skargi na art. 399 Kpc (w zw. z art. 211 Kpc), według którego wznowienie postępowania jest dopuszczalne w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem.

Pogląd, iż w procesie cywilnym można żądać wznowienia postępowania tylko wówczas, gdy zostało ono zakończone prawomocnym wyrokiem (choć znajduje pewne potwierdzenie w doktrynie) – budzi jednak wątpliwości. Przede wszystkim przytoczyć tu należy dyspozycję art. 361 Kpc, według którego do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach, jeżeli kodeks nie stanowi inaczej. Jest w najwyższym stopniu wątpliwe, czy wspomniany art. 399 Kpc stanowi istotnie lex specialis względem art. 361 tego Kodeksu. Należy bowiem zauważyć, że art. 399 Kpc nie wyraża expressis verbis reguły niewzruszalności postępowania zakończonego postanowieniem. Interpretowanie art. 399 a contrario mija się zaś z celem, skoro ta wykładnia (a contrario) przeczy dyspozycji art. 361 Kpc. Jeszcze większe znaczenie – zdaniem Rzecznika – ma okoliczność, iż interpretowanie art. 399 Kpc w kierunku ścieśniającym jego dyspozycję wyłącznie do wyroków trudne byłoby do pogodzenia z proklamowaną w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jeżeli bowiem rozważyć, jakie kwestie prawne są przedmiotem prawomocnych postanowień kończących postępowanie sądowe i sądowo administracyjne, a także przesłanki materialne wznowienia postępowania, określone w art. 401 i 403 Kodeksu cywilnego, to nasuwa się wniosek nie licujący zupełnie z powoływaną zasadą państwa prawnego, iż prawo polskie kształtuje rozległe płaszczyzny orzecznictwa, na których nie ma możliwości skorygowania nawet bardzo wysoce błędnych orzeczeń sądowych.

W ocenie RPO, zastosowanie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym restryktywnej wykładni art. 399 Kpc jest równoznaczne z ograniczeniem zasięgu sądowej kontroli aktów administracyjnych,

a więc tym samym jest równoznaczne z naruszeniem europejskich standardów /prawa do sądu/ w sferze publicznych praw podmiotowych.

To właśnie spowodowało podejmowanie przez Rzecznika tego typu spraw i zwrócenie się na ich tle do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie problemu: czy w świetle art. 211 Kpa, w związku z art. 399 i 361 Kpc można żądać wznowienia postępowania w sprawie zakończonej postanowieniem sądu administracyjnego (RPO/114565/93/V z 13 sierpnia 1993 r.).

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 30 listopada 1993 r. (III AZP 18/93) odmówił podjęcia uchwały uznając w uzasadnieniu postanowienia, że dotychczasowe orzecznictwo nie wywołuje rozbieżności, jest zgodne z poglądami Sądu Najwyższego i nie wymaga ewentualnych zmian, do których miałaby prowadzić autorytatywna odpowiedź.

c. Zaskarżalność decyzji administracyjnych wydanych w sprawach wszczętych przed 1 września 1980 r.

Sprawa RPO/72503/92/V jest przykładem działań Rzecznika zapewniających obywatelowi prawo do sądu w trybie rewizji nadzwyczajnej od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, którym to postanowieniem Sąd ten odrzucił skargę Janiny Ż. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, stwierdzającą nieważność decyzji własnej, uchylającej decyzję Głównego Architekta Wojewódzkiego w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania, a także stwierdzającej nieważność decyzji Głównego Architekta Wojewódzkiego z dnia 27 marca 1987 r., uchylającej decyzję Prezydenta Miasta oraz Wojewody zarządzających rozbiórkę budynku mieszkalnego.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego podano, że „art. 14 i 18 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ... wyłączają spod kontroli Sądu wszelkie decyzje wydane w sprawach wszczętych przed dniem 1 września 1980r."

Jak wynika natomiast z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 1991 r. (III AZP 2/91), a także z wielu orzeczeń tego Sądu (np. postanowienie z dnia 5 marca 1992 r. – III ARN 4/92) – „decyzje wydane w sprawach o wznowienie postępowania (art. 145 Kpa) lub o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 Kpa) w postępowaniach wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Ko-

deks postępowania administracyjnego mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego".

Tak więc Rzecznik, wnosząc rewizję nadzwyczajną od wspomnianego postanowienia stwierdził, że odmienna interpretacja art. 14 powoływanej ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. jest równoznaczna z pozbawieniem obywatela możliwości dochodzenia swych praw na drodze sądowej oraz możliwości kontroli sądowej zaskarżonych decyzji podlegających właściwości sądu administracyjnego. A to oznacza, że interpretacja taka dokonana została nie tylko z rażącym naruszeniem prawa ale także z rażącym naruszeniem interesu Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawnego.

Sąd Najwyższy postanowieniem III ARN 9/93 uchylił na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowane postanowienie sądu administracyjnego.

B. Naruszenie zasady tożsamości postępowania sądowego i dyspozycyjności sądu

Sprawa RPO/96990/93/V jest przykładem „pata" w sytuacji prawnej obywatela, spowodowanego prawomocnym orzeczeniem sądowym, a polegającego na tym, że z jednej strony merytoryczna sprawa obywatela nie została w ogóle przez sąd prawomocnie rozstrzygnięta, z drugiej strony zaś uchodziła ona za sprawę objętą powagą rzeczy osądzonej.

Wyrokiem rozwodowym sąd rozwiązał związek małżeński Ryszarda S. z Teresą S. W wyroku tym sąd dokonał częściowego podziału majątku wspólnego stron m.in. w ten sposób, że Teresie S. przyznał spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego. Ponadto sąd określił sposób korzystania z mieszkania na czas wspólnego zamieszkiwania po rozwodzie. Teresa S. wniosła do Sądu Rejonowego powództwo przeciwko Ryszardowi S. o eksmisję. Podstawą tego powództwa był zarzut, że pozwany zajmuje lokal mieszkalny bez tytułu prawnego. W uzasadnieniu pozwu powołano się na wyrok rozwodowy i dokonany w nim częściowy podział majątku małżonków w ten sposób, że lokatorskie mieszkanie spółdzielcze przypadło powódce. Sąd Rejonowy wyrokiem nakazał pozwanemu Ryszardowi S., aby opróżnił i wydał powódce sporny lokal mieszkalny.

Od wyroku tego pozwany wniósł rewizję.

Sąd Wojewódzki uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Sąd Wojewódzki wskazał, że w wyroku z 1990 r. Sąd Rejonowy przyznał powódce prawo do spornego mieszkania, czego skutkiem było wygaśnięcie prawa pozwanego do tego mieszkania; w wyroku rozwodowym sąd orzekł także o sposobie korzystania z lokalu przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania. W ocenie Sądu Wojewódzkiego, który powoływał się także na tezę IX wytycznych Sądu Najwyższego, sytuacja taka oznacza, że pozwany zachował prawno-rodzinny tytuł do zajmowanego lokalu. Sąd Wojewódzki ponadto wyraził pogląd prawny, że podstawą orzeczenia eksmisji w tej sytuacji mogą być zatem przesłanki wynikające wyłącznie z przepisów prawa cywilnego (art. 685 Kc) i – co wymaga podkreślenia – uczynił Sądowi Rejonowemu zarzut z powodu niewyjaśnienia sprawy pod tym kątem. Tą oceną prawną, wyrażoną wprost w uzasadnieniu, zobowiązał Sąd Rejonowy do przeprowadzenia „... zaoferowanych dowodów, na podstawie których Sąd Rejonowy będzie mógł ustalić, czy pozwany w sposób rażący lub uporczywy wykracza przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu".

Od tego momentu przed Sądem Rejonowym toczyła się już zupełnie inna sprawa, niż określona w pozwie Teresy S. Zamiast bowiem sprawy o wydanie lokalu z powodu braku tytułu prawnego pozwanego, sądy wszczęły niejako „z urzędu" postępowanie (w trybie art. 685 Kc) o eksmisję pod zarzutem, że pozwany wykracza w sposób rażący przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu.

Sąd Rejonowy oddalił powództwo, a w wyniku rewizji powódki (zawierającej m.in. żądanie wydania lokalu) Sąd Wojewódzki wydał wyrok oddalający rewizję.

Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroków sądów obu instancji uznając, że w świetle powyższego jest oczywiste, iż sprawa z powództwa Teresa S. o wydanie (art. 222 § 1 Kc) lokalu mieszkalnego nie została co do meritum rozstrzygnięta prawomocnie przez sądy. Nie zostało rozstrzygnięte przede wszystkim (i to wbrew wyraźnemu żądaniu pozwu) zagadnienie zasadnicze w sprawie: czy pozwany posiada tytuł prawny do zajmowania spornego lokalu.

Rzecznik Praw Obywatelskich postawił kwestionowanemu orzeczeniu także zarzut **rażącego naruszenia prawa obywatela do sądu. Zdaniem Rzecznika bowiem prawo to obejmuje nie tylko formalny dostęp do drogi sądowej, ale również (a nawet przede wszystkim) to, by właśnie ta sprawa, z którą obywatel zwrócił się do sądu zo-**

stała przez ten sąd rozstrzygnięta co do jej istoty prawomocnym orzeczeniem sądowym. W opisanym przypadku zaś zamiast sprawy objętej żądaniem pozwu (o wydanie lokalu) sądy rozstrzygnęły zupełnie inną sprawę – podjętą, jak już wspomniano, niejako z urzędu na skutek wiążącej oceny prawnej Sądu Wojewódzkiego – o eksmisję z powodu rażącego naruszania porządku domowego (art. 685 Kc).

Takie rozstrzygnięcie uzasadniało w ocenie Rzecznika zarzut rażącego **naruszenia zasady tożsamości postępowania (w toku instancji zmieniła się sprawa bez udziału zainteresowanych), a także rażącego naruszenia zasady dyspozycyjności (o tym bowiem co będzie przedmiotem sporu zdecydował Sąd Wojewódzki a nie strony)**.

Rewizja nadzwyczajna w tej sprawie została uwzględniona przez Sąd Najwyższy.

C. Niewykonywanie prawomocnych orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych

Jest notoryjne, że niewykonywanie prawomocnych orzeczeń sądowych jest z jednej strony niewątpliwym naruszeniem autorytetu państwa, w imieniu którego orzeczenie zostało wydane, z drugiej strony zaś jest przykładem rażącego naruszenia prawa obywatela.

W interesującym nas zakresie chodzi przede wszystkim o wykonalność (a właściwie o niewykonywanie) wyroków dotyczących problematyki mieszkaniowej.

Na konieczność zmiany dostosowawczej prawa lokalowego w tej płaszczyźnie zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich już w listopadzie 1988 r. (w sprawie RPO/522/88/V), a ostatnio w Raporcie o stanie prawa mieszkaniowego (RPO/130585/93/V).

W wystąpieniach chodziło generalnie o to, iż niektóre gminy rezygnowały – powołując się na art. 27 Prawa lokalowego – z tzw. szczególnego trybu najmu nie w sytuacji, gdy ustały trudności w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (jak wymagała tego ustawa), ale wręcz przeciwnie – w sytuacji, gdy trudności te się nasiliły.

Organy administracyjne uprawnione (i zarazem zobowiązane z mocy prawa) do dostarczenia pomieszczeń zastępczych dla przekwaterowanych nie mogły realizować swoich obowiązków, polegających na wykonaniu wyroków sądowych właśnie z powodu braku możliwości dysponowania lokalami (pomieszczeniami zastępczymi) na ten cel.

W tej sytuacji właściciele domów i lokali zajmowanych przez tzw. lokatorów kwaterunkowych, którzy uzyskali korzystne dla siebie prawomocne wyroki eksmisyjne nie mogli z oczywistych względów z nabytych praw skorzystać.

Na niedopuszczalną hipokryzję omawianej sytuacji prawnej właśnie pod kątem autorytetu państwa i poszanowania słusznych praw obywateli zwracał uwagę Rzecznik kilkakrotnie, twierdząc, iż wyrok eksmisyjny powoduje, że właściciel ma prawo – i to prawo zgodne w pełni z zasadami współżycia społecznego – żądać np. by usunięto z jego domu lokatora, który został tam wprowadzony na podstawie decyzji administracyjnej, a więc niezależnie od woli właściciela i w stosunku do którego zapadł prawomocny wyrok orzekający eksmisję. Wreszcie i osoba, na którą wyrokiem tym nałożono obowiązek opuszczenia określonego lokalu, również ma prawo oczekiwać, że w wyniku prawidłowego wykonania orzeczenia otrzyma np. prawo do pomieszczenia zastępczego.

Niestety, w ostatnim czasie RPO spotyka się z rosnącą liczbą przypadków, w których – **w odniesieniu do wyroków eksmisyjnych – organ administracji zobowiązany do wykonania orzeczenia w zasadzie wprost stwierdza, że nie będzie ono wykonane**. Np. w sprawie RPO/111126/93/V od wydania wyroku eksmisyjnego upłynęły 4 lata, a z treści ostatniego pisma właściwego organu do RPO wynika, iż z racji braku lokali i perspektyw na ich zdobycie orzeczona eksmisja jest w ogóle niewykonalna.

W wielu listach kierowanych do RPO pojawia się **problem bierności organów administracji w dążeniu do spowodowania wykonania decyzji wydanych przez te organy**. Skarżący nie bez racji wskazują, że w sytuacji, gdy organy administracji, za którymi stoi przecież autorytet państwa, nie potrafią spowodować realizacji własnych orzeczeń, można mówić jedynie o praworządności w znaczeniu formalnym. Jest cechą charakterystyczną tak rozumianej praworządności, że **uprawnione organy stwierdzają naruszenie prawa, jednak w ślad za tym stwierdzeniem nie idą żadne realne sankcje, które mogłyby doprowadzić do przywrócenia stanu zgodnego z prawem**.

Przykładem tego typu postaw administracji jest zbadana w Biurze Rzecznika sprawa samowolnie wzniesionego budynku hotelowego. Z akt administracyjnych tej sprawy wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem utrzymał w mocy decyzje administracyjne nakazujące określonemu obywatelowi rozbiórkę samowolnie wybudowane-

go hotelu. Podkreślenia wymaga okoliczność, że budynek został wzniesiony nie tylko z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, ale również z rażącym naruszeniem ustawy o planowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – inwestor nie uzyskał bowiem zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. Dodatkowo – jak wynika z akt sprawy – projekt budynku został sporządzony w sposób wadliwy i przez nieuprawnioną do tego osobę.

Analiza treści akt administracyjnych potwierdza zarzuty skarżącego obywatela dotyczące rażącej nieudolności i przewlekłości postępowania egzekucyjnego (postępowanie trwa 4 lata). Obowiązek wynikający z prawomocnej decyzji administracyjnej nie został wykonany pomimo 4 krotnego nałożenia grzywny w celu przymuszenia, jak również zastosowania (wyjątkowo nieudolnego) przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie wykonania zastępczego. Nieporozumienie z punktu widzenia postępowania administracyjnego w tej sprawie stanowi również decyzja o odroczeniu rozbiórki, wydana po uprawomocnieniu się postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego.

Tak prowadzone postępowanie egzekucyjne narusza niewątpliwie w sposób rażący interes prawny obywatela, którego praw dotyczy nielegalna budowa, a ponadto rodzi wśród zainteresowanych przekonanie o stronniczości administracji. Wyraz takiego przekonania można odnaleźć w pismach skarżącego obywatela, który stwierdził m.in., że „...administracji wojewódzkiej i rejonowej nie zależy teraz na wykonaniu wyroku NSA (...), tylko podpowiada osobom łamiącym prawo jak można dalej nielegalnie działać".

Szef Urzędu Rady Ministrów w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi poinformował, iż przekazał sprawę właściwemu wojewodzie (w maju 1993 r.). Do tej pory, pomimo monitów z sierpnia i listopada 1993 r., skierowanych do Dyrektora Generalnego Urzędu Rady Ministrów, sprawa nie została załatwiona. RPO nie otrzymał także żadnej wiadomości dotyczącej choćby aktualnego stanu sprawy.

D. Działania RPO zmierzające do uzyskania jednolitej wykładni i linii orzecznictwa w sprawach mieszkaniowych

Sprawa RPO/46004/93/V jest przykładem działań Rzecznika zmierzających do uzyskania jednolitej linii orzecznictwa **w sprawach uprawnień najemców w procesie zamiany mieszkań zakładowych**.

W sprawie tej Rzecznik występował z rewizją nadzwyczajną. W dniu 15 listopada 1987 r. Jan W. zwrócił się do KWK „Mysłowice" w M. o zamianę zajmowanego mieszkania funkcyjnego na mniejsze. Wniosek ten został uwzględniony po 2 latach i w dniu 6 września 1989 r. KWK „Mysłowice" oddała Janowi W. w najem inny lokal mieszkalny. Jan W. otrzymawszy w wyniku zamiany mniejsze mieszkanie zakładowe (w czasie obowiązywania już jednolitego tekstu Prawa lokalowego – Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), wystąpił do KWK „Mysłowice" o wypłatę ekwiwalentu za różnicę powierzchni mieszkalnej powstałą w wyniku zamiany lokali. Ponieważ kopalnia odmówiła – Jan W. skierował do sądu pozew przeciwko KWK „Mysłowice" w M. o zapłatę ekwiwalentu za różnicę powierzchni mieszkalnej.

W trakcie postępowania przed sądem powód żądał wypłaty ekwiwalentu, powołując się na obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe. Pozwana kopalnia wnosiła zaś o oddalenie powództwa twierdząc, że w sprawie ma zastosowanie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe mówiący o tym, że sprawy wszczęte przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy (tj. przed dniem 1 stycznia 1988 r.) i nie zakończone ostatecznymi decyzjami podlegają rozpatrzeniu według dotychczasowych przepisów, a więc przepisów nie przewidujących wypłaty ekwiwalentu.

Sąd Wojewódzki orzekający w sprawie podzielił argumentację strony pozwanej i oddalił powództwo o zapłatę ekwiwalentu. Rewizję od tego wyroku wniósł powód, podnosząc m.in., iż w sprawie nie jest istotna data złożenia wniosku o zamianę, lecz jedynie data, w której zamiana lokali rzeczywiście została dokonana. Sąd Najwyższy uznał, że wniesiona rewizja nie ma uzasadnionych podstaw i oddalił ją.

Rzecznik uznał, że zarówno wyrok Sądu Najwyższego jak też i poprzedzający ten wyrok – wyrok Sądu Wojewódzkiego – rażąco naruszają prawo.

Wyroki sądów obu instancji – stwierdził Rzecznik – oparte są na poglądzie prawnym, że w badanej sprawie ma zastosowanie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe. Stosownie do jego treści sprawy wszczęte przed dniem 1 stycznia 1988 r. i nie zakończone decyzjami ostatecznymi podlegają rozpatrzeniu według dotychczasowych przepisów, tj. według przepisów ustawy – Prawo lokalowe, w brzmieniu nadanym obwieszczeniem Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 17 lutego 1983 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu

ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe. Przepisy te w ogóle nie przewidywały możliwości wypłaty ekwiwalentu pieniężnego z tytułu zamiany mieszkań.

Tymczasem, w ocenie RPO, nie można mówić w badanej sprawie o tożsamości sprawy zamiany mieszkania funkcyjnego wszczętej przed 1 stycznia 1988 r., zakończonej zaś dokonaniem zamiany (wówczas już mieszkania zakładowego) w dniu 6 września 1989 r. Są to dwie różne sprawy: pierwsza – administracyjna, która nie została zakończona decyzją administracyjną i druga – (cywilna) polegająca na oddaniu w najem (umową, a nie decyzją) mieszkania zakładowego. Mieszkań funkcyjnych już wówczas nie było. Rozstrzygał o tym bowiem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe, zmieniony następnie ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy zmieniającej ustawę Prawo lokalowe. I właśnie ta zmieniona treść art. 4 obowiązywała w dacie zawierania umowy najmu mieszkania zakładowego (na skutek zamiany) w badanej sprawie. A zatem wszelkie postępowania administracyjne wszczęte przed 1 stycznia 1988 r. w sprawach mieszkań funkcyjnych – po wejściu w życie ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy Prawo lokalowe – powinny zostać umorzone. Dotychczasowe mieszkania funkcyjne stały się bowiem, z mocy wspomnianego art. 4 ust. 1, mieszkaniami zakładowymi, oddawanymi w najem na podstawie umowy cywilnoprawnej. Rozpoznanie badanej sprawy – tak jak chciały sądy obu instancji – na podstawie przepisów, o których mówi art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe prowadziłoby w istocie do nieporozumienia, sprowadzałoby się bowiem do przydziału w wyniku zamiany, decyzją administracyjną, na rzecz powoda mieszkania funkcyjnego, podczas gdy taka kategoria mieszkań nie istniała w chwili dokonywania zamiany w tej sprawie. Decyzja administracyjna wydana w takiej sprawie byłaby po prostu nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. Dlatego zdaniem Rzecznika kwestionowane orzeczenia w sposób rażący naruszały art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe.

W omawianej rewizji nadzwyczajnej Rzecznik wskazał również, że w świetle art. 52 ust. 1 Prawa lokalowego w brzmieniu ustalonym powołanym obwieszczeniem z dnia 17 lutego 1983 r. najemcy mieszkań funkcyjnych byli pozbawieni możliwości dokonywania zamiany zajmowanych przez siebie lokali.

Możliwość zamiany mieszkań zakładowych (już nie funkcyjnych) została stworzona przez ustawodawcę dopiero z dniem wejścia w życie art. 1 pkt 45 lit. a/ ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe.

Wymaga również podkreślenia, że roszczenie o wypłatę ekwiwalentu, z którym wystąpił powód, ma charakter akcesoryjny – powstaje jedynie w wyniku dokonania zamiany. Prawne warunki do dokonania takiej zamiany powstały zaś z dniem 1 stycznia 1988 r.

Ponadto zastosowanie art. 6 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo lokalowe, na który to przepis powoływały się sądy obu instancji, uzależnione jest od łącznego spełnienia dwóch przesłanek: sprawa musi być wszczęta przed 1 stycznia 1988 r. i musi mieć charakter sprawy administracyjnej, również po dniu 31 grudnia 1987 r. Tymczasem – jak powszechnie wiadomo – sprawy związane z najmem mieszkań pracowniczych z dniem 1 stycznia 1988 r. stały się z woli ustawodawcy sprawami cywilnymi. Dokonana w badanej sprawie zamiana nie mogła więc być z oczywistych względów zamianą mieszkania funkcyjnego, a tylko taka zamiana (gdyby była dopuszczalna) mogłaby stanowić podstawę odmowy wypłaty na rzecz powoda ekwiwalentu pieniężnego.

W istocie **sądy rozstrzygające sprawę zastosowały dwa reżimy prawne**. Uznały, z oczywistych względów, że zamiana dokonana w dniu 6 września 1989 r. była zamianą mieszkań zakładowych, a jednocześnie oddaliły roszczenie powoda o wypłatę ekwiwalentu, stosując w tym zakresie przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe.

Sąd Najwyższy wyrokiem III CRN 15/93 uwzględnił zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich i uchylił wyroki obu instancji.

Sprawa RPO/112370/93/V jest próbą m.in. uzyskania jednolitej wykładni prawa lokalowego **w zakresie uprawnień najemców przy zamianie lokali kwaterunkowych**.

W sprawie tej Jadwiga S. złożyła wniosek o zamianę dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego w zasobach komunalnych na inny lokal, pozostający w dyspozycji organów kwaterunkowych. W uzasadnieniu swojego wniosku Jadwiga S. wskazywała m.in., iż dotychczas zajmowany przez jej rodzinę lokal jedynie nieznacznie przekracza minimalne normy sanitarne (5 m^2 na osobę) oraz że jest on niefunkcjonalny, zwłaszcza w sytuacji, gdy zainteresowana posiada trzech dorastających synów.

Burmistrz Gminy i Miasta S. zezwolił zainteresowanej na dokonanie zamiany dotychczas zajmowanego lokalu na inny lokal. Decyzja w sprawie stała się ostateczna.

Po pół roku Prokurator Wojewódzki w G.W. złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na decyzję o zezwoleniu Jadwidze S. na dokonanie zamiany lokalu i wniósł o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Decyzji Burmistrza Gminy i Miasta S. Prokurator zarzucił rażące naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wskazując, że zezwolenie na dokonanie zamiany lokalu zostało wydane, pomimo iż powierzchnia mieszkania na 1 osobę w rodzinie zainteresowanej w dotychczas zajmowanym mieszkaniu przekraczała 5 m^2.

Burmistrz Gminy i Miasta S. oraz zainteresowana wnieśli o oddalenie skargi Prokuratora Wojewódzkiego wskazując, że zarzuty stawiane decyzji administracyjnej przez Prokuratora są w istocie niezrozumiałe w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny podzielił zarzuty Prokuratora i wyrokiem z dnia 27 marca 1992 r. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną od tego wyroku, wskazując, że w myśl art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe zamiana lokali mieszkalnych może polegać na dostarczeniu przez właściwego dysponenta lokalu wolnego w zamian za lokal zajmowany dotychczas przez najemcę. Jest to tzw. zamiana z urzędu. I właśnie taka zamiana miała miejsce w badanej sprawie.

Zasady zamiany lokali mieszkalnych określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów Prawa lokalowego, wydane w tym zakresie na podstawie art. 60 ust. 5 ustawy – Prawo lokalowe. Przepisy te – co należy podkreślić – nie zawierają kryteriów dopuszczalności zamiany lokali, którymi w badanej sprawie posłużył się Naczelny Sąd Administracyjny. Odsyłają jedynie do odpowiedniego stosowania przy zamianach z urzędu art. 59 ust. 2 Prawa lokalowego, a więc przepisu, który wprost nakazuje udzielenie zezwolenia na dokonanie zamiany we wszystkich przypadkach, gdy jest uzasadnione ze względu na słuszny interes obywatela. Dlatego stanowisko sądu, że zezwolenie na dokonanie zamiany lokali mieszkalnych może być udzielone przez organ administracji jedynie w sytuacji, gdy wnioskodawca spełnia kryte-

rium warunków zamieszkiwania i kryterium dochodu przewidziane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w rażący sposób narusza – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – przepisy prawa i prowadzi w istocie do **unicestwienia zakreślonego przez ustawodawcę celu zamiany lokali mieszkalnych**.

Rzecznik wskazał ponadto, że konsekwencją stanowiska sądu jest, iż osoby zajmujące nadmiernie zagęszczony lokal (taki stan faktyczny występował w badanej sprawie) nie mogą poprawić swoich warunków mieszkaniowych i uzyskać lokalu odpowiadającego przewidzianym przepisami prawa (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa lokalowego) normom zaludnienia.

Niestety rewizja nadzwyczajna w tej sprawie została oddalona. **Oznacza to w praktyce istnienie sytuacji, w których (a takie sprawy są u Rzecznika) najemcy dużych mieszkań nie będą mieli możliwości zamiany „z urzędu" swych lokali na mniejsze z uwagi właśnie na okoliczność, że przekraczają normę 5 m² na osobę**.

Wypada dodać, że ten problem został skierowany przez Naczelny Sąd Administracyjny jako pytanie prawne do Sądu Najwyższego.

17. Naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej i zasady zaufania do państwa w polityce mieszkaniowej

A. Nadmierne obciążenia w spłatach kredytów mieszkaniowych

Już od 1992 r. Rzecznik występował do kolejnych Premierów oraz Ministrów Budownictwa i Finansów zwracając uwagę na kwestie **wysokich obciążeń finansowych spoczywających na członkach spółdzielni mieszkaniowych**. Otrzymywał wyjaśnienia, iż zaangażowanie większych środków z budżetu państwa na pomoc w złagodzeniu tych obciążeń nie było możliwe z uwagi na brak funduszy.

Obszerne wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1992 r. (RPO/55719/92/VI) zaowocowało zmianami przepisów w kwestii złagodzenia obciążeń w spłacie kredytów mieszkaniowych w 1993 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielenia ze środków budżetowych na rok 1993 pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkanio-

wego do dnia 31 grudnia 1989 r., uchwała Nr 52 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie zasad kontynuowania w 1993 r. pomocy państwa w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego).

Dnia 14 lipca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył wniosek RPO z dnia 27 kwietnia 1992 r. (RPO/97815/92/VI) o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw z przepisami art. 2, art. 3, art. 7, art. 67 ust. 2 i art. 79 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pozostawionymi w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. oraz ustalił, iż przepis art. 5 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 ustawy spowodował zmiany w systemie kredytowania budownictwa mieszkaniowego w ten sposób, że nastąpiła zmiana postanowień ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych oraz że uchylono postanowienia wszystkich umów zawartych pomiędzy bankami a spółdzielniami mieszkaniowymi w zakresie umorzeń i spłaty kredytów, jeżeli kredyt był w momencie wejścia w życie nowelizacji w okresie realizacji inwestycji i „nie przeszedł" w okres spłaty do dnia 31 marca 1992 r.

Wspomniana nowelizacja doprowadziła nie tylko do zmiany treści norm prawnych, lecz stanowiła równocześnie bezpośrednią ingerencję w treść zawartych umów.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny po dokonaniu analizy tekstów aktów prawnych (m.in. uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych) ustalił, że w czasie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nastąpiła zmiana w kwestionowanych przez wnioskodawcę postanowieniach art. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw wskutek wejścia w życie z dniem 1 kwietnia 1993 r. ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych. Akt normatywny będący przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny został uchylony.

Ustawa w brzmieniu z dnia 29 grudnia 1992 r. przywróciła postanowienia umów kredytowych zawartych przed dniem 1 stycznia 1990 r. dotyczące umorzeń oraz okresów spłaty, uchylone postanowieniami ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy – Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (art. 5). Ustały więc skutki dokonania noweli z dnia 15 lutego 1992 r. (z mocą wsteczną).

Po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielenia ze środków budżetowych na rok 1993 pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego do dnia 31 grudnia 1989 r. i komplementarnej uchwały Nr 52 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie zasad kontynuowania w 1993 r. pomocy państwa w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego wpłynęły do RPO pisma od zarządów spółdzielni mieszkaniowych, kwestionujące pewne aspekty rozstrzygnięć zawartych w tych aktach normatywnych. W uzasadnieniach skarg zarządy spółdzielni podają, iż według ich opinii przepisy są niezgodne w swych intencjach i skutkach społecznych z ustawą z dnia 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych. Niezgodność ta polegałaby na tym, że tworzone są mniej dogodne warunki umarzania kredytów i odsetek od tych kredytów niż ukształtowane mocą wcześniejszych przepisów ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych w jej pierwotnym brzmieniu z dnia 28 grudnia 1989 r.

Zarządy spółdzielni mieszkaniowych wskazywały również, iż dzień 18 sierpnia 1993 r., stanowiący nieprzekraczalny przez kredytobiorców (czyli spółdzielnie) termin, był niezmiernie trudny do realizacji i stanowił przeszkodę w skorzystaniu z dobrodziejstwa omawianej regulacji prawnej (jednorazowego wykupienia w 1993 r. przez budżet odsetek od kredytu).

Rzecznik przedstawił ten problem w dniu 26 listopada 1993 r. Premierowi (RPO/131648/93/VI).

W związku z nadal wpływającymi w 1993 r. licznymi skargami i listami dotyczącymi zakresu pomocy państwa przy wykupie odsetek od kredytów mieszkaniowych – RPO dnia 18 sierpnia 1993 r. wystąpił do Premiera przedstawiając wątpliwości, jakie wywołuje praktyka w tym zakresie (RPO/111318/93/VI). W wystąpieniu podkreślono, iż po wejściu w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych Bank PKO przystąpił do realizacji tej ustawy i oczekiwał na środki, które powinna zapewnić Rada Ministrów, na sfinansowanie rozliczenia kredytów zgodnie z ustawą (czyli umorzeń).

Minister Finansów zobowiązał jednak Prezesa Banku PKO, „w związku z bardzo złożonym stanem prawnym", do wstrzymania wszelkich dyspozycji dotyczących realizacji ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r.

Zdaniem Rzecznika – choć istotnie skutki finansowe, jakie spowodowała ustawa promulgowana 19 maja 1993 r. z mocą od 1 kwietnia

1992 r., mogły być oceniane krytycznie, jednak nie oznaczało to, że Ministrowi Finansów przysługiwało uprawnienie do wstrzymania wykonania ustawy i kształtowania polityki bankowej wbrew obowiązującemu stanowi prawnemu.

Rzecznik nie otrzymał w tej materii stanowiska Premiera.

B. Ograniczony zakres ulg podatkowych przy spłacie kredytów mieszkaniowych

Nieodliczanie od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych spłaty kredytu mieszkaniowego budzi istotne zastrzeżenia licznej grupy osób, kredyt ten spłacających.

Wystąpienia Rzecznika w tej materii do kolejnych Ministrów Finansów nie znalazły aprobaty. Były Minister Finansów J. Osiatyński nie podjął inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do rozszerzenia ulg podatkowych, uzasadniając odmowę m.in. tym, że „kredytobiorcą jest spółdzielnia mieszkaniowa (przy kredytach długoterminowych) nie zaś członek spółdzielni," (który de facto spłaca kredyt). Dnia 17 listopada 1993 r. Rzecznik przesłał Wicepremierowi – Ministrowi Finansów obszerne wystąpienie (RPO/121276/93/VI), w którym ponownie podniósł sprawę rozważenia zmiany przepisów podatkowych, umożliwiających odliczanie od podstawy opodatkowania wydatków na spłatę kredytów mieszkaniowych.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadziła ulgi podatkowe z tytułu wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe oraz remonty budynków mieszkalnych i lokali mieszkalnych (art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy).

W świetle wprowadzonych rozwiązań systemowych oraz wykładni tych przepisów przez b. Ministra Finansów, **zasięg podmiotowy wymienionych ulg ma charakter wysoce selektywny**, pozbawia bowiem znaczną część podatników uprawnień do odliczania faktycznie ponoszonych wydatków na omawiane cele, ze względu na ograniczenia wynikające przede wszystkim:

- z czasokresu poniesienia wydatków na budownictwo mieszkaniowe; granicznym wyznacznikiem czasowym jest data wejścia w życie nowego systemu opodatkowania dochodów ludności, (tj. 1 stycznia 1992 r.) natomiast zaszłości sprzed tej daty nie mają znaczenia dla nabycia uprawnień do korzystania z możliwości odliczenia wydatków przewidzianych ustawą, z wyjątkiem konty-

- nuowania ulg – w granicach niewykorzystanego limitu – przez podatników podatku wyrównawczego, którzy nabyli takie uprawnienia pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów (art. 54 ust. 3),
- ograniczenia podmiotów, od których zakup budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego uprawnia do korzystania z podatkowych ulg mieszkaniowych (art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy).

Na skutek ustalenia czasowego wyznacznika poniesienia wydatków na cele mieszkaniowe, **poza zasięgiem ulg przewidzianych ustawą znaleźli się podatnicy, którzy ponieśli takie wydatki w latach ubiegłych na nabycie mieszkania w spółdzielczym budownictwie mieszkaniowym lub budowę domu jednorodzinnego z pobranego kredytu bankowego, a obecnie spłacają te kredyty wraz z oprocentowaniem**. Finansowanie wydatków na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych przy pomocy środków kredytowych jest regułą w rzeczywistych warunkach ekonomicznych ludności, tylko bowiem nieliczne osoby są w stanie finansować te wydatki z własnych środków.

Problem ograniczenia zasięgu stosowania ulg ze względu na czasokres poniesienia wydatków został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich już w połowie ubiegłego roku.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów podniesiono w szczególności nierówności podatkowe wynikające z regulacji ustawowej, brak korelacji pomiędzy systemem kredytowania budownictwa mieszkaniowego i systemem podatkowym, a także przesłanki ekonomiczne i konsekwencje wynikające z finansowania wydatków kredytem bankowym lub pożyczką z zakładowego funduszu mieszkaniowego. **Wydatki mieszkaniowe sfinansowane ze środków obcych mają charakter „wydatków odroczonych", obciążających dochody gospodarstw domowych w momencie spłaty każdej raty kredytu wraz z oprocentowaniem, a więc faktycznie ponoszonych także pod rządem obecnie obowiązującej ustawy**. Były Minister Finansów zaprezentował jednakże stanowisko formalno prawne, tj. wypowiedział się za stosowaniem ulg jedynie wobec podatników, którzy dokonali inwestycji pod rządem omawianej ustawy.

Wydaje się, że stanowisko takie odrywa fakt poniesienia wydatków na cele mieszkaniowe od źródeł finansowania tych wydatków, tj. kredytu bankowego lub pożyczki, obciążających inwestorów przez wiele lat w formie rat spłacanych wraz z oprocentowaniem.

Dodatkowym argumentem podnoszonym przez Ministra Finansów dla odmowy stosowania tych ulg był fakt pobrania kredytu przez spółdzielnię mieszkaniową, nie zaś przez członka spółdzielni, bez uwzględnienia, że okoliczność ta wynikała z obowiązujących w swoim czasie zasad finansowania mieszkaniowego budownictwa spółdzielczego.

Argumenty prezentowane przez b. Ministra Finansów, uzasadniające ograniczenia w zakresie stosowania podatkowych ulg mieszkaniowych, nasuwają dalsze zasadnicze zastrzeżenia.

Na tle pozbawienia prawa do ulg podatkowych podatników, ponoszących obecnie wydatki na spłatę kredytów pobranych w latach ubiegłych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, szczególną wymowę **mają dwa rozwiązania systemowe, świadczące w sposób szczególny o nierównościach występujących w zakresie stosowania ulg mieszkaniowych.**

Jednym z nich jest przepis art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy, uprawniający inwestorów budujących własne budynki wielomieszkaniowe z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali mieszkalnych do wynajmu – do ulgi podatkowej w wysokości równowartości iloczynu kwoty jednostkowej ulgi dla podatnika ponoszącego wydatki na budownictwo mieszkaniowe i liczby mieszkań przeznaczonych na wynajem, łącznie z wydatkami na zakup działki pod budowę takiego budynku.

Przepis ten potwierdza tezę o **stworzeniu szczególnych preferencji podatkowych dla osób o wysokich dochodach, którym system podatkowy przy pomocy ulg umożliwia tworzenie nowych źródeł dochodu.**

Drugim rozwiązaniem potwierdzającym nierówności w obciążeniach podatkowych, jest skreślenie w ustawie z dnia 6 marca 1993 r. przepisu art. 54 ust. 4, ograniczającego prawo do korzystania z ulg przewidzianych w omawianej ustawie przez podatników, którzy korzystali z takich ulg na podstawie przepisów obowiązujących do 1 stycznia 1992 r. Uchylenie powołanego ograniczenia oznacza faktycznie **uzyskanie zwiększonej pomocy – w formie ulg podatkowych – przez podatników, którym uprzednio pomoc taka już została udzielona.**

Powołane przepisy – w porównaniu z ograniczeniem uprawnień do ulg dla podatników, którzy spłacają obecnie kredyty na cele mieszkaniowe zaciągnięte przed wejściem w życie ustawy – są oceniane jako szczególnie jaskrawo naruszające zasady równości i sprawiedliwości społecznej w sferze opodatkowania.

Przepis art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d/ uprawnia do korzystania z ulg podatników nabywających budynek mieszkalny lub lokal mieszkalny w takim budynku od osób, które wybudowały ten budynek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Budowa budynków mieszkalnych przeznaczonych na sprzedaż lub sprzedaż lokali mieszkalnych w takich budynkach przez osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie budownictwa mieszkaniowego, występuje – jak dotąd – w stosunkowo niewielkim zakresie. Szerszy zasięg ma natomiast sprzedaż budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych w takich budynkach przez organy samorządu terytorialnego z zasobów komunalnych, a także lokali w zakładowych budynkach mieszkalnych.

Wobec treści powołanego wyżej przepisu **organy podatkowe odmawiają prawa do ulgi podatkowej podatnikom, którzy nabyli budynki lub lokale od właściwych organów samorządu terytorialnego** (zarządów miast lub gmin) z zasobów komunalnych, uzasadniając, że w świetle przypisów o samorządzie terytorialnym nie mogą one być uznane za podmioty gospodarcze powołane do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie budownictwa mieszkaniowego i sprzedaży budynków mieszkalnych i lokali w takich budynkach.

Skargi składane do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez zainteresowanych nabywców budynków lub lokali z zasobów komunalnych są oddalane (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 1992 r. – III SA – 1669/92 i inne).

Powołana norma, niedostosowana do istniejących warunków, powoduje pogłębienie występujących nierówności w zakresie funkcjonowania podatkowych ulg mieszkaniowych. Zarówno bowiem sama norma, jak i orzecznictwo sądowe nie są zrozumiałe dla podatników, którzy traktują to rozwiązanie jako szczególnie krzywdzące ze względów ekonomicznych – tj. ponoszonego ciężaru podatkowego, mimo wydatkowania środków na cele preferowane podatkowo.

C. Waloryzacja wkładów na książeczkach mieszkaniowych i premii gwarancyjnych

Niewielki efekt przyniosły wielokrotne wystąpienia Rzecznika (począwszy od 1990 r.) o konieczności przeprowadzenia waloryzacji wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych.

Wobec negatywnego stanowiska Ministra Finansów, dnia 20 kwietnia 1993 r. (RPO/115162/93/VI) RPO skierował wniosek do Sądu

Najwyższego o podjęcie uchwały: „1. Czy w świetle art. 358[1] § 3 Kodeksu cywilnego stanowiącego, że w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd może ustalić wysokość należnej premii gwarancyjnej lub wkładu i premii gwarancyjnej, przysługujących posiadaczom mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych PKO w wysokości wynikającej z zobowiązania podejmowanego przy zawieraniu umowy rachunku oszczędnościowego, gwarantującego wypłatę w wysokości niezbędnej do pokrycia przez posiadacza książeczki mieszkaniowej pierwszego wkładu (wg cen za mieszkania o określonej w innych przepisach powierzchni użytkowej)?; 2. Który z podmiotów: PKO BP, czy organ administracji państwowej (Skarb Państwa) są właściwe i zobowiązane wobec posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych do wypłaty premii gwarancyjnej?"

Sąd Najwyższy uchwalił, iż wkład zgromadzony na mieszkaniowej książeczce oszczędnościowej jak i premia gwarancyjna należne posiadaczowi książeczki nie podlegają waloryzacji na podstawie art. 358[1] § 3 Kc, a do wypłaty premii gwarancyjnej zobowiązana jest Powszechna Kasa Oszczędności Bank Państwowy.

W uzasadnieniu uchwały sąd stwierdził, iż co prawda finansowanie premii gwarancyjnej następuje z funduszów pochodzących z budżetu państwa, przekazywanych bankowi PKO w drodze dotacji, jednakże przepisy te nie oznaczają, że państwo staje się stroną umów mieszkaniowego rachunku oszczędnościowego w zakresie premii gwarancyjnej i ma obowiązek jej wypłaty osobom uprawnionym. Do takiego wyjaśnienia zagadnienia prowadzi również treść ustępu 2 § 7 i § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe. Przepisy te stanowią bowiem, że „premia gwarancyjna jest dopisywana do wkładu oszczędnościowego przez bank prowadzący rachunek oszczędnościowy" i że „refundacja bankom wypłat premii jest dokonywana z budżetu Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w terminie do końca kwartału następującego po kwartale, w którym premie zostały wypłacone". Z takiego unormowania wynika, że obowiązek wypłacenia posiadaczom mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych premii gwarancyjnej spoczywa na banku PKO, a wypłaty powinny nastąpić z własnych środków banku, z tym, że będą one refundowane ze środków budżetowych państwa.

D. Rekompensaty dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, którzy we własnym zakresie rozwiążą problem mieszkaniowy

Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz zmianie niektórych ustaw wprowadzała prawo do rekompensaty pieniężnej w wysokości 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania w spółdzielczym wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym o powierzchni 50 m^2, obliczonej przez wojewodę wg stanu na dzień wypłaty tej rekompensaty. Prawo to mają kandydaci do spółdzielni, objęci listami prowadzonymi przez wojewodów lub spółdzielnie mieszkaniowe, którzy: do końca 1990 r. zgromadzili wymagane wkłady mieszkaniowe, byli w dacie ustawy pełnoletni i nie posiadali własnego mieszkania lub mieszkają w lokalach, w których na osobę przypada mniej niż 5 m^2 powierzchni mieszkaniowej.

Dnia 29 listopada 1993 r. RPO wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (RPO/135618/93/VI) informując **o szczególnie krytycznie ocenianych skutkach regulacji, zawartych w ustawie**.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 ustawy wnioski o rekompensatę można składać w terminie do końca 1995 r. z tym, że rekompensaty będą wypłacane w latach 1993–1995 w ramach kwot przyznanych w danym roku dotacji. Ustawa nie zawiera jednak postanowień w jakim terminie, licząc od daty złożenia wniosku o rekompensatę, ma nastąpić jej wypłata.

Przedmiotem krytyki są następujące skutki wynikające bezpośrednio z treści ustawy, względnie z interpretacji stosowanej przez naczelne organy administracji:

- rekompensaty wypłacane są dopiero po dokonaniu przez uprawnionego wydatku (na budowę budynku mieszkalnego, wkładu mieszkaniowego lub budowlanego, nadbudowę lub rozbudowę budynku niemieszkalnego na cele mieszkaniowe lub tego typu inwestycję przewidzianą ustawą). Trzeba zatem wpierw posiadać środki finansowe i wydać je, aby później otrzymać rekompensatę. Stanowi to – jak twierdzą skarżący się – utrudnienie dla osób ekonomicznie słabszych, napotykających na trudności w zebraniu i uruchomieniu środków przed uzyskaniem rekompensat. Osoby występujące do RPO żalą się, że przy takim rozwiązaniu uzyskanie rekompensaty jest możliwe tylko przez osoby dobrze

sytuowane, a umyka ze sfery możliwości osób o niskich dochodach i obarczonych liczną rodziną. Być może należałoby rozważyć bardziej elastyczne zasady wypłacania rekompensat;

- w praktyce obserwuje się, że przewidywane w art. 7 ust. 4 coroczne dotacje z budżetu państwa nie są przyznawane wojewodom lub są przyznawane w niewystarczającej wysokości. W efekcie wydłuża się oczekiwanie na wypłatę rekompensat. Dodać należy, że wydłużanie się okresu pomiędzy datą, od której rekompensata nie należy (art. 7 ust. 3), a dniem jej rzeczywistej wypłaty, jest niekorzystne także i z innych względów. Według art. 7 ust. 4 ustawy (zdanie drugie) warunkiem wypłaty rekompensaty jest uprzednie wydatkowanie na cele mieszkaniowe kwoty co najmniej 2-krotnie wyższej niż rekompensata. W warunkach dwucyfrowej inflacji, gdy rekompensata wynosi 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania wg stanu na dzień jej wypłaty, okazuje się niejednokrotnie, że rekompensata, która należałaby się w dniu powstania roszczenia – może nie należeć się już w dniu wypłaty;
- dokonywana jest przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa interpretacja art. 7 ustawy proklamująca zasadę, wg której jeżeli członkiem spółdzielni jest lub był jeden z małżonków, to drugi rekompensaty nie otrzymuje. Rozwiązanie takie – zdaniem Rzecznika – nie jest sprawiedliwe. Praktycznie oznacza to, że osoby które były małżeństwem lecz rozwiodły się przed uzyskaniem rekompensaty albo pozostają w konkubinacie i każde dysponuje oddzielnym uprawnieniem, o którym stanowi art. 7 – są w sytuacji lepszej niż osoby pozostające w związku małżeńskim. Sytuacja tego rodzaju jest trudna do pogodzenia z dyspozycją art. 79 przepisów konstytucyjnych, który ma – jak to wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – charakter normatywny.

Przedstawione uwagi i zastrzeżenia zdają się przemawiać, w ocenie RPO, **za potrzebą wszechstronnej oceny funkcjonowania określonych rozwiązań ustawy z 4 października 1991 r. i – być może – jej pilnej nowelizacji**.

Dnia 5 stycznia 1994 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź od Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na wystąpienie z dnia 29 listopada 1993 r. dotyczące funkcjonowania przepisu art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–95. Zdaniem Ministra w obecnej, bardzo trudnej sytuacji bu-

dżetu państwa, wojewodowie dostosowują terminy realizacji wypłat do sytuacji finansowej budżetu. Z tych też powodów nie jest możliwe – mimo zrozumienia problemów przedstawionych przez RPO – zliberalizowanie zasad przyznawania i wypłacania rekompensat. Nie jest możliwe przyznanie rekompensaty przed poniesiem wydatków ze względu na ścisłe brzmienie przepisu (art. 7 ust. 2) w tym względzie. Również przyznanie rekompensat obojgu małżonkom (gdy każde z nich spełnia kryteria ustawowe), stanowiłoby nadmierne rozszerzenie uprawnień wynikających z prawa spółdzielczego. Minister poinformowała natomiast, iż – dostrzegając problem terminów i kwot wypłat rekompensat – przekazała wojewodom zalecenie, aby w stosunku do osób spełniających wymogi ustawowe uprawniające do przyznania rekompensaty – w sytuacji gdy z powodu braku środków przeciąga się termin załatwienia sprawy – były wydawane dwie decyzje administracyjne. Pierwsza, orzekająca o uprawnieniach wnioskodawcy i druga, ustalająca wysokość rekompensaty i termin jej wypłaty.

E. Premie gwarancyjne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielenia dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe, które weszło w życie 1 października 1993 r., określa korzystniejsze zasady udzielania premii gwarancyjnej. Rozszerza również krąg osób, które mogą otrzymać premię gwarancyjną (w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów z dnia 16 października 1990 r.).

Postulat dotyczący poszerzenia kręgu uprawnionych był wielokrotnie poruszany w wystąpieniach Rzecznika i został częściowo uwzględniony w nowych przepisach. Ponadto załącznik do rozporządzenia zawiera wzór (po raz pierwszy podany do wiadomości publicznej) obliczania premii gwarancyjnej od wniesionego wkładu mieszkaniowego, o co walczył również Rzecznik już od dłuższego czasu.

Wiele kontrowersji wzbudza natomiast zapis, iż premii gwarancyjnej wg nowych przepisów udziela się przy likwidacji książeczki, jednakże pod warunkiem, że posiadacz książeczki wystąpi z wnioskiem o wypłatę premii w terminie 90 dni od zajścia zdarzenia, z którym wiąże się jej udzielenie. Pokrzywdzeni czują się ci, którzy zlikwidowali książeczki wcześniej, pod rządami starych przepisów – otrzymali bowiem niższą premię.

Starania RPO o waloryzację premii gwarancyjnych – bezskuteczne w świetle uchwały podjętej przez Sąd Najwyższy – omówione zostały w pkt. 17.C.

18. Nierzetelne traktowanie obywateli w obrocie kredytowym, w stosunkach z bankami oraz w obrocie papierami wartościowymi

A. Pogłębianie się zjawiska tzw. pętli kredytowej

Kredyty udzielane przez banki – podobnie jak w latach ubiegłych – prowadziły do bardzo poważnego wzrostu zobowiązań w stosunku do wysokości pobranego kredytu. Setki skarg dotyczyły powstawania tzw. pętli kredytowej. Przyczyną wzrostu zobowiązania kredytowego, nawet w przypadku terminowej spłaty, były stosunkowo wysokie stopy odsetek i doliczanie tych odsetek do kapitału (kapitalizacja oprocentowania). Kumulatywne działanie tych czynników powodowało narastanie zadłużenia, w szczególności rolników, nie stwarzając perspektyw spłaty zadłużenia w dającym się określić horyzoncie.

Mimo obniżenia przez NBP w marcu 1993 r. stopy oprocentowania kredytu refinansowego, banki wprowadziły zmiany w oprocentowaniu kredytów nieproporcjonalne w porównaniu do obniżenia stopy oprocentowania lokat, obniżając w większym stopniu oprocentowanie lokat, niż kredytów.

Wśród zwracających się do Rzecznika można wyodrębnić pewne grupy kredytobiorców ze względu na przedmiot kredytowania, mianowicie:

- kredyty na budownictwo mieszkaniowe (indywidualne),
- kredyty na pozarolniczą działalność gospodarczą,
- kredyty na działalność rolniczą (inwestycyjną i produkcyjną),
- kredyty na zagospodarowanie.

Skarżący się, w zasadzie ze wszystkich grup, zwracali się z prośbą o pomoc w rozwiązaniu kwestii spłaty zobowiązania, postulując umorzenie części zadłużenia (lub odsetek) z różnych przyczyn, w szczególności wobec braku zbytu, brak środków na dokończenie inwestycji i uruchomienie produkcji, wypadków losowych (choroby, pożaru, padnięcia zwierząt, wypadku drogowego w transporcie towarowym itp.).

a. Kredytobiorcy obciążeni spłatą **kredytów pobranych na budownictwo mieszkaniowe** jako przyczynę trudności płatniczych podawali często utratę pracy i pobieranie zasiłków dla bezrobotnych. Kwestionowali także **wliczanie do dochodu gospodarstwa domowego – dla udzielenia pomocy w formie wykupu części oprocentowania ze środków budżetowych – dochodów zwolnionych od opodatkowania** (na przykład dodatków na dzieci), powodujących wzrost wysokości spłaty zobowiązania kredytowego warunkującego uzyskanie pomocy.

Skargi kredytobiorców były kierowane do właściwych banków (lub rad nadzorczych albo jednostek nadrzędnych) z prośbą o zmianę warunków spłaty zobowiązania. Banki w nielicznych przypadkach uwzględniały takie wnioski, zawierając ugody ustalające wydłużony okres spłaty, natomiast często proponowały zaciągnięcie nowego kredytu na spłatę poprzednio udzielonego, a także żądały dodatkowego zabezpieczenia (na przykład hipotecznego) nie poprzestając na poręczeniu według zasad Kodeksu cywilnego, co prowadziło do „pętli kredytowej".

b. W zakresie **kredytów rolniczych** dominowały skargi **na niewłaściwe funkcjonowanie pomocy finansowej ze środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa**, zarówno w zakresie oddłużenia jak i udzielania kredytów na modernizację. Rolnicy skarżyli się m.in. na niezakwalifikowanie do objęcia oddłużeniem, objęcie tym oddłużeniem tylko części zobowiązań kredytowych, a następnie na zawieszenie w ogóle działania Funduszu i nieuzyskanie pomocy mimo spełnienia warunków i zakwalifikowania do objęcia pomocą, wobec braku środków.

Skargi rolników były kierowane do resortu rolnictwa, który dysponował środkami Funduszu.

W końcu bieżącego roku Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zapowiedział wznowienie funkcjonowania Funduszu na zmienionych zasadach, tj. udzielania preferencyjnych kredytów, których oprocentowanie byłoby częściowo finansowe ze środków Funduszu, przy równoczesnym zaniechaniu finansowania akcji oddłużeniowej.

c. Z prośbą o pomoc w rozwiązaniu kwestii spłaty zobowiązań wobec banków, niezależnie od kredytobiorców, zwracali się także **poręczyciele, wobec których banki dochodziły roszczeń w przypadku nieregulowania zobowiązań przez kredytobiorców**.

Poręczyciele (ludzie często niewykształceni, emeryci, niekiedy też ludzie bardzo młodzi) wywodzili, że banki przy przyjmowaniu poręczenia nie informowały o jego skutkach cywilnoprawnych. Banki, które uzyskały prawo do samodzielnego wystawiania tytułów egzekucyjnych, nie prowadziły rozeznania zdolności kredytowej i wypłacalności dłużników i poręczycieli.

Skargi te były badane, w szczególnych przypadkach niektóre z nich kierowano do Głównego Inspektoratu Nadzoru Bankowego NBP, celem zbadania prawidłowości działania danego banku z punktu widzenia zgodności z prawem. Ustalono, że gdy chodzi o egzekucje należności od poręczycieli sporadycznie występowały pewne nieprawidłowości; na przykład jeden z banków dochodził realizacji zobowiązania od poręczycieli (zabezpieczonego hipotecznie na nieruchomości stanowiącej ich własność) w warunkach, gdy poręczona przez nich umowa o kredyt została rozwiązana i zawarta nowa, tylko z niektórymi poprzednimi kredytobiorcami.

Również poręczycielom, podobnie jak kredytobiorcom, banki proponowały zaciągnięcie nowego kredytu na pokrycie zobowiązania z tytułu poręczenia, co często prowadziło do niespłacalnej „pętli kredytowej".

B. Pozycja obywatela w stosunkach z bankami – działania RPO na rzecz zapewnienia równości podmiotów

a. Nierzetelne praktyki banków w zakresie zmian wysokości oprocentowania lokat

W kwestii wkładów oszczędnościowych lokowanych przez ludność w bankach, nadal poważna część skarg dotyczyła **roszczeń wkładców o zaniżone naliczanie oprocentowania lokat terminowych**. Skargi dotyczyły z reguły lokat wniesionych na długie okresy (24–36–miesięczne) i wiązały się ze stosowaniem przez banki zmiennej stopy procentowej, która w chwili wnoszenia wkładu była bardzo wysoka, a następnie ulegała stopniowemu obniżeniu. Zainteresowani powoływali się na uchwały Sądu Najwyższego (III CZP 121/91 z dnia 26 listopada 1991 r. oraz III CZP 141/91 z dnia 6 marca 1992 r.) podjęte na wniosek RPO, określające warunki dopuszczalności zmiany oprocentowania wkładu w okresie umownym bez wypowiedzenia umowy rachunku bankowego. Jeżeli warunki te nie zostały spełnio-

ne, wkładcy przysługuje oprocentowanie według stopy określonej w dowodzie wniesienia wkładu.

Skargi w powyższych sprawach przekazywano w pierwszym rzędzie do właściwych banków dla ustosunkowania się do roszczeń wkładców. Po interwencji RPO dochodziło często do dobrowolnego uznania roszczeń przez banki lub zawierania ugody. W przypadku nieuznania roszczeń, wskazywano wkładcom możliwość dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego, łącznie z możliwością ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych.

Jednakże stałe zmiany wysokości oprocentowania bez podawania uzasadnienia, a także jednostronne zmiany zasad kapitalizacji odsetek spowodowały, że RPO przedstawił w dniu 14 maja 1993 r. Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienie prawne budzące istotne wątpliwości (RPO/120948/93/VI): „Czy dopuszczalna jest zmiana stawek oprocentowania terminowych rachunków oszczędnościowych, w oparciu o klauzulę „zmiennej stawki oprocentowania", w sytuacji gdy regulamin bankowy stanowiący o treści umowy stanowi jedynie, iż wysokość oprocentowania jest przewidziana w odrębnych przepisach i może ulegać zmianom stosownie do kształtowania się podstawowej stopy procentowej ustalanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego; czy takie postanowienie regulaminu może stanowić podstawę do zmiany przez bank wysokości stawki oprocentowania w stopniu wyższym, niż dokonane zmniejszenie podstawowej stopy procentowej przez Prezesa NBP; czy dokonana przez bank zmiana wysokości oprocentowania w czasie trwania umowy terminowego oszczędnościowego rachunku bankowego, w oparciu o postanowienia regulaminu bankowego (stanowiącego o treści umowy), dopuszczającego stosowanie zmiennej stawki oprocentowania – upoważnia posiadacza tegoż terminowego oszczędnościowego rachunku bankowego, na zasadzie równości kontraktowej, do wypowiedzenia umowy tego rachunku i wycofania oszczędności i czy w takiej sytuacji dopuszczalne jest stosowanie przez banki sankcji w przypadku wycofania wkładów przed zakończeniem terminu umownego, przez całkowite pozbawienie lub drastyczne obniżenie oprocentowania (niższe niż dla wkładów terminowych złożonych na okres do podjęcia wkładu); czy zmiana terminu naliczania odsetek i ich kapitalizacji (np. z „kwartalnej" na „po zakończeniu terminu umownego"), stanowiona uchwałą zarządu banku, może być dokonywana jednostronnie przez bank w czasie trwania terminowego oszczędnościowego rachunku bankowego, w ramach klauzuli zawartej w regulaminie o zmiennej stawce oprocentowania, czy też taka

zmiana dopuszczalna jest dopiero po upływie okresu umownego drogą wypowiedzenia dotychczasowych warunków tego rachunku?" (RPO/120948/93/VI).

Postępowanie banków przy posługiwaniu się „zmienną stawką oprocentowania" od dawna wywołuje zastrzeżenia Rzecznika.

W uchwale 7 Sędziów SN z dnia 6 marca 1992 r. (III CZP/141/91) Sąd Najwyższy przyjął, że zastrzeżenie w regulaminie bankowym – stanowiącym o treści umowy zawieranej z bankiem o udzielenie kredytu bądź pożyczki albo o treści umowy o prowadzenie rachunku bankowego (oszczędnościowego bądź lokat terminowych) – uprawnienia do jednostronnej zmiany przez bank, w czasie trwania umowy, wysokości stopy oprocentowania bez wypowiedzenia umowy, wymaga dla swej skuteczności określenia konkretnych okoliczności, od jakich zmian ta jest uzależniona.

Reguła ta – w ocenie RPO – jest w różny sposób przez banki omijana. Na przykład obniżenie w marcu 1993 r. przez Prezesa NBP stopy oprocentowania kredytu refinansowego spowodowało w niektórych bankach, w szczególności w Powszechnej Kasie Oszczędności BP, nieproporcjonalne do tej decyzji obniżenie oprocentowania lokat terminowych na rachunkach bankowych, przy jednoczesnym przejściu z kwartalnej kapitalizacji odsetek na kapitalizację odsetek dopiero po upływie terminu umowy.

Tak np. przy obniżeniu stopy oprocentowania kredytu refinansowego o ok. 3%, Powszechna Kasa Oszczędności BP obniżyła stawkę oprocentowania lokat terminowych i zmieniła zasady kapitalizacji odsetek o: przy lokatach 36-miesięcznych z 40%, a po doliczeniu kapitalizacji za 4 kwartały – 46,41% – do 36% (stosując wyższe o 1–2 punkty oprocentowanie dopiero przy lokacie powyżej 20–50 mln zł), przy lokatach 24–miesięcznych z 39%, a po doliczeniu kapitalizacji za 4 kwartały – 45,06% – do 35% (stosując wyższe oprocentowanie przy lokacie powyżej 20–50 mln zł), przy lokatach 12–miesięcznych z 38% – do 34%. itd.

Postępowanie takie wywołało liczne skargi posiadaczy terminowych rachunków oszczędnościowych, w szczególności ludzi starszych wiekiem, którzy w systemie oszczędzania, zawierzając reklamowej ofercie banków, widzieli w terminowych rachunkach oszczędnościowych w miarę stabilne zabezpieczenie starości.

Jednakże Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały w przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnieniu (24 września 1993 r.). W uzasadnieniu tego postanowienia SN wska-

zał, iż normy regulaminów bankowych mają charakter indywidualny i konkretny, a nie ogólny i abstrakcyjny i z tej racji nie mogą podlegać wykładni Sądu Najwyższego. Nadto SN podkreślił, iż zgodnie z art. 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym ma on zapewniać prawidłowość oraz jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej oraz sprawować nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania, a więc ma prawo dokonywania wykładni przepisów, które budzą wątpliwości wyłącznie w praktyce sądowej w dziedzinach poddanych właściwości SN. „Przypisywanie Sądowi Najwyższemu kompetencji wyjaśniania przepisów budzących wątpliwości w praktyce gospodarczej, czy każdej innej (pozasądowej) byłoby równoznaczne z rozszerzeniem jego funkcji poza funkcje sądowe, a nawet z kreowaniem nowego organu uprawnionego do dokonywania wiążącej wykładni legalnej – do czego brak podstaw".

RPO nie podziela tego poglądu, lecz jest on dla Rzecznika wiążący. Rodzi on jednak ujemne skutki dla kontrahentów banków – jako strony słabszej w indywidualnych, ewentualnych procesach i nie zapewnia im spodziewanej ochrony prawnej.

Nadal napływają skargi i postulaty dotyczące **waloryzowania wkładów oszczędnościowych przechowywanych w bankach przez wiele lat, wobec utraty wartości tych wkładów na skutek inflacji i niewyrównania strat z tego tytułu uzyskanym oprocentowaniem**. Postulaty dotyczące ewentualnej waloryzacji wkładów oszczędnościowych Rzecznik zgłaszał w latach ubiegłych Ministrowi Finansów oraz Prezesowi PKO BP. Nie zostały one uwzględnione wobec braku środków na pokrycie kosztów takiej operacji.

Napływały także pojedyncze prośby o pomoc w odzyskaniu lokat zdeponowanych w bankach zagranicznych (niemieckich) w okresie przedwojennym. Niestety wynegocjowany przez Rząd termin realizacji omawianych wkładów już upłynął.

Napływają także skargi i wnioski dotyczące podjęcia działań w przedmiocie odzyskania wkładów oszczędnościowych zdeponowanych w instytucjach finansowych w okresie przedwojennym, m.in. wkładów fundowanych przez Prezydenta RP swoim "chrześniakom". Jak wiadomo termin dla likwidacji tych zobowiązań również upłynął wiele lat temu.

b. Realizacja gwarancji Skarbu Państwa wobec wkładów oszczędnościowych ulokowanych w bankach

Nowym przedmiotem skarg, który pojawił się w roku sprawozdawczym, były skargi dotyczące zawieszenia wypłat wkładów oszczędnościowych przez banki (przede wszystkim spółdzielcze), w stosunku do których została ogłoszona upadłość. Klienci tych banków wskazywali na długie oczekiwanie na odzyskanie ulokowanych środków (objętych gwarancją Skarbu Państwa), ponoszenie w związku z tym strat w prowadzonej działalności gospodarczej lub brak środków na utrzymanie i obowiązkowe płatności.

W tej materii wyłoniło się istotne zagadnienie zakresu gwarancji Skarbu Państwa wobec wkładów oszczędnościowych ulokowanych w bankach, o której stanowi art. 49 pkt 1 Prawa bankowego.

RPO uznał stosowaną praktykę za wadliwą. Zgodnie z praktyką (przyjętą za stanowiskiem prezentowanym przez Ministerstwo Finansów reprezentujące Skarb Państwa w zakresie zobowiązań, o których mowa w art. 49 pkt 1 wskazanej ustawy) osoby, którym bank nie wypłacił wkładów oszczędnościowych w okresie zawieszenia działalności banku (co staje się regułą przy zawieszeniu i upadłości), kierowane są na drogę postępowania upadłościowego. Syndycy masy upadłości wzywają posiadaczy rachunków oszczędnościowych do zgłaszania wierzytelności z tytułu posiadanych wkładów oszczędnościowych z zastrzeżeniem, że zgłaszane wierzytelności mogą obejmować należności z tytułu odsetek od wkładów jedynie do dnia ogłoszenia upadłości banku.

Ministerstwo Finansów uważa, że odpowiedzialność gwarancyjna Skarbu Państwa, przewidziana w art. 49 ust. 1 Prawa bankowego, występuje dopiero wówczas, gdy należności posiadaczy bankowych rachunków oszczędnościowych nie zostaną zaspokojone z masy upadłości, a więc po zakończeniu postępowania upadłościowego. Wówczas Skarb Państwa ma obowiązek wypłacić posiadaczom wkładów oszczędnościowych różnicę między ich należnością z tytułu zgromadzonych w banku wkładów, a kwotą wypłaconą z podziału masy upadłości, przy czym rozliczenie to będzie uwzględniać odsetki od kwot zdeponowanych w banku jedynie do dnia ogłoszenia upadłości banku.

Rzecznik nie podzielił poglądu Ministerstwa Finansów, dostrzegając racje w zgłaszanych w skargach obywateli zastrzeżeniach odnośnie stosowanego trybu i zasad postępowania, będących konsekwencją wskazanej interpretacji przepisów Prawa bankowego. Interpreta-

cja ta, przyjęta przez syndyków i sędziów komisarzy, jest – w ocenie RPO – niezgodna z intencją ustawodawcy ustanawiającego gwarancje państwowe dla określonego kręgu posiadaczy rachunków bankowych (tj. osób fizycznych, które ulokowały swe oszczędności w określonych bankach), ale przede wszystkim z literalnym brzmieniem art. 49 pkt 1 Prawa bankowego. **Zdaniem Rzecznika niezaspokojony przez bank wierzyciel (wierzytelność z tytułu wkładów oszczędnościowych) staje się wierzycielem Skarbu Państwa z mocy samej ustawy i może skutecznie domagać się od Skarbu Państwa wykonania zobowiązania określonego w zawartej z bankiem umowie rachunku oszczędnościowego.**

Waga przedstawionego problemu, rozmiar zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, a także rosnąca liczba upadających banków korzystających z gwarancji ustanowionych wskazanym przepisem – skłoniły Rzecznika (RPO/130769/93/VI) do przedstawienia Sądowi Najwyższemu pytania prawnego: czy w sytuacji, gdy w okresie zawieszenia działalności banku nie zostaną wypłacone wkłady oszczędnościowe, objęte gwarancją Skarbu Państwa i zostanie wszczęte wobec banku postępowanie upadłościowe – posiadaczowi rachunku oszczędnościowego przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa roszczenie o niezwłoczną wypłatę zgromadzonych przez niego wkładów wraz z ustalonymi w umowie rachunku oszczędnościowego odsetkami od tych wkładów do dnia ich wypłaty, czy też roszczenia o wypłatę takich oszczędności powinny być skierowane do ustanowionego przez sąd syndyka masy upadłości, który z masy upadłości zaspokaja te należności, a Skarb Państwa wypłaca ewentualną różnicę między pełną należnością, a kwotą uzyskaną przez posiadacza rachunku oszczędnościowego z masy upadłościowej?

RPO ma nadzieję, że w tej sprawie uzyska uchwałę Sądu Najwyższego.

c. Nierówność podmiotów w zakresie obowiązku posiadania rachunku bankowego

W 1993 r. RPO otrzymywał skargi podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w których kwestionowane było nałożenie na niektóre tylko grupy podatników (tj. osoby prowadzące księgi rachunkowe oraz spółki cywilne osób fizycznych) obowiązku posiadania rachunku bankowego i gromadzenia oraz wydatkowania środków pie-

nieżnych za pośrednictwem tego rachunku, w każdym przypadku gdy jednorazowa wartość realizowanych należności jest wyższa, niż równowartość 3000 ECU. Nierówność, jaką stwarza ten przepis, nie wymaga uzasadnienia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministerstwa Finansów, w sprawie wyjaśnienia celu wprowadzonych regulacji. Ministerstwo nie zajęło jeszcze stanowiska (RPO/128088/93/VI i RPO /133907/93/VI).

d. Skutki kradzieży książeczek czekowych

Istotny problem stanowią skutki kradzieży czeków i książeczek czekowych rachunków oszczędnościowo–rozliczeniowych (kont osobistych) i wybieranie przy pomocy skradzionych czeków środków z tych kont, powodujące powstanie poważnego niekiedy debetu na tych rachunkach.

Przy obowiązujących zasadach odpowiedzialności banku i posiadacza rachunku – właściciele rachunków są odpowiedzialni za powstały debet i muszą go spłacać; są także obciążani odsetkami karnymi od kwoty niedoboru.

RPO podejmował już w ubiegłym roku działania w kierunku zwiększenia zabezpieczenia interesów klientów banków, występując z odpowiednimi postulatami do Prezesa PKO BP. Wystąpił także do Komendanta Głównego Policji, wskazując na potrzebę przyspieszenia dochodzeń w sprawie kradzieży czeków i ich realizacji przez osoby nieupoważnione. Mimo to liczba skarg osób poszkodowanych nie zmniejsza się.

Skargi poszkodowanych właścicieli omawianych rachunków kierowano do właściwych placówek banków, m.in. w celu ewentualnego rozłożenia spłaty debetu na raty, dostosowania wysokości rat do sytuacji dochodowej lub umorzenia naliczonych odsetek karnych. Banki w szczególnych przypadkach uwzględniały prośby klientów, zwłaszcza jeżeli byli to emeryci czy renciści.

Wykrywalność sprawców kradzieży oraz osób nieuprawnionych realizujących skradzione czeki jest niewielka, poszkodowani w przeważającej większości nie mogą uzyskać wyrównania poniesionych strat i szkód od sprawców kradzieży.

e. Szczególne uprawnienia banków naruszające zasadę równości procesowej stron

Na podstawie postanowień ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe niektóre banki uzyskały szereg szczególnych uprawnień, nie posiadanych przez inne podmioty gospodarcze, w zakresie zabezpieczenia i egzekucji swoich wierzytelności. Stosownie do postanowień art. 53 ust. 1 ustawy moc prawną dokumentów urzędowych oraz podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych uzyskały księgi bankowe, wyciągi z tych ksiąg podpisane przez te banki i opatrzone ich pieczęcią, a także wszelkie w ten sam sposób wystawione oświadczenia, zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowania odbioru należności bądź stwierdzające udzielenie kredytu, jego wysokość i warunki spłaty.

Jeszcze dalej idące uprawnienie zostało sformułowane w pkt 2 tego artykułu. Zgodnie z jego treścią wyciągi z ksiąg bankowych oraz inne dokumenty związane z dokonywaniem czynności bankowych, stwierdzające zobowiązania na rzecz banków i zaopatrzone w oświadczenie, że oparte na nich roszczenia są wymagalne – uzyskały moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności.

Ponadto art. 52 ustawy wyposażył banki w prawo potrącania ze swego długu wierzytelności, której termin płatności jeszcze nie nadszedł, jeżeli jednostka będąca dłużnikiem została postawiona w stan likwidacji oraz we wszystkich tych przypadkach, gdy służy im prawo ściągnięcia swoich wierzytelności przed nadejściem terminu płatności.

Wszystkie te szczególne uprawnienia zostały pierwotnie zastrzeżone przez ustawodawcę dla banków określonych w art. 49 pkt 1 ustawy, tj. banków państwowych oraz tych banków, za których zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych, a także z tytułu gwarancji i poręczeń odpowiadał Skarb Państwa przed dniem wejścia w życie ustawy. Tak więc szczególne uprawnienia niektórych banków odpowiadały szczególnym gwarancjom, jakie banki te dawały swoim klientom z tytułu wkładów oszczędnościowych, a także gwarancji i poręczeń.

Ta swoistego rodzaju „równowaga" pomiędzy szczególnymi uprawnieniami a szczególnymi gwarancjami została przez ustawodawcę naruszona ustawą z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw. Ustawodawca dokonał zmiany ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Pra-

wo bankowe przyznając wskazane szczególne uprawnienia wszystkim bankom, a więc także tym, które same nie dają szczególnych gwarancji, o których stanowi art. 49 pkt 1 ustawy.

Przywrócony został stan z poprzedniej formacji ustrojowej i systemu nakazowo–rozdzielczego bez zwrócenia uwagi, że ratio legis takich rozwiązań wynikało z ówczesnego zakresu zadań i statusu prawnego działających w tamtym systemie ekonomicznym banków. Banki występowały wówczas w podwójnej roli: jako strona w stosunkach umownych z klientami oraz jako organ administracji finansowej i gospodarczej państwa, wyposażony przez ustawodawcę (prawo bankowe, prawo o systemie finansowym przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, prawo inwestycyjne i inne) w uprawnienia do podejmowania jednostronnych czynności o charakterze administracyjno–prawnym w stosunku do swoich klientów. W działalności banków przeważały w tym okresie czynności będące wyrazem praw i obowiązków banków jako organów administracji finansowej i gospodarczej PRL. Były to banki państwowe lub od państwa uzależnione, w tym nieliczne banki w formie spółek akcyjnych z przewagą kapitału państwowego, w których działalności przenikały się funkcje władcze państwa z jego interesem majątkowym.

Obowiązujące Prawo bankowe ustaliło faktyczny podział banków na trzy grupy. Są to banki uprzywilejowane państwowe (publiczne) o przewadze udziałów Skarbu Państwa i banki spółdzielcze oraz prywatne.

Takie ukształtowanie struktury organizacyjnej bankowości wskazujące w art. 58–79 na 3 odrębne formy banków, pozwala na stwierdzenie, iż szczególne uprawnienia, w tym uprawnienia do wydawania klauzuli wykonalności mogą przysługiwać wyłącznie grupie banków publicznych i uznanych za „publiczne" które korzystają, podobnie jak to ma miejsce bez mała na całym świecie, ze specjalnych uprawnień władczych.

Z tego też względu Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że nie jest dopuszczalna w państwie prawnym, ani też zgodna z rozwiązaniem prawa bankowego, uchwalona nowelizacja Prawa bankowego z 6 marca 1993 r. Takiego rozwiązania nie można uznać za prawidłowe, umożliwiono bowiem – wbrew przyjętej w prawie bankowym strukturze – uznanie powszechności tych szczególnych uprawnień, które powinny mieć charakter wyjątkowy.

Obdarzenie wszystkich banków w warunkach kreowania się rynku kapitałowego i powstawania nowych banków, w tym prywatnych

o nowym statusie prawnym – szczególnymi uprawnieniami dotychczas zastrzeżonymi tylko dla określonych banków, w których wkłady zagwarantowane były przez Skarb Państwa; uprawnieniami nie posiadanymi przez żaden inny podmiot obrotu cywilnego, nie tylko nie znalazło uzasadnienia prawnego, lecz – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – stanowi zagrożenie dla istniejącego porządku prawnego.

Prawo bankowe wyposażyło także wszelkie oświadczenia pochodzące od banków w moc prawną dokumentów urzędowych korzystających, zgodnie z postanowieniami art. 252 Kodeksu postępowania cywilnego, nie tylko z domniemania ich prawdziwości (autentyczności), ale także domniemania zgodności z prawdą oświadczenia pochodzącego od wystawcy tego dokumentu. Stosownie do postanowień art. 244 i następnych Kodeksu postępowania cywilnego rozróżnienie dokumentów urzędowych i prywatnych (stanowiących jedynie dowód na to, że zawarte w nim oświadczenie pochodzi od osoby, która dokument podpisała) opiera się na kryterium wystawcy. Artykuł 244 Kpc stanowi, iż dokumenty urzędowe są to dokumenty sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w zakresie ich działalności, a także organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze lub społeczne w zakresie poruczonych im przez ustawę spraw z dziedziny administracji państwowej.

Dołączenie wszystkich banków do tak określonego przez Kodeks postępowania cywilnego kręgu wystawców dokumentów urzędowych nie znajduje uzasadnienia. Możliwość korzystania przez wszystkie banki z domniemań zastrzeżonych dla dokumentów urzędowych skutkuje dalszymi domniemaniami związanymi z wpisem do ksiąg wieczystych i rejestrów publicznych, co expressis verbis wynika z treści art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż z brzmienia art. 52 i 53 Prawa bankowego nie wynika, aby banki mogły korzystać z przywilejów określonych w tych przepisach jedynie w związku z wykonywaniem czynności bankowych, o których mowa w art. 11 tego prawa. Zastrzeżenia takie zawierają jedynie postanowienia art. 53 ust. 2 w odniesieniu do określenia dokumentów bankowych posiadających moc tytułów wykonawczych.

Oznacza to, że banki mogą korzystać ze szczególnych uprawnień przyznanych im na podstawie art. 52 i 53 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe również prowadząc działalność, jaką uznały za dopuszczalną postanowienia art. 8 Prawa bankowego (realizowanie wspólnie

z innymi podmiotami przedsięwzięć gospodarczych, świadczenie usług konsultacyjno-doradczych, prowadzenie działalności gospodarczej nie przewidzianej w ustawie Prawo bankowe).

Wszystkie te argumenty spowodowały, że Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 16 sierpnia 1993 r. (RPO/120636/93/VI) zaskarżył art. 9 ustawy z dnia 6 marca 1993 r. do Trybunału Konstytucyjnego.

f. Nieprawidłowości występujące w procesie obrotu papierami wartościowymi

W związku z przekształceniami własnościowymi, emitowaniem przez Skarb Państwa obligacji oraz rozwojem rynku kapitałowego, pojawiły się w praktyce RPO minionego roku nowe grupy skarg i roszczeń.

Kierowane są żądania przywrócenia terminu wykupu 60% pożyczki państwowej wyemitowanej w grudniu 1989 r., której przedawnienie upłynęło 31 grudnia 1990 r. RPO trzykrotnie występował do Ministra Finansów o kolejne przedłużanie terminu wykupu tych obligacji i pomimo uwzględnienia wniosków nie wszyscy posiadacze tych papierów wartościowych zdołali je zrealizować. Od sierpnia 1993 r. wznowiony został - bezterminowo - wykup tych obligacji.

Odrębną sprawę stanowią wnioski dotyczące wznowienia obsługi przedwojennych państwowych lub gwarantowanych przez Państwo papierów wartościowych. Była o tym mowa w III części sprawozdania.

RPO otrzymuje też szereg zastrzeżeń co do wysokości i zasadności pobierania opłat przez biura maklerskie za prowadzenie rachunku papierów wartościowych. Wszystkie te skargi były przedmiotem szczegółowych wyjaśnień.

Szczególne zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudził przebieg sprzedaży akcji Sokołowskich Zakładów Mięsnych S.A. oraz Zakładów Przemysłu Odzieżowego „Vistula" S.A., który spotkał się z dezaprobatą ze strony obywateli (RPO/125584/93/VI).

Rzecznik uznał, iż ochrona praw obywateli wymaga podjęcia działań w przedmiocie usprawnienia systemu sprzedaży akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw oferowanych do publicznej sprzedaży. Sprawa ta była przedmiotem wystąpień RPO skierowanych w dniu 15 czerwca 1993 r. do Ministra Przekształceń Własnościowych oraz Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych. W wystąpieniach tych Rzecznik wskazał, iż gwarantowany zasadami publicznej oferty dostęp każdego obywatela do zakupu akcji prywatyzowanych

przedsiębiorstw państwowych stał się jedynie teoretyczny, a niedogodności w obsłudze klienta zainteresowanego nabyciem akcji są niekiedy bulwersujące. Częstokroć bowiem ujawniają się mechanizmy, których skutkiem jest dokonywanie zakupów akcji przez niektóre osoby w sposób nie tylko nie mający nic wspólnego z regułami uczciwego obrotu, ale przy zastosowaniu metod wręcz gangsterskich, polegających na zastraszaniu i przemocy wobec potencjalnych konkurentów.

Uznając, iż społecznej akceptacji wymaga nie tylko sam proces prywatyzacji, ale również procedury stosowane przy jej realizacji, RPO zwrócił się do Ministra Przekształceń Własnościowych oraz Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych z prośbą o informację, czy zostały wykorzystane wszystkie możliwości w zakresie zapewnienia prawidłowego wprowadzenia do obrotu akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw oraz o poinformowanie o zamiarach mających na celu faktyczne zapewnienie równych praw obywateli do zakupu akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw poprzez udoskonalenie systemu sprzedaży akcji w sposób eliminujący niepożądane zjawiska.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienia Minister Przekształceń Własnościowych oraz Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych poinformowali Rzecznika, iż podzielają jego zastrzeżenia co do przyjętej metody sprzedaży akcji Sokołowskich Zakładów Mięsnych S.A. i Zakładów Przemysłu Odzieżowego „Vistula". Podjęte zostały prace, przy współudziale giełdy papierów wartościowych, nad procedurą sprzedaży akcji poprzez wcześniejsze zapisy, a następnie dokonywany podział akcji.

Procedura taka została faktycznie zastosowana przy sprzedaży akcji Banku Śląskiego S.A. w Katowicach.

Przedmiotem kilkuset skarg (RPO/125654/93/VI) złożonych przez pracowników zatrudnionych w Zakładzie w Tychach Fabryki Samochodów Małolitrażowych S.A. w Bielsku Białej była kwestia praw do nabycia na zasadach preferencyjnych akcji prywatyzowanej spółki Skarbu Państwa.

Pracownicy ci, wobec zbliżającego się terminu podpisania umowy z koncernem FIAT, czując się zagrożeni ustaleniami przyszłej umowy, wystąpili w czerwcu 1993 r. do RPO skarżąc się, iż zostali pozbawieni prawa do nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa, w którym pracują, mimo iż prawo takie im przysługuje zgodnie z postanowieniami statutu spółki.

Wyjaśniając sprawę poruszoną w skargach Rzecznik zwrócił się dwukrotnie (22 czerwca 1993 r. oraz 6 sierpnia 1993 r.) do Ministra Przekształceń Własnościowych o udzielenie informacji oraz zajęcie stanowiska w sprawie. Wobec przedłużającego się oczekiwania na stanowisko Ministra Przekształceń Własnościowych RPO przedstawił sprawę Premierowi prosząc o zainteresowanie się przebiegiem prywatyzacji FSM S.A. w Bielsku Białej. Na skierowane do Premiera pismo z dnia 21 września 1993 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

W dniu 23 września 1993 r. Minister Przekształceń Własnościowych poinformował RPO, iż nie widzi możliwości udostępnienia akcji prywatyzowanej spółki, wobec „wysoce ujemnej wartości akcji" i zadłużenia spółki. Ponadto Minister wskazał, iż Skarb Państwa przyznał FSM S.A. (ostatecznie wniesionej w formie aportu do utworzonej z kontrahentem zagranicznym spółki FIAT AUTO POLAND) znaczną korzyść ekonomiczną w postaci częściowego oddłużenia spółki. W tej sytuacji, zdaniem Ministra Przekształceń Własnościowych, dalsze świadczenie na rzecz pracowników spółki mogłoby być uznane jako działanie z pokrzywdzeniem innych pracowników, w tym pracowników sfery budżetowej.

Rzecznik argumentację tę z punktu widzenia ochrony praw pracowników w zakresie nabywania akcji prywatyzowanego zakładu pracy uznał za nieprzekonywającą i o zaistniałej sytuacji poinformował ponownie w dniu 15 grudnia 1993 r. Prezesa Rady Ministrów. W wystąpieniu tym RPO zwrócił się do Premiera o zlecenie zbadania sprawy i ewentualne spowodowanie podjęcia działań zmierzających do stworzenia warunków umożliwiających pracownikom spółki zrealizowanie ustawowo zagwarantowanych praw uczestniczenia w prywatyzacji ich zakładu pracy.

Wskazać należy, że prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych była przedmiotem licznych krytycznych uwag i listów indywidualnych obywateli jak i związków zawodowych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zajmuje jednakże stanowiska co do przyjętych metod przekształcenia gospodarki.

19. Naruszenie praw obywateli poprzez wadliwe regulacje w „prawie daninowym" (podatki, opłaty, cła) i nieprawidłowe praktyki administracyjne

Niektóre regulacje praw i obowiązków obywateli w zakresie „prawa daninowego" wskazane zostały w III części sprawozdania jako przykłady błędów w tworzeniu prawa, prowadzących do istotnych naruszeń zasady zaufania obywatela do państwa.

Polskie prawo daninowe regularnie łamie podstawowe zasady tworzenia prawa, a mianowicie:

- nie liczy się z prawami nabytymi,
- nie liczy się z interesami obywateli znajdującymi się w toku,
- nie stosuje w sposób prawidłowy lub w ogóle nie stosuje norm przejściowych oraz „vacatio legis",
- z reguły zamieszcza postanowienia o zadziałaniu prawa wstecz naruszając zasadę „lex retro non agit".

Nawet rozumiejąc trudności budżetowe oraz wszelkie inne uwarunkowania – uchwalonemu prawu daninowemu można postawić zarzut fiskalizmu, nierównomierności a więc i niesprawiedliwości obciążeń, braku rozwiązań prorodzinnych, a także nieliczenia się z interesami płatnika. W nakładaniu obciążeń powinna obowiązywać zasada dostosowania podatków do zamożności, czemu nie dają wyrazu np. postanowienia o podatku dochodowym ludności. Nie jest honorowana zasada, że jeśli podatek plus koszty utrzymania wynosi więcej niż dochód i prowadzi do ograniczenia kosztów utrzymania – to podatek od dochodów staje się „podatkiem majątkowym" prowadzącym do zubożenia zobowiązanego podatnika.

Takie rozwiązania prowadzą do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa z wszystkimi konsekwencjami społecznymi, jakie zerwanie więzi zaufania ze sobą niesie.

A. Podatki

Z napływających skarg i wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wyłania się opinia społeczna o stanowieniu nieprorodzinnego prawa daninowego.

Także system stosowanych ulg podatkowych był w skargach i listach bardzo często i ostro krytykowany.

Dominowały skargi dotyczące zarówno samego systemu jak i wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych, w których zainteresowani kwestionowali liczne zasady nie znajdujące akceptacji społecznej już od początku wprowadzenia tego podatku, zmiany niektórych rozwiązań wprowadzonych w 1993 r., a także skargi na postępowanie podatkowe (m.in. opóźniony zwrot powstałych nadpłat na skutek odliczenia przysługujących ulg dopiero w rozliczeniu rocznym).

Skargi dotyczyły także, podobnie jak w poprzednich latach, skali podatku od spadków i darowizn oraz podatków i opłat lokalnych (przede wszystkim wymiaru podatku od nieruchomości). Problemy te zostały omówione w III części sprawozdania jako przykłady opóźnień niezbędnych nowelizacji prawa (cz. III. pkt 1. D.) i tu nie będą już powtarzane.

W drugiej połowie 1993 r. zaczęły napływać skargi dotyczące niektórych rozwiązań podatku od towarów i usług, obowiązującego od 5 lipca 1993 r.

a. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W skargach dotyczących tego podatku kwestionowano przede wszystkim poziom obciążenia podatkowego ustalonego na 1993 r. na skutek zamrożenia skali podatkowej (progów) na poziomie ustalonym dla 1992 r., a więc nieuwzględnienie stopnia inflacji, co praktycznie oznaczało wzrost obciążenia nominalnego w porównaniu do poziomu z 1992 r.

W związku z ograniczaniem tempa wzrostu dochodów ludności z zatrudnienia oraz wzrostem wszystkich w zasadzie świadczeń ponoszonych przez ludność i wzrostem kosztów utrzymania – **poziom obciążenia był oceniony jako bardzo wysoki.** „Zamrożenie" progów podatkowych było krytykowane także z punktu widzenia złamania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa. RPO sprawę tę wniósł do Trybunału Konstytucyjnego.

Z rozwiązań szczegółowych – poza już wspomnianym zamrożeniem skali podatkowej, zasadnicze zastrzeżenia nasuwały:

- kumulowanie do opodatkowania dochodów dzieci (na przykładzie dochodów z rent),
- niedostateczne uwzględnienie przy opodatkowaniu sytuacji osób niepełnosprawnych,
- nierówne traktowanie pod względem opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci w porównaniu do sytuacji podatkowej współmałżonków,

- ograniczony zasięg stosowania ulg z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe,
- odliczenia kosztów uzyskania przychodów z zatrudnienia według zryczałtowanej normy, bez uwzględnienia faktycznie ponoszonych wydatków na dojazdy do pracy,
- zwracanie nadpłat za 1992 r. dopiero w połowie roku następnego po upływie roku podatkowego, bez oprocentowania, co powodowało utratę wartości nadpłat podatku.

Sprawy te były sygnalizowane Ministerstwu Finansów, przy czym niektóre z nich znalazły pozytywne rozwiązanie (na przykład zwolnienie z opodatkowania kuratorów społecznych, złagodzenie opodatkowania członków rodzin pracowników delegowanych do pracy za granicę). Główne z kwestionowanych rozwiązań nie zostały jednak przez Ministra Finansów zmienione.

Postulaty RPO co do potrzeby zmian w tym podatku zostały przedstawione w kompleksowym wystąpieniu z dnia 17 listopada 1993 r., skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów, który nie ustosunkował się jeszcze do nich (RPO/121276/93/VI).

RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w sprawie orzeczenia niezgodności rozwiązań podatkowych w omawianym podatku z Konstytucją RP. Wnioski dotyczyły: zamrożenia progów podatkowych na 1993 r., nierówności w opodatkowaniu osób samotnie wychowujących dzieci w porównaniu do opodatkowania współmałżonków oraz wycofania – z mocą wsteczną – niektórych preferencji związanych z obrotem papierami wartościowymi.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył w dniu 14 grudnia 1993 r. wniosek w sprawie zmiany preferencji podatkowych w obrocie papierami wartościowymi, orzekając niezgodność z Konstytucją w okresie od 1 stycznia 1993 r. do czasu opublikowania ustawy o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania.

Szczególnie istotne są dwa problemy, o których rozstrzygnięcie RPO poprosił Trybunał Konstytucyjny.

Nierówność w opodatkowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci (RPO/121473/93/VI).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 6 – w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1993 r. – przewiduje preferencyjne rozwiązanie w zakresie opodatkowania małżonków i niektórych osób samotnie wychowujących dzieci, przy czym możliwość skorzystania z tego rozwiązania przez samotnych rodziców została uzależniona od wysokości dochodu przypa-

dającego na jedną osobę w rodzinie w taki sposób, że nie będą mogły z niej skorzystać te rodziny niepełne, w których dochód przekroczy kwotę 2,5 mln zł miesięcznie.

Dostrzegając nierówność w opodatkowaniu rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych (w tym również bezdzietnych małżonków) RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 16 lipca 1993 r. o stwierdzenie naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz opieki i ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny przez odmienne ukształtowanie systemu opodatkowania, który w przypadku małżonków pozwala na uwzględnienie w sposób pośredni sytuacji dochodowej rodziny, zaś w przypadku rodzin niepełnych jedynie na poprawę sytuacji materialnej rodzin o najniższych dochodach. We wniosku Rzecznik m.in. stwierdził, że obowiązujący od dnia 1 stycznia 1992 r. system opodatkowania dochodów ludności nie zawiera instrumentów wpływających na kształtowanie opodatkowania z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej podatnika, to jest liczby osób znajdujących się na jego utrzymaniu. Dlatego można zarzucić założeniom obowiązującego systemu opodatkowania dochodów ludności brak wyraźnych prorodzinnych rozwiązań podatkowych. Dopuszczona możliwość żądania przez małżonków i przez osoby samotnie wychowujące dzieci (oczywiście te, które z przywileju tego mogą skorzystać) opodatkowania według preferencyjnych zasad, stanowi jedyną „ulgę rodzinną".

Rzecznik podkreślił, że jedyną cechą wyróżniającą (a nie odróżniającą) rodziny niepełne jest to, że jedna osoba musi sprostać obowiązkom związanym z wychowaniem dzieci, zaś Konstytucja RP stanowiąc, że małżeństwo, macierzyństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, nie wyłącza spod tej opieki i ochrony rodzin niepełnych.

Do chwili obecnej Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył wniosku RPO.

Skutki „zamrożenia" (niezwaloryzowania) progów podatkowych (RPO/121276/93/VI).

W art. 27 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w jego brzmieniu obowiązującym w roku 1992, wprowadzona została zasada, że skala podatkowa, według której pobiera się podatek, ulega waloryzacji – poczynając od roku podatkowego 1993 – przy zastosowaniu określonego w ustawie wskaźnika.

Minister Finansów został ustawowo zobowiązany (art. 27 ust. 3) do ustalania skali podatku dochodowego na każdy rok podatkowy. Ustawą z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących

zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw, na wniosek rządowy opracowany przez Ministra Finansów, Sejm RP zmienił tę zasadę stanowiąc, że podatek na 1993 r. ustala się według skali podatkowej obowiązującej za 1992 r., a więc bez uwzględnienia inflacyjnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy, tj. 1992 r., w stosunku do tego samego okresu roku ubiegłego, tj. 1991 r.

Zmiana ta weszła w życie z dniem ogłoszenia ustawy (16 kwietnia 1993 r.) z mocą wsteczną od 1 stycznia 1993 r.

RPO w dniu 19 sierpnia 1993 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o orzeczenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw w części dotyczącej „zamrożenia" na 1993 r. skali podatkowej obowiązującej w 1992 r. oraz wprowadzenia tych zmian z mocą wsteczną. Rzecznik zarzucił w szczególności:

- naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, poprzez doraźną zmianę ustalonych reguł opodatkowania ludności,
- naruszenie interesów obywateli poprzez nagłe, niczym nie rekompensowane zwiększenie obciążeń podatkowych, w dodatku z mocą wsteczną, gdy podatnicy w oparciu o znane reguły podatkowe rozporządzili już swoimi interesami stosownie do tych reguł,
- poderwanie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez Sejm RP porządku prawnego, mającego gwarantować bezpieczeństwo prawne obywateli, pewność prawną i ochronę podstawowych praw i wolności jednostki.

We wniosku Rzecznik podkreślił, że następstwem „zamrożenia" progów podatkowych było utrzymanie w roku 1993 na poziomie obowiązującym w roku 1992:

- obliczanej według pierwszego szczebla skali podatkowej kwoty, o którą zmniejsza się podatek (864.000 zł) lub zaliczkę (72.000 zł),
- kwoty kosztów uzyskania przychodu z tytułu stosunku służbowego, stosunku pracy, spółdzielczego stosunku pracy oraz pracy nakładczej, bowiem kwotę tę określa się miesięcznie w wysokości 0,25% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału skali,
- kwoty ochronnej dla podatników, którzy osiągają wyłącznie przychody z tytułu emerytur i rent nie podlegających podwyższeniu z dniem 1 stycznia 1992 r. w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego, określonej w art. 27 ust. 2 wysokości 12 mln zł w stosunku rocznym.

– kwoty wypłacanej z tytułów określonych w art. 41 ust. 1 pkt 1 od której, jeżeli nie przekracza 200.000 zł, płatnicy pobierają zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 20% wypłaconej należności bez pomniejszania o koszty uzyskania przychodów.

Do chwili obecnej Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył wniosku Rzecznika w omawianej materii.

b. Podatek od towarów i usług

Jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, RPO podjął działania mające na celu **zapewnienie szczególnej ochrony podatkowej zakładom pracy chronionej**, występując z postulatem ustalenia dla tych zakładów stawki podatku „0", która uprawnia do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony w poprzednich fazach obrotu. Minister Finansów uwzględnił wniosek RPO i zarządzeniem ogłoszonym w dniu 30 czerwca 1993 r. ustalił zaniechanie poboru podatku od omawianych zakładów, uprawniające je do zwrotu podatku uprzednio naliczonego.

Po wejściu w życie omawianego podatku zaczęły napływać do RPO skargi dotyczące **trudności w ustaleniu przedmiotu opodatkowania tym podatkiem oraz zakresu zwolnień podatkowych**. Trudności w tym zakresie powstawały na skutek oparcia konstrukcji przedmiotu opodatkowania na klasyfikacjach Głównego Urzędu Statystycznego obowiązujących dla potrzeb statystyki i ewidencji. Trudności te oraz zastrzeżenia legislacyjne RPO przedstawił Ministrowi Finansów w piśmie z 7 października 1993 r. W wystąpieniu tym RPO wskazał na nietrafne rozwiązanie legislacyjne, opierające wymiar podatku na ocenach klasyfikacji GUS (wydawanych przy tym przez OBR GUS „za stosowną opłatą").

Z uwagi na to, że w udzielonej odpowiedzi brak było stanowiska Ministra co do rozwiązania nieprawidłowości, Rzecznik ponownie przedstawił te problemy w wystąpieniu z grudnia 1993 r. Wiceprezesowi Rady Ministrów – Ministrowi Finansów ujmując szerzej zastrzeżenia co do niektórych konstrukcji tego podatku.

c. Podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń

W czerwcu 1993 r. RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o orzeczenie zgodności z Konstytucją włączenia do podstawy naliczania podatku od wzrostu wynagrodzeń – salda kredytów udzie-

lonych z zakładowego funduszu mieszkaniowego, na podstawie ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 września 1992 r. – z mocą od 1 stycznia 1992 r. (RPO/114462/93/VI z 8 czerwca 1993 r.). Wniosek ten Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył 7 grudnia 1993 r. orzekając niezgodność ustawy z Konstytucją w okresie od 1 stycznia 1992 r. do dnia ogłoszenia ustawy z uwagi na nadanie wstecznej mocy przepisom nakładającym obowiązek świadczenia podatkowego. Trybunał uznał natomiast za zgodne z Konstytucją włączenie do podstawy opodatkowania salda pożyczek udzielanych z zakładowego funduszu mieszkaniowego.

Dodać można, że w styczniu 1992 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył poprzedni wniosek RPO o orzeczenie niezgodności z ustawą o omawianym podatku włączenia do podstawy opodatkowania podatkiem od wzrostu wynagrodzeń pożyczek udzielanych z zakładowego funduszu mieszkaniowego, dokonanego zarządzeniem Ministra Finansów. Trybunał orzekł wówczas przekroczenie przez Ministra Finansów upoważnienia ustawowego.

d. Skargi na działalność organów podatkowych

W związku z otrzymywanymi skargami dotyczącymi działalności organów podatkowych RPO zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli działalności niektórych urzędów oraz izby skarbowej w zakresie nadzoru nad pracą urzędów skarbowych, wskazując konkretne sprawy podnoszone przez podatników.

Kontrola taka została przeprowadzona przez Generalny Inspektorat Kontroli Skarbowej.

W wyniku kontroli stwierdzono popełnianie błędów formalno–prawnych oraz niedostateczne udokumentowanie rozstrzygnięć. W związku z ustaleniami kontroli wydane zostały przez Ministerstwo Finansów stosowne zalecenia izbie skarbowej co do wzmocnienia nadzoru nad pracą urzędów skarbowych.

Wiele skarg na działalność organów podatkowych Rzecznik Praw Obywatelskich badał indywidualnie.

Przykładem charakterystycznym jest tu sprawa RPO/117223/93/VI. Do Rzecznika zwrócił się Tadeusz P., uznany winnym przestępstwa skarbowego z art. 103 uks, polegającego na tym, że z tytułu wykonywanej w roku 1991 działalności gospodarczej w zakresie handlu obwoźnego artykułami spożywczymi nie udokumentował zapisów dotyczących zakupu towarów dokonanych w podatkowej księdze przycho-

dów i rozchodów. Orzeczeniem karnym Urzędu Skarbowego w K. skarżący został skazany za ten czyn na karę grzywny w kwocie 1 mln zł. W uzasadnieniu orzeczenia urząd stwierdził, że zapisy w księdze dotyczące zakupu chrupek, udokumentowane przez skarżącego dowodami wewnętrznymi, powinny być – z mocy § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów – udokumentowane rachunkami. Orzeczeniem karnym odwoławczym Izba Skarbowa w R. utrzymała w mocy orzeczenie I instancji.

W skardze do Rzecznika Tadeusz P. kwestionował prawidłowość interpretacji § 11 ust. 3 wskazanego rozporządzenia i zarzucał bezpodstawność skazania. Rzecznik podzielił zarzuty skarżącego. W wystąpieniu skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów poddał szczegółowej analizie zapis § 11 rozporządzenia. Na jej podstawie wywodził, że interpretacja tego przepisu – dla której istotne znaczenie miało posłużenie się terminem nie znanym rozporządzeniu – dokonana przez organy podatkowe, nie była prawidłowa bowiem z jego treści wynika, iż rozporządzenie przewidywało wyjątek od zasady dokumentowania rachunkami zapisów w księdze dotyczących wydatków związanych z zakupem towarów i usług, w tym towarów handlowych, polegający na dopuszczeniu możliwości dokumentowania tych zapisów dowodami wewnętrznymi, pod warunkiem że suma tych wydatków, dokonanych w roku podatkowym, nie przekroczyła 3% obrotu rocznego pomniejszonego o podatek obrotowy. Odwołując się do zapisów w księdze podatkowej, z których wynikało, że wartość zakupów towarów handlowych, udokumentowanych przez skarżącego dowodami wewnętrznymi, nie przekroczyła 3% obrotu, Rzecznik wskazywał za bezzasadność zarzutu postawionego skarżącemu. Niezależnie od powyższego Rzecznik zarzucił naruszenie przez organy orzekające obu instancji zasady domniemania niewinności wyrażonej w art. 3 § 2 Kpk w związku z art. 126 § 1 uks, na skutek braku jakichkolwiek ustaleń mogących stanowić podstawę osądu o umyślnym działaniu skarżącego. Ministerstwo Finansów podzieliło stanowisko Rzecznika i orzeczeniem wydanym w trybie nadzoru uniewinniło Tadeusza P. od zarzutu popełnienia przestępstwa skarbowego z art. 103 uks.

B. Cła

a. Naruszanie zasady równości stron w postępowaniu celnym oraz szczególne restrykcje stosowane przez organy celne

Skargi zarówno osób fizycznych jak i prawnych na postępowanie celne dotyczyły przede wszystkim:

- **nieogłaszania przez organ celny niektórych instrukcyjnych przepisów celnych, stosowanych przez organy celne**, lecz publikowanie ich w organie nie mogącym być uznanym za organ promulgacyjny tj. w Biuletynie Urzędowym GUC opatrzonym klauzulą „do użytku służbowego", mimo iż przepisem powszechnie obowiązującym uzyskującym moc wiążącą jest tylko przepis prawidłowo ogłoszony. Prawo nieogłoszone nie może wiązać jego adresatów;
- **zamieszczania istotnych dla stron postępowania celnego regulacji poza zarządzeniami Prezesa GUC**, w różnego rodzaju okólnikach czy instrukcjach (stosowanie prawa powielaczowego);
- **wydawania przepisów i formularzy o niejasnej treści** (np. tylko w 1992 r. Zespół ds. Wdrażania Głównego Urzędu Ceł wydał ok. 10 „wykładni do wyjaśnień" dla urzędników celnych w przedmiocie posługiwania się dokumentem zgłoszenia celnego „SAD");
- **wprowadzania zmian w przepisach celnych, w szczególności w taryfach celnych, bez uwzględniania interesów obywateli znajdujących się „w toku", bez stosowania „vacatio legis"** i bez dostatecznej dbałości o inne interesy stron;
- niezgodnego z zasadami postępowania administracyjnego **wznawiania postępowania celnego pomimo zakończenia postępowania prawomocną decyzją celną**, dla „wyrównania" błędów pracowników celnych w dokonanym wymiarze cła, co naraża importerów na znaczne straty;
- **restrykcyjnego stosowania zabezpieczenia na towarze celnym należności celnych, bez względu na prawa osób trzecich** (art. 76 ust. 2 ustawy – Prawo celne), nawet w przypadku gdy towar został nabyty przez osobę trzecią działającą w dobrej wierze, a importer odpowiedzialny za nieuiszczenie cła jest bądź znany bądź możliwy do ustalenia;
- **powszechnego nakładania opłat manipulacyjnych – dodatkowych** (art. 70 ustawy – Prawo celne), których stawki zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Zważyć przy tym należy, że **w obowiązującym Prawie celnym od daty jego uchwalenia, tj. od 28 grudnia 1989 r. już czterokrotnie dokonywano nowelizacji, które nadal nie prowadzą do stworzenia jednolitego systemu prawnego w dziedzinie prawa celnego** (np. nowelizacje nie zapewniły kodyfikacji przepisów celnych w odniesieniu do niektórych uprawnień Kościoła Katolickiego czy Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, nie zapewniły też ujednolicenia pojęć nie wymagających „wykładni" w drodze prawa powielaczowego). Przykładowo: tylko w latach 1990–1991 wydanych zostało 90 aktów wykonawczych do Prawa celnego, w dalszych latach ilość tych aktów niewiele maleje, a ich stabilność jest znikoma.

Mimo licznych zmian nadal nie został wykonany obowiązek ustawowy (art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o zmianie ustawy – Prawo celne), ogłoszenia jednolitego tekstu tej ustawy, co utrudnia osobom zainteresowanym postępowanie zgodne z prawem.

Problemy te Rzecznik przedstawił w wystąpieniu z dnia 22 lutego 1993 r. Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (RPO /94542/92/VI).

W odpowiedzi z dnia 12 lipca 1993 r. Minister podzielił opinię Rzecznika odnoszącą się do występowania pewnych nieprawidłowości w działalności organów celnych, jednakże zauważył, że materia prawa celnego jest szczególnie trudna i skomplikowana. Naciski na tę regulację wywierają wszelkie możliwe środowiska zarówno administracji centralnej, np. resortu rolnictwa, jak i różnych kręgów gospodarczych. Regulacje te zależą od aktualnej sytuacji na rynku krajowym i bardzo często wymagają działań doraźnych oraz wydawania przepisów, które z uwagi na czas ich tworzenia mogą nie w pełni odpowiadać oczekiwaniom odbiorców.

Ponadto Minister poinformował, że trwają prace nad reformą prawa celnego w kierunku dostosowania jego przepisów do nowych rozwiązań, zgodnych ze zmianami w systemie zarządzania oraz przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, a w szczególności naszym stowarzyszeniem z EWG. Jednocześnie zaznaczył, że skierował do Prezesa Głównego Urzędu Ceł pismo zalecające dokonanie szczegółowej analizy przedstawionych przez Rzecznika uchybień i ich wyeliminowanie w możliwie krótkim terminie. Bardziej konkretnych działań w tej materii ze strony resortu i GUC nie zanotowano.

b. Nadużywanie przez organy celne uprawnień wynikających z art. 72 ust. 2 ustawy – Prawo celne

Problem dotyczy pojazdów importowanych, nabytych w dobrej wierze przez kolejnego posiadacza, posiadających autentyczną polską rejestrację, a mimo to – na zlecenie organów celnych – zatrzymywanych przez policję w związku z nieuregulowaniem należności celnych przez osobę, która pojazd sprowadziła do Polski, a następnie go sprzedała.

W tej sprawie Rzecznik wystąpił w dniu 12 października 1993 r. (RPO/132690/93/VI) do Prezesa GUC wskazując, że problem dotyczy pojazdów posiadających polską rejestrację, a więc zaopatrzonych w autentyczne dokumenty i numery rejestracyjne wydane przez upoważniony organ administracji państwowej, a także pojazdów zakupionych w jednostkach gospodarczych trudniących się obrotem samochodami, w tym w składach celnych, które to sprzedając pojazd bądź złożyły oświadczenie, że w cenie uwzględnia się cło i podatek, bądź też sprzedając pojazd w rachunkach (fakturach) nie informowały, że cena nie obejmuje należności celnych i podatku. Zabezpieczanie przez urzędy celne należności celnych i podatku przez zajęcie takiego samochodu wywołuje najwięcej zastrzeżeń, gdyż podważa zaufanie do organów państwowych rejestrujących samochody oraz do podmiotów gospodarczych działających w obrocie samochodami.

Z ustaleń dokonanych przez RPO wynika, że polskie dowody rejestracyjne były wydawane także – mimo odmiennego postanowienia prawa – przy niezłożeniu organom rejestrującym dowodu odprawy celnej przywozowej, a więc dowodu opłacenia cła i podatku od obrotu. Najbardziej poszkodowani są kolejni nabywcy w dobrej wierze samochodów posiadających autentyczną rejestrację polską, gdyż na podstawie decyzji urzędu celnego pojazdy takie są im zabierane dla zabezpieczenia należności celnych i podatkowych żądanych od ostatniego nabywcy.

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczenia pojazdów osoba składająca wniosek o zarejestrowanie pojazdów samochodowych sprowadzonych z zagranicy obowiązana była przedstawić dowód własności poświadczony przez urząd celny, a więc dowód odprawy celnej ostatecznej. Z obecnie obowiązującego przepisu § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczania pojazdów wynika również, iż w przypadku zgłoszenia do zarejestrowania

pojazdu samochodowego sprowadzanego z zagranicy jego właściciel jest obowiązany przedstawić oryginał dowodu odprawy celnej tego pojazdu oraz oddać zagraniczne tablice rejestracyjne i dowód rejestracyjny. Ponieważ w myśl ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne odprawa celna jest decyzją organu celnego zawierającą nie tylko rozstrzygnięcie o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym, ale także o wymiarze należności celnych – przyjąć należy, że w świetle tak uprzednio jak i obecnie obowiązujących przepisów warunkiem rejestracji w kraju pojazdów samochodowych sprowadzanych z zagranicy jest złożenie dowodu zapłaty cła i podatku należnego od obrotu towarami. Skoro zatem skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich świadczą o przypadkach rejestracji sprowadzanych z zagranicy samochodów mimo nieprzedstawienia dowodu odprawy celnej, a więc dowodu opłacenia cła oraz podatku obrotowego (obecnie VAT), to tym samym kolejny nabywca pojazdu nie może mieć pewności, iż pojazd – już po jego nabyciu – nie zostanie zajęty przez właściwy urząd celny na pokrycie nieuiszczonych należności, szczególnie gdy sprawdzenie w ewidencji celnej nie jest możliwe.

Ze skarg skierowanych do Rzecznika wynika również, że w jednostkach gospodarczych trudniących się obrotem używanymi samochodami sprzedawane są pojazdy, które nie zostały poddane odprawie celnej, oraz pojazdy sprowadzone z zagranicy, od których nie zapłacono cła i należnego podatku od obrotu. Zdarzają się również przypadki potwierdzania przez dealer`ów w wystawianych rachunkach dokonania odprawy celnej i opłacenia podatku, gdy następnie urząd celny stwierdza, że czynność taka nie była dokonana. Jednak i te pojazdy są zabezpieczane przez urzędy celne (niejednokrotnie mimo uzyskanej rejestracji) i zabierane nabywcom z uwagi na niedokonanie odprawy celnej oraz niezapłacenie cła. Urzędy celne nie uważają natomiast za celowe dochodzenie należności od sprzedawców, którzy cła i podatku nie uiścili, zajmując, z mocy art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, pojazdy u nabywców dla zabezpieczenia nieuiszczonych należności.

W świetle powołanego wyżej przepisu zajęcie takiego pojazdu może być dokonane bez względu na prawa osób trzecich z pierwszeństwem przed wszystkimi obciążeniami lub przywilejami. Na tej podstawie, pomimo nabycia samochodu posiadającego autentyczną rejestrację krajową, bądź nabycia takiego samochodu w jednostce uprawnionej do obrotu samochodami, urzędy celne żądają od posiadacza – nabywcy w dobrej wierze – wielomilionowego cła i podatku z odsetkami za

opóźnienie. Wobec niezapłacenia żądanych przez urząd celny kwot, taki pojazd samochodowy podlega sprzedaży w trybie postępowania egzekucyjnego dla zaspokojenia należności Skarbu Państwa, a więc: cła, podatków, odsetek i kosztów składowania.

W ocenie RPO zatrzymywanie przez urzędy celne pojazdów samochodowych nabytych z autentyczną rejestracją krajową, jak również nabytych u oficjalnie działających dealer`ów, nie powinno mieć miejsca. Nie można bowiem pomijać, że dowody rejestracyjne krajowe, dopuszczające pojazd do ruchu świadczą – w świetle powołanych zasad rejestracji pojazdów – o dokonaniu odprawy celnej, a tym samym świadczą, że pojazd nie jest obciążony niezapłaconym cłem i podatkiem od obrotu. W szczególności nabycie pojazdu u sprzedawcy uprawnionego do obrotu samochodami pozwala, w świetle obowiązującego prawa, na powzięcie pewności, że nie posiada on wad prawnych, a tym samym nie będzie przedmiotem zabezpieczenia należności celnych.

W ocenie osób zainteresowanych korzystanie przez urzędy celne z przysługujących im uprawnień w stosunku do ostatniego posiadacza samochodu, który nabył go w dobrej wierze, jest krzywdzącą „łatwizną procesową", pomijającą zasady społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Skoro bowiem bez trudności można ustalić osobę, która otrzymała pierwszą, autentyczną rejestrację krajową samochodu wprowadzanego do obrotu bez uprzedniej zapłaty należności celnych lub bez trudności można ustalić jednostkę gospodarczą, która sprzedała samochód bez dopełnienia zapłaty cła i podatku, to zabezpieczanie należności celnych przez zatrzymanie samochodu u ostatniego jego nabywcy w dobrej wierze świadczy o czynieniu przez urzędy celne z przysługującego im prawa użytku sprzecznego ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa (art. 5 Kc), wprawdzie zapewniającego lepszą ściągalność należności Skarbu Państwa, ale od osoby, która nie była zobowiązana do zapłaty tej należności.

c. Opłaty manipulacyjne dodatkowe, nakładane przez organy celne

RPO przedstawił swe zastrzeżenia w tej sprawie w dniu 19 sierpnia 1993 r. Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (RPO /119212/93/VI i RPO/122866/93/VI), a wobec niepodjęcia przez Ministra działań mających na celu zmianę kwestionowanego rozpo-

rządzenia Rzecznik w dniu 5 listopada 1993 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat, określający stawki opłaty celnej manipulacyjnej jest regulacją przekraczającą upoważnienie ustawowe zawarte w art. 70 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne.

Zgodnie z art. 70 ust. 2 Prawa celnego organy celne pobierają m.in. opłatę manipulacyjną dodatkową – za niewykonanie w terminie obowiązków celnych, o których mowa w art. 42 oraz 52 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo celne (tj. niedostarczenie towaru celnego do urzędu celnego według wskazania w dokumencie przekazowym oraz za niedokonanie zgłoszenia celnego w przewidzianym ustawą czasie). Z treści postanowień wskazanego artykułu wynika, że ustawodawca postanowił za niedostarczenie towaru celnego do urzędu celnego – według wskazania w dokumencie przekazowym oraz za niedokonanie zgłoszenia celnego w przewidzianym ustawą czasie – pobierać opłaty celne dodatkowe.

Opłaty nie są karami za przestępstwa i wykroczenia w zakresie ceł i obrotu towarowego z zagranicą. Kary takie określone zostały w rozdziale 3 ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r. Prawo daninowe określa (wprawdzie nie zawsze jednolicie) pojęcie opłaty jako świadczenia pobieranego w związku z określoną działalnością organów państwowych. Opłata jest – podobnie jak podatek – świadczeniem przymusowym, bezzwrotnym i ogólnym, a pewne jej cechy odpłatności związane z działalnością organów państwowych wskazują na związki opłat z cenami. Istnieje ścisły związek opłaty z określoną czynnością organu państwowego (czy samorządowego) na rzecz podmiotu obciążonego opłatą. W każdym razie **opłata nie może spełniać funkcji ani też nosić znamion kary pieniężnej (grzywny) bez względu na to, za co jest pobierana**. Do danin nie zalicza się bowiem kar pieniężnych i grzywien, będących wprawdzie również świadczeniami przymusowymi i bezzwrotnymi, ale nakładanymi jako sankcje w związku z naruszeniem norm prawnych.

W ocenie RPO przewidziane w ustawie Prawo celne „opłaty manipulacyjne dodatkowe" zostały przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przekształcone w kary, których wysokość przekracza wielokrotnie wymierzone cło oraz sankcje karne przewidziane w ustawie karnej skarbowej.

Ustawa Prawo celne w art. 70 ust. 5 zawarła upoważnienie dla Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą do określenia – w drodze rozporządzenia – stawek opłat depozytowych, manipulacyjnych dodatkowych oraz za sprawowanie dozoru celnego. Łączne ich wymienienie wskazuje, że chodzi tu o opłaty za dokonanie jakichś czynności, a nie o kary.

Opłata manipulacyjna dodatkowa, jak sama nazwa wskazuje, powinna być opłatą za dokonanie przez organ celny czynności dodatkowej spowodowanej niewykonaniem w terminie obowiązków celnych. Jest więc to, lub być powinna, w jakimś stopniu opłata proporcjonalna do rodzaju i zakresu dodatkowych czynności, jakie organ celny dokonuje w związku z opóźnieniem się zobowiązanego z dopełnieniem obowiązków celnych. Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat opłatę manipulacyjną dodatkową, o której mowa w art. 70 Prawa celnego przemieniło w karę: quasi – grzywnę pobieraną, niezależnie od dokonywanych przez organ celny czynności manipulacyjnych dodatkowych, w wysokości zależnej od wartości celnej towaru (0,3% wartości celnej towaru za każdy dzień opóźnienia, nie mniej niż 100.000 zł.).

Tak więc zamiast ustanowienia opłaty dodatkowej – manipulacyjnej, a więc opłaty za czynności dodatkowe (manipulacje) organów celnych – Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą ustalił opłaty stosunkowe do wartości celnej towaru, a więc dodatkową daninę lub grzywnę za opóźnienie, nie mające nic wspólnego z opłatami pobieranymi przez organy państwowe za wykonanie jakiejś dodatkowej czynności.

W ocenie RPO Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, ustanawiając tego rodzaju „opłaty manipulacyjne dodatkowe", które w istocie swojej stały się dodatkową daniną lub grzywną – przekroczył zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 70 ust. 2 ustawy Prawo celne, naruszając tym samym art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Dla zilustrowania problemu przedstawić można dwa przykłady decyzji celnych określających wysokość „opłat manipulacyjnych dodatkowych", które były przedmiotem badań Rzecznika. Agnieszka M. otrzymała od krewnych zamieszkałych w USA prezent w postaci kuchenki mikrofalowej, której nie ocliła na skutek błędnej informacji. Urząd Celny uznał, że kuchenka mikrofalowa nie może być uznana jako przedmiot „zwyczajowo traktowany jako upominek" i w związku

z tym nałożył cło w wysokości 260.000 zł, podatek obrotowy w wysokości 260.000 zł oraz opłatę manipulacyjną dodatkową za nieterminowe zgłoszenie kuchenki do odprawy celnej w wysokości 39.750.000 zł. Józef N. w dniu 2 października 1991 r. opłacił przelewem wyliczone przez urząd cło i podatek obrotowy. W dniu 20 maja 1993 r., a więc po upływie 1 roku i 7 miesięcy otrzymał decyzję zmieniającą poprzednią decyzję naliczającą koszty manipulacyjne dodatkowe w wysokości 65.631.000 zł.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za warte podkreślenia, iż zgodnie z art. 70 ust. 4 Prawa celnego, środki finansowe uzyskiwane z opłat, w tym z pobieranych opłat manipulacyjnych dodatkowych, przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Ceł.

d. Nadużywanie przez Prezesa GUC postanowień art. 156 § 1 Kpa dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji

Nieważność decyzji celnej Prezes GUC ustalał w przypadku stwierdzenia błędnego naliczenia cła przez pracownika celnego. W sytuacji gdy cło stanowi element ceny, towar został już sprzedany, a uznanie nieważności decyzji celnej następuje po wielu miesiącach – postępowanie takie powoduje istotne straty u importera.

Rzecznik problem ten przedstawił Sądowi Najwyższemu w złożonej rewizji nadzwyczajnej z dnia 25 sierpnia 1993 r. od wyroku NSA w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła (RPO/122720/93/VI).

Zdaniem Rzecznika, art. 156 § 1 pkt 2 Kpa powinien służyć eliminowaniu z obrotu prawnego indywidualnych aktów administracji, których treść nie da się pogodzić z zasadą praworządności. Zastosowanie tego przepisu do sytuacji, w której – jak to expressis verbis stwierdził Główny Urząd Ceł – miała miejsce pomyłka funkcjonariusza, stanowi przykład nadużycia prawa poprzez zastosowanie normy prawnej do sytuacji, dla której nie została ona przewidziana. Takie zastosowanie prawa – zdaniem RPO – nie może być uznane w państwie prawnym za dopuszczalne i zasługujące na ochronę.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 listopada 1993 r. uwzględnił rewizję RPO.

20. Naruszenia interesów konsumentów w związku z niedostatecznym zabezpieczeniem ustawowym ich praw

Nadchodzące do RPO liczne skargi indywidualnych konsumentów wskazują, iż mimo wyeliminowania najrozmaitszych form reglamentowanej sprzedaży towarów rynkowych i istnienia od kilku lat wolnego rynku charakteryzującego się przewagą podaży towarów nad ich popytem – **sytuacja konsumentów w obrocie nie tylko nie uległa istotnej poprawie, lecz ich ochrona prawna i faktyczna jest słabsza niż poprzednio**.

Nadal bowiem w obrocie z udziałem konsumentów mamy do czynienia z dominacją warunków sprzedawców (producentów, importerów), które konsument przyjąć po prostu musi.

Postępująca prywatyzacja handlu i importu, wywoływane nią zasadnicze zmiany w strukturze własnościowej i organizacji handlu same przez się nie spowodowały, jak tego oczekiwano, przekształcenia rynku w „rynek konsumenta". Ponieważ zaś w regulacjach prawnych z poprzedniego okresu nie zostały dokonane odpowiednie całościowe zmiany, dostosowujące je do zmienionej sytuacji rynkowej, a więc i tworzące, zamiast starego systemu o.w.s. – nowy zakres ochrony prawnej przysługującej konsumentom – powstała luka w systemie prawnym, polegająca na braku ochrony praw konsumentów. Szerzej była o tym mowa w III części sprawozdania (punkt 2); w tym miejscu należy dodać, iż wprawdzie Polska nie jest członkiem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a tylko państwem stowarzyszonym, niemniej trzeba zauważyć, że Rada EWG 5 kwietnia 1993 r. ogłosiła dyrektywę nr 93/13 „o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich", w celu realizacji polityki ochrony i edukacji konsumentów poprzez ujednolicenie przez państwa członkowskie ich wewnętrznych przepisów prawnych, regulujących obowiązki sprzedawców w zakresie odpowiedzialności za jakość i przydatność sprzedawanych towarów oraz świadczących usługi za ich wykonanie.

Rzecznik postuluje więc pilne dostosowanie prawa wewnętrznego do wyrażonych w tej dyrektywie minimalnych standardów ochrony konsumentów, zwłaszcza że praktyki polegające na narzucaniu jednostronnie korzystnych (dla sprzedawców i producentów) warunków umów, właśnie odpowiadających takim niedozwolonym klauzulom, stosowane są w obrocie z udziałem konsumentów coraz częściej.

Przykładowo tylko wskazać można szeroko reklamowane umowy sprzedaży samochodów z kontyngentów bezcłowych, czy w tzw. „systemie argentyńskim" (konsorcyjnym) i umowy zawierane z różnymi sprzedawcami towarów na przedpłaty, w systemie kredytowanym. Braki regulacji prawnych chroniących konsumentów powodują liczne skargi osób, które bez uprzedniego dokładnego zapoznania się z tekstem postanowień umownych i zrozumienia ich rzeczywistego sensu, zawarły umowy o nabycie np. samochodów w systemie konsorcyjnym, czy garnków na przedpłaty, po czym z różnych powodów bądź zaraz po rozważeniu swoich możliwości płatniczych, bądź po jakimś czasie usiłowały wycofać wniesione wpłaty.

A. Niedozwolona działalność quasi – bankowa na szkodę ludności

W wystąpieniach Rzecznik wielokrotnie wskazywał, że **nadzór nad działalnością różnych instytucji finansowych i quasi-finansowych jest niedostateczny**, co prowadzi do kolosalnych nadużyć finansowych z pokrzywdzeniem obywateli.

Przykładem mogą tu być skargi osób poszkodowanych, które powierzyły swoje środki finansowe Bydgoskiemu Konsorcjum Kapitałowo–Inwestycyjnemu i Prywatnej Kasie Lokacyjnej w Tucholi. Wymienione podmioty, przyjmując lokaty złotowe i waluty, wykonywały czynności bankowe bez wymaganego zezwolenia NBP.

Skargi wnoszone przez osoby poszkodowane zaczęły napływać już w roku ubiegłym, w związku z zawieszeniem wypłat przez te podmioty, jednakże nasiliły się w roku 1993, wobec niemożności odzyskania powierzonych środków, pomimo uzyskania w postępowaniu sądowym wyroków lub nakazów zapłaty zasądzających roszczenia.

W sprawie środków powierzonych Bydgoskiemu Konsorcjum Kapitałowo–Inwestycyjnemu, RPO zwracał się do Ministra Sprawiedliwości o informację dotyczącą rezultatów śledztwa prowadzonego przez Prokuratora Wojewódzkiego w Bydgoszczy oraz o zabezpieczenie na majątku sprawców przestępstwa roszczeń osób poszkodowanych.

Utworzone Stowarzyszenie Wierzycieli Konsorcjum oraz niektórzy inni wierzyciele zgłosili do Sądu Rejonowego w Warszawie wniosek o ogłoszenie upadłości. Wniosek został odrzucony przez sąd wobec stwierdzenia, że Konsorcjum nie dysponuje funduszami płynnymi na opłacenie kosztów postępowania upadłościowego. Ponieważ zaliczki na koszty nie wnieśli także inni wnioskodawcy – powstała sytuacja

„patowa". Sytuację tę przedstawił RPO Ministrowi Sprawiedliwości w piśmie z 18 września 1993 r. z prośbą o podjęcie działań zmierzających do rozwiązania tych problemów. Wobec braku stanowiska RPO w grudniu 1993 r. ponowił postulaty w tym zakresie. W ocenie Rzecznika nadzór nad działalnością instytucji finansowych nie powinien był dopuścić do tak długiej działalności „pseudo-banku".

Także w sprawie Prywatnej Kasy Lokacyjnej RPO zwracał się do Prokuratora Wojewódzkiego w Bydgoszczy, uzyskując informację o prowadzeniu śledztwa. Wobec dużej liczby osób poszkodowanych, które są przesłuchiwane w charakterze świadków – prokurator nie określił przypuszczalnego terminu zakończenia postępowania przygotowawczego. Sprawę tę RPO przedstawił także Ministrowi Sprawiedliwości. Jednakże, jak to wskazują poszkodowani, wymiar sprawiedliwości okazuje się bezsilny wobec sprawców zagarnięcia czy utracenia lokat. Jednym z odpowiedzialnych jest były senator RP, który ze złożonych lokat dotąd nie rozliczył się całkowicie.

B. Ochrona ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń majątkowych i osobowych

Nienajlepsza kondycja części zakładów ubezpieczeń, wynikająca niekiedy z błędnych decyzji gospodarczych zarządów tych zakładów, była „ratowana" przez **wprowadzanie zmian w niektórych ogólnych warunkach ubezpieczeń osobowych i majątkowych, ograniczających odpowiedzialność ubezpieczeniową, a także w taryfach składek za ubezpieczenia**.

Zmiany te w sposób niekorzystny dotknęły m.in. osoby starsze, posiadające ubezpieczenia na życie. Wielu ubezpieczających się, najczęściej w wieku emerytalnym, występowało do PZU o zmianę wysokości niskich sumy ubezpieczenia, na jakie przed laty zawierano ubezpieczenia. Ubezpieczeni – jak piszą – po latach płacenia składki pragnęli podnieść sumę ubezpieczenia do wysokości przynajmniej zabezpieczającej pokrycie kosztów skromnego ich pogrzebu. PZU nie był jednakże zainteresowany w zmianie wysokości sum ubezpieczenia osób starszych. Zmieniając sumę ubezpieczenia PZU wprowadza karencję czasową, z którą nie mogą pogodzić się z kolei ubezpieczeni.

Zdaniem PZU rezygnacja z karencji jest ciągle niemożliwa, gdyż stanowi ona m.in. zabezpieczenie się przed wszelkiego rodzaju „spekulacjami" ubezpieczających. Poza tym karencja dotyczy tylko różnicy

podwyższonej sumy ubezpieczenia. Argumentację PZU Rzecznik ocenił jako jednostronną. Na interwencję RPO – PZU 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.

Brak dostatecznego nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń w zakresie ubezpieczeń życiowych umożliwił Zakładowi Ubezpieczeń na Życie „Westa Life" wprowadzenie ubezpieczenia na życie z „funduszem inwestycyjnym", które – w ocenie RPO – w istocie swojej było nie tyle ubezpieczeniem na życie ile quasi–depozytem oprocentowanym na specjalnych warunkach. W ten sposób zakład ubezpieczeń „WESTA Life" podjął, bez zezwolenia wymaganego przez Prawo bankowe, działalność quasi – bankową w ramach działalności ubezpieczeniowej, na warunkach, które mogły budzić zastrzeżenia (wypłata po upływie 3 miesięcy od daty wyekspirowania umowy). Rzecznik zwracał uwagę na tę nieprawidłowość właściwej jednostce Ministerstwa Finansów.

Obecnie, po ogłoszeniu upadłości tego zakładu ubezpieczeń, dziesiątki tysięcy ubezpieczonych oczekują na zwrot ich wkładów (z przyrzeczonym oprocentowaniem) od Funduszu Ochrony Ubezpieczonych.

W ocenie RPO brak dostatecznego nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń stał się m.in. przyczyną załamania finansowego Zakładu Ubezpieczeń „Westa" i Zakładu Ubezpieczeń na Życie „Westa Life", co doprowadziło do ogłoszenia upadłości tych zakładów.

Po ogłoszeniu przez sąd upadłości obu zakładów ubezpieczeniowych, Rzecznik podjął, na skutek tysięcy skarg ubezpieczonych w tych zakładach, działania mające na celu doprowadzenie do szybkiego uruchomienia wypłat z Funduszu Ochrony Ubezpieczonych, o którym stanowi art. 57 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej. W dniu 25 listopada 1992 r. i 24 lutego 1993 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów (RPO/110860/93/VI), sprawującego – z mocy ustawy – nadzór nad działalnością zakładów ubezpieczeniowych o podjęcie określonych prawem działań.

Fundusz Ochrony Ubezpieczonych (FOU) z chwilą utworzenia nie posiadał osobowości prawnej ani odpowiednich funduszy, gdyż zakłady ubezpieczeń – po myśli § 4 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 1992 r. w sprawie powołania Funduszu Ochrony Ubezpieczonych, jego organizacji i trybu działania oraz procentu wno-

szonej składki na ten fundusz – dokonują wpłaty dopiero „po otrzymaniu wezwania do jej uiszczenia".

Powstała sytuacja wywołała **załamanie się społecznego zaufania do ubezpieczeń osobowych i majątkowych**. Szczególnie nieprzychylne opinie były wyrażane o ubezpieczeniach obowiązkowych, w których z jednej strony państwo ustawowo i pod groźbą sankcji (art. 92 ustawy o działalności ubezpieczeniowej) nakazuje zawrzeć umowę ubezpieczenia, z drugiej zaś strony nie jest w stanie wyegzekwować, lub czyni to bardzo powoli i niesprawnie, wypłat należnych kwot z tytułu zawartej umowy ubezpieczenia obowiązkowego. Stan taki powstał w wyniku niekonsekwentnych postanowień ustawy.

Aby umożliwić działania Funduszu Rzecznik wystąpił do ówczesnej Przewodniczącej Komisji Ustawodawczej z prośbą o rozważenie przez Komisję Ustawodawczą Sejmu potrzeby pilnej zmiany treści art. 57 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, w szczególności przez:

- ustawowe ustanowienie tworzenia Funduszu Ochrony Ubezpieczonych (a nie drogą zarządzenia Ministra Finansów), posiadającego osobowość prawną, stałą siedzibę oraz określone wpłaty ubezpieczycieli i inne możliwe dochody,
- ustawowe ustanowienie organów tego Funduszu, trybu ich powoływania oraz zakresu ich odpowiedzialności,
- ustawowe określenie terminu, od którego powinny następować wypłaty z Funduszu Ochrony Ubezpieczonych,
- ustanowienie sankcji w stosunku do ubezpieczycieli niedokonujących wpłat na Fundusz Ochrony Ubezpieczonych.

Następnie RPO, dostrzegając powolność w działaniach mających na celu doprowadzenie do wypłat przez FOU należnych świadczeń, przedstawił 9 kwietnia 1993 r. Prezesowi Rady Ministrów wystąpienie (RPO/110860/93/VI) zawierające wniosek o wydanie dyspozycji podjęcia przez Ministra Finansów pilnych działań w celu doprowadzenia do wypłat odszkodowań przez FOU.

Ponadto, wobec kolizyjnej treści postanowień art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1990 r. regulującego powstanie Funduszu Ochrony Ubezpieczonych z artykułami 76–81 wymienionej ustawy, mówiącymi o stosowaniu prawa upadłościowego w wypadku upadłości ubezpieczyciela (zarówno u sędziego komisarza jak i u Ministra Finansów zrodziła się wątpliwość co do treści § 7 zarządzenia tegoż Ministra z 27 sierpnia 1992 r. w sprawie powołania Funduszu Ochrony Ubezpieczonych oraz uprawnień syndyka masy upadłości, wynikają-

cych z ustawy Prawo upadłościowe) – Rzecznik w dniu 18 czerwca 1993 r. przesłał Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej następujące zagadnienia prawne budzące istotne wątpliwości:

- czy dopuszczalne jest dokonywanie wypłat przez Fundusz Ochrony Ubezpieczonych należnych świadczeń oraz odszkodowań ubezpieczonym – osobom fizycznym, z funduszy zebranych przez ubezpieczycieli, w wysokości ustalonej w art. 57 ust. 2 tej ustawy, po ogłoszeniu upadłości zakładu ubezpieczeń i po przeprowadzeniu przez Zarząd tegoż Funduszu, w miarę potrzeby, postępowań likwidacyjnych zgłoszonych szkód, których to świadczeń bądź odszkodowań zakład ubezpieczeń, uznany za upadłego, nie wypłacił?,
- czy niezbędnym warunkiem dla podjęcia wypłat przez Fundusz Ochrony Ubezpieczonych (o których mowa w pkt 1) jest wcześniejsze wpisanie roszczeń ubezpieczonych – osób fizycznych – na listę wierzytelności sporządzoną przez syndyka i uznanie tych wierzytelności przez sędziego komisarza?

W dniu 27 października 1993 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę (III CZP 103/93), iż „Fundusz Ochrony Ubezpieczonych zaspokaja roszczenia ubezpieczonych osób fizycznych w granicach art. 57 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej także po ogłoszeniu upadłości niewypłacalnego ubezpieczyciela, bez potrzeby uprzedniego wpisania tych roszczeń na listę wierzytelności sporządzaną w toku postępowania upadłościowego i ich uznania przez sędziego–komisarza (art. 161 i 162 Prawa upadłościowego)".

Tak więc działania RPO usunęły przeszkody w podjęciu przez FOU działań zmierzających do rozpoczęcia zaspakajania wierzycieli obu „West" (Fundusz otrzymał osobowość prawną, nastąpiła nowelizacja zarządzenia Ministra Finansów, obowiązująca od 10 listopada 1993 r., w sprawie powołania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, istotne znaczenie ma tu także podjęta w dniu 27 października 1993 r. uchwała Sądu Najwyższego).

W dniu 5 listopada 1993 r. Zarząd FOU otrzymał wyciąg z pierwszej częściowej listy wierzytelności „Westy–Life" ustalonej przez sędziego komisarza postanowieniem z dnia 30 września 1993 r. Znalazło się na niej 4539 wierzytelności. Następną listę wierzytelności „Westy–Life" Fundusz ma otrzymać w końcu lutego 1994 r.

Nie jest jednak dotąd znana wielkość długu upadłych zakładów. Na liście przekazanej Funduszowi znajdują się jedynie zobowiązania wobec ubezpieczonych, którzy dotychczas zgłosili prawie 80 tysięcy

szkód. Stopień jednak zaspakajania przez Fundusz roszczeń wierzycieli umieszczonych na tej liście będzie wynikiem porównania ogólnej ich sumy ze środkami finansowymi Funduszu.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, czemu dał wyraz w swoich wystąpieniach, że spłata wierzycieli obu „West" powinna zostać dokonana także w oparciu o bezwzględnie ściągane należności tych zakładów ubezpieczeń, a także o zabezpieczony majątek osób, które są odpowiedzialne za zabór, sprzeniewierzenie lub roztrwonienie majątku WEST.

W tej sprawie działania wydają się mało stanowcze.

Istotne wątpliwości budzi charakter przepisu art. 92 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej. **Obowiązek „wniesienia opłaty w wysokości trzykrotnej rocznej składki ubezpieczenia" jest quasi-grzywną (karą pieniężną) nakładaną bez określonej procedury**.

Rzecznik podniósł istotne wątpliwości co do nakładania takich „obowiązków" na tych, którzy kupili pojazd wraz z ubezpieczeniem obowiązkowym OC. W praktyce bowiem szereg osób, kupując samochód od poprzedniego posiadacza, nie zawierało nowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC), w przeświadczeniu, że uprzednio zawarte i ważne ubezpieczenie poprzedniego posiadacza wypełnia dyspozycję ustawy.

Jednakże w świetle rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ogólnych warunków ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów mechanicznych „posiadacz pojazdu obowiązany jest zawrzeć umowę ubezpieczenia w dniu rejestracji pojazdu. Jeżeli nabycie pojazdu następuje po dniu rejestracji, obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia następuje w dniu nabycia pojazdu" (§ 5 ust. 4 rozporządzenia). Tak więc w świetle rozporządzenia nie miało znaczenia, że nabyty pojazd był już ubezpieczony przez poprzedniego właściciela pojazdu. Wynika to z założenia, że ubezpieczenie OC dotyczyło określonej osoby, a nie pojazdu. Jednakże to samo rozporządzenie nie dawało możliwości „przenoszenia" posiadanego ubezpieczenia kierowcy w przypadku nabycia nowego pojazdu.

RPO uważając, że wskazany § 5 ust. 4 rozporządzenia jest nieprzystosowany do systemu ubezpieczeń obowiązkowych, wystąpił do Ministra Finansów o zmianę przepisów. Minister Finansów m.in. mając na uwadze sugestie RPO wydał nowe rozporządzenie z dnia 9 grudnia

1992 r., które w istotny sposób zmienia dotychczas obowiązujące zasady obowiązkowego zawarcia umowy ubezpieczenia OC (weszło ono w życie 1 stycznia 1993 r.).

Sprawę tę obecnie reguluje § 8 ust. 2 wskazanego rozporządzenia, który stanowi, że „W razie nabycia pojazdu już zarejestrowanego, na jego nabywcę przechodzą prawa i obowiązki zbywcy wynikające z umowy ubezpieczenia OC od dnia przerejestrowania pojazdu przez nabywcę, nie dłużej niż do końca roku kalendarzowego". Dzięki tej nowelizacji liczba spraw napływających do RPO – bardzo liczna w poprzednich latach – w 1993 r. zdecydowanie spadła.

C. Naruszenia interesów konsumentów przez monopolistyczne działania przedsiębiorstw prowadzących usługi łącznościowe, przewozowe, a także przedsiębiorstw emitujących programy radiowo-telewizyjne

RPO podjął w 1993 r. ponownie **problem zawyżanych rachunków telefonicznych.**

Kierowane do Rzecznika skargi wskazują, że przez szeroką opinię publiczną podważana jest jakość techniczna telekomunikacyjnych urządzeń naliczających. Wielu skarżących wywodzi, iż istnieje techniczna możliwość „włamania się" do cudzej linii, na dowód czego przedstawiane są wysokie rachunki telefoniczne za rozmowy, które – jak twierdzą zainteresowani – nie były prowadzone.

Sprawa niewiarygodności rachunków telefonicznych jest podnoszona od lat i nadal niewyjaśniona. W dniu 21 października 1993 r. RPO skierował wystąpienie w tej sprawie do Prezesa Telekomunikacji Polskiej SA. W wystąpieniu RPO przytoczył powtarzające się w skargach obywateli zarzuty dotyczące wadliwego działania urządzeń telekomunikacji i sposobu rozpatrywania reklamacji przez TP SA. Rzecznik podkreślił, że usługi telekomunikacyjne dla wielu abonentów są na tyle istotne w ich życiu rodzinnym, że niemożność uregulowania rachunku wzrasta do wymiaru nieszczęścia.

Ponadto w przytoczonym wystąpieniu RPO podjął problem rozwiązań regulaminowych dotyczących zasad i trybu rozpatrywania reklamacji. Analiza postanowień regulaminu wykonywania przez TP SA usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym skłania Rzecznika do wniosku, iż regulamin zabezpiecza interesy tylko jednej strony (TP SA) – z naruszeniem zasady równości podmiotów stosun-

ku zobowiązaniowego. W szczególności chodzi o postanowienie § 115 pkt 6 regulaminu stanowiące, że zgłoszenie zastrzeżeń co do wysokości rachunku nie zwalnia abonenta z obowiązku jego uregulowania w normalnym terminie. Także ani przepisy ustawy, ani regulamin nie dają gwarancji co do obowiązku przeprowadzenia i zakończenia postępowania reklamacyjnego w rozsądnym terminie (instrukcyjny charakter § 167 regulaminu).

RPO zwrócił się do Prezesa TP SA o stanowisko w sprawie postanowień regulaminowych, sposobu rozpatrywania reklamacji oraz o informację, czy były dokonywane ekspertyzy rzeczoznawców, potwierdzające wiarygodność urządzeń Telekomunikacji, a także stopień ich zabezpieczenia przed „włamaniami". W odpowiedzi z dnia 24 listopada 1993 r. Prezes Zarządu TP SA nie w pełni podzielił poglądy Rzecznika co do wymiaru problemu (dużej liczby składanych skarg i reklamacji na zawyżone rachunki) utrzymując, że na terenie Warszawy reklamację złożyły w sierpniu 1993 r. „tylko" 4834 osoby, czyli niecały 1% abonentów. Z tej liczby 50% reklamacji rozpatrzono pozytywnie (0,5% uzasadnionych reklamacji). Prezes TP SA potwierdził, że w sieci telekomunikacyjnej na terenie kraju pracują przestarzałe i wysłużone urządzenia. Ponadto poinformował, że regulamin wykonywania przez TP SA usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym jest przedmiotem dogłębnej analizy oraz że zapoczątkowano prace nad nowym regulaminem.

Odpowiedź tę RPO uznał za niesatysfakcjonującą. Wbrew wyrażonemu stanowisku liczba składanych i uwzględnionych reklamacji potwierdza dużą skalę problemu. Sprawa będzie nadal prowadzona, w szczególności w aspekcie zmian postanowień regulaminowych. Niezawodność techniczna urządzeń naliczających nie została wykazana.

Nadal także wpływały **skargi na długotrwałe oczekiwanie na przyznanie (przeniesienie) abonamentu telefonicznego oraz nierespektowanie kolejności zgłoszeń**. Tym niemniej rozbudowa i unowocześnianie central telefonicznych oraz rozbudowa sieci telekomunikacyjnych dokonywana przez TP SA na terenie kraju spowodowały zmniejszenie się liczby tych skarg do kilkudziesięciu w skali roku (np. RPO/135990/93/VI, RPO/135578/93/VI).

Sprawy te podejmowane są przez Rzecznika, gdy zostaje stwierdzony szczególnie długi okres oczekiwania (bywa, że 30–40 lat), bądź ze względu na szczególną sytuację osobistą wnioskodawcy (inwalidzi I grupy samotnie zamieszkali, ciężko chore osoby, dla których posiadanie kontaktu z lekarzem jest sprawą życia lub śmierci).

Jednakże zgodnie z treścią ustawy o łączności tryb dochodzenia wszelkich roszczeń przeciwko Telekomunikacji jest możliwy obecnie na drodze powództwa sądowego (art. 70 i 71 powołanej ustawy).

W 1993 r. powstał istotny **problem zagwarantowania bezpieczeństwa konsumenta przy egzekwowaniu w drodze kontroli pomieszczeń obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych**. Skargi otrzymane przez Rzecznika kwestionowały prawo do dokonywania sprawdzeń użytkowania odbiorników telewizyjnych w mieszkaniach obywateli, a więc przeszukiwania mieszkań bez właściwego nakazu prokuratora lub sądu.

Z dniem 1 września 1993 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 16 lipca 1993 r. w sprawie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, a w jego wykonaniu Centralny Zarząd Poczty Polskiej wydał „instrukcję w sprawie trybu i zasad postępowania jednostek PP przy przeprowadzaniu kontroli wykazania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz wydawania decyzji w przypadku używania odbiornika niezarejestrowanego".

Kontrowersje wzbudził wprowadzony tą instrukcją system kontroli, którego trzonem ma być dokonywanie sprawdzeń korzystania z TV w mieszkaniach obywateli przez upoważnionych pracowników poczty. System ten, na zasadzie analogii, musi kojarzyć się z przeszukaniem, które jak wiadomo, może być dokonane wyłącznie na podstawie wyraźnego ustawowego upoważnienia. Mimo przyjęcia w instrukcji klauzuli dobrowolności poddania się przeszukaniu ze strony obywatela – charakter przeszukania nie ulega zmianie.

Rzecznik w wystąpieniu z dnia 25 października 1993 r. zwrócił się do Ministra Łączności przedstawiając szereg wątpliwości i obaw dotyczących wprowadzonego systemu kontroli. Niewątpliwie dokonywanie kontroli leży w interesie wszystkich obywateli i nie może być kwestionowane. **Zdaniem Rzecznika wprowadzone rozwiązania są jednak zarówno nieskuteczne jak i niebezpieczne**. Pod pozorem „sprawdzenia mieszkania" może dojść do czynów kryminalnych i zagrożenia obywateli.

Jednocześnie zalecenia zawarte w pkt 4 instrukcji, że kontrola polega na „gromadzeniu wszelkich informacji dla osiągnięcia celu wykonania obowiązku rejestracji w drodze zbierania dowodów zgodnie z przepisami Kpa, w szczególności dokumentów (oświadczeń), zeznań świadków, opinii biegłych oraz oględzin" – zamieniają kontrolę w „dochodzenie". Zachodzi także obawa interpretowania przez kontrolerów

braku przyzwolenia na przeszukanie pomieszczenia jako domniemania posiadania odbiornika niezarejestrowanego.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Łączności o rozważenie potrzeby opracowania i wprowadzenia szczegółowych zasad regulacji systemu kontroli rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych aktami prawnymi właściwej rangi. Obecnie RPO oczekuje na ostateczne stanowisko Ministra Łączności w tej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich dopatrzył się także pewnych **niespójności unormowań zawartych w ustawie o łączności oraz Światowej Konwencji Pocztowej**. Sprawa została podjęta na skutek skarg filatelistów, dotyczących braku właściwej odpowiedzialności Poczty Polskiej za zaginięcie lub uszkodzenie przesyłki poleconej.

Polska jest stroną Światowej Konwencji Pocztowej, co oznacza, że postanowienia tej Konwencji są bezwzględnie wiążące w polskim prawie wewnętrznym. Analiza postanowień odszkodowawczych ustawy o łączności w przedmiocie odpowiedzialności za utraty lub uszkodzenie przesyłki poleconej skłania do wniosku, iż jest ona niezgodna z przepisami Konwencji co do wysokości minimalnej kwoty odszkodowania (zgodnie z Konwencją jest to 24,50 ATS, czyli ok. 500 tys. zł, zgodnie zaś z ustawą wysokość odszkodowania ustalana jest ryczałtowo jako „pięćdziesięciokrotność opłaty za traktowanie przesyłki jako poleconej").

W przypadku przesyłki zagranicznej maksymalne odszkodowanie ustawowe odpowiada minimalnemu określonemu Konwencji tj. 500 tys. zł, zaś w przypadku przesyłek krajowych jest to kwota 150 tys. zł, czyli poniżej minimum ustalonego Konwencją. Ponadto ustawa o łączności ogranicza odpowiedzialność za utratę lub uszkodzenie przesyłki poleconej do wypadków, gdy jej zawartość stanowią dokumenty lub książki – co jest niezgodne z Konwencją, nie przewidującą wyjątków w zakresie odpowiedzialności ze względu na zawartość przesyłki. W przypadku, gdy przesyłka polecona zawiera inne przedmioty niż dokumenty lub książki – ustawa w ogóle nie przewiduje odpowiedzialności odszkodowawczej za zaginięcie, uszkodzenie lub ograbienie przesyłki.

Rzecznik występował w tej sprawie już kilkakrotnie; ostatnio pismem z dnia 14 października 1993 r. skierowanym do Ministerstwa Łączności wnioskował o podjęcie działań mających na celu dostosowanie zasad odpowiedzialności ustawowej Poczty Polskiej do wymogów Światowej Konwencji Pocztowej. Pismem z dnia 9 grudnia 1993 r. Dyrektor Gabinetu Ministra poinformował, że złożoność poruszonych proble-

mów nie pozwala na szybkie sformułowanie ostatecznego stanowiska (dokonywane będą szczegółowe uzgodnienia wewnątrzresortowe).

21. Ochrona praw żołnierzy, funkcjonariuszy Policji i innych służb publicznych

A. Przestrzeganie praw żołnierzy zasadniczej służby wojskowej

a. Nieprawidłowe traktowanie żołnierzy

Na szczególną uwagę zasługują skargi podnoszące złe traktowanie żołnierzy przez bezpośrednich przełożonych, a szczególnie nadużywanie władzy wobec młodego rocznika. Sprawy tego rodzaju bulwersują opinię społeczną, gdyż uwłaczają zasadom współżycia oraz poszanowania godności ludzkiej.

Każdy przypadek podnoszony w liście od piszącego był badany przez RPO przy współudziale kadry Departamentu Oświatowo–Wychowawczego MON w jednostkach wojskowych, których dotyczyły skargi. Zebrane materiały służą wystąpieniu Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o dalsze podejmowanie radykalnych środków w tym przedmiocie, nie tylko w jednostkach których skargi bezpośrednio dotyczyły, ale także we wszystkich jednostkach wojskowych.

Efektem wprowadzonego i realizowanego procesu humanizacji w Siłach Zbrojnych RP jest m.in. **coraz mniej liczna korespondencja, w której żołnierze służby zasadniczej skarżą się na niewłaściwe stosunki międzyludzkie**.

Nie można jednak stwierdzić, że problem ten został całkowicie wyeliminowany w wojsku. Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieje to zagrożenie w ośrodkach szkolenia i jednostkach wojskowych nieliniowych.

b. Zwolnienia z zasadniczej służby wojskowej i realizacja prawa do zastępczej służby wojskowej

Prośby dotyczące zwolnień z odbywania zasadniczej służby wojskowej uzasadniane były w zdecydowanej większości faktem bycia jedynym żywicielem rodziny bądź prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Inne motywacje to pobieranie nauki lub obawa przez utraceniem źró-

dła utrzymania w wyniku podjęcia zatrudnienia przed odbyciem zasadniczej służby wojskowej.

W oparciu o uregulowania prawne oraz – co należy podkreślić – dzięki dobrze układającej się współpracy RPO z właściwymi komórkami organizacyjnymi Sztabu Generalnego, w zdecydowanej większości prośby piszących zostały uwzględnione.

W związku ze zwolnieniami ze służby wojskowej RPO prowadzi badania nad problemem równości obywateli wobec powszechnego obowiązku obrony. Ich celem jest odpowiedź na pytanie, **czy prawne możliwości zwolnienia z odbycia służby wojskowej nie godzą w zasady równości i sprawiedliwości społecznej** (dotyczy to głównie absolwentów wyższych uczelni; kolejny rok zwolnionych z obowiązku odbywania służby oraz zwolnionych z tytułu prowadzenia 1-hektarowego gospodarstwa rolnego).

Odbywanie służby wojskowej prowadzi obecnie często do określonych negatywnych konsekwencji ekonomicznych dla poborowych, związanych z utratą pracy. W wyniku wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/137641/93/I, RPO /113453/93/I z 4 stycznia 1993 r. i 3 listopada 1993 r.) określone zostały **zasady prowadzenia pośrednictwa pracy w stosunku do żołnierzy, zwolnionych z czynnej służby wojskowej**.

Przyjęte rozwiązania przyznają żołnierzom zasadniczej służby wojskowej i zawodowym pierwszeństwo w zakresie pośrednictwa pracy; należy przez to rozumieć otrzymanie przez nich propozycji pracy przed innymi zarejestrowanymi bezrobotnymi lub poszukującymi pracy. Uregulowanie to, w postaci rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 listopada 1993 r., ułatwi niewątpliwie żołnierzom zwalnianym ze służby wojskowej start w życiu cywilnym.

RPO zajął się także kwestią **nieekwiwalentności obciążeń finansowych ponoszonych przez żołnierzy rezerwy wcielanych w celu odbycia ćwiczeń wojskowych**. Wypłacane świadczenia nie uwzględniają faktycznie ponoszonych strat wynikających z absencji w zakładzie pracy. Najbardziej istniejący system uderza w osoby dobrze zarabiające lub prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek. W tej sprawie RPO wystąpił obecnie do MON.

Spadła liczba skarg otrzymywanych przez RPO w związku z realizacją prawa do służby zastępczej. Wydaje się to świadczyć o właściwym doborze składu komisji poborowych, zgodnie z postulatem Rzecznika skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/93796/93/I).

Spostrzeżenia pracowników Biura RPO z bezpośrednich kontaktów z komisjami poborowymi w czasie ich pracy dały podstawy do postulowania, aby w skład komisji szczebla rejonowego wchodziła osoba posiadająca wykształcenie religioznawcze, 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.

W pismach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie służby zastępczej podnoszono raczej wątpliwości i pytania natury prawnej, aniżeli skargi na nieuzyskanie prawa do zastępczej służby wojskowej.

Nie odnotowano skarg na czynności komisji poborowych.

Z racji niewielkiej liczby pism w tym przedmiocie, skierowanych do Rzecznika, nasuwa się wniosek, że w wyniku właściwego doboru składu komisji poborowych (rejonowych i wojewódzkich) nie tylko uniknięto ewentualnych nieporozumień z poborowymi, lecz, a może przede wszystkim, zapewniono poborowym pomoc i opiekę prawną, gdyż wielu z nich nie potrafi skorzystać z przysługujących im ulg, praw i przywilejów.

Oddzielnym problemem w tym zagadnieniu jest **działanie rejonowych komisji lekarskich**, określających stan zdrowia poborowych i przydatność do służby wojskowej. W wyniku ograniczenia zakresu czynności tych komisji istnieje w dalszym ciągu niebezpieczeństwo przedostania się do wojska chorób społecznych – wirusa HIV, gruźlicy i innych. Rzecznik kilkakrotnie sygnalizował o tym niebezpieczeństwie, przedstawiając je odpowiedzialnemu za pobór Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwu Obrony Narodowej.

c. Roszczenia odszkodowawcze w związku z uszczerbkiem na zdrowiu w wyniku odbywania zasadniczej służby wojskowej

Blisko jedna czwarta otrzymanych przez RPO listów dotyczących spraw leżących w kompetencji resortu obrony narodowej (124 na 491) związana była z żądaniem odszkodowań za pogorszenie stanu zdrowia bądź inwalidztwo wywołane służbą wojskową.

Piszący uważali, że uszczerbek na zdrowiu ściśle wiąże się z odbywaniem przez nich służby, którą pełnili w latach 1950–60 i później. Wyrażali żal do organów wojskowych, że nie otrzymali żadnych odszkodowań, podnosząc często również trudną sytuację materialną, w jakiej się znaleźli.

W istniejącym stanie prawnym brak jest podstaw do podjęcia tych spraw, jako że uległy przedawnieniu. Niemniej Rzecznik w wielu przypadkach występował z prośbą do Ministra Obrony Narodowej, lub bezpośrednio do właściwych Szefów Wojewódzkich Sztabów Wojskowych, o rozważenie możliwości przyznania zadośćuczynienia w drodze działania niekonwencjonalnego. I tak m.in. pozytywnie załatwiono jednorazową pomoc finansową w sprawach RPO/116028/93/I (2 mln zł), RPO/118999/93/I (8,5 mln zł), RPO/127870/93/I (20 mln zł), RPO/120564/93/I (10 mln zł).

Odrębnym problemem jest **kwestia uprawnień kombatanckich oraz świadczeń odszkodowawczych dla byłych żołnierzy odbywających służbę wojskową w kopalniach węgla kamiennego, rud uranu oraz batalionach roboczych i oddziałach „Służba Polsce" w latach powojennych.** W tej sprawie prowadzona była wymiana korespondencji z Urzędem ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Problem ten dotarł do Parlamentu.

B. Ochrona praw żołnierzy zawodowych

a. Zwolnienia z zawodowej służby wojskowej

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował szereg przedsięwzięć zmierzających do **uregulowania spraw związanych ze stosowaniem unormowań wynikających z Kpa w decyzjach kadrowych**, w szczególności w przypadkach rozwiązywania stosunku służbowego poprzez stosowanie tzw. rozkazów personalnych zbiorowych. Fakt ten budził szereg wątpliwości w świetle art. 107 Kpa. RPO uzyskał zapewnienie Departamentu Kadr MON o natychmiastowym uregulowaniu tego problemu.

Trwająca restrukturyzacja w Siłach Zbrojnych RP, a przede wszystkim jej efekty w postaci zmniejszania liczebności, daje możliwość – zdaniem piszących – do rugowania ze służby nie zawsze tych żołnierzy zawodowych, którzy powinni być zwalniani. Stan ten bardzo niepokoi kadrę i nie pozostaje bez wpływu na jakość wykonywania zadań, a także na samopoczucie i związki rodzinne.

Odrębną kwestią, z którą zetknął się RPO w nadsyłanych skargach (np. RPO/134436/93/I, RPO/137098/93/I) jest sprawa **zwolnień ze służby wojskowej z obowiązkiem zwrotu kosztów kształcenia**. W praktyce RPO dotyczyło to lekarzy wojskowych.

Piszący ukończyli Wojskową Akademię Medyczną oraz staż podyplomowy i rozpoczęli pracę jako lekarze w jednostkach wojskowych. W listach do Rzecznika podnoszą, że popełnili błąd życiowy, a powstałe trudności z przystosowaniem się do specyficznych warunków, w jakich musi pracować lekarz wojskowy (wyjazdy nocne, rozstania z rodziną), nie pozwala im na wykorzystanie w pełni posiadanej wiedzy, wręcz przeciwnie, praca w tych warunkach powoduje, że z dnia na dzień tracą nabyte kwalifikacje. Wystąpili z wnioskami do Ministra Obrony Narodowej o rozwiązanie stosunku służbowego i, według ich oceny, nie zostali właściwie załatwieni, gdyż zażądano od nich zgodnie z obowiązującym stanem prawnym zwrotu kosztów poniesionych na ich kształcenie.

Pomimo, że problem podniesiony przez piszących nie został podjęty przez Rzecznika ze względu na uregulowanie przez resort obrony narodowej, to jednak ze względu na aspekt moralny i społeczny wymagał szerszego wyjaśnienia piszącym w oparciu o postanowienia art. 79 ust. 2 i art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Przepis ten stanowi, że zwolnienie z zawodowej służby wojskowej w okresie służby obowiązkowej (oficer 12 lat – art. 12 ust. 1 ustawy) następuje po upływie 12–miesięcznego okresu wypowiedzenia pod warunkiem przekazania osobnej kwatery stałej oraz zwrotu równowartości kosztów zakwaterowania, wyżywienia i umundurowania w czasie studiów. Są to – jak należy podkreślić – świadczenia będące przywilejem studenta uczelni wojskowej w porównaniu ze studentem uczelni cywilnej.

b. Rewaloryzacja rent i emerytur

W tej grupie listów kierowanych do Rzecznika piszący jednoznacznie podnosili swoje niezadowolenie wobec nierewaloryzowania rent i emerytur służb mundurowych, w tym wojskowych, tak zwanego „starego portfela". W listach podnosili swoją trudną sytuację bytową, w jakiej w związku z tym się znaleźli.

RPO mając pełną świadomość tej sytuacji kierował wystąpienia (RPO/115889/93/I) do: Marszałka Sejmu (z 17 lutego 1993 r.), Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego (z 18 lutego 1993 r.), Przewodniczącej Sejmowej Komisji Ustawodawczej (z 25 marca 1993 r.).

Projekt nowej ustawy emerytalnej wszedł w końcową fazę procesu legislacyjnego i został przyjęty przez Sejm. Jednakże rozwiązanie parlamentu wstrzymało dalsze działania z krzywdą dla tej grupy emery-

tów i rencistów. Z tego też powodu Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił 15 czerwca i 6 sierpnia 1993 r. do Premiera (RPO /98085/93/III), by środki zarezerwowane na realizację nieuchwalonej wojskowej ustawy emerytalnej zostały wykorzystane w postaci podniesienia wysokości emerytur i rent wojskowych w trybie samoistnej uchwały, bądź rozporządzenia Rady Ministrów. Rzecznik Praw Obywatelskich sugerował przy tym, ażeby decyzja o podwyższeniu świadczeń weszła w życie z mocą od 1 lipca 1993 r.

Według doniesień prasowych, sprawa ta miała być podjęta przez Radę Ministrów w terminie około 23 sierpnia 1993 r. Nie została wówczas rozwiązana, odłożono ją na bliżej nieokreślony termin. Wobec tego Rzecznik wystąpił niezwłocznie do Szefa Urzędu Rady Ministrów i Ministra Finansów (RPO/98085/93/III z 25 i 26 sierpnia 1993 r.). Wskazał m.in., że wcześniejsze informacje środków masowego przekazu o zamiarach rządu, wysokości przewidywanych podwyżek (od 1 miliona zł) oraz terminu ich wprowadzenia z wyrównaniem od 1 lipca 1993 r. wzbudziły określone nadzieje zainteresowanych, zaś ich niespełnienie wywołało ogromne rozgoryczenie środowiska i mogło podważyć zaufanie do wiarygodności władz. Dnia 23 września 1993 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź od Premiera, że rząd zdecydował się oczekiwać na decyzje ustawodawcze.

W celu przyśpieszenia ostatecznego rozwiązania problemu, Rzecznik wystąpił w dniu 6 listopada 1993 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej o możliwie szybkie uruchomienie prac i procedury ustawodawczej nad nową ustawą emerytalną w wojsku.

W dniu 2 grudnia 1993 r., na 8 dni przed uchwaleniem ustawy przez Sejm, RPO zwrócił się do Marszałka Sejmu ponownie podkreślając **fakt obietnic rządowych podniesienia emerytur wojskowych od 1 lipca** oraz powołując się na wcześniejszą informację Ministra Finansów o zarezerwowaniu środków budżetowych na ten cel. Marszałek Sejmu odpowiedział – po uchwaleniu przez Sejm ustawy, iż sprawa nie leży w jego kompetencji. W dniu 15 grudnia 1993 r. RPO zwrócił się do Marszałka Senatu o rozważenie możliwości wniesienia poprawki do uchwalonej ustawy, która określałaby dzień 1 lipca 1993 r. jako datę obowiązywania nowych rozwiązań. Marszałek Senatu poinformował, że sprawę skierował do właściwych komisji senackich.

c. Uzyskanie uprawnień inwalidy wojskowego przez żołnierzy zawodowych

Problem sprowadza się do nieuznawania żołnierzy zawodowych za inwalidów; oczywiście tych, którzy stali się inwalidami w związku ze służbą wojskową. Zapis w ustawie o inwalidach wojennych i wojskowych stanowi, że inwalidą wojskowym jest żołnierz niezawodowy. W chwili obecnej prowadzone są w Biurze RPO prace zmierzające do określenia stanowiska, czy zapis ten nie godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej.

Rencista czy inwalida? – pytanie to coraz częściej przewija się w korespondencji do RPO. Wstępna analiza wskazuje, że trudno znaleźć uzasadnienie dla nierównego traktowania żołnierzy zawodowych i niezawodowych.

d. Problemy przestrzegania praw obywatelskich występujące w związku ze służbą żołnierzy zawodowych

W myśl art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz niektórych innych ustaw, z dniem 9 czerwca 1992 r. utraciły moc przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustaw, które zmienione zostały tą ustawą.

Wśród ustaw zmienionych ustawą z dnia 25 października 1991 r. znajduje się ustawa z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenie honoru i godności żołnierskiej.

Na podstawie tej ostatniej ustawy (art. 64) został wydany i wprowadzony w życie jako akt wykonawczy przez Ministra Obrony Narodowej rozkazem Nr 19/ MON z dnia 8 grudnia 1976 r. Regulamin Dyscyplinarny Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Regulamin ten normował m.in. pojęcie dyscypliny wojskowej oraz sposób wyjaśniania okoliczności i skutków popełnienia przewinienia, a także tryb wymierzania kar i uprawnienia przełożonych. Art. 17 ustawy z dnia 25 października 1992 r. stanowi, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawach zmienionych niniejszą ustawą, nie dłużej niż przez okres sześciu miesięcy od dnia jej wejścia w życie, zachowują moc przepisy dotychczasowe. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. weszła w życie z dniem 9 grudnia 1991 r., a tym samym dotychczasowe przepisy wykonawcze przewidziane w ustawach zmienionych tą ustawą utraciły moc z dniem 9 czerwca 1992 r.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. zmieniając ustawę z dnia 21 maja 1963 r. nadała nowe brzmienie art. 64 tej ustawy, nakazując wydanie przez Ministra Obrony Narodowej – w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych – w drodze rozporządzenia regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Pomimo upływu terminu 6 miesięcznego **Minister Obrony Narodowej nie wykonał do obecnej chwili delegacji określonej w art. 64 ustawy z dnia 21 maja 1963 r.** Skutkuje to brakiem określenia zakresu stosowania kar dyscyplinarnych w zależności od charakteru służby i posiadanego przez żołnierza stopnia wojskowego, sposobu wyjaśnienia okoliczności i skutków popełnionego przewinienia, trybu wymierzania kar itd. **Pomimo tego kary dyscyplinarne żołnierzom zawodowym są wymierzane, co w tej sytuacji nosi cechy dowolności.**

Jednocześnie Minister Obrony Narodowej w piśmie adresowanym do Rzecznika z dnia 15 listopada 1993 r. zaprezentował pogląd, iż art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. nie objął wymienioną w nim cezurą derogacyjną (9 czerwca 1992 r.) Regulaminu Dyscyplinarnego. Jego zdaniem „zmiany dokonane w ustawie dyscyplinarnej ustaliły w zasadzie tylko nową formę dla wprowadzenia regulaminu. (...) Z tego też względu moc prawna Regulaminu Dyscyplinarnego nie jest w siłach zbrojnych kwestionowana".

W tym stanie konieczne stało się podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy, wyjaśniającej przepis art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. w zakresie budzącym wątpliwości w praktyce. RPO wystąpił o wykładnię w dniu 22 grudnia 1993 r. (RPO/124580/93/I). W przypadku podzielenia przez SN poglądu o nieważności regulaminu od 9 czerwca 1992 r. należałoby ocenić, że wszystkie decyzje dyscyplinarne wydane po tym terminie są nieważne z mocy prawa ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Podkreślić należy, że wątpliwości co do ważności Regulaminu Dyscyplinarnego utrudniają kadrze dowódczej racjonalną praktykę dyscyplinarną. Godzi się dodać, że problem ten był sygnalizowany Ministerstwu Obrony Narodowej wielokrotnie.

RPO zajmował się także kwestią określenia **limitów ilościowych odznaczeń**.

Departament Kadr MON pismem z dnia 7 stycznia 1993 r. wystąpił do jednostek organizacyjnych sił zbrojnych, określając zasady postępowania w sprawie nadawania orderów i odznaczeń państwowych w 1993 r. Niektóre zawarte w piśmie ustalenia budziły wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich.

Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach określa kryteria nadawania orderów i odznaczeń państwowych. Z ustawy tej wynika obowiązek indywidualnego, podmiotowego podejścia do oceny zasług ewentualnych kandydatów. Stąd też nieporozumieniem wydało się określanie limitów ilościowych odznaczeń (zmniejszenie o 30% w stosunku do nadanych w 1992 r.) Ponadto wątpliwa jest stosowana praktyka, by kryterium przyznawania odznaczenia były nie realne zasługi i osiągnięcia obywatela, lecz umiejętności ich opisania przez przełożonych.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Dyrektora Biura Kadr i Odznaczeń Kancelarii Prezydenta RP podnosząc dostrzeżone wątpliwości (RPO/127987/93/I).

W odpowiedzi Dyrektor Biura Kadr i Odznaczeń Kancelarii Prezydenta RP potwierdził słuszność stwierdzenia, że „...z ducha i litery ustawy wynika obowiązek indywidualnego, podmiotowego podejścia do oceny zasług ewentualnych kandydatów..." Takie intencje wyraził parlament, uchwalając tę ustawę. Takimi też intencjami kieruje się Kancelaria Prezydenta, która jako „organ wykonawczy Prezydenta prowadzący prace związane z nadawaniem orderów i odznaczeń" (§ 1, ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 10 listopada 1992 r.) dokonuje wstępnej analizy przedstawionych Prezydentowi RP wniosków o nadanie orderów i odznaczeń w oparciu o merytoryczną treść uzasadnienia zawartego we wniosku, a nie o jego objętość czy też umiejętności literackie osoby, która wniosek wypełniła. W tym właśnie kierunku Biuro Kadr i Odznaczeń prowadziło rozmowy z przedstawicielami organów wnioskujących, w tym także Ministerstwa Obrony Narodowej. Wymóg rzetelności w przedstawianiu uzasadnień nie miał i nie ma na celu ograniczenia praw obywateli do nagród jakimi są ordery i odznaczenia.

Uwagi podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a wyjaśniane przez Dyrektora Biura Kadr i Odznaczeń Kancelarii Prezydenta RP, przyjęte zostały przez resort obrony narodowej z właściwym zrozumieniem.

Wątpliwości RPO budzą **kwestie związane z przysięgą wojskową**.

Do Rzecznika wpływają listy, w których część kadry zawodowej kwestionuje wymóg ponownego złożenia przysięgi według nowej roty. Zdarzają się postawy emocjonalne typu „ja już raz przysięgałem temu samemu Narodowi i tej samej Ojczyźnie". Zainteresowani pytają też, czy wymóg ten nie jest rozbieżny z wielokrotnie deklarowaną zasadą apolityczności armii.

Drugą kwestią dyskusyjną, związaną ze składaniem przysięgi, jest problem, czy prawem składającego przysięgę winno być zgodne z własnym sumieniem przemilczenie zakończenia obowiązującego tekstu roty, czy też wypowiedzenie słów „tak mi dopomóż Bóg" poza obowiązującym tekstem, np. wzorem przysięgi składanej przez Prezydenta RP, premiera i ministrów. RPO przygotowuje wystąpienie w tej sprawie.

C. Ochrona praw policjantów i innych funkcjonariuszy podległych resortowi spraw wewnętrznych

a. Policja

Ponad połowa otrzymanych skarg (93 na 153) dotyczyła zwolnień ze służby w Policji.

Dominowały **skargi na zwolnienia spowodowane reorganizacją struktur**, a zwłaszcza przekształcaniem etatów policyjnych w cywilne. Dotyczyło to głównie służb administracyjno-pomocniczych. Formy wypowiedzenia stosunku służbowego oraz przepisy powoływane jako podstawa zwolnienia stały się przedmiotem wystąpień zwalnianych funkcjonariuszy do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do Rzecznika Praw Obywatelskich, który badał wszystkie okoliczności tych zwolnień. W wyniku tego po niejednoznacznych, nawet rozbieżnych orzeczeniach NSA, RPO rozważa możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej te przepisy.

Ponadto pojawił się w napływającej korespondencji problem przeprowadzonej w 1990 r. weryfikacji funkcjonariuszy MSW.

Druga co do liczebności grupa skarg (ok. 1/3) dotyczyła **rewaloryzacji rent, emerytur i praw do różnego rodzaju świadczeń.**

W listach tych piszący podnosili uwagi i zastrzeżenia co do nieskuteczności prac legislacyjnych dotyczących rewaloryzacji rent i emerytur służb policyjnych oraz innych służb mundurowych (Straży Pożarnej, Służby Więziennej). Często opisywali trudną sytuację bytową, w jakiej się znaleźli po przepracowaniu 30 i więcej lat służby.

Wystąpienie Rzecznika do Marszałka Sejmu i Komisji Ustawodawczej w sprawie emerytur służb mundurowych obejmowały również i tę grupę funkcjonariuszy, wykazując potrzebę przyśpieszenia tych prac.

Piszący podnosili również bezprawne (według ich oceny) odebranie im zniżek kolejowych i autobusowych (PKS), jako że były to już ich prawa nabyte.

b. Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSW

Podczas wizytowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW podniesiony został problem **opóźniania, a także zaniżania (w stosunku do MON), różnych świadczeń przysługujących żołnierzom i pracownikom cywilnym tych jednostek**.

Obowiązujące przepisy prawne, regulujące powszechny obowiązek obrony RP, tj.: ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 lipca 1992 r. w sprawie służby wojskowej żołnierzy zawodowych, nie dają podstaw do traktowania żołnierzy NJW odmiennie niż pozostałych żołnierzy Sił Zbrojnych RP. Traktowanie żołnierzy NJW w sposób odmienny jest według oceny RPO, naruszeniem podstawowych praw.

Odmienność polegała na:

- wprowadzaniu z opóźnieniem stawki podstawowej stosowanej w żywieniu żołnierzy służby zasadniczej,
- wypłacaniu z opóźnieniem i w zmniejszonych kwotach różnych dodatków przysługujących żołnierzom zawodowym.

Zdaniem Rzecznika, jest to, oprócz naruszenia podstawowych praw obywateli – żołnierzy, naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej.

Problem ten podniesiony został również przez Zarząd Związku Zawodowego Pracowników Cywilnych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych.

W wyniku wystąpienia RPO (RPO/99906/93/I) – Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że proces zróżnicowania świadczeń na niekorzyść tego resortu rozpoczął się w 1990 r. Przyczynił się do tego także kryzys budżetu państwa. Resort obrony narodowej pozyskiwał środki na podwyższenie stawek należności swoim żołnierzom w drodze redukcji liczebności armii, co było zgodne z przyjętą polityką władz w tym zakresie.

Niemniej w 1994 r. Minister Spraw Wewnętrznych wystąpi do Ministra Finansów o przyznanie jednakowych świadczeń dla żołnierzy zawodowych MSW i funkcjonariuszy, na poziomie świadczeń obowiązujących w MON.

c. Żołnierze zawodowi pełniący służbę w organach wywiadu i WSW

Piszący w listach do Rzecznika podnosili problem dotyczący zachowania dodatku dla żołnierzy zawodowych, pełniących służbę w organach wywiadu i wojskowej służby wewnętrznej oraz wykonujących zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze w jednostkach wojskowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w przypadku rozformowania jednostek Wojskowej Służby Wewnętrznej oraz faktycznego zaprzestania wykonywania zadań uprawniających do przyznawania tego dodatku (np. RPO/105321/93/I, RPO/127724/93/I). Z chwilą zaprzestania wypłacania dodatku powstał problem jego zachowania przez osoby dotychczas go otrzymujące. Przyjęta interpretacja § 44 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 30/MON z dnia 10 kwietnia 1990 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zakładała, iż nie można uznać zaprzestania wykonywania zadań za równoznaczne z przeniesieniem na inne stanowisko, gdyż faktycznie i prawnie takie przeniesienie nie nastąpiło.

Wskutek licznych interwencji indywidualnych kierowanych do Rzecznika, sprawa badana była przez Biuro Prawne MSW, Inspektorat Nadzoru i Kontroli MSW oraz konsultowana z Departamentem Prawnym MON. Przyjęta została interpretacja stanowiąca, że zmiana charakteru zadań jest równoznaczna z przeniesieniem na inne stanowisko służbowe. Wobec powyższego, zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych, dowódca jednostki przystąpił do przygotowania rozkazów personalnych zachowujących prawo do dodatku osobom, które nabyły je w myśl cyt. § 44 ust. 1 pkt 2 zarządzenia Nr 30/MON.

W wyniku działań podjętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, piszący nabyli uprawnienia do zachowania wskazanych dodatków.

d. Straż Graniczna

W 1993 r. RPO kontynuował rozpoczęte rok wcześniej badanie przestrzegania praw obywatelskich żołnierzy i funkcjonarisuzy służb publicznych w drodze systematycznych wizytacji. Między innymi dokonano 7 wizytacji posterunków Straży Granicznej (zob. cz. II, pkt 5 D. sprawozdania).

Funkcjonariusze Straży Granicznej zwracali się do RPO w następujących sprawach:

- awansowania oficerów, którzy nie posiadają wyższego wykształcenia, a stopień oficerski uzyskali po skończeniu rocznego kursu

dla wyróżniających się chorążych. Odpowiadając na wystąpienie RPO w tej sprawie, Minister Spraw Wewnętrznych uznał, że nie ma formalnych przeszkód uniemożliwiających awansowanie przy zastosowaniu art. 57 ustawy o Straży Granicznej oraz § 20 zarządzenia Nr 112/MSW w sprawie przebiegu służby funkcjonariuszy SG,

- bezpieczeństwa wykonywania zadań w służbie granicznej – dotyczy to wszystkich elementów systemu ochrony granicy,
- niewystarczających środków do technicznego zabezpieczenia granicy, a także środków do przeciwdziałania nielegalnym przekroczeniom granicy oraz niepełnej infrastruktury i środków materialnych dla zapewnienia właściwych warunków zatrzymywanym osobom,
- braków występujących w niektórych placówkach SG w zabezpieczeniu potrzeb socjalno–bytowych funkcjonariuszy – przede wszystkim na granicy wschodniej,
- niesprecyzowania zasad współdziałania między organami realizującymi swoje ustawowe zadania na granicy i w przylegającym do niej obszarze (urzędy celne, policja i terenowe organy administracji).

D. Ochrona praw funkcjonariuszy pożarnictwa i Służby Więziennej

a. Straż Pożarna

Przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej prawa emerytalne i rentowe nabywali b. funkcjonariusze pożarnictwa na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, to jest ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Istotne zmiany w tym przedmiocie wprowadziła ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent. Ustawa ta odebrała m.in. b. funkcjonariuszom pożarnictwa 15% dodatek do emerytury za pracę w szczególnych warunkach i wprowadziła mniej korzystny przelicznik.

Byli funkcjonariusze pożarnictwa, którzy byli zatrudnieni w zakładowych strażach pożarnych i przeszli na emeryturę bądź rentę do 31

grudnia 1991 r. nie byli więc objęci zaopatrzeniem emerytalnym „policyjnym" (milicyjnym). Dopiero ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej objęła strażaków PSP, po przejściu na emeryturę czy rentę, zaopatrzeniem emerytalnym policyjnym, które jest korzystniejsze niż powszechne zaopatrzenie emerytalne.

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej niestety nie stworzyła podstawy prawnej, w oparciu o którą można było emerytom i rencistom b. funkcjonariuszom pożarnictwa przeliczyć emerytury i renty na zasadach przysługujących obecnie strażakom PSP, czyli „policyjnych". Z tego też powodu wystąpiło powszechne niezadowolenie wśród emerytów i rencistów pożarnictwa i liczne skargi, kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

RPO występował kilka razy w tym przedmiocie m.in. do Marszałka Sejmu o spowodowanie zmiany przepisów oraz do Szefa Urzędu Rady Ministrów (po rozwiązaniu parlamentu) o uwzględnienie tego w projektach zmian ustaw emerytalnych pracowników tzw. mundurowych.

W odpowiedzi na swoje wystąpienie Rzecznik otrzymał informację od Szefa Urzędu Rady Ministrów (pismo z dnia 24 września 1993 r.), że w ustawie z dnia 19 grudnia 1992 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy niektórych służb państwowych, której podpisania odmówił prezydent – został uwzględniony postulat zrównania uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy pożarnictwa, którzy zakończyli służbę przed powołaniem Państwowej Straży Pożarnej z uprawnieniami strażaków PSP.

Kolejne projekty poselskie również zawierały takie same postanowienia.

b. Służba Więzienna

Od czerwca 1993 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich masowo zaczęły napływać pisma od funkcjonariuszy Służby Więziennej, dotyczące pominięcia ich podwyżką płac, co według piszących było naruszeniem ich praw obywatelskich i pracowniczych. W listach swych podnosili również, że za naruszenie dyscypliny służbowej zostały im wymierzone kary dyscyplinarne, a pozbawienie ich podwyżki płac odbierają jako dodatkową karę.

Na korzyść piszących przemawiało postanowienie § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 1978 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej:

„Funkcjonariusz ukarany dyscyplinarnie nie może być awansowany w stopniu i na stanowisku służbowym ani nagrodzony przed zatarciem lub darowaniem kary dyscyplinarnej".

W wyniku wystąpienia (RPO/127142/93/I) Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sprawiedliwości – Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych Ministerstwa Sprawiedliwości upoważnił wszystkich przełożonych personalnych do dokonania podwyżki uposażenia zasadniczego, (w ramach „widełek" przewidzianych dla danego stanowiska służbowego) funkcjonariuszom dotychczas nie objętym podwyżką wynagrodzeń.

RPO występował również (do Wicepremiera – Ministra Sprawiedliwości – RPO/134728/93/III z dnia 15 listopada 1993 r.) w sprawie pominięcia pracowników cywilnych więziennictwa przy podwyżkach płac dla sfery budżetowej we wrześniu 1993 r. W odpowiedzi Minister przekazał dane dotyczące podwyżek wynagrodzenia pracowników cywilnych CZZK w 1993 r. konkludując, iż w świetle tych danych nie nastąpiło naruszenie art. 24 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (co zarzucał Rzecznik). Jednocześnie adresat poinformował, że „projekt budżetu resortu na rok 1994 zabezpiecza środki na wynagrodzenia pracownikow cywilnych Centralnego Zarządu Zakładów Karnych w wystarczającej wysokości".

Inne problemy podnoszone w listach od funkcjonariuszy Służby Więziennej, w których – według ich oceny – naruszone są prawa obywatelskie i pracownicze, wymagają przeprowadzenia rozmów w losowo wybranych jednostkach penitencjarnych. Dlatego też skierowano pismo do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, informujące o zamiarze przeprowadzenia tych rozmów i zaplanowanych wyjazdach pracowników Biura RPO.

W otrzymanym piśmie z Centralnego Zarządu Zakładów Karnych poucza się Rzecznika, iż realizacja podjętego zamierzenia nie jest słuszna i uzasadniona oraz informuje, kiedy Rzecznik może podejmować działania w sprawach służb publicznych.

W tej sytuacji RPO skierował pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Sprawiedliwości, w którym prosi o spowodowanie udzielenia ponownej odpowiedzi w przedmiotowej sprawie (RPO/129794/93/I).

22. Ochrona praw obywatelskich osób pozbawionych wolności

A. Charakterystyka wpływających spraw; działania RPO na rzecz reformy prawa penitencjarnego

Działania RPO w zakresie ochrony praw osób pozbawionych wolności koncentrowały się w 1993 r. przede wszystkim na kontroli przestrzegania prawa w stosunku do osób przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych. Było to wynikiem z jednej strony – napływu dużej liczby skarg i próśb z tych jednostek, z drugiej zaś – tylko jednostkowymi skargami bądź sygnałami otrzymywanymi z policyjnych izb zatrzymań i szpitali psychiatrycznych. Ponieważ Biuro Interwencji Kancelarii Senatu prowadziło badania przestrzegania praw wychowanków we wszystkich schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych, RPO nie chcąc dublować czynności kontrolnych – podjął intensywne wizytacje dopiero po zapoznaniu się z raportem Biura (do 10 lutego 1994 r. RPO przeprowadził wizytacje 11 zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – zob. pkt 22 A.h.).

Spośród spraw, które wpłynęły do Rzecznika w minionym roku kadencji **najwięcej zarzutów dotyczyło opieki medycznej (prawie 40 %), następnie nieprawidłowości w postępowaniu funkcjonariuszy Służby Więziennej w stosunku do osadzonych (16%) i warunków bytowych (9%).**

Do oczywiście nierzecznikowskich spraw należały prośby o spowodowanie udzielenia przerwy w odbywaniu kary, warunkowego przedterminowego zwolnienia i przepustki, a także prośby o doprowadzenie do uchylenia tymczasowego aresztowania (łącznie prawie 14 % spraw).

Znaczną grupę stanowiły też skargi dotyczące przewlekłości postępowania karnego lub braku odpowiedzi na wnioski kierowane do sądów i prokuratur.

Podstawowy wniosek RPO, wyciągnięty z analizy otrzymanych skarg i oceny warunków bytu oraz przestrzegania praw osób pozbawionych wolności i tymczasowo aresztowanych dotyczy **potrzeby rozważenia zmian prawa karnego w kierunku rezygnacji ze stosowania kary pozbawienia wolności tam, gdzie pożądany efekt można osiągnąć innymi metodami**. Otwarta jest też sprawa korekty w nie-

których wypadkach, w szczególnym trybie, wymiaru kary już orzeczonej i wprowadzenia znanych w innych państwach kar alternatywnych. Na uwagę zasługuje potrzeba rewizji przesłanek tymczasowego aresztowania, wśród których istotną rolę odgrywają przesłanki pozaprocesowe, kolidujące z domniemaniem niewinności. Celowe jest rozważenie możliwości wprowadzenia znanej za granicą instytucji mediacji między sprawcą i ofiarą przestępstwa i in.

Reasumując – **istnieje ewidentna potrzeba skorygowania nadmiernej represyjności, do jakiej doszło w wyniku obowiązywania Kodeksu karnego z 1969 r.**, powstałego w warunkach ustroju totalitarnego, a więc opierającego się o zasady systemu policyjno-represyjnego.

Liczba osób pozbawionych wolności w Polsce jest prawie dokładnie dwukrotnie wyższa niż w państwach Europy Zachodniej i Środkowej (współczynnik osadzonych na 100 000 mieszkańców wynosi około 160, a we wskazanych państwach przeciętnie około 80 osób). Tej różnicy nie uzasadniają odmienności w nasileniu przestępczości; przeciwnie, mimo niepokojącego wzrostu liczby przestępstw w Polsce w ostatnich latach, nasilenie przestępczości jest u nas nadal mniejsze niż w większości wskazanych państw.

Jednocześnie już w 1992 r. Rzecznik stwierdził, że kilkanaście jednostek penitencjarnych, w całości lub w części, nie nadaje się do bytowania w nich ludzi. Główne braki to nieskanalizowanie cel, niedostateczny dopływ światła dziennego, niemożność utrzymywania odpowiedniej temperatury, zawilgocenie i zagrzybienie. Minister Sprawiedliwości odmówił wyłączenia z użytkowania wskazanych obiektów. Zmniejszenie liczby miejsc nie pozwoliłoby bowiem na utrzymanie normy 3 m^2 powierzchni celi na osadzonego, a więc w efekcie doszłoby do pogorszenia warunków ogółu pozbawionych wolności.

Rzecznik nie może godzić się na to, że osadzeni bytują w warunkach niegodnych obecnego etapu rozwoju cywilizacyjnego. Przeludnienie jednostek penitencjarnych jest dodatkowym, istotnym argumentem na rzecz nowelizacji prawa karnego.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że koncepcja ta nie oznacza zachęcania do pobłażliwości wobec sprawców poważnych przestępstw. Chodzi tylko o to, aby nie odbywali kary pozbawienia wolności ci, wobec których nie występuje konieczność ich izolacji od społeczeństwa, albo ci, którzy mogą być zwolnieni z dalszego odbywania kary, przy wysokim stopniu prawdopodobieństwa, że nie dojdzie z ich strony do popełnienia dalszych przestępstw. Na pewno najlepiej było-

by, gdyby realizacja tego zadania mogła nastąpić w drodze wejścia w życie nowych kodeksów, których projekty są opracowywane. Przewiduje się jednak, że może to nastąpić nie wcześniej niż za dwa lata. Tak długo czekać nie można. Nie jest też wskazane zastosowanie amnestii, gdyż jest to akt w dużej mierze schematyczny, nie pozwalający na indywidualizację poszczególnych przypadków.

Zdaniem RPO, najlepszym rozwiązaniem w istniejących warunkach byłaby odpowiednia nowelizacja prawa karnego. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości, sugerując rozważenie konkretnych inicjatyw ustawodawczych. RPO proponował nowelizację (RPO/120449/93/VII z 3 czerwca 1993 r.):

- art. 32 § 1 Kk przez obniżenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności z 3 do 1 miesiąca,
- art. 35 § 3 Kk w tym kierunku, aby orzeczenie grzywny przy skazaniu za przestępstwo z chęci korzyści majątkowej było fakultatywne, a nie obligatoryjne,
- art. 60 § 1 i 2 Kk przez wyeliminowanie obligatoryjnego podwyższania dolnej granicy zagrożenia karą za przestępstwa popełniane w warunkach recydywy specjalnej, przy czym generalnie chodziło o racjonalizację polityki karnej przez możliwość indywidualizacji każdego przypadku,
- oraz podjęcie przedsięwzięć zmierzających do zmniejszenia liczby przypadków odbywania zastępczej kary pozbawienia wolności w zamian za niezapłaconą grzywnę (RPO/123883/93/VII z 25 maja 1993 r.).

W istotnej części inicjatywy Rzecznika napotkały barierę oczekiwań na nową kodyfikację. W dniu 24 stycznia 1994 r. RPO przedstawił całościową koncepcję metod zmniejszenia liczby osób pozbawionych wolności w Polsce (w tym zmian legislacyjnych) Wicepremierowi – Ministrowi Sprawiedliwości (RPO/R/13/93, RPO/144168/94/VII), ponownie podkreślając konieczność pilnych zmian ustawowej polityki karnej.

Istotne wydaje się przy tym zaznaczenie, że dla większości swych propozycji RPO uzyskał poparcie zdecydowanej większości uczestników dyskusji na konferencji zorganizowanej przez Biuro RPO na temat nowelizacji prawa karnego w celu racjonalizacji polityki karnej (Warszawa, 29 listopada 1993 r.), w której udział wzięli naukowcy z PAN i uniwersytetów, przedstawiciele komisji parlamentarnych, Sądu Najwyższego, Ministerstwa Sprawiedliwości, Naczelnej Rady Adwokackiej, Komendy Głównej i Stołecznej Policji, Patronackiego Stowarzyszenia Penitencjarnego.

Obecnie rozstrzygnięcie zależy od stanowiska podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą, a potem od parlamentu.

Przy podejmowaniu decyzji należy mieć też na uwadze, że utrzymanie jednego osadzonego kosztuje miesięcznie łącznie około 5 mln zł. Budowa zaś nowych jednostek penitencjarnych w zasadzie nie wchodzi w rachubę ze względów oczywistych.

Proponowane zmiany wymagają oczywiście odpowiedniego informowania opinii społecznej. Dziesięciolecia przekonywania, że przestępczość jest źródłem wielu bolączek społecznych (np. spekulacja – braku towarów) ukształtowały określone, w dużej mierze fałszywe, przekonania. Do nich należy zwłaszcza to, że częsta i długa kara jest najlepszym, a według niektórych – nawet jedynym sposobem zapobiegania przestępczości.

Niezależnie od generalnej przyczyny większości istotnych niedostatków w warunkach bytowych, opiece medycznej, możliwości zapewnienia pracy osadzonym – jaką jest w ocenie RPO nieracjonalna polityka karania – Rzecznik starał się określić i wskazać nieprawidłowości i zagrożenia dla poszanowania praw osób pozbawionych wolności, występujące w procesie wykonania kary bądź tymczasowego aresztowania.

W ocenie RPO pogorszeniu ulega poziom opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych, co spowodowane jest przede wszystkim brakiem środków na wynagrodzenia dla pracowników cywilnych więziennej służby zdrowia. RPO kilkakrotnie generalnie występował w sprawie realizacji prawa do ochrony zdrowia osób pozbawionych wolności, lecz jak dotąd na niektóre wystąpienia nie otrzymał odpowiedzi (RPO/131742/93/VII z 7 września 1993 r. – w sprawie wzmożenia opieki nad cukrzykami), na inne zaś – odpowiedź negatywną (RPO/122440/93/VII z 30 kwietnia 1993 r. – zapewnienie odpowiedniego limitu wynagrodzeń dla pracowników cywilnych więziennej służby zdrowia, RPO/132866/93/VII z 20 września 1993 r. – w sprawie zezwolenia na prywatną opiekę medyczną i stomatologiczną).

Istotna część działań RPO koncentruje się na zapewnieniu humanitarnego wykonania kary, zapewniającego osadzonym poszanowanie ich godności i praw obywatelskich, które – niezależnie od faktu ukarania – nadal im przysługują.

W minionym roku RPO dostrzegł w tym zakresie możliwości rozszerzenia prawa skazanych do korespondencji (zniesienie ograniczeń i cenzury korespondencji z instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka, zaniechanie oznaczania korespondencji pieczątką jednostki penitencjarnej), stworzenia pewnych gwarancji praw osadzonych

w kontaktach ze Służbą Więzienną (rozszerzenie praktyki powoływania spośród osadzonych rzeczników praw skazanych, ustalenie katalogu przekroczeń dyscyplinarnych i kar za nie grożących, zapewnienie obecności osadzonych lub ich przedstawicieli przy przeszukaniach cel). Jednakże, mimo akceptacji zasadności części wystąpień RPO we wskazanych sprawach, co do kilku istotnych propozycji Minister Sprawiedliwości odmówił wystąpienia o inicjatywę ustawodawczą uznając, że wniosek powinien być zrealizowany dopiero przy opracowywaniu całego aktu, którego dotyczy, a nowelizacja jest niewskazana.

W kilku innych ważnych sprawach Minister nie podzielił argumentacji Rzecznika. Dotyczyło to m.in. nowelizacji regulaminów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania przez ustalenie katalogu przekroczeń dyscyplinarnych i grożących za nie kar (RPO/131001/93/VII). Negatywna odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (z dnia 19 stycznia 1994 r.) powoduje utrzymanie istniejącego stanu, w którym „ustawodawcą" jest naczelnik jednostki penitencjarnej, ustalający co jest przekroczeniem i jaka będzie za nie kara.

W kwestii zapewnienia obecności osób osadzonych przy przeszukiwaniu zajmowanych przez nie pomieszczeń (RPO/126367/93/VII) Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 19 sierpnia 1993 r. do Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z wnioskiem o wprowadzenie zasady, aby mieszkańcy cel (lub ich przedstawiciele) byli obecni przy przeszukaniu. W dniu 14 października Dyrektor CZZK odmówił uwzględnienia wystąpienia, gdyż obecność osadzonych powodowałaby dla funkcjonariuszy różne niedogodności (np. narażanie się na uwagi osadzonych, zdradzanie miejsc przeszukiwanych itp.). Zobowiązano natomiast przeszukujących do sporządzania protokołu przeszukania z zaznaczeniem w nim ewentualnych pretensji mieszkańców przeszukiwanej celi.

Rzecznik nie został przekonany tymi argumentami i zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o skorygowanie opisanego stanowiska Dyrektora CZZK. Minister nie uwzględnił tego wniosku. Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje przy swoim stanowisku w tej sprawie.

W dniu 18 czerwca 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Dyrektora CZZK o spowodowanie, aby osadzeni mogli (za ewentualnym pozwoleniem o ile ono jest wymagane) korzystać w jednostkach penitencjarnych, na swój koszt, z automatów telefonicznych. Takie rozwiązanie ma bowiem istotne znaczenie dla utrzymania więzów rodzinnych, załatwiania różnych spraw w organach procesowych,

zakładach pracy, w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych itp. W dniu 6 grudnia 1993 r. Dyrektor CZZK odniósł się negatywnie do tego wystąpienia. Swe stanowisko uzasadnił przede wszystkim brakiem wystarczającej liczby łączy i trudnościami finansowymi. Informacje uzyskane przez Biuro Rzecznika w Biurze Telefonicznych Usług Powszechnych wskazywały, że istnieje wiele łączy rezerwowych, a wszystkie wydatki związane z instalowaniem automatów Biuro to jest gotowe wziąć na siebie. W tej sytuacji Rzecznik wystąpił w dniu 24 stycznia 1994 r. do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie zmiany opisanego stanowiska Dyrektora CZZK.

Istotne naruszenia w zakresie ochrony praw, a ściślej – w ogóle w możliwości poznania przysługujących praw i korzystania z nich, Rzecznik stwierdził w stosunku do cudzoziemców pozbawionych wolności w Polsce. W toku badań, prowadzonych przez Biuro RPO, w 10 jednostkach penitencjarnych, stwierdzono przede wszystkim, że pozbawieni wolności cudzoziemcy nie mogą należycie chronić swoich praw, bo nie znając na ogół języka polskiego nie potrafią korzystać z regulaminów wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności, z Kodeksu karnego wykonawczego i podobnych aktów. Odpowiednie wnioski i propozycje wynikające z tej sytuacji skierowano do Ministra Sprawiedliwości (RPO/132419/93/VII z 14 września 1993 r.), a z otrzymanej odpowiedzi wynika, iż rozpoczęto już konkretne działania na rzecz usunięcia w maksymalnym stopniu istniejących nieprawidłowości (odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z 16 grudnia 1993 r.).

B. Ocena przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

a. Badanie w jednostkach penitencjarnych stanu poszanowania praw osób tam osadzonych

W 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich lub upoważnieni przez niego pracownicy Biura Rzecznika odwiedzili 20 jednostek penitencjarnych. Każdorazowo dokonywano oględzin aresztu lub zakładu karnego, zwracając zwłaszcza uwagę na warunki bytowe osadzonych, stan celi zabezpieczającej, łaźni, kuchni, pokojów widzeń i świetlic. Równocześnie losowano kilkadziesiąt nazwisk osadzonych i z każdym z nich przeprowadzano na osobności indywidualną rozmowę, w czasie której dokonywano przeglądu wszystkich podstawowych proble-

mów związanych z respektowaniem praw przysługujących osobom pozbawionym wolności. Ogółem takich rozmów było 729, czyli średnio na jednostkę – 36.

Ustalenia dokonywane w opisany sposób przedstawiano naczelnikowi jednostki, który zwykle zapraszał na takie spotkanie szersze grono swoich współpracowników. W toku dyskusji pracownicy Służby Więziennej ustosunkowywali się do poszczególnych kwestii i przedstawiali uwarunkowania swej pracy. Naczelnik otrzymywał następnie informację o czynnościach dokonanych przez Rzecznika lub z jego upoważnienia i był proszony o ustosunkowanie się do treści informacji oraz podanie, czy i na ile realizuje zawarte w niej wnioski. Informacje, o jakich mowa, były przekazywane także ogniwom nadrzędnym nad daną jednostką penitencjarną, jak również Komitetowi Helsińskiemu w Polsce oraz Patronackiemu Stowarzyszeniu Penitencjarnemu. Warto podkreślić, że naczelnicy bardzo rzetelnie podchodzili do ustaleń i wniosków zawartych w informacjach. Regułą było, że od razu podejmowano wiele przedsięwzięć zmierzających do usunięcia występujących uchybień.

b. Warunki bytowe w aresztach śledczych i zakładach karnych

Generalnie biorąc warunki bytowe osób pozbawionych wolności w Polsce są dalekie od standardów europejskich, a w znacznej części trzeba je określić jako złe.

Kilkanaście jednostek penitencjarnych nie ma, w całości lub części swych obiektów, skanalizowanych cel. Rzecznik stwierdził, że nawet w zakładzie dla kobiet niektóre cele były nieskanalizowane. Znaczna część budynków mieszkalnych dla osadzonych została wzniesiona kilkaset lat temu. Mają one małe okna, których nie można powiększać ze względu na zakaz konserwatora zabytków. Dopływ światła dziennego jest zbyt mały, aby można było przy nim czytać. Narusza to ewidentnie Reguły Minimalne. W krańcowych przypadkach są użytkowane nawet i takie budynki (jak w jednym z zakładów karnych w Warszawie), w którym przez dziury w zniszczonych podłogach szczury dostawały się do cel.

Oczywiste jest, że ze względu na stan techniczny jednostki penitencjarne dla kilku tysięcy osadzonych powinny być niezwłocznie wyłączone z użytkowania, gdyż nie nadają się do bytowania w nich ludzi.

Stan zakładów karnych i aresztów śledczych pogarsza się. Są one intensywnie eksploatowane, natomiast na ogół nie ma pienię-

dzy na ich modernizację i remonty. Okna wielu cel są nieszczelne, co powoduje, że nie udaje się utrzymać w nich odpowiedniej temperatury. Taki sam efekt powstaje, gdy nie dokonuje się koniecznego remontu sieci ciepłowniczej. Wygląd większości cel jest zły, a brak jest środków na remonty. W złym stanie jest pościel i bielizna. Wynika to zarówno z ich zużycia jak i z koniecznych oszczędności na środkach piorących.

W więziennictwie są podejmowane (ale w bardzo ograniczonym zakresie) pewne przedsięwzięcia inwestycyjne, jak np. w Radomiu, gdzie buduje się nowoczesny zakład karny i zarazem areszt śledczy. Inwestycja ta nie będzie jednak zakończona wcześniej niż za dwa lata. Tymczasem obecnie użytkowany areszt śledczy w Radomiu mieści się w poklasztornym budynku z XVII w. i już bardzo dawno powinien być zamknięty ze względu na krańcowo złe warunki, jakie tam panują, od braku kanalizacji w celach poczynając.

Ogólnie biorąc, **należałoby odpowiednimi posunięciami legislacyjnymi wydatnie zmniejszyć liczbę osób pozbawionych wolności**, rezygnując z nieuzasadnionej stanem przestępczości nadmiernej represyjności kodeksu karnego z 1969 r., przyjętego w warunkach ustroju totalitarnego, w którym bardzo silnie uwidaczniał się charakter państwa policyjnego. Zmniejszenie wielkości populacji więziennej jest możliwe bez zwiększenia zagrożenia społeczeństwa przestępczością. Trzeba po prostu drogą odpowiedniego, umożliwionego w drodze nowelizacji Kodeksu karnego, indywidualizowania każdego przypadku, zwolnić z jednostek penitencjarnych te osoby, które nie zagrażają już porządkowi prawnemu, a ich zwolnieniu nie stoi na przeszkodzie społeczne poczucie sprawiedliwości.

Spośród 735 osób, z którymi rozmawiano w jednostkach penitencjarnych, 178, czyli 24,2 %, żaliło się na warunki bytowe.

Trzeba zaznaczyć, że w wielu wypadkach, gdy obiektywnie biorąc warunki bytowe są ciężkie, a nawet bardzo ciężkie, wielu osadzonych w ogóle się na to nie żali. Wynika to m.in. z przyjęcia, że pewnych sytuacji nie da się zmienić, jak np. usunąć braku kanalizacji lub też powiększyć okien. Niektórzy osadzeni przywykli do warunków bytu poniżej cywilizacyjnych standardów, bo pędzą życie włóczęgów, mieszkają w pijackich melinach itp. W takich przypadkach zakład karny powinien być miejscem wdrożenia ich do życia we w miarę godziwych warunkach, a nie prowadzić do utrwalenia przyzwyczajeń niegodnych współczesnego człowieka.

W skargach kierowanych do Rzecznika tylko **sporadycznie są podnoszone zarzuty dotyczące wyżywienia.** Zwykle dotyczą one

braku stosownej diety. Dlatego ocenę żywienia osób pozbawionych wolności trzeba oprzeć na wynikach wywiadów dokonywanych w czasie odwiedzania jednostek penitencjarnych. Na 735 osób, pytanych pod tym kątem, na wyżywienie żaliło się 155 osadzonych (21,1 %). Raczej niewiele było skarg na ilość pożywienia. Najwięcej natomiast odnotowano zarzutów dotyczących jego jakości (zły smak, niedostateczna ilość surówek, monotonia wyżywienia).

Występowały **bardzo duże różnice między poszczególnymi jednostkami penitencjarnymi**. W trzech nie zanotowano ani jednej skargi na wyżywienie, ale były i takie, w których liczba osób niezadowolonych z wyżywienia przekraczała 40 %. Można zatem sądzić, że bardzo duży jest udział czynników subiektywnych, negatywnie wpływających na stan wyżywienia.

W więziennictwie nadal obowiązuje zasada, że fachowcem musi być szef kuchni będący funkcjonariuszem. Pod jego kierunkiem pracują osadzeni, którzy albo mają jakieś przygotowanie do tej pracy, albo przyuczają się dopiero w czasie pracy. Oczywiście, musi to niekiedy dawać ujemne skutki. Dlatego do czasu zapewnienia zatrudnienia w kuchniach więziennych choćby części stałego, fachowego personelu nie uniknie się nieprawidłowości w wyżywieniu. Nie czekając jednak na powstanie ku temu możliwości należy na bieżąco czuwać nad stanem wyżywienia osadzonych i niezwłocznie reagować tam, gdzie występują istotne uchybienia. Można to robić np. przez odpowiednie rozmieszczenie osób zawodowo przygotowanych. Nie powinno natomiast być tak (jak się to czasem zdarza), że do koniecznych poczynań skłaniają dopiero ustalenia dokonywane w ramach działań RPO.

c. Prawo do należytej opieki medycznej

Wśród 751 spraw załatwionych z zakresu opieki medycznej, stwierdzono: 52 przypadki, w których zarzuty okazały się całkowicie lub częściowo zasadne (6,9 %), 487 przypadków, w których zarzuty nie potwierdziły się (64,9 %), 212 przypadków, w których sprawa zdezaktualizowała się (np. wskutek zwolnienia, przeniesienia do szpitala, załatwienia sprawy przez organ, do którego wcześniej skierowano skargę, w których sama treść listu wskazywała, że nie ma podstaw do podjęcia sprawy albo w których wystarczyło udzielenie informacji, gdzie się zwrócić – np. do komisji ds. zatrudnienia i inwalidztwa, co stanowi łącznie 28,2 %).

Badanie skarg na więzienną służbę zdrowia polegało przede wszystkim na zebraniu informacji o sposobie leczenia w danej jednostce penitencjarnej. Jeśli dokonane ustalenia to uzasadniały, kierowano sprawę do zbadania przez odpowiedniego specjalistę z powszechnej służby zdrowia (jest to możliwe dzięki umowom zlecenia zawartym z Biurem Rzecznika: na miejscu lekarz zapoznaje się z dokumentacją medyczną, bada żalącego się i omawia przypadek z lekarzem prowadzącym. Czasem pacjent jest dowożony na badania, np. okulistyczne. Następnie lekarz współpracujący z Biurem Rzecznika sporządza pisemną opinię).

Duża liczba niezasadnych skarg na więzienną służbę zdrowia (prawie 65 %, czyli bez mała 2/3) wynika stąd, że bardzo często osadzeni wykorzystują względy zdrowotne do starań, aby za wszelką cenę wyjść na wolność. Temu celowi służą także nadal częste samouszkodzenia w postaci cięć powłok ciała, łykania różnych przedmiotów, dokonywania wbitek w oczy itp. Samouszkodzenia są czasem także formą protestu przeciwko przewlekłości postępowania karnego, decyzjom administracji więziennej, wyrokowi skazującemu, tymczasowemu aresztowaniu itp.

Osobom, które dokonały samouszkodzeń powinna być udzielana taka sama pomoc medyczna, jak wszystkim innym chorym. Czasem niektórych lekarzy więziennych irytuje autodestrukcyjne postępowanie osadzonych, co może odbijać się na stosunku do nich. W czasie wizyt pracowników Biura Rzecznika i spotkań odbywanych na zakończenie takich wizyt podkreśla się silnie, że należy hamować podobne uprzedzenia, mając m.in. na uwadze, że osoby dokonujące samouszkodzeń to z reguły jednostki o różnym stopniu psychicznych zaburzeń.

W przypadku skarg całkowicie lub częściowo zasadnych chodziło głównie o:

- nieprzeprowadzanie potrzebnych badań dodatkowych,
- niezabezpieczanie właściwej diety (co np. przy cukrzycy ma podstawowe znaczenie dla utrzymania należytego stanu zdrowia),
- zbyt późne od zgłoszenia interwencje lekarskie (co doprowadzało niekiedy do wysoce niekorzystnych następstw, np. mogło mieć związek z utratą oka, z nieprawidłowym zrośnięciem się kości itp.),
- niezapewnianie opieki psychiatry lub psychologa.

Spośród pytanych ogółem według kwestionariusza 735 osadzonych – 195 osób (czyli 26,5 %, żaliło się na opiekę medyczną. Występowały duże różnice między poszczególnymi jednostkami; były takie (np. Areszt Śledczy w Świdnicy), w których nikt się nie skarżył, ale zda-

rzały się przypadki, że na opiekę medyczną narzekało nawet 66 % zapytanych.

Najczęściej występowały skargi na brak niektórych leków (w 13 jednostkach), niedostateczną troskę o pacjenta, niestaranne badanie (w 10 jednostkach), zbyt długie oczekiwanie na badanie przez specjalistów (w 7 jednostkach), niedostatki w opiece stomatologicznej (w 4 jednostkach – w jednym zakładzie karnym od roku w ogóle nie ma stomatologa, a opieka przy dowożeniu na zewnątrz jest świadczona w ograniczonym zakresie), trudny dostęp do lekarza (szczególnie w dwóch zakładach, w których przyjęcia – poza przypadkami nagłymi – odbywają się dla każdego z oddziałów tylko jeden raz w tygodniu), opryskliwość w traktowaniu pacjentów przez średni personel medyczny, tendencję do podejmowania przez pielęgniarki decyzji zastrzeżonych dla lekarzy (w dwóch jednostkach), ograniczenie się do jednego rodzaju diety w odniesieniu do wszystkich rodzajów schorzeń (w dwóch jednostkach).

Nadto niejednokrotnie podnoszono w rozmowach, że lekarze nie zadają sobie trudu wyjaśniania pacjentowi jego problemów zdrowotnych, mają tendencję do traktowania wszystkich jak symulantów itd. Oczywiście, w takich zarzutach jest wiele przesady, ale nie są one całkowicie niezasadne. Na spotkaniach po wizycie Rzecznika lub pracowników jego Biura przedstawiciele administracji zakładów karnych i aresztów śledczych niejednokrotnie przyznają, że niektórzy lekarze mają pewną tendencję do zbytniego generalizowania skłonności osadzonych do symulacji, a poza tym nie przywiązują dostatecznego znaczenia do rozmowy z pacjentem, wyjaśniającej mu istotę dolegliwości i metody leczenia.

Jeden z profesorów medycyny, z grupy 155 lekarzy współpracujących z Biurem Rzecznika, podniósł, że należałoby w większym zakresie wyposażyć w odpowiednią aparaturę kilkanaście jednostek penitencjarnych i zapewnić odpowiednią kadrę, aby w ten sposób zwiększyć możliwości diagnostyki w ramach więziennej służby zdrowia. Brak jeszcze w tej sprawie stanowiska Centralnego Zarządu Zakładów Karnych.

W jednym z zakładów karnych istnieje oddział dla cukrzyków insulinozależnych. Napływały stamtąd skargi na wadliwości opieki medycznej i brak należytej diety. Na prośbę Rzecznika sprawą zajął się, z odpowiednimi współpracownikami, krajowy specjalista ds. diabetologii. Szereg nieprawidłowości niezwłocznie usunięto. Centralny Zarząd Zakładów Karnych ustosunkował się jednak negatywnie do wniosku o utworzenie dwóch dalszych oddziałów dla cukrzyków. Wniosek taki został wysunięty przez wskazanych specjalistów. Zmu-

siło to Rzecznika do zwrócenia się w tej sprawie do Dyrektora CZZK, a wobec jego negatywnej odpowiedzi – do Ministra Sprawiedliwości (RPO/131742/93/VII z 7 września 1993 r.).

Na 15 więziennych szpitali tylko w jednym (w Bytomiu) istnieje oddział okulistyczny. Ogranicza to możliwość udzielania pomocy osadzonym z urazami oczu (których jest wielu) i chorobami oczu. Były wysuwane propozycje utworzenia dwóch dalszych oddziałów, ale nie zostały one zrealizowane. Sprawę tę należy uznać za otwartą.

Na lekarzach więziennej służby zdrowia ciąży nie tylko obowiązek udzielania osadzonym pomocy medycznej, ale także wydawania różnych opinii, między innymi stwierdzania dla potrzeb organów ścigania i sądów, czy dana osoba może być pozbawiona wolności, czy też – ze względu na jej stan zdrowia – powinna być zwolniona. Lekarze jednego z zakładów karnych zwrócili się do RPO z wnioskiem, aby spowodować zwolnienie ich od wydawania opinii we wskazanym zakresie, bo w przypadku, gdy opinia nie jest zgodna z oczekiwaniami osadzonego, przyjmuje on wrogą postawę wobec lekarza, co utrudnia mu, a niekiedy wręcz uniemożliwia leczenie, które przecież z reguły wymaga współdziałania lekarza z pacjentem.

Mimo słuszności tych argumentów trudno jednak sobie wyobrazić, aby więzienni lekarze mogli być zwolnieni od wydawania opinii, które potem mogą być niekorzystnie odbierane przez osadzonych. Pewne opinie muszą bowiem być prezentowane niezwłocznie, jak np. w sprawie możliwości osadzenia w celi zabezpieczającej. Do innych (jak np. dotyczących diety, dodatkowego spaceru itd.) trudno – ze względu na ich charakter – dopozywać lekarzy z zewnątrz.

Mając na uwadze te okoliczności, jak też obecne problemy sądów i prokuratur, Rzecznik nie widział możliwości poparcia wskazanego wniosku lekarzy więziennych. Być może powstaną ku temu warunki w przyszłości.

Wiadomo, że ogólnie w Polsce służba zdrowia przeżywa trudny okres. Na pewno musi się to odbijać i na opiece medycznej nad osobami pozbawionymi wolności.

W tym zakresie wysoce znamienny jest tak często podnoszony przez osadzonych zarzut braku leków. Wielu lekarzy więziennych stara się temu brakowi zaradzić przez uzyskiwanie leków z darów. Jest to oczywiście półśrodek. Dlatego **należy robić wszystko, aby ludzie pozbawieni wolności, którzy obecnie zdani są wyłącznie na więzienną służbę zdrowia i sami w ogóle nie mogą sobie pomóc, nie doznawali uszczerbku na zdrowiu wskutek słabości tej służby**.

Dotyczy to oczywiście nie tylko leków, ale także korzystania z pomocy specjalistów i badań przy wykorzystaniu aparatury medycznej.

W działalności Rzecznika zwraca się baczną uwagę na wzmożenie opieki zdrowotnej w tych jednostkach, z których jest szczególnie dużo skarg. Fakt występowania bardzo silnych różnic w odsetkach skarg z poszczególnych zakładów karnych i aresztów śledczych świadczy o tym, że wiele niedostatków w opiece medycznej ma charakter subiektywny i ten rodzaj czynników sprawczych powinien być maksymalnie eliminowany.

d. Traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

Spośród 484 spraw, dotyczących nieprawidłowego traktowania osadzonych przez funkcjonariuszy, za całkowicie lub częściowo zasadne uznano 23 przypadki, tj. 4,8 %. Chodziło głównie o niewłaściwe odzywanie się, niezasadne przegrupowanie, różne formy szykanowania, niewłaściwy sposób przeszukania celi ze szkodą dla osadzonego, np. w postaci zniszczenia jakiegoś przedmiotu itp.

Za niezasadne uznano 359 przypadków, czyli prawie 3/4 wszystkich spraw.

Pozostałe 102 przypadki, tj. 21,0 %, dotyczą spraw, w których wyjaśniono skazanym różne kwestie regulaminowe, zdarzenie zdezaktualizowało się wskutek późniejszego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd penitencjarny itp.

Wśród tych ostatnich 102 przypadków znajdowało się 24 takich, w których organem właściwym do rozpoznania sprawy były organy procesowe, a zwłaszcza sąd penitencjarny (np. niesłuszne ukaranie dyscyplinarne) lub prokurator (np. zaginięcie jakichś przedmiotów w czasie przeszukania celi, niezasadne użycie siły fizycznej) . Takie sprawy przekazywano według właściwości prosząc o nadesłanie kopii końcowej decyzji. Prawie we wszystkich przypadkach postępowanie sądowe lub prokuratorskie nie potwierdzało wysuwanych zarzutów.

Spośród 735 osób, z którymi rozmawiano w czasie odwiedzin jednostek penitencjarnych, 40 respondentów, tj. 5,4 %, miało zarzuty dotyczące ich traktowania. Chodziło zwłaszcza o to, że funkcjonariusze zwracają się w formie „ty", odzywają się lekceważąco, pokrzykują, piszą o byle co wnioski dyscyplinarne itp.

Ani jedna ze wskazanych 735 osób nie mówiła o tym, aby wobec niej lub jakiegokolwiek innego osadzonego niezasadnie użyto siły fizycznej.

Należy zaznaczyć, że w 11 spośród 20 odwiedzanych jednostek penitencjarnych nie było ani jednej skargi na złe traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy, a w dalszych 4 jednostkach zanotowano tylko po jednej takiej skardze. Z drugiej jednak strony w dwóch tylko jednostkach przyjęto 27 skarg na ogółem 40 zgłoszonych.

Podane fakty upoważniają do wniosku, że **pod względem traktowania osadzonych sytuacja w polskim więziennictwie jest – generalnie biorąc – bardzo dobra**. Stanowi to wielkie osiągnięcie.

Przy interpretacji przytoczonych liczb należy jednak mieć na uwadze, że nie we wszystkich badanych przypadkach udaje się dotrzeć do prawdy obiektywnej, bo niektóre zdarzenia przebiegają bez świadków. Dotyczy to np. umieszczania w celi zabezpieczającej i traktowania danej osoby w czasie osadzenia jej w tej celi. Otwarta jest sprawa znalezienia rozwiązań, które pozwoliłyby na dokonywanie miarodajnych ustaleń w takich przypadkach. Niezależnie jednak od tego pozostaje faktem bezspornym, że poważniejsze przypadki niewłaściwego traktowania osadzonych mogą się zdarzać tylko zupełnie sporadycznie.

e. Zatrudnienie osadzonych

Na koniec listopada 1993 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 62 566 osób, w tym 14 979 tymczasowo aresztowanych. Zatrudnionych ogółem było natomiast tylko 14 418 osób, w tym 1 040 tymczasowo aresztowanych. Spośród skazanych pracowało 35,6 % i 6,9 % tymczasowo aresztowanych.

Głównym powodem niezatrudnienia większej liczby pozbawionych wolności jest brak pracy.

Większość przedsiębiorstw przywięziennych i gospodarstw pomocniczych nie radzi sobie w warunkach gospodarki rynkowej. Do minimum zostało zredukowane zatrudnienie zewnętrzne.

Brak pracy dla osadzonych jest jednym z najtrudniejszych problemów więziennictwa. Osadzeni są na ogół w bardzo ciężkiej sytuacji materialnej. Mają zwykle duże obciążenia finansowe z tytułu alimentów, grzywien, odszkodowań itp. Pozostawanie w bezczynności jest stanem maksymalnie niekorzystnym z punktu widzenia wymogu przystosowania osadzonego do normalnego trybu życia.

Występują kontrowersje co do tego, czy i na ile można preferować więzienne jednostki gospodarcze. Konieczne jest wszechstronne zanalizowanie różnych aspektów tej sprawy. W każdym jednak razie obecny stan tak dużego bezrobocia więziennego nie może być nadal utrzymywany.

f. Prawo do posług religijnych

Działalność religijna jest prowadzona we wszystkich jednostkach penitencjarnych. Obok kapelanów katolickich, czasem także seminarzystów i świeckich działaczy katolickich, dostęp do zakładów karnych i aresztów śledczych mają także przedstawiciele innych wyznań. Korzystają z tego zwłaszcza Świadkowie Jehowy, Zielonoświątkowcy i Adwentyści Dnia Siódmego w Polsce.

Rzecznik nie zetknął się z żadnym przypadkiem utrudniania osadzonemu korzystania z posług religijnych.

Religijne zaangażowanie osadzonych, mierzone udziałem w obrzędach jest jednak niewielkie. Sięga kilku, wyjątkowo kilkunastu procent, ogółu pozbawionych wolności.

g. Poszanowanie praw cudzoziemców osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych

Na podstawie badań empirycznych, przeprowadzonych w 10 jednostkach penitencjarnych, sporządzono w 1993 r. opracowanie dotyczące poszanowania praw cudzoziemców osadzonych w polskich jednostkach penitencjarnych. Dokonane ustalenia opierały się m.in. na rozmowach przeprowadzonych ze 122 cudzoziemcami.

Jak wskazano wcześniej (pkt 22.A.) – nie znając języka nie mogą oni poznać przysługujących im praw ani czynnie ich realizować. Na ogół źle przedstawia się również możliwość dostępu cudzoziemców do prasy i książek w ojczystym języku. Niejednokrotnie nie jest rozwiązany problem wyeliminowania z potraw składników, których część cudzoziemców nie może spożywać ze względów religijnych. Dotyczy to zwłaszcza muzułmanów.

Opracowanie Biura RPO zostało udostępnione zainteresowanym organom i organizacjom. Równolegle z tym skierowano wystąpienie do dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych. Zostało ono uwzględnione: przystąpiono do tłumaczenia tekstów potrzebnych cudzoziemcom aktów prawnych, nawiązano kontakt z przedstawicielami państw obcych w sprawie prasy i książek dla obywateli tych państw, a także wydano stosowne dyrektywy jeśli chodzi o żywienie muzułmanów i innych osób, które nie mogą spożywać niektórych produktów.

Liczba cudzoziemców osadzanych w polskich jednostkach penitencjarnych systematycznie rośnie. Na koniec listopada 1993 r. było ich 1 107.

h. Przestrzeganie praw osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich

W 1993 r. Rzecznik nie podejmował czynności dotyczących ochrony praw wychowanków schronisk dla nieletnich i zakładów porawczych. Zajmowało się tym bowiem intensywnie Biuro Interwencji Kancelarii Senatu, które przygotowywało odpowiedni raport. Opublikowano go na początku stycznia 1994 r. Z raportu wynikało m.in., że powszechnym zjawiskiem występującym we wskazanych placówkach jest bicie wychowanków i stosowanie innych form znęcania się nad nimi. Raport odwoływał się jednak do zdarzeń dość odległych w czasie, a nadto nie wynikało z niego w sposób dostatecznie czytelny, czy prezentowane ustalenia zostały dokonane w sposób metodologicznie poprawny.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich podjął niezwłocznie przedsięwzięcia zmierzające do ustalenia, jak obecnie przedstawia się stan poszanowania praw w placówkach wskazanej kategorii. Stosowne czynności zostały przeprowadzone w 11 placówkach (Białystok, Dominowo, Falenica, Głogów, Jerzmanice, Ostrowiec Świętokrzyski, Sadowice, Stawiszyn, Studzieniec, Świdnica, Warszawa-Okęcie).

Planuje się dokonanie analogicznych czynności jeszcze w kilku (na ogółem 35) zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że:

- przypadki uderzenia wychowanków zdarzają się w niektórych tylko jednostkach, natomiast do pobicia wychowanka, co oczywiście należy uznać za zjawisko niedopuszczalne, dochodzi sporadycznie,
- warunki pobytu wychowanków w izbach przejściowych na ogół nie są złe, chociaż czasem zdarzają się nieprawidłowości w postaci zbyt długiego przetrzymywania tam wychowanków, braku wystarczającej lektury na okres kwarantanny itd.,
- generalnie biorąc bardzo dobra jest sytuacja w zakresie żywienia wychowanków i opieki medycznej nad nimi,
- wszyscy wychowankowie objęci są nauką, a co najmniej przyuczeniem do zawodu, przy czym warunki nauki i szkolenia zawodowego są z reguły dobre,
- w większości placówek personel wykazuje bardzo dużo inwencji i zaangażowania w kierunku rozbudzenia w wychowankach prawidłowych dążeń i nawyków,
- mankamentem jest, że w okresie jesienno-zimowym duża część wychowanków za mało przebywa na świeżym powietrzu,

- sytuacja środowiskowa około 70% wychowanków jest bardzo zła, głównie ze względu na alkoholizm, przestępczość i nędzę w rodzinie, przy czym powrót do takiego środowiska zwykle niweczy osiągnięcia resocjalizacyjne tam, gdzie się je udało uzyskać.

Po zakończeniu wszystkich wizyt w zakładach poprawczych i schroniskach zostanie sporządzone globalne opracowanie.

i. Poszanowanie praw pacjentów szpitali psychiatrycznych

Od początku obecnej kadencji Rzecznik Praw Obywatelskich przykładał dużą wagę do ochrony praw obywatelskich, godności i praw człowieka pacjentów szpitali psychiatrycznych. W okresie kadencji dokonano 5 wizytacji takich szpitali.

W dniu 17 stycznia 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zapoznał się ze stanem poszanowania praw pacjentów Szpitala dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim. Stwierdził m.in., że wskutek braku niezbędnych środków finansowych dochodzi tam do niedożywienia pacjentów (stawka żywieniowa wynosi 16 tys. zł. dziennie), niektórzy pacjenci nie wychodzą na spacer, bo nie ma odpowiedniej odzieży i obuwia, występuje niedostatek środków czystości, odzież szpitalna jest w bardzo złym stanie itd.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Wojewody Gdańskiego postulując zapewnienie szpitalowi warunków do normalnego funkcjowania.

Sprawa ochrony praw pacjentów szpitali psychiatrycznych pozostaje w polu zainteresowania RPO - zarówno w aspekcie ochrony ustawowej (zob. cz. III, pkt 1. E. sprawozdania) jak i przestrzegania ich w praktyce (Rzecznik ma zamiar kontynuować wizytacje szpitali psychiatrycznych).

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; Biul. RPO 1992/1-2, oraz 3, Biul. RPO 1993/1-2, oraz 3, a także 21 zeszytów Biuletynu RPO Materiały.

Komplety bądź pojedyncze egzemplarze są do nabycia w siedzibie redakcji.

Biuro RPO
00-950 Warszawa, Al. Solidarności 77

PL ISSN 0860-8334