

25

BIULETYN RPO

materiały

- **Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
za okres od 13 lutego 1994 r.
do 12 lutego 1995 r.**

materiały



zeszyt nr 25

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 25 zamknięto 12 lutego 1995 r.

BIULETYN RPO materiały

SPIS TREŚCI

Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 r.	5
--	---

Warszawa 1995 r.

Opracowanie:
dr Barbara Oliwa-Radzikowska

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

Projekt okładki: Jerzy Burski

© Copyright by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

<p>Skrót do cytowania: RPO-MAT. Nr 25</p>

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1995

Nakład 1950 + 50 egz.
Oddano do składu w lutym 1995 r.
Podpisano do druku w lutym 1995 r.

Na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich
wydała Agencja **MASTER**
Łódź, ul. Piotrkowska 204/210

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

Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
prof. Tadeusza Zielińskiego
za okres od 13 lutego 1994 r. do 12 lutego 1995 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 25.

SPIS TREŚCI

I. OCENA STANU PRZESTRZEGANIA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELI RP W 1994 R. ORAZ PODSTAWOWE KIERUNKI DZIAŁAŃ RPO W III ROKU KADENCJI (13.02.1994 – 12.02.1995)	15
II. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE	45
1. Dane podstawowe	45
A. Dane dotyczące wpływu spraw do RPO.....	45
B. Dane dotyczące Biura RPO	45
2. Sprawy indywidualne	45
A. Uwagi ogólne	45
B. Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia	46
3. Przedmiotowy rozkład wniosków (nowe sprawy)	47
4. Struktura organizacyjna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich	47
5. Działania RPO o charakterze ogólnym (systemowym)	48
A. Wystąpienia RPO (art. 16 ust. 1 ustawy o RPO).....	48
B. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego.....	48
a. O dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa (art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO)	48
b. Zaskarżające przepisy prawne w trybie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO	48
C. Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne (art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o RPO).....	51
D. Rewizje nadzwyczajne	52
E. Wnioski o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (składane w trybie ustawy z dnia 23 lutego 1991r.)	54
F. Wystąpienia o inicjatywę prawodawczą (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO).....	55
6. Inne formy działania RPO	68
A. Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie.....	68
B. Wizyty w jednostkach penitencjarnych	77
C. Wizyty w policyjnych izbach dziecka.....	77

D.	Wizyty w domach dziecka	78
E.	Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej	78
F.	Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.....	79
G.	Wizyty w szpitalach psychiatrycznych.....	79
H.	Spotkania zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje – z udziałem RPO lub przedstawicieli Biura RPO	80
I.	Działania RPO na forum międzynarodowym i kontakty z Polakami za granicą	84
J.	Działania RPO na rzecz edukacji prawnej społeczeństwa	87
	a. Wydawnictwa Biura RPO.....	87
	b. Informacje i komentarze prasowe, programy radiowe i telewizyjne	84
	c. Działalność edukacyjna RPO	84
III. UWAGI O TWORZENIU PRAWA NA TLE ART. 1		
	PRZEPISÓW KONSTITUCYJNYCH	89
	1. Naruszenia praw obywatelskich w wyniku opóźnień w uchwalaniu regulacji prawnych	89
	A. W dziedzinie stosunków własnościowych, gospodarki gruntami i gospodarki przestrzennej	91
	B. W sferze stosunków pracy, ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej	96
	C. W sferze stosunków gospodarczych	98
	D. W dziedzinie stosunków mieszkaniowych.....	102
	E. W dziedzinie konstytucyjnych praw i swobód obywatelskich.....	104
	2. Nieprzestrzeganie reguł warunkujących jednolitość systemu prawa (jego niesprzeczność i zupełność)	108
	A. Naruszenie zaufania obywateli do państwa w regulacjach prawnych.....	108
	B. Wady prawa powodujące trudności w jego interpretacji i stosowaniu (niejasność, luki, sprzeczności).....	120
IV. PRZESTRZEGANIE PRAW OBYWATELSKICH – ZASADNICZE KIERUNKI DZIAŁAŃ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH NA RZECZ PRAWIDŁOWEGO STOSOWANIA PRAWA		
	1. Poszanowanie podstawowych praw obywatelskich i wolności politycznych	131
	A. Prawo do równego traktowania	131
	B. Wolność sumienia i wyznania	140
	C. Wolność słowa i prawo do informacji	142
	D. Wolność zgromadzeń, prawo do zrzeszania się.....	146
	E. Prawo do prywatności.....	148
	F. Prawa wyborcze	152
	G. Sprawy obywatelstwa polskiego. Ochrona praw Polaków za granicą.....	154
	2. Ochrona praw dzieci	158

A. Działania RPO w sferze prawno-organizacyjnej na rzecz lepszej ochrony praw dzieci.....	158
B. Ochrona praw dziecka na tle spraw badanych przez Rzecznika	161
a. Zagrożenia praw małoletnich ze strony niektórych ruchów religijnych.....	161
b. Adopcje zagraniczne	163
c. Ochrona prywatności dziecka	164
d. Prawo dzieci specjalnej troski do opieki, rehabilitacji i edukacji.....	165
e. Prawo dziecka i rodziny do pomocy społecznej	166
f. Przestrzeganie praw ucznia	169
g. Problem żebractwa dzieci cudzoziemców przebywających w Polsce.....	170
C. Badanie przestrzegania praw dzieci w domach dziecka	171
3. Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich w działaniach organów wymiaru sprawiedliwości i Policji	174
A. Charakterystyka wpływających spraw i generalne wnioski.....	174
a. Opóźnienia nowelizacji prawa i procedury karnej – barierą dla działań RPO	175
b. Ograniczenie prawa do sądu przez wysokie koszty sądowe i egzekucyjne	176
B. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz realizacji obywatelskiego prawa do sądu w postępowaniu przygotowawczym	178
a. Problemy kontroli prokuratorskich orzeczeń odmawiających wszczęcia lub umarzających postępowanie przygotowawcze	178
b. Realizacja zasady prawdy materialnej w postępowaniu przygotowawczym.....	180
c. Przewlekłość postępowań przygotowawczych	180
C. Naruszenia praw obywatelskich w postępowaniu sądowym.....	182
a. Naruszenia zasady prawdy materialnej.....	182
b. Realizacja prawa do obrony.....	184
c. Prawo do sprawiedliwego wyroku	185
d. Przewlekłość postępowań sądowych	188
D. Nieprawidłowości w działaniach Policji.....	190
4. Przestrzeganie praw obywateli w zakresie cywilno-administracyjno-prawnych problemów obrotu nieruchomościami	192
A. Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości	192
B. Inne problemy związane z obrotem nieruchomościami rolnymi.....	200
C. Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości	206
D. Zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska.....	211

5. Samorządy: naruszenia praw obywateli w wyniku błędów w tworzeniu i stosowaniu prawa	213
6. Naruszenia praw obywateli w stosunkach mieszkaniowych	221
A. Naruszenia praw właścicieli i najemców jako efekt przekształceń własnościowych	221
a. Sytuacja najemców mieszkań zakładowych	221
b. Konflikt pomiędzy interesami właścicieli domów czynszowych i najemców na tle nowych regulacji czynszu	223
c. Nieprawidłowe działania administracji samorządowej przy realizacji ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali	225
d. Status pracowni artystycznych w świetle nowych przepisów podatkowych i mieszkaniowych	226
e. Ogrzewanie mieszkań – niedostosowanie przepisów regulujących dostarczanie energii do aktualnych warunków gospodarczych	228
B. Naruszenie procedury administracyjnej i prawa do sądu w sprawach ze stosunków mieszkaniowych	229
a. Działania RPO na rzecz rozszerzenia zakresu sądowej kontroli uchwał organów gmin	229
b. Nieprawidłowości w reprezentowaniu przez kuratorów interesów obywateli nieobecnych w postępowaniu sądowym	231
c. Praktyki organów administracji ograniczające możliwość decyzji	232
d. Naruszenia praw obywateli w postępowaniu egzekucyjnym	234
C. Inercja obywateli w załatwianiu swoich spraw	236
7. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu	237
A. Realizacja prawa do wynagrodzenia	237
a. Problemy wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej	237
b. Brak środków na zaspokojenie należności pracowniczych w przypadkach niewypłacalności pracodawcy	242
B. Bezpieczeństwo i higiena pracy	243
a. Niewystarczająca ochrona pracy w rolnictwie	243
b. Wypadki w górnictwie	244
C. Regulacje i praktyka branżowa gałęziowa powodująca naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu	245
a. Regulacje związane z dyżurami zakładowymi	245
b. Odprawa przy zwalnianiu urzędników państwowych	248
c. Nieuzasadnione wyłączenia podmiotowe z Karty Nauczyciela	248
d. Bezprawne pozbawienie wynagrodzenia za pracę księży katechetów	249

e. Trudności w dostępie do zawodu notariusza	250
f. Nadawanie stopni i tytułów naukowych, mianowanie na stanowisko profesora.....	250
g. Prawo do bezpłatnego wyżywienia personelu zatrudnionego w zakładach opieki zdrowotnej	252
8. Naruszenia prawa i zasad sprawiedliwości społecznej	
w sprawach ubezpieczenia społecznego.....	253
A. Waloryzacja rent i emerytur.....	253
B. Dodatkowe zatrudnienie emerytów i rencistów: naruszenie zasady równości i ograniczenie możliwości skorzystania z prawa do ponownego ustalenia wysokości świadczenia.....	255
C. Nierówności sektorowe w stosunkach ubezpieczeniowych.....	258
a. Przy określaniu wysokości składki w różnych sektorach w rolnictwie.....	258
b. W nowej regulacji zaopatrzenia emerytalnego górników.....	258
c. Ubezpieczenie osoby współpracującej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakładzie prowadzonym przez współmałżonka	261
D. Pozbawienie prawa do świadczeń za okres niepłacenia składki.....	262
E. Potrącenia z emerytur i rent	263
a. Alimentów określonych procentowo względem wysokości świadczenia	263
b. Kosztów pobytu w domach pomocy społecznej	263
F. Opodatkowanie niektórych świadczeń emerytalno-rentowych....	264
a. Renty i emerytury zagraniczne	264
b. Świadczenia z tytułu deputatów węglowych.....	226
9. Problemy bezrobocia i pomocy społecznej.....	267
A. Sytuacja w zakresie bezrobocia w ocenie RPO – na podstawie skarg i wizytacji	267
a. Ustalenie wykazu gmin (rejonów) zagrożonych bezrobociem strukturalnym.....	267
b. Zasiłki oraz inne formy pomocy dla bezrobotnych	270
c. Ocena skuteczności działań na rzecz zapobiegania bezrobociu i racjonalnego rozłożenia skutków bezrobocia.....	272
B. Problemy prawne na tle funkcjonowania ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu	275
a. Projekt skrócenia okresu pobierania zasiłku	275
b. Prawo do przedłużonego zasiłku	276
c. Zaliczanie służby wojskowej do stażu zasiłkowego.....	277
C. Ocena sytuacji w zakresie świadczeń z pomocy społecznej.....	278
10. Prawo do ochrony zdrowia	282
A. Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych	282
B. Odpłatność za leki	284
C. Inne.....	287
11. Prawo do nauki	289

12. Naruszenia praw obywateli poprzez wadliwe regulacje i nieprawidłowe praktyki administracyjne w sferze "prawa daninowego" (podatki, cła, opłaty).....	294
A. Podatki	294
a. Podatek dochodowy od osób fizycznych	294
b. Podatek od towarów i usług (VAT)	298
c. Problemy związane z obliczaniem podatków	299
B. Cła.....	301
a. Nieprawidłowe zasady wymiaru cła i zabezpieczenia towaru na poczet należności celnej.....	302
b. Opłaty manipulacyjne dodatkowe.....	303
c. "Unieważnianie" przez GUC własnych nieprawidłowych decyzji celnych drogą uchylania decyzji ostatecznej w wyniku wznowienia postępowania.....	304
13. Naruszenia praw obywateli w obrocie kredytowym, w działaniach banków i w obrocie papierami wartościowymi ...	305
A. Kredytowanie budownictwa mieszkaniowego.....	305
B. Nierówność podmiotów w stosunkach obywateli z bankami	308
a. Gwarancje Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności.....	309
b. Ustawowy przymus obrotu bezgotówkowego.....	312
c. Uprzywilejowana pozycja banków naruszająca równość podmiotów w obrocie gospodarczym i obrocie prawnym	313
d. Zakres prowizji bankowych	314
e. Działalność parabankowa.....	316
f. Społeczne skutki udzielania pochopnych kredytów bankowych osobom nie posiadającym zdolności kredytowej	317
g. Sprawy związane z oddłużaniem rolnictwa na tle działalności niektórych banków.....	318
C. Nieprawidłowości w obrocie papierami wartościowymi	321
a. Podział akcji nabywanych na zasadach preferencyjnych przez pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych i banków	321
b. Brak możliwości zapłaty obligacjami Skarbu Państwa za nabywane akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw.....	323
c. Niewznowienie obsługi przedwojennych papierów wartościowych.....	324
14. Naruszenia interesów konsumentów.....	325
A. Ochrona ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń osobowych i majątkowych.....	326
B. Niezrealizowane przedpłaty samochodowe.....	331
C. Naruszenia praw konsumentów w wyniku praktyk o charakterze monopolistycznym – typowe grupy spraw	332
15. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych ..	338
A. Struktura spraw badanych przez RPO; formy badania.....	338
B. Przestrzeganie praw żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową.....	340

a.	Działalność rejonowych komisji poborowych i lekarskich komisji poborowych (zwolnienia z odbycia zasadniczej służby wojskowej i realizacja prawa do służby zastępczej) ...	340
b.	Roszczenia odszkodowawcze w związku z uszczerbkiem na zdrowiu poniesionym w czasie odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz spowodowanym pracą przymusową..	342
c.	Warunki odbywania służby, stosunki międzyludzkie, przestrzeganie prawa w stosunku do żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową.....	343
C.	Ochrona praw żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych.....	344
a.	Nowelizacja wojskowych przepisów emerytalnych.....	344
b.	Ochrona uprawnień związanych ze służbą wojskową.....	346
c.	Problem realizacji uprawnień do osobnej kwatery stałej	347
d.	Ochrona praw żołnierzy biorących udział w misjach pokojowych.....	349
e.	Obowiązywanie regulaminu dyscyplinarnego	350
f.	Zwrot kosztów kształcenia poza wojskiem	352
g.	Urlop okolicznościowy w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej.....	354
D.	Ochrona praw funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej	355
a.	Charakterystyka wpływających skarg i metody ich badania przez RPO	355
b.	Uprawnienia emerytalne.....	357
c.	Uprawnienia związane z zapewnieniem prawa do mieszkania.....	359
d.	Sprawy związane z przebiegiem służby i prawem do wynagrodzenia.	361
e.	Naruszenia praw funkcjonariuszy w postępowaniu dyscyplinarnym i przy zwolnieniach ze służby.....	362
f.	Weryfikacja b. funkcjonariuszy MSW	364
E.	Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej	364
a.	Brak wynagrodzenia za wykonywanie dodatkowych zleconych czynności	364
F.	Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej	366
a.	Nierówności w uprawnieniach emerytalnych	366
16.	Ochrona praw obywatelskich osób pozbawionych wolności	368
A.	Przestrzeganie praw osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych	368
a.	Charakterystyka wpływających spraw i działań podejmowanych przez RPO.....	368
b.	Warunki bytowe	370
c.	Traktowanie osadzonych	372
d.	Opieka medyczna	373
e.	Problem bezrobocia	377
f.	Zagrożenie ze strony podkultury więziennej.....	378

g. Przestrzeganie praw cudzoziemców pozbawionych wolności	378
B. Przestrzeganie praw wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich	379
C. Stan poszanowania praw nieletnich umieszczanych w policyjnych izbach dziecka	385
D. Problemy pomocy postpenitencjarnej	386
17. Ochrona praw obywatelskich osób psychicznie chorych	388
A. Ocena stanu przestrzegania praw osób chorych psychicznie – regulacje prawne i praktyka ich stosowania	388
B. Sprawy indywidualne	395
C. Wizytacje w szpitalach psychiatrycznych	399
a. Informowanie pacjentów o przysługujących im prawach	401
b. Zgoda na leczenie	401
c. Przepustki i spacer	402
d. Środki zabezpieczające oraz środki przymusu	403
e. Swoboda korespondencji i utrzymywania kontaktów z bliskimi	404
f. Ochrona prywatności i intymności pacjentów	404
g. Posługi religijne	405
h. Wynagradzanie pacjentów oraz depozyty	405
i. Warunki bytowe	406
SKOROWIDZ RZECZOWY	412

Prof. Tadeusz Zieliński

I. OCENA STANU PRZESTRZEGANIA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELI RP W 1994 r. ORAZ PODSTAWOWE KIERUNKI DZIAŁAŃ RPO W III ROKU KADENCJI (13.02.1994 – 12.02.1995)

1.

1. Rok 1994 był piątym już z kolei rokiem żmudnego reformowania państwa i prawa po uchwaleniu zmiany Konstytucji ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r., w której prawodawca konstytucyjny opowiedział się za ustrojem opartym na trzech zasadach: 1) demokracji, 2) praworządności, 3) sprawiedliwości społecznej („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”).

W opinii wielu obywateli, kierujących swe listy do Rzecznika Praw Obywatelskich, Polska nie jest ani państwem prawnym, ani państwem sprawiedliwości społecznej, ani nawet państwem demokratycznym. Najwięcej zastrzeżeń wzbudza zdaniem autorów listów – nieprzestrzeganie przez państwo zasad sprawiedliwości społecznej. Często też piszą ludzie do Rzecznika, że Polska nie jest państwem prawnym, bo prawo powszechnie nie jest szanowane. Oburzają się, że prawo łamią – ich zdaniem – wszyscy: urzędy publiczne, sądy, a nawet osoby na wysokich stanowiskach państwowych, które oświadczają wprost, że chcą i mogą działać na granicy prawa.

Nader krytyczne oceny, jakie na temat demokracji, prawa i sprawiedliwości w III Rzeczypospolitej wypowiadają obywatele z wielu warstw i grup społecznych, polegają częściowo na nieporozumieniu. W prawnokonstytucyjnym znaczeniu, tj. w rozumieniu art. 1 przepisów konstytucyjnych, Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym, ponieważ ma wszystkie urządzenia demokratyczne: wyła-

niany w powszechnych i wolnych wyborach parlament oraz samorządowe instytucje przedstawicielskie. Prawo konstytucyjne gwarantuje wszystkim równość wobec prawa, wolność słowa itd. Polska jest – z mocy Konstytucji – państwem prawnym, ponieważ do czuwania nad przestrzeganiem prawa zostały powołane specjalne instytucje: sądy i prokuratura, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Najwyższa Izba Kontroli. Wszystkie te instytucje działają autentycznie, nie są jedynie fasadą ustroju politycznego, jak to bywa w państwach totalitarnych, w których puste slogany przesłaniają istotę systemu, w rzeczywistości niedemokratycznego i niepraworządnego.

Trzecia Rzeczpospolita spełnia wspomniane dwa kryteria państwa demokratycznego i prawnego zarazem, ponieważ: 1) ma konstytucję, w której przewidziane są instytucje niezbędne do istnienia w państwie demokracji i praworządności, 2) instytucje te istnieją faktycznie z mocy demokratycznych wyborów i korzystają z gwarancji niezawisłości (sądy, Trybunał Konstytucyjny) oraz niezależności od władzy wykonawczej (Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Najwyższej Izby Kontroli). Stosowanie w praktyce konstytucyjnych zapisów o demokracji i praworządności jest konieczną przesłanką uznania państwa za demokratyczne i prawne. Ani bowiem demokracji, ani praworządności nie można „zadekretować”, wykreować mocą samego zapisania ich w konstytucji.

Jeżeli więc dziś obywatele piszą do Rzecznika, że Polska nie jest państwem demokratycznym, a częściej jeszcze, że III Rzeczpospolita nie jest państwem prawnym, to dlatego, ponieważ zasady demokracji i zasady państwa prawnego są w praktyce organów państwa nazbyt często łamane. Nie oznacza to, że konstytucyjnie Polska takim państwem nie jest. Ideał państwa całkowicie demokratycznego i w pełni prawnego jest nie do osiągnięcia w jakimkolwiek kraju świata, w każdym bowiem, nawet najlepiej urządzonym państwie, zdarzają się wypadki naruszania zasad demokracji i rażących nawet pogwałceń prawa. I tak będzie zawsze. Zawsze będą istnieć sądy i specjalne organy czuwające nad przestrzeganiem prawa przez władzę. Nie mówmy więc, iż Rzeczpospolita Polska „nie jest państwem prawa i długo nim nie będzie”. W owym idealnym znaczeniu Polska państwem prawa nie będzie nigdy, podobnie jak inne państwa świata.

Niepokój budzi dziś natomiast zjawisko wzrastających naruszeń trzech wcześniej wymienionych, konstytucyjnych pryncypiów ustrojowych: zasady demokracji, praworządności i sprawiedliwości społecz-

nej. Zasady te obowiązują z mocy art. 1 przepisów konstytucyjnych, w praktyce jednak są nagminnie obchodzone i naruszane przez władze publiczne.

Do Biura RPO napływały skargi na urzędy, sądy i władzę ustawodawczą oraz działania prezydenta. W 1994r. nastąpił wydatny wzrost listów, w których obywatele wyrażali brak zaufania do władzy w ogólności, nie wyłączając sądów. Nieliczni żądali wprost od Rzecznika, aby „zmienił ustawę”, lub „uchylił niesprawiedliwy wyrok sądu”. Ludzie dobrze urządzeni w nowym ustroju rządziej do Rzecznika pisali w sprawach drobnych, ale zdarzały się ich zasadnicze skargi na ogólny nieporządek w państwie, fiskalną politykę rządu, orzecznictwo sądów i wadliwe prawodawstwo.

Na podstawie lektury listów, które napłynęły wezbraną falą do urzędu RPO w 1994 r., można wyrazić opinię, że duża rzesza ludzi w Polsce nie czuje się obywatelami „demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”.

Rzecznik stwierdził na podstawie skarg obywatelskich i sygnałów z prasy, radia i telewizji, że zasady zapisane w art. 1 przepisów konstytucyjnych były nadal – w 1994 r. – naruszane przez urzędy publiczne wszystkich szczebli. Zdarzały się także naruszenia ze strony władzy prawodawczej i sądów. Rzecznik wniósł w okresie sprawozdawczym 5 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawowych z Konstytucją oraz 8 wniosków o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Do Trybunału kierowane były w tym zakresie również wnioski przez inne podmioty. Świadczy to o złym stanie polskiego prawodawstwa z okresu minionych 5 lat, bądź to z uwagi na niezgodność szeregu ustaw z Konstytucją, bądź ze względu na niejasność wielu przepisów wymagających interpretacji. Dowodem złej jakości prawa są też stosunkowo liczne pytania prawne Rzecznika i innych uprawnionych podmiotów do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie.

Działalność orzecznicza sądów i opóźnienia w rozpoznawaniu spraw przez sądy była przedmiotem dużej liczby skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. W 1994 r. napłynęło do Biura RPO znacznie więcej próśb o rewizję nadzwyczajną niż w latach poprzednich (2414, co w porównaniu z 1993 r. stanowi wzrost o 15 %). Rzecznik wniósł w sumie 47 takich rewizji, a zatem zaledwie 1,9 %. Fakt jednak, że w świetle praktyki Rzecznika można powiedzieć, iż

niezadowolenie obywateli z wyroków stale wzrasta. Znaczny odsetek rewizji nadzwyczajnych RPO, uwzględnionych przez Sąd Najwyższy, świadczyć może również o pogarszającym się poziomie orzecznictwa sądowego. Rzecznik nie wnosił rewizji nadzwyczajnych w przypadku stwierdzenia uchybień, które nie miały charakteru rażącego naruszenia prawa, ale liczba wadliwych orzeczeń, od których rewizje nadzwyczajne nie zostały wniesione bądź to z powodu uchybień, które nie były jaskrawe, bądź jedynie z powodu upływu okresu 6-miesięcznego od prawomocności orzeczenia oraz braku naruszenia interesu RP, nie była w skali roku znikoma, co pozwala przypuszczać, że wiele spraw obywateli kończy się prawomocnie orzeczeniami wadliwymi.

Bardzo niepokojący jest wzrost zjawiska znacznych opóźnień w rozstrzyganiu spraw w sądach i prokuraturach. Zdarzały się uzasadnione skargi na przedłużające się areszty tymczasowe sięgające nawet dwóch i więcej lat! Pozbawienie człowieka wolności, które z istoty swej powinno być krótkie, przejściowe („tymczasowe” właśnie), przekształcało się w długotrwałe przetrzymywanie obywatela w areszcie bez wyroku sądowego. Pozbawienie na tak długi czas wolności człowieka, który do wydania wyroku skazującego korzysta przecież z domniemania niewinności, godzi w prastarą polską zasadę *Neminem captivabimus nisi iure victum* i wymaga jak najostrzejszego napiętnowania. Zgodnie z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Wolności Człowieka (ratyfikowanej przez Polskę) każdemu człowiekowi przysługuje prawo do sądu rozumiane nie tylko jako prawo rozpoznania jego sprawy przez niezawisły organ sądowy, ale też jako prawo do wyroku sprawiedliwego i wydanego w rozsądnym terminie.

Plagą wymiaru sprawiedliwości III Rzeczypospolitej jest słabość egzekucji wyroków sądowych. W 1994 r. Rzecznik otrzymał znacznie więcej niż w latach poprzednich skarg na niewykonanie orzeczeń, zwłaszcza wyroków eksmisyjnych, a także mnóstwo zażaleń na opieszałość komorników sądowych. Ilość skarg z dnia na dzień rośnie. Dochodzi do tego problem bardzo wysokich dla przeciętnego obywatela – i stale wzrastających kosztów postępowań sądowych i egzekucyjnych. Liczba skarg, wpływających do RPO, na niemożliwość dochodzenia swoich praw lub realizacji prawomocnych wyroków ze względu na koszty – ciągle rośnie. W ocenie Rzecznika koszty sądowe stają się podstawową barierą ograniczającą obywatelskie prawo do sądu.

Bardzo wydatnie zwiększyła się w tym roku liczba skarg na brutalne działania policji: pobicia, przekroczenia granic potrzeby użycia

przymusu fizycznego wobec obywatela itp. W ciągu minionego roku wpłynęło do Biura RPO 311 takich skarg. Niemal wszystkie zażalenia obywateli do organów prokuratorskich zakończyły się postanowieniami umarzającymi postępowanie. Brak kontroli sądowej nad prokuratorskimi umorzeniami nie pozwala na obiektywną weryfikację wspomnianych umorzeń. Trudno oprzeć się podejrzeniu, że nie wszystkie zgłaszane przez obywateli skargi były w pełni nieuzasadnione. Fakt, że obywatel z reguły przegrywa z policją, może sprzyjać utrwaleniu się w społeczeństwie przekonania, że policjant zawsze ma rację, a więc że niesprawiedliwie pobity przez policję obywatel sprawiedliwości nigdy nie znajdzie i jeszcze narazi się na zarzut zniesławienia władzy.

2. Jest rzeczą naturalną, że pogwałcenia praw obywatelskich zdarzają się najczęściej w procesach stosowania prawa przez władzę wykonawczą i sądowniczą. Jednakże naruszeń praw i wolności obywateli dopuszcza się niekiedy także władza prawodawcza. Jest to szczególnie ciężka obraza państwa prawnego.

Ustawodawca dopuszcza się wspomnianych naruszeń przede wszystkim wtedy, gdy uchwała ustawę sprzeczną z Konstytucją. W 1994 r. w siedmiu przypadkach tak ocenił regulacje ustawowe Trybunał Konstytucyjny uwzględniając wnioski Rzecznika. Do tej grupy naruszeń praw obywatelskich wypada też zaliczyć wydawanie przez władzę wykonawczą aktów podustawowych sprzecznych z ustawą.

Inną, nie wymienioną dotąd formą błędów władzy prawodawczej, które godzą w konstytucyjne prawa obywateli, jest naruszenie tych praw „przez zaniechanie”. Aktualnie, w okresie transformacji ustroju państwa obowiązują nadal anachroniczne przepisy z poprzedniej formacji ustawowej, na których uchylenie lub zmianę prawodawca jeszcze się nie zdobył. Wystarczy przytoczyć jeden, jaskrawy przykład zwłoki prawodawcy III Rzeczypospolitej: z wydaniem ustawy restrykcyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie, od wielu już lat przypomina, że obecny stan jest niezgodny z Konstytucją, która w art. 7, wprowadzonym nowelą grudniową z 1989 r., poręczyła obywatelom ochronę prawa własności. W 1994 r. Rzecznik otrzymał kolejną masę listów od rozgoryczonych obywateli, którzy utracili kiedyś mienie za Bugiem, nieruchomości warszawskie i przedsiębiorstwa, przejęte na rzecz państwa bez odszkodowania. Ludzie ci nie mogą się dobić ekwiwalentów za utracone mienie i widząc bierność państwa w usuwaniu krzywd historycznych, stracili do III Rzeczypospolitej zaufanie, jakie w niej pokładali po upadku komunizmu w Polsce. Para-

frazując słynne słowa Cycerona można zapytać: *Quo usque tandem abutere, res publica patientia nostra...?*

3. W informacji na temat naruszeń zasad wymienionych w art. 1 przepisów konstytucyjnych w 1994 r. wysunęła się w tym sprawozdaniu na pierwszy plan sprawa nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa prawnego, z uwagi na wpływ największej ilości skarg obywateli do Rzecznika w III roku jego kadencji na niezgodne z prawem działania władz publicznych. Znacznie mniej było listów z zarzutami nieposzanowania zasad demokracji w życiu publicznym i w stosunkach między władzą a obywatelami. Podejmując ten temat wypada w pierwszej kolejności wyjaśnić, w jakim znaczeniu słowo „demokracja” stanowi przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z ustawą o RPO Rzecznik ma „stać na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji i w innych przepisach prawa”. Czy to znaczy, że nie jest strażnikiem demokracji?

Termin „demokracja” ma w ujęciu encyklopedycznym trzy znaczenia: 1) jako władza ludu, społeczeństwa (forma rządów, w której władza państwowa należy do „ludu”), 2) jako forma ustroju państwa, w którym oficjalnie uznaje się wolę obywateli za źródło władzy i przyznaje się wszystkim obywatelom swobody i prawa polityczne zapewniające im udział w sprawowaniu władzy, 3) jako synonim samych tylko swobód i praw obywatelskich

W kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich nie mieści się kontrola nad respektowaniem zasady demokracji w pierwszym z wyróżnionych wyżej znaczeń, a więc badanie, czy władza panująca pochodzi z autentycznego mandatu społeczeństwa i czy wyraża jego rzeczywistą „wolę” w rządzeniu krajem. Dlatego na zarzuty podnoszone w listach od obywateli, że Parlament wybrany 19 września 1993r. nie jest „reprezentatywny”, Rzecznik odpowiadał, że nie czuje się powołany i umocowany konstytucyjnie do kwestionowania wyborów powszechnych do Sejmu i Senatu, które odbyły się zgodnie z obowiązującą ordynacją wyborczą. Kwestia rzeczywistej reprezentatywności, tych ciał jest sprawą polityczną, a Rzecznik w rozważania natury politycznej, pozaprawnej wdawać się nie może.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich należy natomiast piecza nad respektowaniem zasad „demokracji obywatelskiej”, przez którą obecny Rzecznik rozumie pełnię praw i wolności przysługujących wszystkim obywatelom. Demokracja w tym znaczeniu oznacza równość wszystkich wobec prawa. Rzecznik zdecydowanie odcina się od poglądów

traktujących demokrację jako formę dyktatury większości nad jakimikolwiek mniejszościami: narodowymi, językowymi, wyznaniowymi, seksualnymi i wszelkimi innymi, które rządzą się własnymi przekonaniami, wierzeniami i zwyczajami, nie naruszając praw i wolności ludzi inaczej myślących. Źródłem praw w demokracji tego typu nie jest narzucana wszystkim wola statystycznej większości, lecz wypracowany wspólnym wysiłkiem kompromis między konkurencyjnymi interesami i dążeniami różnych grup. Niestety świadomość, że Polacy takiej właśnie demokracji potrzebują, nie jest dziś powszechna. Nader często z ust wysoko nawet postawionych ludzi słychać słowa: demokracja to rządy większości, a nas jest więcej, więc mamy rację i możemy żądać, by nam podporządkowali się inni. Zapomina się natomiast, że tego typu „hegemoniczna” demokracja jest w społeczeństwie pluralistycznym przeżytkiem. Nowoczesną jej antytezą jest demokracja równościowa, gwarantująca wszystkim wpływ na kształt państwa i prawa oraz równe szanse w korzystaniu ze wszystkich praw i wolności.

4. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w 1994 r. w ciężkim kryzysie znalazła się też trzecia zasada ustrojowa wymieniona w art. 1 przepisów konstytucyjnych: zasada sprawiedliwości społecznej. W trzecim roku II kadencji RPO pogłębiły się społeczne nierówności i obniżyła stopa życiowa ludności wiejskiej na wielu terenach, zwłaszcza wiejskich. Dotyczy to województw, w których uległy likwidacji państwowe gospodarstwa rolne, co spowodowało powstanie armii bezrobotnych. W niektórych gminach bezrobocie osiągnęło 40 procent! Pomoc społeczna jest tam wprost bezradna wobec bezmiaru ludzkiej nędzy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich można tu mówić wręcz o stanie klęski społecznej w wielu gminach i regionach kraju. Rząd powinien ogłosić wykaz gmin dotkniętych katastrofą społeczną, nie poprzestając na ustaleniu jedynie regionów zagrożonych strukturalnym bezrobociem.

Rzecznik z rosnącym niepokojem obserwuje stopniową deprecjację idei sprawiedliwości społecznej w ostatnich latach. Politycy spod różnych sztandarów widzą w niej wręcz relikwyt komunizmu, podobnie jak słowo „socjalny” uważają bezsensownie za synonim przymiotnika „socjalistyczny”. Słowo to zostało skazane na banicję w kraju wchodzącym dopiero w układ gospodarki rynkowej. Czyni się to w błędnym przekonaniu, że prawa socjalne nie mają we współczesnym kapitalizmie żadnego uzasadnienia. Gorliwość dzisiejszych neofitów tkwiących na pozycjach wczesnego, XIX-wiecznego kapitalizmu, posunęła

się tak daleko, że niemal we wszystkich projektach nowej konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 1 obowiązujących dziś przepisów konstytucyjnych, została wymazana! Nie ma odesłania do tej zasady m.in. ani w projekcie Prezydenta RP, ani nawet „Solidarności”. Jeśli w tym ułomnym brzmieniu art. 1 Konstytucji zostanie uchwalony, znaczyć to może, iż Polacy będą mieli ustrój państwowy bez sprawiedliwości społecznej! Polska idąc w tym kierunku stanie się innym ideowo państwem niż Republika Federalna Niemiec, które jest państwem prawnym (Rechtsstaat) i socjalnym (Sozialstaat) zarazem.

Dziwny może się wydać fakt, że niechęć do praw socjalnych obudziła się w tym właśnie kraju, w którym idee socjalne propagowane przez kościół katolicki, poczynając od słynnej encykliki papieża Leona XIII *Rerum Novarum*, aż po współczesne encykliki Jana Pawła II: *Laborum exercens* i *Sollicitudo rei socialis*, utkwiły głęboko w polskiej świadomości społecznej. Stało się tak zapewne dlatego, ponieważ idea sprawiedliwości społecznej, o którą walczyli niegdyś polscy socjaliści z Ignacym Daszyńskim i Bolesławem Limanowskim na czele, została przez realny socjalizm niefortunnie zawłaszczona i skompromitowana, a w końcu rozwiała się z wiatrem historii! Jeszcze to jeden przykład spustoszenia, jakie uczynił komunizm w naszym kraju, szczególnie dotkliwego, gdyż zadał cios mentalności ludzi, której nie da się teraz z dnia na dzień zmienić.

Awersja większości polityków do samego określenia „sprawiedliwość społeczna” bierze się również stąd, że jest ona pojęciem nadal trudnym do zdefiniowania, a tym samym niemożliwym jakoby do praktycznego zastosowania w stosunkach prawnych. Jest w tym coś tragicznego, że w czasach, gdy głód sprawiedliwości społecznej gnębi szerokie warstwy polskiego narodu, wśród politycznych elit słowo to znalazło się w poniewierce, jako nie poddające się rzekomo rygorom „szkiełka i oka” liberalnego mędrca.

Nie jest prawdą, że postulat sprawiedliwości społecznej jest mglistą jedynie formułą, bezużyteczną naukowo. Nie jest to postulat blankietowy co do treści, gdyż obejmuje w pewnym stopniu elementy stałe, a że nie we wszystkich naukach należy poszukiwać tego samego stopnia ścisłości, co w geometrii, wykazał już 2300 lat temu Arystoteles.

Według powszechnych odczuć sprawiedliwość społeczna sprzeciwia się nazbyt głębokiej stratyfikacji społecznej, nie dopuszcza dyskryminacji określonych grup ludzi, zakłada gwarancję minimum egzystencji dla wszystkich i zapewnienie im równości szans awansu so-

cialnego. We wszystkich rozumieniach sprawiedliwości społecznej jest obecny element egalitarystyczny, ale w ujęciu współczesnych teoretyków sprawiedliwości dotyczy on grup ludzi należących do tych samych kategorii, wyróżnionych ze względu na pewne wspólne cechy istotne, tzw. relewantne (Ch. Perelman: O sprawiedliwości, Warszawa 1959).

Do tak pojmowanej idei sprawiedliwości społecznej nawiązywał wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich w swych wystąpieniach do Trybunału Konstytucyjnego. Okazało się, że rozpoznając te wnioski, Trybunał potrafił w sposób wystarczająco ścisły określić znaczenie zasady sprawiedliwości społecznej na tle art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Pojęciu sprawiedliwości społecznej Trybunał Konstytucyjny poświęcił wiele uwagi w szeregu orzeczeniach. W sprawie U. 7/87 opowiedział się za dystrybutywnym (rozdzielczym) jej rozumieniem. W sprawie K. 7/90 stwierdził, podzielając pogląd Senatu RP z uchwały z 17.05.1990 r. oraz nawiązując do wypowiedzi najwybitniejszych teoretyków sprawiedliwości, J. Rawls'a i Ch. Perelmana, że „sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi”. Według słów J. Rawls'a sprawiedliwość społeczna jest „miarą za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa”. Sprawiedliwość zaś owej struktury „zależy od tego, jak przydzielane są podstawowe prawa i obowiązki i jak rozkładają się w różnych sektorach społeczeństwa społeczne warunki i ekonomiczne możliwości” (Teoria sprawiedliwości, Warszawa 1994, s. 18 in.). Na przykład zróżnicowanie prawa do rent i emerytur jest zgodne – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, gdy wynika z wkładu pracy mierzonego wysokością wynagrodzenia (orzeczenia: w sprawie U. 7/87 i w sprawie K. 7/90).

Dostrzegł też Trybunał ścisły związek między sprawiedliwością społeczną a równością w prawie, ale zarazem nie zszedł na manowce prymitywnego egalitaryzmu, stwierdzając, że sprawiedliwość społeczna rozumiana jako obywatelska równość nie wyłącza zróżnicowania. W sposób lapidarny ujął tę myśl Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 7/92 słowami: „... zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, tj. – bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących, co

oznacza także – sprawiedliwie”. W szeregu orzeczeniach Trybunał stwierdził, że prawo do równego traktowania ma zastosowanie do wszelkich wypadków, gdy chodzi o prawa obywateli należących do tej samej kategorii (klasy) podmiotów (orzeczenia w sprawach K. 1/90, K 1/91, K. 8/91, K. 15/91 i ostatnio w sprawie K. 3/94).

Z wielkim zatroskaniem wypada odnieść się do bezmyślnych pomysłów wygnania sprawiedliwości społecznej z projektów nowej konstytucji. Cały dorobek Trybunału Konstytucyjnego na poruszony temat ulegnie przy tym zaprzepaszczeniu. Stanie się to w imię niepojętej, niszczycielskiej pasji zrywania ze wszystkim, co było w poprzednim systemie ustrojowym. Niektórzy współcześni „reformatorzy” bardzo są pod względem metod postępowania podobni do powojennych komunistów, którzy nie obeszli się „łaskawie” z żadną niemarksistowską myślą II Rzeczypospolitej.

Jest rzeczą wprost niezrozumiałą, że niektóre projekty nowej Konstytucji nie odsyłają w ogóle do pojęcia sprawiedliwości tout court (nawet bez przymiotników). A przecież sprawiedliwość (w różnych odmianach, nie wyłączając społecznej, zwanej *iustitia socialis*) była i jest przedmiotem nieustających dociekań filozofów i nauki Kościoła Katolickiego. Już w czasach zamierzchłych była uważana za największą z cnót, którą opiewali poeci jako naczelną maksymę moralną, wobec której „ni zorza wieczorna, ni poranna tak podziwu nie jest godna” (cyt. za Arystotelesem *Etyka Nikomachejska*, V l. 1129 b 26–180 a 8).

Rzecznik Praw Obywatelskich jest wprost obowiązany do badania czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji praw i wolności obywateli, nie nastąpiło także naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy o RPO). Stąd też Rzecznik tak dużą poświęca uwagę w niniejszym sprawozdaniu zagrożeniom tej konstytucyjnej zasady.

Rzecznik Praw Obywatelskich zalicza sprawiedliwość do fundamentalnych wartości obywatelskich. Uważa zatem za konieczne określić swe stanowisko wobec tego pojęcia i zwrócić uwagę Sejmu i Senatu na bardzo niepokojące wypowiedzi niektórych polityków w kwestii wymierzania sprawiedliwości przez sądy karne RP.

5. W 1994 r. odezwało się, po 9 latach od uchwalenia przesławnej, komunistycznej ustawy o szczególnej odpowiedzialności karnej z 10 maja 1985 r. (tzw. epizodycznej), niezwykle natarczywe wołanie o wznowienie represyjności kryminalnej wobec sprawców prze-

stępstw, nie wyłączając dzieci od lat 13. Zdaniem RPO anachronizm tych postulatów jest rażący nie tylko ze względu na analogię z niezwykle surowymi poglądami na prawo karne wszelkich totalitaryzmów, ale też pozostaje w sprzeczności zgłoszonymi od przeszło 23 stuleci prawdami o istocie sprawiedliwości rozumianej jako odpłata za zło. Już Arystoteles twierdził, że „odwet nie odpowiada ani pojęciu sprawiedliwości rozdzielczej ani pojęciu sprawiedliwości wyrównawczej. Odwet i sprawiedliwość często od siebie odbiegają”. Stagiryta upatrywał istotę sprawiedliwości w odpłacie proporcjonalnej, a nie w prostym odwecie, czyli w odpłacie równym za równe (zab za zab, oko za oko). Dzisiejsi „jastrzębie” chcą takiej „sprawiedliwości”, o jakiej pisał Sebastian Petrycy: „Dopiero wtedy bywa sprawiedliwość prawa, gdy bacznym sędzią wet za wet oddawa”, a więc gdy sprawca doznał tego, co zrobił, bo tylko wtedy osiągnie go sprawiedliwość.

Nie ma potrzeby prowadzenia polemiki z tak prymitywnymi poglądami na sprawiedliwość w XX wieku naszej ery. Jednakże trudno przejść do porządku nad głosami opinii publicznej, która opowiada się za większą represyjnością prawa karnego w III Rzeczypospolitej. W przeprowadzonym w listopadzie 1994r. przez tygodnik „Polityka” sondażu, aż 64,6% ankietowanych obywateli opowiedziało się za stosowaniem kary śmierci i 62,7% przeciwko przedterminowym warunkowym zwolnieniom z zakładów karnych za dobre sprawowanie. Jeśli wierzyć tym wynikom, społeczeństwo polskie jest w swej przeważającej części nader surowe w ocenie ludzi, którzy popadli w konflikt z prawem.

Spółeczeństwo nie uświadamia sobie, że nasilenie przestępczości przeciw życiu i zdrowiu oraz mieniu, częstsze powroty na drogę przestępczą w dobie współczesnej i w ogólności wzrost wszelkich przejawów patologii społecznej, są w znacznej mierze konsekwencją wielkiego bezrobocia, alkoholizmu i powszechnej biedy. Stara to prawda, że społeczeństwo, które nie stworzyło warunków godziwego bytowania wszystkim swoim członkom, nie ma tytułu do żądania dla nich okrutnych kar. Dotyczy to w szczególności przestępców młodocianych.

Rzecznik opowiada się za racjonalizacją represji karnej opartą na idei odpłaty proporcjonalnej, to znaczy za surowością kar za ciężkie przestępstwa, ale też za dostosowaniem kar do odczuć sędziowskiego sumienia w każdym indywidualnym przypadku. Zgłaszany uporczywie przez Rzecznika postulat odejścia od sztywnych, minimalnych norm wymiaru kary, bardzo wysokich dla recydywistów, ciągle pozostaje bez echa, bo władza nie potrafi oprzeć się tzw. opinii publicznej,

która nie jest poinformowana, że współczynnik osób pozbawionych wolności w Polsce należy do najwyższych w Europie (160 na 100 tysięcy mieszkańców), przy wcale nie największym wskaźniku przestępczości globalnej. W okresie reżimu komunistycznego w Polsce systematycznie wzmagano represyjność ustawodawstwa karnego i kształtowanej według niego polityki karnej. Gdy w 1965 r. średnia kara bezwarunkowego pozbawienia wolności wynosiła w Polsce 13,2 miesiąca, to w 1985 r., a więc w ciągu 20 lat wzrosła do 27,3 miesiąca. To ustawodawstwo obowiązuje do dziś. W 1993 r. sądy wymierzały karę pozbawienia wolności średnio w wysokości 23,6 miesiąca. Polityka karna w III Rzeczypospolitej należy nadal do najsurowszych w Europie.

W świadomości przeciętnego Polaka pokutuje ciągle błędna wiara w możliwość opanowania zjawiska przestępczości drakońskimi karami. Że jest to nieprawda, wykazał już dawno, w XVIII wieku, Cezary Beccaria. Udowodnił, że najlepszą profilaktyką jest nieuchronność kary oraz odpowiednia szybkość wykonania (O przestępstwach i karach, przekład polski, Warszawa 1959).

Apele Rzecznika Praw Obywatelskich do władz o „zracjonalizowanie” systemu prawa karnego są błędnie rozumiane jako wołanie o totalną liberalizację prawa karnego, czyli obniżenie wymiaru wszystkich kar. Rzecznik wielokrotnie wyjaśniał, że reforma prawa karnego powinna doprowadzić do powstania sensownego systemu wymiaru kar, to znaczy nie tylko do łagodniejszej represji za określone przestępstwa, ale wobec niektórych przestępstw (m.in. tzw. mafijnych) do jej zaostrzenia. Prawodawca III Rzeczypospolitej powinien postąpić zgodnie z maksymą Wincentego Kadłubka: „sprawiedliwość bez miłosierdzia jest okrucieństwem, ale miłosierdzie bez sprawiedliwości – głupotą”.

Przesadna represyjność polskiego prawa karnego doprowadziła do przeludnienia zakładów karnych i powstania w nich warunków sanitarnych niegodnych osoby ludzkiej. Według stanu na dzień 30 listopada 1994 r. przeludnienie wystąpiło ogółem w 69 jednostkach penitencjarnych. Więźniowie z reguły nie pracują, ani nie mają innych zajęć. W czasie wieloletniego pobytu w zakładach karnych ulegają zdziczeniu i po ich opuszczeniu, wprost z konieczności, powracają na drogę przestępstwa: z braku zatrudnienia, bezdomności i utraty rodziny, która w czasie ich odosobnienia uległa całkowitemu nieraz rozbiciu.

Rzecznik obecnej kadencji zabiega z determinacją już trzeci rok swego urzędowania o humanizację prawa karnego i zerwanie z anachronicznymi relikami przeszłości w postępowaniu karno-wykonaw-

czym. Na razie nie widać symptomów nadchodzącej reformy, którą „Solidarność” zapowiadała już 5 lat temu.

6. Nieustanny niepokój Rzecznika budzi głęboko zakorzeniony w świadomości przeciętnych obywateli RP pogląd, wpajany społeczeństwu przez lat pięćdziesiąt, że sądy powinny orzekać zawsze zgodnie z tzw. oczekiwaniami społecznymi. W demokracjach o winie i karze nie decyduje „gniew ludu”. To niezawisły sędzia musi w swym sumieniu rozważyć, po uwzględnieniu wszystkich okoliczności przemawiających za i przeciw oskarżonemu, jaki wyrok w sprawie będzie sprawiedliwy.

Kardynalną zasadą prawa karnego w cywilizacjach opartych na fundamentach kultury śródziemnomorskiej jest indywidualizacja odpowiedzialności. W demokratycznym państwie sędzi się jednostkę, określonego człowieka, a nie oskarżonego jako członka danej zbiorowości. Dlatego kary nie można wymierzać za sam czyn w oderwaniu od osoby sprawcy. Inaczej jest w państwach totalitarnych, gdzie liczy się tylko sam czyn zagrażający obiektywnie porządkowi państwowemu i w konsekwencji – wzgląd na prewencję ogólną – potrzebę odstraszenia innych od popełniania takich samych przestępstw. Człowiek nie może być w demokracji traktowany instrumentalnie jako środek do osiągania celów ogólnopaństwowych. Dlatego prewencja ogólna musi łączyć się nierozzerwalnie w państwie sprawiedliwym z prewencją szczególną, wychowawczym celem kary. Ten ostatni cel jest w obecnych warunkach istniejących w zakładach karnych, w których nie ma pracy dla więźniów, w gruncie rzeczy fikcją.

W trzecim roku kadencji RPO zaostrzyło się zjawisko wywierania grupowych nacisków na niezawisłe sądy, a także na Rzecznika Praw Obywatelskich. Opinia publiczna nie może uzurpować sobie prawa dyktowania sądom, jakie wyroki mają ferować, zwłaszcza w sytuacjach, gdy krytykujący sędziowskie werdykty obywatele nie znają akt rozpoznawanych przez sądy spraw, a nawet treści uzasadnień.

W atmosferze emocji, wywołanej dążeniem do przeprowadzenia „rozliczeń z przeszłością”, doszło też niestety do wyrażenia przez wysokiego przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości krytycznej opinii o sposobie prowadzenia nie zakończonego jeszcze procesu. Zdarzyło się to w sprawie gen. Czesława Kiszczaka na łamach jednej z poczytnych gazet. Zdaniem Rzecznika czynni zawodowo sędziowie nie powinni wypowiadać publicznie swych opinii o sprawach będących w toku, ani oceniać w udzielanych wywiadach prasowych szans wygrania określonych spraw w sądach.

W 1994 r. były też próby nacisku na Rzecznika Praw Obywatelskich z powodu podejmowania przezeń obrony ludzi potępianych przez opinię publiczną. Odrażający, brudni, źli, to także obywatele, a Rzecznik ma być obrońcą wszystkich Polaków i innych ludzi goszczących na polskiej ziemi. Próby zastraszenia Rzecznika, by nie ważył się np. bronić b. funkcjonariuszy UB przed naruszaniem ich ludzkich praw, w szczególności prawa do rzetelnego procesu i sprawiedliwego wyroku, przypominają niestety nie tak bardzo odległe czasy, kiedy to adwokaci byli szykanowani za prowadzenie z poszanowaniem praw człowieka „niesłusznych” politycznie spraw.

Ten sam sposób myślenia w kategoriach zbiorowego odwetu, a nie prawa, uwidoczniał się w pozbawieniu osób nie mających udziału w zbrodniach UB, autentycznych uprawnień kombatanckich. Ataki na nowelę do ustawy o kombatanach z 1994 r., a także weto prezydenckie, było wynikiem niezrozumienia sensu tej noweli, która zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego zmierzała do przywrócenia praw ludziom, którzy nigdy w jednostkach operacyjnych UB i SB nie pracowali, a uprawnienia kombatanckie otrzymali za autentyczną działalność patriotyczną w czasie II wojny, nie zaś za „utrwalanie władzy ludowej”.

7. W ocenie stanu przestrzegania prawa nie sposób przemilczeć informacji o zjawisku, które coraz szersze zatacza kręgi i godzi najdotkliwiej w ideę państwa prawa. Jest nim niedowład szeroko pojętej egzekucji praw. Była już o nim mowa w sprawozdaniu RPO za drugi rok kadencji przedłożonym na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 kwietnia 1994 r.

W minionym roku stan wykonywania praw w Rzeczypospolitej nie uległ niestety poprawie, a nawet w niektórych wymiarach życia prawnego wyraźnie się pogorszył.

Po pierwsze – postanowienia obowiązujących ustaw nie są realizowane zarówno przez władze państwowe, jak też przez obywateli. Rząd zalega z wydaniem aktów wykonawczych, a obywatele uchylają się od obowiązku przestrzegania prawa, które im nie odpowiada.

Po drugie – rośnie niepokojąco liczba niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych: orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych. Zwiększyła się zwłaszcza ilość nie wykonanych wyroków eksmisyjnych. Nie są wypłacane należności pracowników z tytułu wynagrodzeń za pracę, zasądzone licznymi wyrokami sądowymi. Z powodu upadłości zakładów pracy, przedsiębiorstw i banków spółdzielczych

powstała pokaźna armia wierzycieli, których roszczenia oczekują na zaspokojenie w trybie postępowania upadłościowego.

Po trzeciej – spotęgowało się zjawisko niewykonywania orzeczeń i uchwał Trybunału Konstytucyjnego, co w państwie prawnym jest ewenementem w najwyższym stopniu niepokojącym. Orzeczenia stwierdzające niezgodność ustaw z Konstytucją nie są przez Sejm rozpatrywane w ustawowym terminie, bądź po ich rozpatrzeniu Izba nie dokonuje zmian w prawie niezbędnych do zharmonizowania zakwestionowanego przez Trybunał aktu z ustawą zasadniczą. Dokładniej ten stan opisany został w referacie RPO przedstawionym na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 listopada 1994 r. i opublikowanym w Biuletynie RPO – Materiały Nr 24 np. str. 23, 25–26.

Komplikacji z wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie usunęła całkowicie głośna uchwała Trybunału z 20 października 1993 r., według której orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją, nie rozpatrzone przez Sejm w terminie 6 miesięcy od dnia przedstawienia Sejmowi przez Prezesa TK, powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa o utracie mocy obowiązującej ustawy. Zdarza się bowiem, że w miejsce tak uchylonego przepisu Sejm nie wydaje nowego, wskutek czego powstaje w systemie prawnym luka nie dająca się w inny sposób wypełnić. Np. w sprawie zakończonej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w dniu 8 grudnia 1992 r., stwierdzającym niekonstytucyjność przepisu o wymierzaniu opłat za użytkowanie wieczyste „oświadczeniami” organów administracji, Sejm dopiero 21 października 1994 r. uchwalił w miejsce tego przepisu uznanego przez Prezesa TK za nie obowiązujący, nową regulację, co po 22 miesiącach wypełniło lukę w prawie uniemożliwiającą wymierzanie opłat w ogóle.

Bardzo poważnej, bo aż 3-letniej zwłoki, dopuścił się Sejm w dostosowaniu obowiązującego prawa do sygnalizacji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nierówności prawa kobiet i mężczyzn do zasiłku za czas nieobecności w pracy spowodowanej opieką nad dzieckiem. Trybunał podzielił w dniu 18 lutego 1992 r. stanowisko Rzecznika, który zakwestionował zgodność z Konstytucją tego unormowania, ale Sejm dopiero w dniu 2 grudnia 1994 r. wadliwy przepis uchylił.

Mimo upływu blisko dwóch lat od wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niezgodność z Konstytucją pozbawienie małżonków rolników prawa do jednorazowych odszkodowań z tytułu wypadków w rolnictwie, Sejm nie znowelizował zakwestiono-

wanego przepisu. Orzeczenie Trybunału wydane zostało 23 lutego 1993 r.!

Przytoczone przykłady pokazują trudności, na jakie napotykają działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz usuwania z systemu prawnego RP przepisów naruszających prawa obywatelskie. Przykro, że te zaniedbania zdarzyły się parlamentom dwóch już kolejnych kadencji. W drugiej połowie 1994 r. nastąpił jednak bardzo istotny przełom w postępowaniu z wnioskami Rzecznika. Prezydium Sejmu postanowiło mianowicie wprowadzić tematy podniesione przez RPO do planu pracy Sejmu (komisji sejmowych) na pierwsze półrocze 1995 r. Ich rozpatrzenie przez komisje nie będzie łatwe wobec przeciążenia Sejmu pracą legislacyjną i mnogości wystąpień RPO (według stanu na dzień 31 stycznia 1995 r. w Sejmie znajduje się aż 21 wystąpień Rzecznika złożonych w okresie sprawozdawczym, z propozycjami podjęcia przez Izbę inicjatyw ustawodawczych).

Realizacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie może zależeć wyłącznie od aktywności Sejmu. W wielu przypadkach inicjatywę ustawodawczą niezbędną do wypełnienia luki w prawie powinien podjąć rząd. Niestety rząd nie interesuje się przeważnie sprawą rozpatrzoną przez Sejm po zakwestionowaniu aktu prawnego przez Trybunał Konstytucyjny. Wyjątkowo gorszące zaniedbanie zdarzyło się przy wykonaniu orzeczenia TK z 11 lutego 1992 r. (K. 14/91), uznającego za niezgodne z Konstytucją pozbawienie pracowników uprawionych do branżowych dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Sejm uznał w tej części wspomniane orzeczenie za uzasadnione i w ustawie z 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych ustanowił rekompensatę za ustawowe dodatki w formie świadectw udziałowych dla emerytów i rencistów. Sposób ustalania liczby tych świadectw miało ustalić rozporządzenie Rady Ministrów, które dotąd nie zostało wydane. W ten sposób wykonanie orzeczenia zostało odesłane do przyszłych i nieznanych regulacji prawnych. Od 2 lat orzeczenie TK w tej sprawie jest bezwartościową kartą zapisanego papieru.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może też doczekać się już od dwóch kolejnych rządów uchylecia niezgodnego z ustawą rozporządzenia, nakładającego na właścicieli domów obowiązek sprzątnięcia chodników i jezdni. W tej sprawie Rzecznik zwracał się w latach 1992 i 1993 do dwóch ministrów i do premier Suchockiej, później dwukrotnie do premiera Pawlaka i w końcu w dniu 17 października 1994 r. do Marszałka Sejmu.

W trzecim roku kadencji RPO nadal szwankowała szeroko pojęta egzekucja ustaw polegająca na wydawaniu aktów wykonawczych. Według stanu na dzień 16 stycznia 1995 r. rząd zalega z wydaniem ponad 50 rozporządzeń, zarządzeń i uchwał, dotyczących ustaw uchwalonych do końca 1994 r. Od 1 stycznia 1995 r. weszło w życie kilka bardzo istotnych dla obywateli aktów ustawowych, do których również nie zostały wydane przepisy wykonawcze. Ten stan rzeczy ogranicza realizację w czasie niektórych praw obywatelskich.

8. Do naruszeń praw obywatelskich może prowadzić też – zdaniem RPO – wadliwa (spóźniona) promulgacja aktów prawnych. Na przykład nowa ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 14 grudnia 1994 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 1 w dniu 6 stycznia 1995 r., tj. po upływie 6 dni od ustalonego w niej terminu wejścia ustawy w życie (1 stycznia 1995 r.). Wskutek wadliwej promulgacji ustawa okazała się aktem działającym wstecz! Stało się tak dlatego, ponieważ prezydent RP ustawę tę skierował do druku 3 stycznia 1995 r.

9. Poważniejszym jeszcze zaniedbaniem, rzutującym na poziom ochrony praw obywatelskich i wstrzymującym proces dostosowywania polskiego prawa do standardów europejskich, jest opieszałość władz w reformowaniu kodeksowych działów prawa takich jak: prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, prawo karne, proces karny i prawo penitencjarne.

System obowiązującego aktualnie w III Rzeczypospolitej prawa jest wewnątrznie niespójny, w znacznej części anachroniczny, nie przystosowany do nowych założeń ustrojowych. Brak jest długofalowego, rządowo-parlamentarnego programu prac legislacyjnych, który by zapewnił koordynację poczynań podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą. Ciężką wadą obecnego procesu stanowienia prawa jest nadmierna polityzacja prac nad projektami ustaw, które są przedmiotem ustawicznych przetargów między rządzącą koalicją a opozycją. Wśród elit politycznych nie ma zrozumienia dla tej niewątpliwej prawdy, że w państwie prawnym prawo jest wartością ponadpartyjną, mającą służyć całemu Narodowi, a nie partykularnym celom różnych partii.

10. Opisane wyżej nieprawidłowości świadczą o niewysokim prestiżu prawa na szczytach władzy. Niestety, w minionym roku kadencji obecnego Rzecznika brak szacunku dla prawa i organów ochrony

prawnej bardzo się pogłębił. Można bez przesady powiedzieć, że w tym roku zjawisko nieposzanowania prawa osiągnęło poziom nie notowany od 1989 r.

Lekceważący stosunek do prawa jako fundamentalnej wartości demokratycznego państwa wyraził się przede wszystkim w propagowaniu koncepcji działań władzy „na granicy prawa” i niestety – w słynnym apelu Prezydenta RP do sędziów Trybunału Konstytucyjnego na ich dorocznym zgromadzeniu w dniu 8 listopada 1994 r., aby nie trzymali się zawsze litery prawa bo „pewne rzeczy na granicy prawa trzeba tolerować, jeśli chce się zbudować państwo prawa”.

Formuła działań na granicy prawa nie pozostała jedynie pustą deklaracją. Oto bowiem w działalności publicznej pojawiło się także zjawisko nadużywania prawa dla celów politycznych, w szczególności wykorzystywanie litery prawa jako środka do odroczenia rozprawy w dniu 29 grudnia 1994 r. przed Trybunałem Konstytucyjnym w bardzo ważnej dla państwa i obywateli sprawie ustawy podatkowej na 1995 r. Wykorzystując następnie wywołaną przez siebie zwłokę, wnioskodawca – Prezydent RP powołał się na spóźnione wydanie wspomnianej ustawy. Zgodnie z ustaloną od wieków zasadą, nikt nie może w ten sposób wywodzić skutków prawnych ze swych nieprawidłowych zachowań (*venire contra factum proprium nemini conceditur*).

Postępowanie władzy wykonawczej, wykorzystującej niedoskonałości ustaw w celu osiągnięcia założonych celów politycznych, nie da się pogodzić z założeniami państwa prawnego, opartego na trójpodziale władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władze te powinny wzajemnie się równoważyć, żadnej z nich nie wolno zatem utrudniać wykonywania zadań spoczywających na pozostałych.

W przekonaniu RPO formuła państwa prawnego stała się politycznym sloganem używanym *per fas et nefas* w walce międzypartyjnej. Pod hasłem obrony państwa prawnego podejmowane były działania godzące w sposób oczywisty w zasady tego państwa. Należy do nich zaliczyć – zdaniem Rzecznika – akcje przedwczesnego zbiorowego oporu przeciw działalności władz podatkowych. Źródłem emocji i gorzących polemik stało się obwieszczenie Ministra Finansów z 29 grudnia 1994 r. zawierające informację o skali podatku dochodowego na 1995 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje prawo obywateli do protestów przeciw bezprawnym działaniom władz, jednakże stwierdza kategorycznie, że prawo do „obywatelskiego nieposłuszeństwa” nie może być realizowane w sytuacji, gdy obywatele mogą dochodzić swych ra-

cji przed niezawisłymi trybunałami. Nikt nie może w państwie prawa wynosić się ponad sądy i uzurpować sobie prawa do „jedynie słusznej” interpretacji obowiązujących przepisów. Od tego są sądy powszechne, Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny. Organizowanie akcji zbiorowego oporu przeciw działalności władz podatkowych w czasie, gdy spór o zasadność nowych podatków zawisł w Trybunale Konstytucyjnym, było wydarzeniem nieprzemyślanym, które wywołało w państwie zamieszanie, podważyło prestiż prawa i mogło stworzyć zagrożenie dla pokoju społecznego. Koncepcja obywatelskiego nieposłuszeństwa ma być w demokratycznym państwie bronią ostateczną (*ultima ratio*), a nie środkiem prowadzącym do dezorganizacji państwa, erozji prawa i zakłóceń w życiu obywateli.

Rzecznik nie czuje się powołany do pouczania polityków, jak powinni realizować swe cele w życiu publicznym. Nie może jednak powstrzymać się, jako jeden z obywateli Rzeczypospolitej, ale także jako strażnik praw obywatelskich od wyrażenia swego głębokiego niepokoju z powodu coraz ostrzejszych sporów rozgrywających się na scenie politycznej. Społeczeństwo obserwuje te wydarzenia ze zrozumiałym zgorznięciem. Zmiany na stanowiskach szefów resortów, a zwłaszcza okресы „bezkrolewia” w niektórych ministerstwach, pociągają za sobą nieuchronnie niestabilność polityki resortowej i odwlekanie w czasie decyzji w sprawach dotyczących praw obywatelskich. Tą sferą polityki państwa Rzecznik jest więc żywo zainteresowany, ponieważ niektóre jego wystąpienia skierowane do zdymisjonowanych ministrów pozostają z konieczności niezadowolone, a ze skierowaniem kolejnych wystąpień Rzecznik musiał czekać do czasu powołania nowych ministrów.

11. W końcowej fazie okresu sprawozdawczego pojawiło się niepokojące zjawisko, nad którym prawnicy nie mogą przejść do porządku: nieposzanowania zasady ścisłego rozdziału kompetencji trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wzajemna kontrola i równowaga się tych władz (*checking and balance*) jest fundamentalną zasadą demokracji, podlegającą – w określonym zakresie – także kontroli Rzecznika Praw Obywatelskich. Władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza nie powinny na siebie wpływać w sposób prawem nie przewidziany. Nie mogą więc posłowie, którzy nie mają uprawnień do kierowania wniosków do Sądu Najwyższego o wykładnię przepisów, występować do Pierwszego Prezesa SN z apelami o zmianę podjętych przez ten sąd uchwał. Trybunał Konstytucyjny

nie powinien znów wdawać się – przy okazji dokonywania abstrakcyjnej wykładni przepisów – w ocenę zachowań urzędników, którzy stosowali się do innej wykładni (sprawa W. 17/94, dotycząca tzw. „akcji czystych rąk”). Do składania postulatów legislacyjnych w Sejmie nie mają umocowania prezesa Sądu Najwyższego. Ustawa o Sądzie Najwyższym przewiduje, że sąd ten może jedynie opiniować projekty „nadesłanych” ustaw, a opinię taką opracowuje Biuro Orzecznictwa lub specjalny zespół sędziowski (art. 23 cytowanej ustawy).

W działalności zarówno parlamentu, jak też rządu uwidoczniły się także w minionym roku, zdaniem RPO, elementy pozytywne. Niezaprzeczalny jest dorobek legislacyjny Sejmu i Senatu. Rzecznik Praw Obywatelskich z satysfakcją odnotowuje, że jego wystąpienia, zwłaszcza w sprawach socjalnych, były nierzadko skuteczne dzięki autentycznemu zainteresowaniu inicjatywami RPO Komisji Polityki Społecznej Sejmu. Na wysoką ocenę z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich zasługują podjęte przez resort wymiaru sprawiedliwości zamierzenia określone szczegółowo w stanowisku Ministerstwa Sprawiedliwości w dokumencie: „Tworzenie i stosowanie prawa”, przedstawionym na 24 posiedzeniu Sejmu w dniu 1 lipca 1994 r. Z wnikliwością rozpatrywane były też wystąpienia Rzecznika przez resort Pracy i Polityki Socjalnej.

2.

1. W okresie sprawozdawczym zasadnicze kierunki działań Rzecznika nie uległy istotnym przekształceniom, ale zmieniły się dość wyraźnie proporcje zainteresowań Urzędu oraz wzbogacone zostały formy działań Rzecznika na rzecz praw i wolności obywatelskich.

Podobnie jak w latach poprzednich, Urząd zajmował się ochroną praw politycznych i wolności obywateli oraz kontrolą nad przestrzeganiem praw socjalnych i gospodarczych wszystkich grup i jednostek zwracających się do Rzecznika ze skargami. Sprawy dotyczące ogółu obywateli oraz ich większych zbiorowości były podejmowane z urzędu. Szczegółowe opisanie działań RPO w tych kwestiach zawiera część IV niniejszego sprawozdania.

2. W rozumieniu praw obywatelskich Rzecznik kierował się niezmiennie założeniami pozytywistycznej filozofii prawa, podkreślając przy każdej okazji, że broni praw ustanowionych na rzecz obywateli

we wszystkich formalnie nie uchylonych ani nie zmienionych ustawach, bez względu na to, w jakim okresie historycznym akty te zostały wydane. Wysuwany przeciw Rzecznikowi zarzut, że broni w ten sposób dawnych, PRL-owskich ustaw, polega na nieporozumieniu z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze – Rzecznik nie stanął nigdy w obronie przepisów wydanych przez komunistów przeciw obywatelom, gdyż cała działalność jego urzędu nastawiona jest proobywatelsko, po drugie – traktowanie ustawodawstwa PRL en bloc jako niezgodnego z zasadami obecnego ustroju jest poważnym uproszczeniem sprawy. Rzecznik nie podziela poglądu, że anachroniczne przepisy powinny być uznawane przez Sąd Najwyższy (lub Trybunał Konstytucyjny) za nie obowiązujące w nowym ustroju, jak również opowiada się przeciw „kreatywnej” roli sądów w nadawaniu dawnym przepisom „nowej treści”, gdyż ta koncepcja otworzyłaby drogę polityzacji wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak to się stało po II wojnie. W aktualnej rzeczywistości nie ma formalnie żadnych już przeszkód do wprowadzania zmian w systemie prawnym na drodze parlamentarnej, a więc do uchylania i nowelizowania dawnych ustaw nowymi. Nie ma więc potrzeby powierzania sądom – wbrew zasadzie podziału władzy – selekcji aktów na obowiązujące i nieobowiązujące.

Jest nie do pomyślenia, aby Rzecznik Praw Obywatelskich mógł odmówić pomocy obywatelowi wywodzącemu np. swe uprawnienia do renty lub emerytury z ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym z 1982 r., która wydana została w okresie stanu wojennego, bądź ochrony pracownikowi pozbawionemu uprawnień wynikających z Kodeksu pracy z 1974 r., na tej podstawie, że wspomniany kodeks pochodzi z „nieprawego, PRL-owskiego łoża”. Do niedawna zarzut powoływania się na stare przepisy stawiała Rzecznikowi hierarchia kościelna, jednakże dziś, w sprawie stosowania PRL-owskiego Kodeksu pracy w interesie księży katechetów – stanowisko Rzecznika podzieliła.

Relatywizacja postaw wobec dawnego ustawodawstwa nie służy państwu prawnemu i jego obywatelom. Kompromituje zaś tych, którzy zgodnie z „moralnością Kalego” powołują się na takie prawa, które są im wygodne, zaś odrzucają te, które im się nie podobają.

Pozytywistyczne podejście RPO do prawodawstwa (stanowionego w interesie obywateli) nie oznacza, że Rzecznik traktował prawo jako wartość moralnie obojętną. Sprawujący ten urząd Rzecznik wielokrotnie przypominał (już w poprzednich sprawozdaniach), że posługiwanie się powszechnie uznanymi normami moralnymi jest rzeczą nieuniknioną w procesach stanowienia prawa i jego stosowania przez sędziów

w konkretnych sprawach. W żadnym natomiast razie w państwie prawnym nie można odmówić mocy prawnej normom ustanowionym przez państwową władzę prawodawczą ze względu na ich niezgodność z jedynie jakoby słuszną moralnością określonej grupy, nawet najliczniejszej w państwie. W tym sensie prawo pozytywne, będące wynikiem kompromisów, jest podstawą życia społecznego i może koegzystować z prawami natury, na które powołują się jego wyznawcy.

Obecny Rzecznik raz jeszcze z całą mocą podkreśla, że odcina się od uproszczonych ujęć prawa pozytywnego, traktowanego jako oderwany od wszelkich ocen zbiorów figur prawnych. Prawo zawsze bowiem jest uwikłane w jakiś system wartości.

3. W minionym roku urzędowi Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwstawiona została, bliżej nie określona, koncepcja „rzecznika praw ludzkich”. W propozycji kreowania tego drugiego „rzecznika” kryje się insynuacja, że aktualny Rzecznik nie zajmuje się prawami człowieka. Kierunki działań RPO także w trzecim roku kadencji przeczą stanowczo tezie, jakoby prawa człowieka pozostawały poza kręgiem zainteresowań tego urzędu. Już samo potraktowanie tych praw jako kategorii przeciwstawnej prawom obywatelskim jest głęboko błędne. Prawa obywatelskie są bowiem w swej zdecydowanej większości zarazem prawami człowieka. Rzecznik wielokrotnie powoływał się w swej działalności m.in. na Pakty Praw Człowieka i Europejską Konwencję o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka. Swe poglądy w tej materii opisał szerzej w artykule pt. Ochrona praw człowieka w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich (Biuletyn RPO – Materiały Nr 17 z 1993 r.). Trzeba dużo złej woli, lub zwykłej ignorancji, aby zarzucać akurat temu urzędowi pomijanie praw człowieka!

Z podobnie błędnych przesłanek powstała w Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności myśl powołania rzecznika praw dzieci, jako odrębnego urzędu o takich samych dokładnie kompetencjach i strukturze organizacyjnej, jak istniejący dziś urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. Oznaczałoby to istnienie w systemie kontroli nad przestrzeganiem praw obywateli w państwie dwóch „bliźniaczych” urzędów na szczeblu centralnym: dla dorosłych i dla dzieci. Taki podział nie istnieje w żadnym kraju świata.

Projekt ten uzasadniany był nieprawdziwą argumentacją, że obecny Rzecznik nie zajmował się „nagminnym łamaniem praw młodocianych obywateli”. Tę zaskakującą zarzut pojawił się w styczniu 1995 r. w czasie posiedzenia jednej z komisji senackich. Tymczasem

działania Rzecznika II kadencji w tej dziedzinie obrazuje obszerny, ponad 100 stron druku liczący dokument w postaci Biuletynu RPO – Materiały Nr 23 z 1994 r. Opracowanie to dotyczy działań drugiego roku kadencji RPO. Wyniki działalności Rzecznika w tych sprawach w obecnym okresie sprawozdawczym opisane są w części IV pkt 2 niniejszego dokumentu. Wspomniany Biuletyn udostępniony został wszystkim posłom i senatorom w połowie 1994 r.

Zdaniem obecnego Rzecznika parcelowanie urzędu rzecznikowskiego na dwa lub więcej urzędów według kryterium płci i wieku (ds. kobiet, dzieci, emerytów, mniejszości seksualnych itd.) nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Projektowany rzecznik praw dzieci nie zastąpi nigdy sądów rodzinnych, ani prokuratorów w ich decyzyjnych działaniach w obronie dzieci maltretowanych przez rodziców. Dziecko żyje w otoczeniu dorosłych (rodziców, opiekunów) i jego prawa zazębiają się z prawami i obowiązkami dorosłych. Konflikty między rodzicami i dziećmi musi zatem rozpatrywać jeden organ – niezawisły sąd, którego zadaniem jest przywracanie naruszonej więzi rodzinnej. Natomiast dwa odrębne urzędy rzecznikowskie mogłyby znaleźć się w tych sprawach na dwóch przeciwnych biegunach (jeden po stronie dziecka, drugi rodzica) i służyłyby w ten sposób antagonizowaniu stosunków między dziećmi i rodzicami, a w skrajnych wypadkach – nawet rozbijaniu rodzin. Słusznie zwrócono na to uwagę w prasie katolickiej, krytycznie oceniającej senacką koncepcję rzecznika praw dzieci.

Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się przede wszystkim za wzmocnieniem sądów rodzinnych, bardzo dzisiaj osłabionych oraz za rozbudową sieci kuratorów sądowych, którym mogliby pomagać społeczni rzecznicy, podobnie jak to czynią w szkołach rzecznicy praw ucznia. Ze względu na rangę tych spraw w Biurze RPO zajmuje się nimi specjalny Pełnomocnik Rzecznika do Spraw Dzieci i Rodziny.

4. Zmiana w proporcjach zainteresowań RPO w trzecim roku jego kadencji polegała przede wszystkim na wzroście liczby wystąpień generalnych (skarg do Trybunału Konstytucyjnego i pism do członków rządu oraz Parlamentu) w sprawach podatkowych i w ogólności w sprawach gospodarczych (celnych, bankowych itp.). Rzecznik kontynuował działania w sprawie podatku VAT, podjął w Trybunale Konstytucyjnym sprawę przymusowego podatku ryczałtowego, wystąpił do komisji sejmowej w sprawie podatku drogowego i do Marszałka Sejmu w kwestii podatku dochodowego na rok 1995. Zajął się sprawą

opodatkowania wspólników spółek komandytowych i z ograniczoną odpowiedzialnością i przymusowym obrotem bezgotówkowym oraz prowizjami i opłatami bankowymi. Prowadził działania na rzecz obywateli poszkodowanych wskutek upadłości banków oraz wystąpił z nowymi inicjatywami w obronie konsumentów.

Zastrzeżenia Rzecznika co do niekonstytucyjności niektórych rozwiązań prawa podatkowego oparte były najczęściej na zarzucie naruszenia zasad państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Nadal dostrzega się u projektodawców rozwiązań podatkowych brak orientacji na tworzenie prawa podatkowego promującego rozwiązanie prorodzinne, wiążące wysokość obciążeń podatkowych z wysokością dochodu na członka rodziny pozostającego we wspólnym gospodarstwie domowym.

W obowiązującej Konstytucji RP brak jest norm o stanowieniu podatków, sama zaś zasada, która została przyjęta w obu konstytucjach okresu międzywojennego, że podatki można stanowić tylko ustawą – w nowoczesnym państwie prawnym jest niewystarczająca. Konstytucja bowiem powinna stanowić naczelne zasady dla całego systemu finansów publicznych, w szczególności dla ustroju pieniężnego, zasad budżetowych i zasad podatkowych.

5. W trzecim roku kadencji obecnego RPO podjęte zostały na szerszą niż w latach poprzednich skalę badania nad przestrzeganiem praw osób pozbawionych wolności. Przeprowadzone zostały po raz pierwszy wizytacje w zakładach psychiatrycznych i w izbach wytrzeźwień. Równolegle odbywały się wizytacje w zakładach karnych i aresztach.

W polu szczególnego zainteresowania Rzecznika w trzecim roku II kadencji znalazły się sprawy praw dzieci i nieletnich. W wyniku wizytacji i badań aktów prawnych Biuro RPO opracowało raporty: 1) o stanie przestrzegania podstawowych praw wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, 2) o stanie poszanowania praw nieletnich w policyjnych izbach dziecka i 3) o stanie zabezpieczenia i przestrzegania praw przysługujących dziecku w domach dziecka (raport wstępny). Wymienione raporty zostały opublikowane w Biuletynie RPO – Materiały Nr 23.

W końcowym okresie roku sprawozdawczego uległa ożywieniu działalność Rzecznika w sprawach mieszkaniowych w związku z nową regulacją stosunków najmu, czynszów za lokale i dodatkami mieszkaniowymi.

Problemy związane z wejściem w życie nowych ustaw unaoczniają, w ocenie Rzecznika, także słabości w działaniu i niedostatki regulacji prawnych administracji samorządowej. Rzecznik dostrzega istotne braki w przygotowaniu organów samorządowych do nakładanych na nie nowych zadań. Przyczyny tego są, w ocenie RPO, zarówno obiektywne (nieprecyzyjność zapisów nowo stanowionego prawa, zbyt krótkie okresy *vacatio legis*, chaos kompetencyjny, niedostatek środków finansowych) jak i subiektywne: opieszałość w działaniu, partykularyzm, niewystarczająca znajomość prawa, nieumiejętność podejmowania działań nierutynowych. Sytuacja ta powoduje głębokie niezadowolone Rzecznika Praw Obywatelskich, który przewiduje w następnym roku konieczność stałej analizy problematyki samorządowej w aspekcie poszanowania praw obywatelskich.

Sprawy socjalne (renty i emerytury, zasiłki dla bezrobotnych) stanowiły – podobnie jak w latach poprzednich – przedmiot najliczniejszych skarg obywateli. W 1994 r. wzrosła ponad wszelkie wyobrażenia ilość skarg na niewypłacanie zasiłków dla kobiet ciężarnych. Brak zabezpieczenia finansowego na świadczenia pieniężne z tego tytułu obciąża władzę co najmniej odpowiedzialnością polityczną, nad którą właściwe organy konstytucyjne nie powinny przejść do porządku.

W sferze zwiększonego zainteresowania Rzecznika znalazły się w trzecim roku jego kadencji sprawy rolników. Podjęta została sprawa wypadków w rolnictwie i sytuacji socjalnej obywateli, którzy utracili pracę w zlikwidowanych PGR. Rzecznik objął swą kontrolą realizację praw rolników lokujących swe oszczędności w bankach spółdzielczych.

Poszerzył się znacznie zakres działań RPO związanych z ochroną praw i wolności obywatelskich żołnierzy i pracowników wojska, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz emerytów i rencistów wywodzących się z tych grup zawodowych. Zwiększyła się liczba podjętych przez Rzecznika spraw dotyczących naruszenia uprawnień bądź obowiązujących procedur, wynikających ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb publicznych. RPO podejmował działania na rzecz przestrzegania praw żołnierzy, pełniących służbę w pokojowych misjach poza granicami kraju. Najwyższa Izba Kontroli, badająca z inicjatywy Rzecznika problem organizacji i finansowania misji wojskowych, ujawniła poważne uchybienia w tym względzie.

Wiele skarg na nowe uregulowania emerytalne żołnierzy i funkcjonariuszy wpływało do Rzecznika w początkowym okresie obowiązywa-

nia stosownych ustaw. W obszarze problematyki socjalnej skarżono się też na ponad dwuletnią beczynność w wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r. (K. 15/91), przyjętego przez Sejm RP w dniu 6 maja 1992 r. w sprawie wstrzymania w 1991 r. rewaloryzacji płac w sferze budżetowej.

Spostrzeżenia ze spotkań Rzecznika oraz pracowników Urzędu RPO ze środowiskami wojskowymi podczas wizyt w jednostkach i instytucjach wojskowych, a także korespondencja od żołnierzy wskazują na narastanie nieprawidłowości w stosunkach między grupami żołnierzy zawodowych, przełożonymi służby zawodowej a podwładnymi żołnierzami służby zasadniczej, a przede wszystkim między żołnierzami służby zasadniczej różnych wcieleń (tzw. „fala”). Rzecznik zamierza przyrzeć się temu zjawisku ze szczególną wnikliwością.

Przeprowadzone w wojsku i marynarce wizytacje pracowników Biura Rzecznika ujawniły nieprawidłowości w traktowaniu osób odbywających służbę w niektórych z tych jednostek. Rzecznik zamierza rozpocząć na szerszą skalę badania zarówno nad podkulturą w siłach zbrojnych RP, jak też nad przyczynami samobójstw i ucieczek z jednostek wojskowych, a także zajmie się analizą skarg dotyczących naruszeń wolności sumienia i wyznania w wojsku.

Na ręce Rzecznika niezmiennie napływa wiele skarg od byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa, na nierzetelność procedury kwalifikacyjnej z 1990 r. oraz na uchybienia w działalności komisji „weryfikacyjnych”. Problem podejmowany był już przez poprzedniego Rzecznika, jednak RPO – poza sygnalizowaniem jego istoty i skali – nie dysponuje instrumentami umożliwiającymi rozwiązanie problemu. Niezbędne byłyby w tym względzie rozwiązania natury legislacyjnej.

6. W kolejnym, trzecim roku kadencji obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich ukształtowały się i rozwinęły nowe formy działania, które eksperymentalnie Rzecznik zaczął stosować już w drugim roku swego urzędowania.

Najważniejszą z nich było znacznie szersze niż poprzednio korzystanie z przewidzianego w art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO prawa do „pośredniej inicjatywy ustawodawczej”. W tym roku Rzecznik skierował 68 wniosków do posłów i rządu o wydanie bądź zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli. W styczniu br. Rzecznik skierował do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego uwagi na temat przysłej Konstytucji RP.

W 1994 r. Rzecznik kontynuował „podróże po kraju”, badając w poszczególnych województwach stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Wyniki niektórych z tych wizyt zostały opisane bliżej w opracowaniu opublikowanym w Biuletynie RPO Nr 1/1994, oraz w cz. II pkt 6.A. sprawozdania. Wizyty RPO były formą przybliżenia urzędu do obywateli. Rzecznik nadal przypisuje swym kontaktom z „Polską prowincjonalną” duże znaczenie, rozumiejąc, że tylko z tej szerokiej perspektywy może poznać pełniej sytuację obywateli.

W okresie sprawozdawczym w dalszym ciągu powstawały pod kierunkiem RPO raporty na temat stanu przestrzegania określonych praw i wolności obywatelskich. Ta forma działań Rzecznika sprawdziła się w roku poprzednim i przyniosła bardzo cenny materiał do szeregu wystąpień RPO. Oprócz wymienionych już wcześniej, na str. 38 raportów dotyczących praw dzieci i nieletnich, powstały raporty o sytuacji w zakładach psychiatrycznych oraz o stanie i problemach pomocy postpenitencjarnej. W przygotowaniu jest raport o sytuacji rodzin osób skazanych i – w fazie formułowania wniosków – raport o sytuacji w izbach wytrzeźwień.

W roku sprawozdawczym ożywiła się współpraca RPO z zagranicą. Wybór osoby Rzecznika na stanowisko wiceprezydenta Europejskiego Instytutu Ombudsmana (VI 1994 r.) zaowocował bliższymi kontaktami z odpowiednikami tego urzędu w Europie. Rzecznik uczestniczył w konferencjach i spotkaniach ombudsmenów w Berlinie, Lizbonie, Wiedniu i Insbrucku. Nawiązana została współpraca z goszczącymi w Biurze RPO w Warszawie ombudsmenami z Węgier, Słowenii i Litwy. Polski ombudsman służył też pisemną informacją o swych doświadczeniach rosyjskiemu rzecznikowi praw obywatelskich. W styczniu br. Rzecznik przebywał na Litwie, gdzie został przyjęty przez Prezydenta Republiki, przewodniczącego parlamentu oraz przez kierownictwo Wydziału Prawa Uniwersytetu Wileńskiego. Ta ostatnia wizyta stała się okazją do nawiązania kontaktu Rzecznika z Polakami w Wilnie oraz podjęcia współpracy z kontrolerami sejmowymi (ombudsmenami) na Litwie.

7. Na szczególne odnotowanie zasługuje też duża aktywność Rzecznika i jego Biura w dziedzinie edukacji prawnej społeczeństwa. Rzecznik udzielił w tym okresie ok. 200 wywiadów i opublikował łącznie 60 artykułów popularyzujących prawo. W szeregu wystąpieniach w mass-mediach informował obywateli o podjętych przez siebie działaniach. W minionym roku II kadencji ukazało się 8 biuletynów RPO, w tym 4 w językach obcych (angielskim i francuskim).

8. Do nowych, rosnących stale zadań, dostosowana została struktura organizacyjna Biura RPO. W listopadzie 1994 r. powstały dwa nowe zespoły: 1) ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów, 2) ds. Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych. Utworzone zostało też samodzielne stanowisko Pełnomocnika RPO ds. Dzieci i Rodziny.

Pierwszy z nowo powstałych zespołów ma za zadanie rozszerzenie bezpośrednich kontaktów z obywatelami i wzmocnienie kontroli nad przestrzeganiem praw i wolności obywatelskich zarówno w stosunkach między obywatelami a władzami gminnymi, jak też w relacjach między wspomnianymi władzami a administracją rządową. W ocenie Rzecznika zespół ten przyczyni się też do większej dostępności Urzędu dla obywatela.

Zespół ds. Ochrony Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych powstał z funkcjonującego do 31.10.1994 r. wydziału do tych spraw. Wzrastające znaczenie oraz ilość spraw należących do tego wydziału uzasadniła podniesienie rangi tej jednostki organizacyjnej i nadanie jej statusu zespołu (będącego odpowiednikiem departamentu w ministerstwie).

Pełnomocnik RPO ds. Dzieci i Rodziny został powołany w związku z poszerzeniem zainteresowania Rzecznika ochroną praw dzieci, które to prawa są w zastraszającym stopniu łamane oraz interesami rodziny, doznającymi coraz częściej różnych naruszeń.

3.

W działalności urzędu rzecznikowskiego wystąpiły w okresie sprawozdawczym również pewne słabości i mankamenty.

W ocenie Rzecznika urząd jego wykazuje zbyt małą skuteczność w doprowadzaniu podjętych inicjatyw do ostatecznego, pozytywnego dla obywatela finału. Dzieje się to z różnych przyczyn. Jedną z nich, najistotniejszą, jest brak mocy ostatecznej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Po wtóre – wystąpienia Rzecznika mają moc jedynie perswazyjną i mimo dużego autorytetu, jakim urząd ten się cieszy, nie mogą spowodować korzystnego skutku, zwłaszcza wobec ciągle złego stanu finansów państwa.

Są to wszelako uwarunkowania obiektywne, na które Rzecznik nie ma wpływu. Należy też do nich regres w działalności edukacyjnej i informacyjnej RPO w drugiej połowie okresu sprawozdawczego, spowo-

dowany likwidacją programu telewizyjnego „Prawo i bezprawie”. W programie tym Rzecznik komunikował się ze społeczeństwem, informował obywateli o podjętych w ich interesie działaniach oraz odpowiedziach adresatów. Mimo wielu protestów ze strony telewidzów i innych osób, kierownictwo telewizji publicznej zdecydowanie odmówiło emitowania tego programu. Szkodę ponieśli obywatele – abonenci telewizyjni.

Poza przyczynami natury obiektywnej wystąpiły też w funkcjonowaniu Biura niedociągnięcia, za które Rzecznik czuje się odpowiedzialny. „Piętą achillesową” Biura był zbyt długi okres rozpoznawania wpływających spraw (choć należy tu podkreślić, że zgodnie z ustawą o RPO Rzecznika nie wiąże żaden termin do rozpoznania sprawy). Przeciętna załatwiania listów wyniosła 8 tygodni, ale dla obywatela jest to czas zdecydowanie za długi. Można ten stan rzeczy tłumaczyć ogromnym, lawinowo wzrastającym wpływem coraz bardziej skomplikowanych spraw (w 1994 r. liczba wniesionych spraw wzrosła o prawie 8 tys., tj. ok. 20 % w porównaniu z 1993 r.), ale dla obywatela kłopoty urzędu są kłopotami władzy i nic jej nie może usprawiedliwić, gdy działa opieszale. Zwłaszcza w Urzędzie RPO nastawionym na ochronę praw obywatelskich zaniedbania są absolutnie niedopuszczalne, nawet jeśli nie są liczne i rażące.

Rzecznik uważa również, że nie jest wystarczający jego kontakt z obywatelami, zwłaszcza po likwidacji stałego programu telewizyjnego. Każdy obywatel, który uważa, iż naruszono jego prawo, może napisać skargę do Rzecznika, nic jednak nie zastąpi bezpośredniego kontaktu obywatela z urzędem. Istnieje możliwość przedstawienia skargi osobiście w Biurze RPO w Warszawie, ale ta forma kontaktu jest dla wielu obywateli niedostępna ze względu na koszty i trud podróży do stolicy. RPO doceniając ten aspekt wizyt, dostrzega potrzebę nawiązania kontaktów z obywatelami za pośrednictwem Zespołu ds. Przyjęć Interessantów, który rozpoczął już swą działalność.

Zwiększenie efektywności działań RPO w terenie wymaga dokonania zmian organizacyjnych w Biurze, polegających na wprowadzeniu analizy spraw w układzie terytorialnym (w podziale na województwa) i w układzie resortowym. Pozwoli to na szybsze wykrywanie niedomagań administracji terenowej i w przyszłości stworzyć może podstawy do utworzenia biur pełnomocników terenowych RPO. W chwili obecnej brak jest możliwości finansowych, lokalowych i kadrowych do kreowania takich struktur organizacyjnych w różnych miastach Polski.

W wielokierunkowych zainteresowaniach Urzędu RPO prawami obywatelskimi nie zabrakło zasadniczo żadnej dziedziny, w której prawa te są naruszane. W kolejnym, czwartym już roku swej kadencji, większą jednak uwagę Rzecznik musi zwrócić na zaniedbane w III Rzeczypospolitej prawa obywateli do równego dostępu do oświaty i dóbr kultury i ochrony zdrowia, a także na ciężką sytuację twórców, zwłaszcza plastyków. Biuro RPO nie jest po prostu w stanie ogarnąć problemów w zakładach opieki zdrowotnej, w których jak wiadomo źle się dzieje, zarówno pod względem realizacji praw pacjentów jak też praw personelu medycznego i obsługi. Z wielką nadzieją na współpracę Rzecznik wita fakt powstania Stowarzyszenia Ochrony Praw Pacjentów, jako rzecznika ludzi chorych. Widzi też konieczność ożywienia kontaktu z Rzecznikiem Praw Osób Niepełnosprawnych i rzecznikami praw ucznia. Będzie to już zadanie na rok następny.

II. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe

A. Dane dotyczące wpływu spraw do RPO

	1994 (3 rok II kadencji 1.02.1994-31.01.1995)	1993	1.01.1988 -31.01.1995 (I i II kadencja)
Liczba wniosków	33 047	29 273	184 386
Liczba listów	51 013	43 193	256 414
Liczba odpowiedzi z urzędów i instytucji	15 437	12 823	67 737

(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

	1994	1993
Ogólna liczba etatów	148 (163 osób)	132 (148 osób)
Personel analityczny	89,5 (102 osoby)	79 (92 osoby)
Personel biurowy	58,5 (61 osób)	53 (56 osób)

2. Sprawy indywidualne

A. Uwagi ogólne

Rejestracja spraw prowadzona jest na bieżąco.

Sprawy indywidualne rozpatrywane były z reguły nie dłużej niż w ciągu 3 miesięcy. Przeciętny czas oczekiwania na odpowiedź wynosił ok. 8 tygodni.

Okolo 30 % spraw nowych zostało ocenionych w pierwszym czytaniu jako nie kwalifikujące się do podjęcia w sposób określony w ustawie o RPO, wymagały jednak udzielenia wyjaśnień, informacji czy porady. Takie sprawy załatwiane były w terminie do 4 tygodni.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że Rzecznika nie obowiązują terminy do udzielenia odpowiedzi, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wynika to z faktu, że Rzecznik nie ma uprawnień do wydawania decyzji, w postępowaniu stosuje wyłącznie środki określone w ustawie o RPO, do których nie ma zastosowania tryb odwoławczy, a postępowanie to cechuje swoboda wyboru sposobu działania w granicach prawem oznaczonych.

W 1994 r. podjęto do prowadzenia 8 398 spraw indywidualnych, tj. zajęto się ich bliższą analizą z uwagi na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich (w roku 1993 podjęto 6 589 takich spraw).

Z ogólnego wpływu 51 013 listów, 35,2 % (17 966) stanowiła korespondencja do spraw wcześniej nadesłanych, podlegająca również rozpatrzeniu. Ponadto dokonano oceny 15 437 odpowiedzi z urzędów i instytucji do spraw przekazanych przez RPO do załatwienia lub zbadaania zarzutów skarżących.

B. Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

Spośród spraw indywidualnych podjętych do prowadzenia:

	1994	1993
- zakończono postępowanie	6 344	6 703
- podjęto do prowadzenia	8 398	6 589
	(tj. 25,4% wpływu spraw nowych)	(tj. 22,5% wpływu spraw nowych)
- pozostaje w toku	9 637	7 583

Spośród 6 344 spraw prowadzonych indywidualnie i zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne	- w 19,4%
- nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
- niepotwierdzenie się zarzutu	- w 68,6%
- upływ czasu, brak dowodów (względy obiektywne)	- w 11,9%
- nieodwracalność skutków prawnych	- w 0,1%

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

Natomiast inne kryteria są przy ocenie skuteczności działań podejmowanych przez RPO. Miarą skuteczności Rzecznika jest nie tylko pozytywny dla obywatela efekt interwencji czy wystąpienia indywidualnego, ale również uznanie racji Rzecznika w kwestiach generalnych, podnoszonych w wystąpieniach generalnych, a także działania polegające na zwróceniu uwagi właściwemu podmiotowi (urzędowi, sądowi, prokuraturze) na występowanie nierzetelności

w procedurze załatwiania spraw obywateli i wskazywanie prawidłowej drogi postępowania.

Podobnie pozytywny skutek przynoszą wyjaśnienia i porady odnośnie trybu, procedury i zastosowania środków prawnych, udzielane obywatelom w indywidualnych sprawach.

Zastosowanie takich kryteriów pozwala na uznanie ok. 70 % spraw rozpatrzonych przez RPO za pomyślnie, skutecznie załatwione.

3. Przedmiotowy rozkład wniosków (nowe sprawy):

	1994	1993
- Prawa i wolności konstytucyjne, służba zdrowia, nauka i oświata, pomoc społeczna	7,8%	4,3%
- Wymiar sprawiedliwości	18,0%	19,3%
- Sprawy pracownicze, ubezpieczenie społeczne	27,1%	27,9%
- Gospodarka gruntami, rewindykacje historyczne, ochrona środowiska	7,9%	8,1%
- Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	12,4%	10,6%
- Sprawy gospodarcze, podatki, banki, cła, ubezpieczenia, prawa konsumenta	15,5%	17,3%
- Prawa osób pozbawionych wolności	7,0%	8,7%
- Wojsko, policja, służby publiczne	3,3%	2,6%
- Inne	1,0%	1,2%

4. Struktura organizacyjna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Zespół I Do Spraw Ochrony Konstytucyjnych Praw i Wolności Obywatelskich
2. Zespół II Do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości
3. Zespół III Do Spraw Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
4. Zespół IV Do Spraw Nieruchomości Rolnych i Gospodarki Przestrzennej
5. Zespół V Do Spraw Mieszkaniowych i Gospodarki Komunalnej
6. Zespół VI Do Spraw Działalności Gospodarczej, Finansów i Ochrony Praw Konsumenta
7. Zespół VII Do Spraw Ochrony Praw Osób Pozbawionych Wolności
8. Zespół VIII Do Spraw Klasyfikacji Wniosków
9. Zespół IX Do Spraw Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych
10. Zespół X Do Spraw Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów
11. Zespół XI Prezydialny
12. Samodzielny Wydział Spraw Osobowych i Wynagrodzeń
13. Samodzielny Wydział Finansowy
14. Pełnomocnik Rzecznika Do Spraw Dzieci i Rodziny
15. Pełnomocnik Rzecznika Do Spraw Prasowych

5. Działania RPO o charakterze ogólnym (systemowym)

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

W okresie od 1.02.1994 r. do 31.01.1995 r. RPO skierował 232 wystąpienia. W wielu z nich zawarto kilka zarzutów: niewłaściwej praktyki stosowania prawa, nieprawidłowych rozwiązań ustawowych, nieprawidłowych rozwiązań zawartych w aktach niższego rzędu. We wskazanej liczbie 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 1.02.1994 – 31.01.1995

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	113050/93/I	4.02.94	1.06.94 (W. 4/94)	prawo nwalidów i wojskowych do bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych
2.	104106/93/V	11.02.94	14.09.94 (W. 5/94)	kompetencja sądu administracyjnego do stwierdzenia nieważności uchwał organu gminy
3.	149163/94/I	8.03.94	10.05.94 (W. 7/94)	prawo odwołania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
4.	156912/94/I	27.05.94	–	zakres kognicji TK i moc obowiązująca uchwał Trybunału
5.	147046/93/I	30.05.94	30.11.94 (W. 10/94)	właściwość TK do badania zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej

6.	130769/93/VI	7.06.94	12.01.95 (W. 11/94)	odpowiedzialność Skarbu Państwa w przypadku upadłości banku
7.	97600/94/VI	25.07.94	7.09.94 (K. 9/92)	o wykładnię orzeczenia TK z 2.03.93 – K. 9/92 dotyczącego zwolnienia od cła tzw. mienia przesiedlenia
8.	136554/94/I	3.08.94	7.02.95 (W.14/94)	prawa funkcjonariusza Policji UOP i SG do odsetek za nieterminowe wypłacenie poborów

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

1.	127990/93/I	16.07.93	16.03.94 (W. 8/93)	uprawnienia organu gminy, wojewody i policji w zakresie organizacji i przebiegu zgromadzeń
2.	140130/93/VI	17.01.94	13.04.94 (W. 2/94)	ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

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

Złożone w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	127399/93/VI	1.03.94	18.10.94 (K. 2/94)	odpowiedzialność komandytariusza i wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania podatkowe spółki	oddal.
2.	120370/93/I	15.04.94	12.12.94 (K. 3/94)	prawo do ulgowych przejazdów młodzieży uczącej się w wieku powyżej 20 lat	uwzgl.
3.	131697/93/VI	26.04.94	-	uprzywilejowana pozycja banków w postępowaniu ugodowym	-

4.	142573/94/VI	29.06.94	-	ograniczenia przy opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym	-
5.	143780/94/VI	6.12.94	-	przymus obrotu bezgotówkowego	-

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

1.	112957/92/III	13.05.93	28.06.94 (K. 6/93)	prawo emerytów i rencistów sfery budżetowej do ulgowych przejazdów kolejowych	oddal.
2.	121473/93/VI	16.07.93	11.04.94 (K. 10/93)	opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci podatkiem dochodowym (łączenie dochodów)	uwzgl.
3.	120636/93/VI	16.08.93	-	szczególne uprawnienia banków (rozciągnięcie na wszystkie banki)	-
4.	121276/93/VI	19.08.93	29.03.94 (K. 13/93)	„zamrożenie” progów podatkowych	uwzgl.
5.	116957/93/III	18.09.93	15.04.94 (K. 15/93)	uprawnienia kombatanckie osób zatrudnionych w aparacie bezpieczeństwa	uwzgl.
6.	120381/93/III	1.10.93	10.01.95 (K. 16/93)	wskaźnik waloryzacji rent i emerytur	uwzgl.
7.	122866/93/VI	5.11.93	1.03.94 (U. 7/93)	stawki opłaty celnej manipulacyjnej	uwzgl.
8.	119215/93/III	17.11.93	28.06.94 (K. 6/93)	uprawnienia emerytów i rencistów (b.pracowników kolejowych) do bezpłatnych i ulgowych przejazdów kolejami	uwzgl.
9.	129532/93/VI	4.01.94	24.05.94 (K. 1/94)	opodatkowanie dochodów z tytułu	uwzgl.

udziałów w spółce,
wydatkowanych na
zakup udziałów lub
akcji od Skarbu
Państwa lub obligacji

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

Złożone w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	134404/93/III	15.02.94	15.06.94 (II UZP 8/94)	służba w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie jako udział w walce o niepodległość Polski, uprawniający do dodatku kombatanckiego
2.	137221/93/III	17.03.94	31.05.94 (I PZP 18/94)	prawo do odprawy mianowanego urzędnika państwowego zwolnionego z powodu reorganizacji urzędu
3.	116720/94/VI	4.08.94	29.12.94 (III CZP 120/94)	waloryzacja sumy gwarancyjnej w obowiązującym ubezpieczeniu OC rolników
4.	151014/94/III	17.08.94	27.10.94 (I PZP 40/94)	staż pracy przy zatrudnieniu na podstawie umowy agencyjnej w RSW „Prasa Książka-Ruch”

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

1.	100566/93/VI	21.04.93	25.05.94 (III CZP 65/93)	realizacja sprzedaży samochodów na przedpłaty
2.	117585/93/V	13.08.93	29.12.94 (III CZP 130/93)	status mieszkania zakładowego przy prywatyzacji j.g.u.
3.	108468/93/III	26.11.93	10.02.94 (II UZP 31/93)	status kombatancki osób urodzonych w łagrze, na zesłaniu i deportowanych w ZSRR

4.	130769/93/VI	26.11.93	24.02.94 (I PZP 63/93)	roszczenia o wypłatę oszczędności w przypadku wszczęcia postępowania upadłościowego wobec banku
5.	130753/93/III	13.12.93	24.02.94 (I PZP 63/93)	prawo do nagrody z zakładowego funduszu nagród
6.	124580/93/I	22.12.93	31.05.94 (III AZP 1/94)	obowiązanie Regulaminu Dyscyplinarnego Sił Zbrojnych PRL
7.	130035/93/III	31.01.94	28.04.94 (I PZP 6/94)	dodatek wyrównawczy za dyżury leczniczo-zakładowe

D. Rewizje nadzwyczajne

Wniesione w okresie 1.02.1994 - 31.01.1995

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Charakter rewizji*	Wynik rewizji
1.	95256/93/III	4.02.94	23.03.94 (II URN 6/94)	P	uwzgl.
2.	134720/93/VI	4.03.94	29.03.94 (III ARN 11/94)	A	oddal.
3.	115507/93/II	7.02.94	29.06.94 (III KRN 40/94)	K	uwzgl.
4.	146686/93/VI	15.02.94	8.04.94 (III ARN 15/94)	A	uwzgl.
5.	129903/94/II	17.02.94	8.06.94 (III KRN 47/94)	K	oddal.
6.	119262/94/II	28.02.94	22.04.94 (WRN 38/94)	K	uwzgl.
7.	122358/93/III	9.03.94	14.06.94 (I PRN 15/94)	C	uwzgl.
8.	122265/94/II	18.03.94	26.05.94 (II CRN 24/94)	C	uwzgl.
9.	120077/93/II	31.03.94	2.09.94 (III KRN 78/94)	K	uwzgl.
10.	140201/94/VI	16.04.94	7.07.94 (III ARN 26/94)	A	uwzgl.
11.	139975/94/VI	18.04.94	27.05.94 (III ARN 27/94)	A	uwzgl.

* K - karna, C - cywilna, A - administracyjna, P - w sprawach pracy i ubezpieczeń społecznych

12.	141915/94/III	18.04.94	26.05.94 (II CRN 44/94)	P	oddal.
13.	143896/94/VI	18.04.94	4.11.94 (III ARN 28/94)	A	uwzgl.
14.	96702/93/II	23.04.94	13.05.94 (I PRN 24/94)	P	uwzgl.
15.	145725/94/VI	4.05.94	27.05.94 (III ARN 31/94)	A	oddal.
16.	139044/93/VI	16.05.94	4.11.94 (III ARN 35/94)	A	uwzgl.
17.	97920/94/III	6.06.94	11.08.94 (II URN 25/94)	P	uwzgl.
18.	141459/94/III	10.06.94	21.07.94 (I PRN 48/94)	P	uwzgl.
19.	138692/94/III	10.06.94	4.08.94 (I PRN 49/94)	P	cz.uwzgl.
20.	136892/94/III	10.06.94	4.08.94 (I PRN 26/94)	P	uwzgl.
21.	140305/94/III	10.06.94	6.09.94 (II URN 26/94)	P	uwzgl.
22.	143351/94/VI	14.06.94	19.07.94 (I CRN 87/94)	C	uwzgl.
23.	128345/93/II	16.06.94	17.08.94 (II KRN 145/94)	K	oddal.
24.	132536/93/II	27.06.94	28.09.94 (III KRN 119/94)	C	uwzgl.
25.	128676/94/IV	3.08.94	9.09.94 (II CRN 97/94)	C	uwzgl.
26.	154955/94/III	4.08.94	9.12.94 (I PRN 74/94)	P	uwzgl.
27.	135345/93/II	16.08.94	18.10.94 (III KRN 151/94)	K	uwzgl.
28.	144056/94/II	16.08.94	10.11.94 (III KRN 156/94)	K	oddal.
29.	159643/94/III	18.08.94	25.10.94 (II URN 38/94)	P	oddal.
30.	153549/94/VI	12.09.94	23.11.94 (III ARN 58/94)	A	oddal.
31.	141020/94/III	5.10.94	7.12.94 (II URN 43/94)	P	uwzgl.
32.	158227/94/I	12.10.94	1.12.94 (III ARN 65/94)	A	uwzgl.
33.	143441/94/V	13.10.94	1.12.94 (III ARN 66/94)	A	uwzgl.
34.	144562/94/II	13.10.94	22.11.94 (II KRN 228/94)	K	uwzgl.
35.	137221/93/III	19.10.94	22.11.94 (I PRN 111/94)	P	uwzgl.

36.	162115/94/III	31.10.94	20.12.94 (III ARN 68/94)	A	uwzgl.
37.	151901/94/III	3.11.94	1.12.94 (III ARN 67/94)	A	uwzgl.
38.	125749/94/V	8.11.94	7.12.94 (I CRN 150/94)	C	uwzgl.
39.	168443/94/VI	18.11.94	20.12.94 (III ARN 66-71/94)	A	oddal.
40.	137311/94/II	30.11.94	13.01.95 (WRN 275/94)	K	uwzgl.
41.	160255/93/III	8.12.94	6.02.95 (I PRN 117/94)	P	uwzgl.
42.	162395/94/II	12.12.94	-	K	-
43.	156010/94/II	12.12.94	-	K	-
44.	130035/93/III	13.12.94	6.01.95 (I PRN 118/94)	P	oddal.
45.	171742/94/VI	27.12.94	25.01.95 (III CRN 71/94)	C	uwzgl.
46.	136913/93/VI	29.12.94	31.01.95 (I CRN 1/95)	C	uwzgl.
47.	158268/94/II	20.01.95	-	C	-

Wniesione wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1994 – 31.01.1995

1.	132509/93/VI	8.11.93	7.01.94 (I CRN 195/93)	C	uwzgl.
2.	108966/93/III	13.12.93	20.01.94 (III ARN 82/93)	P	oddal.
3.	125180/93/II	17.12.93	22.02.94 (I CRN 290/93)	C	uwzgl.
4.	125301/93/III	21.12.93	15.03.94 (II URN 58/93)	P	oddal.
5.	127049/93/III	24.01.94	17.02.94 (II URN 4/94)	P	oddal.

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

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Wynik rewizji
1.	135925/94/II	23.02.94	31.03.94 (II KO. 272/94)	uwzgl.
2.	145286/94/II	23.02.94	18.04.94 (II KO. 271/94)	uwzgl.

**F. Wystąpienia o inicjatywę prawodawczą
(art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO)**

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Adresat	Przedmiot wniosku
1.	142649/94/I	1.02.94	Minister Spraw Wewnętrznych	kwestionujące niektóre rozwiązania zarządzenia nr 41 z 9.03.1994 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP oraz zasad jej przyznawania i zwracania (z racji nieuzasadnionej uznaniowości, uprzywilejowania pewnych grup i retroaktywności
2.	130725/93/VI	1.02.94	Minister Przekształceń Własnościowych	wskazujące potrzebę zmiany przepisów ustawy z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w kierunku
	168387/94/VI	10.12.94	Marszałek Sejmu	określenia sposobu podziału akcji nabywanych na zasadach preferencyjnych przez pracowników
3.	139284/94/III	8.02.94	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	wskazujące potrzebę zmiany ustawy z 20.11.1990 r. o pomocy społecznej w części dotyczącej zasad ustalania wysokości dochodu osób ubiegających się o pomoc przez określenie, że prawo do świadczeń mają osoby, których dochód na osobę nie przekracza najniższej emerytury po odliczeniu podatku dochodowego (wprowadzenie kryterium dochodu netto)
4.	110860/94/VI 163108/95/VI	9.02.94 12.01.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	z uwagami do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej

-
5. 135400/94/V 17.02.94 Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie potrzeby zmiany art. 42 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tak aby zlikwidować bezpodstawne zróżnicowanie sytuacji najemców lokali w domach po PGR-owskich w zakresie możliwości ich nabycia na preferencyjnych zasadach
6. 98302/93/III 22.02.94 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej postulujące zmianę §3 ust. 6 zarządzenia z 17.12.1991 r. w sprawie sposobu przeliczenia emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych (ubruttowanie emerytur i rent, których wskaźnik podstawy wymiaru po rewaloryzacji wyniósł ok. 250% przeciętnego wynagrodzenia)
7. 19/88/IV 23.02.94 Marszałek Sejmu o wywołanie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej rozszerzenia możliwości zwrotu nieruchomości w oparciu o art. 69 ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości
8. 139856/93/VI 9.03.94 Sekretarz Stanu – p.o. Ministra Finansów postulujące zmianę ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w kierunku rozciągnięcia możliwości ograniczenia poboru zaliczek na podatek na wszystkich podatników uprawnionych do łącznego rozliczenia dochodów, którzy złożą stosowne oświadczenie
9. 104296/94/V 9.03.94 Prezes Rady Ministrów
17.10.94 Marszałek Sejmu w sprawie niezgodnego z prawem nałożenia przepisami rozporządzenia RM

- z 30.09.1980 r.
w sprawie ochrony środowiska (...) oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach na właścicieli nieruchomości
obowiązku utrzymania czystości na drogach i placach publicznych, przyległych do ich nieruchomości
10. 127213/93/III 9.03.94 Minister Sprawiedliwości w sprawie potrzeby nowelizacji rozporządzenia z 5.04.1978 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej przez powołanie w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW – odrębnego organu, niezależnego od bezpośredniego przełożonego obwinionego funkcjonariusza
11. 146459/94/VII 11.03.94 Minister Sprawiedliwości o spowodowanie wydania przepisów o jakich mowa w § 76 ust. 3 i § 47 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 7.05.1983 r. w sprawie organizacji i zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych i w schroniskach dla nieletnich (warunki stosowania wobec nieletnich środków przymusu bezpośredniego)
12. 142072/94/V 11.03.94 Sekretarz Stanu p.o. Ministra Finansów w sprawie potrzeby usunięcia nierówności w opodatkowaniu emerytur i rent otrzymywanych z zagranicy, w porównaniu ze świadczeniami krajowymi i zapewnienia realnej ochrony części dochodu przed opodatkowaniem (tzw. kwoty ochronnej)
- 16.08.94 Minister Finansów
13. 110228/94/VI 16.03.94 Wiceprezes Rady Ministrów o wprowadzenie normatywnych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów zawierają-
- 121276/94/VI 25.07.94 Minister Finansów

- | | | | |
|------------------|----------------------|---|---|
| | 20.09.94 | Minister | cych wskazanie niedozwolonych w tych umowach klauzul (przez wykorzystanie delegacji dla Rady Ministrów z art. 384 i 385 K.c.) z uwagami do przesłanych projektów |
| | 13.10.94 | Przemysłu i Handlu | |
| 14. 144643/94/VI | 24.03.94 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | w sprawie potrzeby właściwego unormowania opodatkowania podatkiem dochodowym dodatków dewizowych (nieubruttowionych przed poddaniem opodatkowaniu) wypłacanych marynarzom i rybakom |
| 15. 144643/94/VI | 10.05.94 | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej | z prośbą o stanowisko w sprawie nowelizacji ustawy o pracy na morskich statkach handlowych – w kierunku określenia charakteru prawnego dodatków dewizowych dla marynarzy i rybaków za czas pracy na morzu |
| 16. 149223/94/II | 28.03.94
16.08.94 | Marszałek Sejmu | o uchylenie lub zmianę art. 162 § 2 Kodeksu postępowania karnego (odmową zwolnienia z zachowania tajemnicy państwowej), tak aby nie stanowił on bariery do ustalania prawdy obiektywnej w postępowaniu karnym |
| 17. 150505/94/I | 28.03.94 | Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Edukacji Narodowej | w sprawie potrzeby nowelizacji rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14.04.1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych w kierunku zapewnienia realnych możliwości wyboru między nauką religii i etyki dla zainteresowanych |

-
- | | | | |
|------------------|----------|-------------------------------------|---|
| 18. 148750/94/X | 7.04.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | stanowisko w sprawie pożądanego zakresu i treści regulacji obowiązku meldunkowego ludności |
| 19. 142356/94/VI | 7.04.94 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | w sprawie potrzeby uwzględnienia szczególnej sytuacji osób niepełnosprawnych we wprowadzanych nowych rozwiązaniach prawno-podatkowych (preferencje dla zakładów pracy chronionej, ustalenie ulg podatkowych przy nabyciu samochodu inwalidzkiego, ulgi w podatku drogowym, preferencje dla inwalidów prowadzących działalność gospodarczą) |
| 20. 137677/94/V | 15.04.94 | Minister Przemysłu i Handlu | wskazujące na potrzebę gruntownych zmian w przepisach prawnych dotyczących |
| | 8.11.94 | Marszałek Sejmu | gospodarki energetycznej |
| 21. 140138/94/I | 28.04.94 | Minister Obrony Narodowej | w sprawie rozszerzenia zakresu podmiotowego prawa do równoważnika pieniężnego żołnierzy zawodowych za brak osobnej kwatery stałej (§ 1 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 24 z 12.05.1987 r.) |
| 22. 144138/94/I | 12.05.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | sugerujące potrzebę nowelizacji ustaw o Policji, UOP i SG lub ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa – tak, aby funkcjonariusz Policji (UOP, SG), który zachorował po wydaniu rozkazu o zwolnieniu ze służby, a przed jego wykonaniem – mógł korzystać z prawa do zasiłku chorobowego |
| 23. 112376/94/IV | 13.05.94 | Marszałek Sejmu | o spowodowanie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej |

-
- nieodpłatnego 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 zabużańskie w sytuacji, gdy wartość przejętej nieruchomości lub pozostawionego mienia przewyższała wartość nieruchomości zamiennej lub ekwiwalentu za mienie zabużańskie
24. 156154/94/VII 16.05.94 Minister Sprawiedliwości w sprawie konieczności opracowania nowych przepisów wykonawczych dotyczących pomocy postpenitencjarnej dostosowanych do obecnych warunków ustrojowych organizacyjnych i gospodarczych
25. 142399/94/III 6.06.94 Minister Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zrekompensowania pensjonariuszom domów pomocy społecznej okresu, w którym otrzymywali oni (na skutek potrącenia kosztów pobytu) poniżej 30% netto pobieranych emerytur i rent
26. 152826/94/III 13.06.94 Marszałek Sejmu w sprawie potrzeby likwidacji niezasadnego zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do zwolnienia od pracy na opiekę nad dzieckiem i prawa do zasiłku opiekuńczego ojca i matki (art. 188 K.p. i art. 189 K.p. w zw. z art. 35 i nast. ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa)

-
27. 158128/94/VI 16.06.94 Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie sprzeczności między regulacjami ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dla celów odliczeń wydatków mieszkaniowych honorowanie wyłącznie rachunków podatników VAT)
28. 129482/94/III 29.06.94 Minister Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie pożądaných zmian w nowelizowanej ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu (definicja bezrobotnego, sposób określenia rejonów lub gmin, w których stopa bezrobocia nie przekracza połowy średniej krajowej, zasiłek pieniężny dla osób wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 22 ustawy)
29. 149490/94/I 1.07.94 Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w sprawie zasadności zmiany ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w kierunku wprowadzenia instytucji przywrócenia obywatelstwa polskiego i uznania podwójnego obywatelstwa obywateli polskich
30. 145858/94/III 7.07.94 Minister Sprawiedliwości w sprawie niezgodnego z art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych kształtowania wynagrodzenia sędziów przez ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 i 1994 r.
31. 144794/94/I 11.07.94 Minister Spraw Wewnętrznych postulat wprowadzenia zasady zwracania kosztów podróży na obowiązkowe badania lekarskie w resorcie spraw wewnętrznych dla inwalidów – byłych funkcjonariuszy MO

-
- | | | | |
|--------------------------------|---------------------|--|---|
| 32. 109759/94/II | 11.07.94 | Minister
Sprawiedliwości | o nowelizację art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 20.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego przez upoważnienie do rozpoznawania spraw o odszkodowanie za represje większej liczby sądów wojewódzkich, co znacznie skróciłoby okres oczekiwania na rozpoznanie wniosku |
| 33. 160855/94/VII | 15.07.94 | Minister Spraw
Wewnętrznych | o wydanie aktu prawnego stanowiącego regulamin policyjnych izb dziecka, określający prawa i obowiązki nieletnich umieszczonych w tych izbach |
| 34. 160907/94/VI | 25.07.94 | Minister
Sprawiedliwości | o wykorzystanie przez Radę Ministrów delegacji z art. 359 § 3 Kodeksu cywilnego do określenia wysokości odsetek maksymalnych |
| 35. 160918/94/I | 10.08.94 | Minister Spraw
Zagranicznych | w sprawie naruszenia prawa do prywatności i tajemnicy lekarskiej przez regulacje zarządzenia Nr 22 Ministrów Spraw Zagranicznych i Handlu Zagranicznego z 31 grudnia 1985 r. w sprawie trybu powołania i zasad działania komisji opiniodawczych w polskich placówkach za granicą |
| 36. 142072/94/VI | 16.08.94 | Wiceprezes Rady
Ministrów –
Minister
Finansów | w sprawie zwolnienia rent rodzinnych z tytułu inwalidztwa wojennego i wojskowego, otrzymywanych z zagranicy, od podatku dochodowego – tak, jak świadczeń krajowych |
| 37. 159469/94/I
174057/94/I | 18.08.94
4.01.95 | Przewodniczący
Sejmowej
Komisji | postulujące by w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty znalazł się zapis, że wszyscy |

- | | | | |
|-------------------|----------|---|---|
| | | Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego | nauczyciele (w tym przedszkolni) mają jednakowy status zawodowy i w równym stopniu dotyczą ich prawa i obowiązki zawarte w Karcie Nauczyciela, a także by: określono w niej zakres współdziałania kuratorów z władzami samorządowymi, uściślono kompetencje kuratora i wójta, uproszczono postępowanie odwoławcze od decyzji władz samorządowych |
| 38. 143473/94/V | 19.08.94 | Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów | dotyczące konieczności zmiany regulacji podatkowych dotyczących strat ponoszonych przez właścicieli budynków zasiedlonych przez najemców na podstawie decyzji o przydziale (art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym) tak, aby ponoszone straty nie były pokrywane z dochodu po opodatkowaniu |
| 39. 148524/94/V | 19.08.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | w sprawie przekroczenia upoważnienia ustawowego (z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji) przez regulację zawartą w § 17 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10.05.1991 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych będących w dyspozycji MSW..., która określa zasady sprzedaży tych lokali |
| 40. 166113/94/VII | 20.09.94 | Minister Sprawiedliwości | o nowelizację § 12 ust. 3 i § 13 ust. 4 rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z 2 maja 1989 r. w sprawie regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności i regulaminu wykonania tymczasowego |

-
- | | | | |
|-------------------|----------|--|---|
| | | | aresztowania przez przyznanie niepalącym skazanym i tymczasowo aresztowanym prawa do przebywania w celach bez osób palących |
| 41. 157394/94/VI | 3.10.94 | Minister Łączności | o uzupełnienie przepisów rozporządzenia Ministra Łączności z 22.04.1994 r. przez dodanie (w § 1) drugiej wersji terminu płatności opłaty za używanie częstotliwości: liczonego od terminu rozpoczęcia nadawania programu. |
| 42. 149422/94/I | 4.10.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | w sprawie luk w uregulowaniu zasad prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w sytuacji, gdy dany czyn wypełnia też znamiona przestępstwa (§ 27 ust. 2 rozporządzenia MSW z 4.06.1991 r. – w stosunku do policjantów i 28 ust. 1 rozporządzenia MSW z 4.04.1992 r. – w stosunku do funkcjonariuszy SG) |
| 43. 164631/94/III | 6.10.94 | Marszałek Sejmu | o objęcie ustawą z 24.01.1991 r. o kombatantach, jako osoby podlegające represjom wojennym – obywateli przymusowo deportowanych do pracy w III Rzeszy (art. 4 ust. 1 ustawy). |
| 44. 162347/94/VI | 6.10.94 | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą | przedstawiające uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo celne. |
| 45. 151565/94/V | 10.10.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | sygnalizujące przekroczenie upoważnienia ustawowego przez regulację zawartą w § 13 zarządzenia nr 41 MSW z 9.03.1993 r. (pomoc finansowa na cele mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, SG i PSP). |

- | | | | |
|-------------------|----------|--|--|
| 46. 124294/94/I | 12.10.94 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych | o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do przyznania strażakom pozostającym poza strukturami PSP i b. funkcjonariuszom pożarnictwa, którzy przeszli na emeryturę przed wejściem w życie ustaw pożarniczych z 1991 r. – takich praw emerytalnych, jakie mają strażacy. |
| 47. 166312/94/X | 19.10.94 | Minister-Szef URM | o podjęcie prac nad nową ustawą o Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. |
| 48. 118718/93/III | 20.10.94 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | z uwagami do projektu przebudowy systemu ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego |
| 49. 165878/94/I | 27.10.94 | Minister Edukacji Narodowej | o zrównanie statusu lekcji etyki i religii oraz uprawnień nauczycieli etyki i katechetów (zmiana rozporządzenia MEN z 14.04.1992 r.). |
| 50. 164580/94/I | 28.10.94 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych | o wprowadzenie w ustawie o Straży Granicznej zapisu przyznającego cywilnym pracownikom SG status pracowników urzędów państwowych |
| 51. 152343/94/I | 28.10.94 | Minister Spraw Wewnętrznych | o jednoznaczne uregulowanie zasad i trybu podnoszenia kwalifikacji funkcjonariuszy wszystkich urzędów, podległych MSW |
| 52. 169098/94/IV | 29.10.94 | Marszałek Sejmu RP | o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej przyznania odszkodowań za nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz osób prawnych, nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej, przejęte na własność Państwa bez odszko- |
| 19/88/IV | 11.01.95 | Prezes Rady Ministrów | |

-
- | | | | |
|-------------------|----------|--|---|
| | | | dowania na podstawie art. 22 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach na tzw. obszarach urbanizacyjnych w m.st. Warszawie i Poznaniu. |
| 53. 160870/94/III | 31.10.94 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | o zmianę przepisów o udzieleniu członkom rodzin emerytów i rencistów świadczeń leczniczych (rozporządzenie MZiOS z 19.10.1994 r.) |
| 54. 166780/94/I | 2.11.94 | Marszałek Sejmu | o nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie przepisów o odwołaniu z Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji |
| 55. 169362/94/VI | 4.11.94 | Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów | w sprawie braku środków chroniących interesy podmiotów zobowiązanych do prowadzenia obrotu bezgotówkowego w przypadku utraty płynności finansowej lub upadłości banku |
| 56. 120990/93/III | 7.11.94 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | o zmianę sposobu ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent dla osób zatrudnionych za granicą (§ 10 pkt 2 rozporządzenia RM z 1.04.1985 r.) |
| 57. 122523/93/III | 17.11.94 | Marszałek Sejmu | o podjęcie prac nad zmianą przepisów ustawy z 9.05.1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (ściąganie opłat na FRON) i ustawy z 20.06.1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów (zrównanie praw inwalidów z prawami ich opiekunów) |
| 58. 135793/93/III | 17.11.94 | Marszałek Sejmu | w sprawie rozluźnienia ograniczeń w dodatkowym zarobkowaniu emerytów i rencistów |

-
- | | | | |
|-------------------|----------|--|---|
| 59. 139733/93/VI | 28.11.94 | Prezes Rady Ministrów | o pilne rozwiązanie sprawy zapłaty obligacjami Skarbu Państwa za nabywane od Skarbu Państwa akcje spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych i banków |
| 60. 168677/94/III | 30.11.94 | Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej | o prawną regulację systemu ochrony pracy rolniczej w rolnictwie indywidualnym |
| 61. 99415/94/VI | 6.12.94 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej | w sprawie potrzeby dokonania zmian w obowiązującym podatku od środków transportowych |
| 62. 167681/94/I | 7.12.94 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej | przypominające o obowiązku dostosowania przepisów wewnętrznego prawa polskiego do reguł ratyfikowanej Konwencji o Prawach Dziecka |
| 63. 166656/94/VI | 21.12.94 | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą | o nowelizację (lub uściślenie) przepisu art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z 28.12.1989 r. – Prawo celne, określające zwolnienie od cła przywozu z zagranicy rzeczy, stanowiących pomoc humanitarną. |
| 64. 148786/94/IX | 21.12.94 | Sekretarz Stanu – p.o. Ministra Obrony Narodowej | – o wydanie rozporządzenia MON wykonawczego do ustawy z 2.09.1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej, przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu. |
| 65. 155722/95/V | 6.01.95 | Marszałek Sejmu | o podjęcie inicjatywy na rzecz usunięcia luki powstałej w wyniku orzeczenia TK stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 36 ustawy |

			z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym...
66. 19/88/IV	11.01.95	Prezes Rady Ministrów	o uregulowanie w ustawie reprivatyzacyjnej roszczeń obywateli o zwrot nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa w wyniku ustaw nacjonalizacyjnych, względnie o odszkodowanie za te nieruchomości
67. 142004/94/VI	16.01.95	Marszałek Sejmu	o uchylenie art. 894 Kpc i art. 88 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym
68. 170003/94/III	20.01.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	o przyznanie osobom pracującym na własny rachunek prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu stałej opieki nad dzieckiem specjalnej troski – analogicznego jak przysługujące pracownikom najemnym

6. Inne formy działania RPO

A. Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Przeprowadzone wizytacje i spotkania stanowią nową formę działania Rzecznika. Ich podstawowym celem jest zebranie informacji o uwarunkowaniach realizacji praw obywatelskich mieszkańców danego regionu. Ponadto pozwalają na identyfikację zagrożeń praw i wolności obywatelskich oraz ustalenie ich przestrzennego rozkładu. Na podstawie informacji zebranych w związku z wizytami w terenie RPO może formułować uwagi o stanie przestrzegania prawa i wolności obywateli, które zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o RPO jest obowiązany przedstawiać corocznie Sejmowi i Senatowi.

Wprawdzie pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich już wcześniej przeprowadzali wizytacje różnego rodzaju jednostek i instytucji terenowych, ale wizyty te miały na celu zapoznanie się ze stanem przestrzegania praw obywatelskich w konkretnej instytucji. Do-

tychczas wizytowano przede wszystkim zakłady karne, jednostki wojskowe i policyjne, placówki służb celnych i granicznych, oraz szpitale psychiatryczne. Wizytacje były przeprowadzane przez Rzecznika osobiście, a także przez pracowników Biura RPO, to jest pracowników Wydziału Do Spraw Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych, Zespołu Do Spraw Ochrony Praw Osób Pozbawionych Wolności oraz Zespołu ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i Ochrony Środowiska. W rozdziałach 15 – 17 części IV sprawozdania opisane zostały wizytacje dokonywane przez pracowników Biura RPO w tych jednostkach.

Analizowane wizyty Rzecznika spełniają kilka funkcji:

- a) pozwalają na badanie w terenie problemów generalnych, wynikających z oceny przestrzegania i naruszeń praw i wolności obywateli oraz trybu załatwiania ich spraw przez terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organa, organizacje i instytucje działające w terenie;
- b) zebrane w trakcie wizyt informacje pozwalają Rzecznikowi na podjęcie interwencji w sprawach „nowych”, które nie były jeszcze przedmiotem skarg do Rzecznika, jakkolwiek istniejąca sytuacja pozwala na stwierdzenie z dużą dozą prawdopodobieństwa, że w bliskiej przyszłości obywatele będą prosili Rzecznika o interwencję;
- c) przyczyniają się do upowszechnienia wśród pracowników administracji publicznej standardów w dziedzinie praw i wolności obywateli, ponieważ stanowią dodatkowe źródło informacji o stanowisku zajęтым przez RPO w rozpatrywanych sprawach. Niejednokrotnie RPO udziela informacji na tematy, które pozostają w luźnym związku ze sprawowanym przez niego urzędem. Świadczy to o potrzebie prawnej edukacji społeczeństwa;
- d) informacje zebrane w trakcie wizyt pozwalają na zaprogramowanie działań informujących społeczeństwo o pracy Rzecznika, a także umożliwiają ewaluację dotychczasowych działań RPO pod kątem istniejących potrzeb oraz stwierdzonego w terenie” stanu przestrzegania praw obywateli;
- e) wizyty stanowią dla wielu obywateli jedyną możliwość bezpośredniego kontaktu z Rzecznikiem i pracownikami Biura RPO, ułatwiają zainteresowanym złożenie skargi i umożliwiają natychmiastową interwencję w przypadkach nie cierpiących zwłoki. Należy jednak podkreślić, że działania interwencyjne są podejmowane niejako przy okazji realizacji innych celów wizyty.

Spotkania z Rzecznikiem przeprowadzane w trakcie wizyt w terenie mają zróżnicowany charakter, ponieważ Rzecznik spotyka się nie tylko z władzami poszczególnych województw i gmin, ale też z przedstawicielami wybranych środowisk oraz z grupami obywateli. Spotkania z władzami terenowymi służą przede wszystkim informowaniu Rzecznika o problemach, jakie napotykają władze danego regionu w trakcie administrowania dziedzinami mającymi znaczenie z punktu widzenia stanu przestrzegania praw obywateli. Spotkania te nie mają charakteru kontroli działania władz terenowych – urząd RPO jest postrzegany jako instytucja, która może udzielić władzom terenowym pomocy i wsparcia u władz centralnych. Należy podkreślić, że Rzecznik podejmuje działania jedynie w interesie obywateli i w sprawach, które dotyczą ich praw i wolności określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. Rzecznik, mając na względzie zasadę współżycia i sprawiedliwości społecznej, dystansuje się także od działań mających na celu wykorzystanie go jako rzecznika interesów grupowych, realizowanych kosztem innych grup społecznych.

Z kolei spotkania z przedstawicielami określonych środowisk społecznych pozwalają Rzecznikowi na zorientowanie się w skali i intensywności, a także subiektywnej dolegliwości określonych zjawisk, negatywnie oddziałujących na prawa obywateli.

Rzecznik spotykał się z wojewodą oraz przedstawicielami niektórych jednostek organizacyjnych urzędów wojewódzkich, a także z przedstawicielami terenowej administracji rządowej o właściwości specjalnej, w przypadku wizyt w województwach: krośnieńskim, wałbrzyskim, siedleckim, suwalskim, radomskim, kieleckim, krakowskim, białostockim, katowickim, lubelskim, poznańskim, bydgoskim, tarnowskim, rzeszowskim.

Rzecznik spotkał się z przedstawicielami władz następujących gmin: Grudziądz (woj. toruńskie), Lesko, Sanok, Ustrzyki Dolne (woj. krośnieńskie), Kłodzko, Kudowa Zdrój (woj. wałbrzyskie), Końskowola, Lubartów (woj. lubelskie), Poznań (woj. poznańskie), Bydgoszcz, Mielec (woj. tarnowskie).

Rzecznik spotkał się z grupami obywateli w przypadku wizyt w województwach:

1. białostockim – spotkanie z młodzieżą szkolną oraz nauczycielami i rodzicami,
2. krakowskim – spotkanie z przedstawicielami środowiska farmaceutów i aptekarzy,

3. lubelskim – spotkania z radnymi i mieszkańcami gminy Końskowola, pracownikami Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Końskowoli, radnymi i mieszkańcami gminy Lubartów;
4. poznańskim – spotkanie z przedstawicielami środowiska naukowego i prawniczego Poznania.
5. bydgoskim – spotkanie z pracownikami Rejonowego Urzędu Pracy, pracownikami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
6. radomskim – otwarte spotkanie z mieszkańcami
7. kieleckim – spotkanie ze środowiskiem akademickim

Podczas każdej z wizyt Rzecznik zapoznaje się z problemami szczególnie istotnymi dla danego regionu. Tak więc problematyka **bezrobocia oraz opieki społecznej** była przedmiotem zainteresowania Rzecznika podczas wyjazdów do następujących regionów: krośnieńskie, wałbrzyskie, siedleckie, suwalskie, radomskie, kieleckie, lubelskie, poznańskie, bydgoskie, tarnowskie, rzeszowskie. Rzecznik zapoznawał się z problematyką **funkcjonowania ochrony zdrowia** w trakcie pobytu w województwach: krośnieńskim, wałbrzyskim, siedleckim, suwalskim, radomskim, kieleckim, katowickim, krakowskim. Problemy **funkcjonowania oświaty** omawiane były podczas wyjazdów w krośnieńskie, wałbrzyskie, suwalskie, radomskie, kieleckie, białostockie. Problematyka **mieszkalnictwa** była omawiana podczas wyjazdów Rzecznika do następujących regionów: wałbrzyskie, siedleckie, krakowskie. Sprawy kultury znajdowały się w centrum zainteresowania Rzecznika podczas wizyt w Krakowie. **Warunki pracy w górnictwie** były przedmiotem wizyty Rzecznika w woj. katowickim. Sprawom rolnictwa została poświęcona wizyta w woj. lubelskim. Kwestie **gospodarki gruntami** były omawiane podczas wizyty w Poznaniu.

Po każdej wizycie zostaje sporządzona notatka służbowa. Jest ona przesyłana do wiadomości terenowych organów państwowych, z którymi Rzecznik prowadził rozmowy w czasie wizytacji. Notatki z wizyt są wykorzystywane w Biurze RPO jako materiał będący podstawą przy opracowywaniu wystąpień Rzecznika o charakterze generalnym. Jako przykłady spraw podjętych przez Rzecznika w wyniku ustaleń dokonanych w trakcie wizytacji podać można, szczegółowo opisane w odpowiednich rozdziałach sprawozdania, wystąpienia:

- z 4 lutego 1994 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/135819/94/III i RPO/145001/94/III) sygnalizujące problemy w zakresie bezrobocia i opieki społecznej w województwach: białostockim, radomskim, kieleckim.

- z 6 kwietnia 1994 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/112501/94/III) podnoszące kwestię ustalania wykazu rejonów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Kocko i Lubartów)
- z 28 marca 1994 r. do Ministra Edukacji Narodowej (RPO/150505/94/I) – w sprawie m.in. braku możliwości nau czania w niektórych szkołach etyki jako przedmiotu alternatywnego w stosunku do religii.
- z 16 kwietnia 1994 r. do Kierownika Urzędu Pracy (RPO/151201/94/X) o trudnościach w funkcjonowaniu urzędów pracy,
- z 30 kwietnia 1994 r. (RPO/130997/93/X) do Ministra-Kierownika Centralnego Urzędu Planowania, z prośbą o informację na temat priorytetów i zasad prowadzonej przez rząd polityki regionalnej. RPO zwrócił uwagę, że w czasie swoich wizyt w województwach dotkniętych szczególnie wysoką stopą bezrobocia stwierdza koncentrację zjawisk negatywnie oddziałujących w sferze praw obywateli.
- z 29 kwietnia 1994 r. do Ministra Przemysłu i Handlu, w sprawie wypadków i szkód górniczych (RPO/148977/94/III). Adresat wystąpienia poinformował RPO o działaniach urzędów górniczych na rzecz prewencji i kontroli bezpieczeństwa pracy oraz o wejściu w życie od września br. nowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa pracy w górnictwie.
- z 10 maja 1994 r. do Ministra Finansów oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/152426/94/X) mające na celu ustalenie: kondycji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej, działań podejmowanych w celu racjonalizacji gospodarki finansowej oraz spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej toczących się przeciwko dyrektorom szpitali.
- z 24 sierpnia 1994 r. (RPO/160351/94/III) oraz z 20 października 1994 r. (RPO/166310/94/III) do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie krytycznych uwag dotyczących funkcjonowania ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.
- z 19 października 1994 r. do Ministra – Szefa URM (RPO/166312/94/X) w sprawie opóźnienia w rozpowszechnianiu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego.
- z 24 listopada 1994 r. do Kierownika Biura ds. Współpracy Transgranicznej w Urzędzie Rady Ministrów (RPO/164584/94/X) w sprawie funkcjonowania przejść granicznych.

Niekiedy, w trakcie wizytacji Rzecznikowi są przedstawiane sprawy, w których nie ma on możliwości działania, lub które zostały rozstrzygnięte przez inne organy państwowe, np. sądy. RPO ogranicza się wówczas do poinformowania zainteresowanego o istniejącym stanie prawnym i ewentualnie wskazuje przysługujące mu środki działania. Jako przykłady tego rodzaju spraw można przytoczyć pytania dotyczące opóźnień w przekazywaniu gminom z budżetu państwa środków finansowych na wykonywanie zadań zleconych, wymagań przez niektóre banki poręczenia umowy kredytu także przez małżonków poręczycieli, nawet w razie niewielkiej wysokości kredytu, uproszczenia procedury zalesiania gruntów i wiele innych.

Rzecznikowi są także przedstawiane problemy o charakterze generalnym, pozostające w zakresie jego zainteresowań, ale w których ze względu na ich ogólność nie można podjąć jednorazowych działań w celu zmiany istniejącego stanu rzeczy. Przykładem tego rodzaju spraw jest sprawa małej skuteczności egzekucji administracyjnej, czy ujmując szerzej – sprawa małej skuteczności systemu prawa i braku szacunku dla obowiązującego prawa.

Analiza problematyki poruszanej podczas wizyt Rzecznika w terenie wskazuje, że dominują sprawy bezrobocia i pomocy społecznej. Są to kwestie mające obecnie największe znaczenie społeczne. Dostrzegane naruszenia praw obywatelskich wynikają w znacznej mierze z trudnej sytuacji budżetu państwa. Nie należy spodziewać się, aby np. szybko usunięto uchybienia co do zakresu, wysokości czy terminowości udzielanych świadczeń z pomocy społecznej, skoro środki przeznaczone w budżecie pokrywają jedynie część zgłaszanych potrzeb. Wystąpienia RPO w tych sprawach wytykały m.in. organom administracji, że nie można odmawiać obywatelom wydania decyzji przyznających uprawnienie powołując się jedynie na brak środków finansowych. Celem wystąpień RPO w tych sprawach, wskazujących niedostatki dotychczasowych działań administracji rządowej, jest także dążenie do prowadzenia przez rząd polityki społecznej uwzględniającej zasady sprawiedliwości społecznej. Istnieje zbieżność poglądów między RPO i rządem co do potrzeby prowadzenia przez rząd aktywnej polityki regionalnej w celu wyrównania dysproporcji co do warunków życia obywateli w poszczególnych regionach. Rzecznikowi nie udało się natomiast przekonać Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do potrzeby uelastycznienia kryteriów uznawania gmin za szczególnie zagrożone bezrobociem strukturalnym.

Kryzys finansów publicznych przejawia się także pogorszeniem warunków realizacji określonych praw obywateli. Należy tutaj wskazać tytułem przykładu na faktyczne utrudnienie dostępu do publicznej służby zdrowia, polegające np. na istnieniu kolejek, odległych terminach wykonywania zabiegów specjalistycznych. Słabość państwowej służby zdrowia spowodowała w niektórych województwach pojawienie się zjawiska nielegalnych praktyk medycznych prowadzonych przez cudzoziemców, niekiedy nie posiadających odpowiednich kwalifikacji. Jest to zjawisko niekorzystne z punktu widzenia realizacji praw obywatelskich – stwarza możliwość poszkodowania pacjentów przez osoby praktykujące nielegalnie. Utrudnia to także organom państwowym czuwanie nad należytym poziomem udzielanych świadczeń medycznych.

W 1994 r. zostały zapoczątkowane działania w Biurze RPO nakierowane na badanie problematyki funkcjonowania urzędów administracji publicznej z punktu widzenia trybu, sprawności i kultury załatwiania spraw obywateli. Działania tego rodzaju znajdują oparcie w art. 16 ust. 1 ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich upoważniającym RPO do przedstawiania właściwym organom, organizacjom i instytucjom ocen i wniosków zmierzających do usprawnienia trybu załatwiania spraw obywateli. Dotychczas RPO formułował tego rodzaju oceny i wnioski na podstawie listów obywateli. Analizowane działania są w większości przypadków podejmowane przez RPO z urzędu, niejednokrotnie na podstawie informacji prasowych. W ramach tych działań przeprowadzono np. wizytacje w wydziałach komunikacji w urzędach gmin-dzielnic Warszawy – Woli i Warszawy – Mokotowa w związku z informacjami prasowymi o kolejkach oraz o niewłaściwych warunkach oczekiwania (RPO/142329/94/X), w Wojewódzkim Urzędzie Pracy oraz Rejonowym Urzędzie Pracy w Radomiu w związku z informacją o niewłaściwych warunkach przyjmowania interesantów (RPO/151201/94/X), w Wydziale Rejonowym Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa w związku z otrzymywanymi przez RPO informacjami o rażąco przewlekłym załatwianiu wniosków o wpis do księgi wieczystej (RPO/154562/94/X), czy też w Urzędzie Rejonowym w Gdańsku w związku z publikacją prasową o nieuprzejmym potraktowaniu obywatela przez urzędników (RPO/157086/94/X).

Zebrane informacje wskazują na systemowe uwarunkowania sprawności obsługi interesantów – istotna poprawa istniejącego stanu niejednokrotnie jest możliwa dopiero po nastąpieniu zmian w skali makro. Należy tu wskazać także na wpływ przekształceń ustroj-

wych na funkcjonowanie urzędów administracji publicznej, np. przekształcenia ustroju Warszawy powodują konieczność utworzenia urzędów dla nowo powołanych gmin – jest to dodatkowy czynnik powodujący utrudnienia w pracy urzędników bezpośrednio załatwiających sprawy obywateli, m.in. w wydziałach komunikacji. Powyższe przykłady wskazują na potrzebę czuwania przez RPO nad tym, aby pracownicy administracji traktowali obywateli załatwiających swe sprawy w urzędach we właściwy sposób, zgodny z zasadą służebnej roli administracji. Jest to szczególnie istotne w urzędach gmin – mieszkańcy gminy są członkami wspólnoty samorządowej i organy gminy powinny działać w interesie wspólnoty i jej członków. Traktowanie interesanta przez urzędnika gminy w sposób nonszalancki, z góry, nieuprzejmie, jest szczególnie rażące.

Analiza rezultatów działań podjętych w związku z wizytami RPO wskazuje na ich wysoką efektywność i skuteczność. Sprawy podjęte na skutek wizyt mają z zasady charakter generalny i prowadzą do rozwiązania problemów dotyczących dużej odłam ludności. Nie stanowią one uogólnienia skarg otrzymywanych przez RPO, stąd wizyty RPO stanowią niezbędną przesłankę ich podjęcia. Działania administracji podjęte na skutek wystąpień RPO mają doniosłe znaczenie dla stanu przestrzegania praw obywatelskich i w znaczący sposób przyczyniają się do optymalizacji istniejącego prawa w zakresie praw obywatelskich oraz poprawy stanu ich przestrzegania. Jest za wcześnie na ocenę skuteczności wizyt w zakresie oddziaływania edukacyjnego i informacyjnego, są to wartości niewymierne i odczuwalne w dłuższym okresie czasu.

Wskazane jest rozszerzenie problematyki wizyt RPO także o zagadnienia funkcjonowania wizytowanych urzędów. Należy pamiętać o przyznanym Rzecznikowi uprawnieniu do badania skuteczności ochrony praw i wolności obywateli oraz sprawności trybu załatwiania ich spraw. Problematyka ta wymaga podjęcia nie tylko z powyższych względów – RPO jest także zainteresowany warunkami pracy tak licznej grupy obywateli, jaką stanowią urzędnicy.

Zwiększenie efektywności działań RPO w terenie wymaga podjęcia pewnych przedsięwzięć w Biurze RPO. Należy wskazać przede wszystkim na potrzebę prowadzenia w Biurze analiz przyjmowanych i rozpatrywanych skarg w układzie terytorialnym (w podziale na województwa) oraz w układzie resortowym (w podziale na poszczególne administracje). Pozwoli to na wczesne wykrywanie niedomagań administracji terenowej i podejmowanie odpowiednich działań, a w przy-

szłości może się stać podstawą do opracowania koncepcji terenowych struktur Biura RPO.

Praktyka wizytowania poszczególnych regionów kraju przez RPO wymaga bez wątpienia kontynuacji.

Wykaz wizyt w urzędach administracji i instytucjach terenowych oraz spotkania z przedstawicielami środowisk terenowych

1. Urząd Wojewódzki w Katowicach*	25.02.1994 r.
2. Urząd Wojewódzki w Krakowie oraz spotkanie z przedstawicielami środowiska farmaceutów i aptekarzy*	3.03.1994 r.
3. Wojewódzki Urząd Pracy i Rejonowy Urząd Pracy w Radomiu	11.03.1994 r.
4. Urząd Wojewódzki w Lublinie oraz spotkanie z radnymi i mieszkańcami gmin Końskowola i Lubartów*	29-30.03.1994 r.
5. Urząd Miasta Starachowice	30.03.1994 r.
6. Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotów, Wydział VI Rejestrowy	10.05.1994 r.
7. Urząd Wojewódzki w Poznaniu oraz spotkanie z przedstawicielami środowiska naukowego i prawniczego*	19.05.1994 r.
8. Urząd Rejonowy w Gdańsku	9.06.1994 r.
9. Urząd Wojewódzki w Nowym Sączu*	11.08.1994 r.
10. Urząd Wojewódzki w Koszalinie*	8.09.1994 r.
11. Urząd Wojewódzki w Słupsku*	9.09.1994 r.
12. Konferencja "Ochrona pracy jako czynnik jakości życia" w Bydgoszczy	21.09.1994 r.
13. Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy oraz spotkanie z pracownikami Wojewódzkiego i Rejonowego Urzędu Pracy, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, władzami Miasta Bydgoszcz*	7.10.1994 r.
14. Urząd Wojewódzki w Katowicach*	14.10.1994 r.
15. Urząd Wojewódzki w Radomiu oraz spotkanie z mieszkańcami miasta*	19.10.1994 r.
16. Urząd Wojewódzki w Kielcach*	20.10.1994 r.
17. Urząd Wojewódzki w Tarnowie*	29.11.1994 r.

- | | |
|---|---------------|
| 18. Urząd Miasta w Mielcu* | 29.11.1994 r. |
| 19. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie* | 30.11.1994 r. |
| 20. Urząd Wojewódzki w Kielcach
oraz spotkanie ze środowiskiem
akademickim Kielc* | 9.12.1994 r. |

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

B. Wizyty w jednostkach penitencjarnych

- | | |
|--|------------------|
| 1. Zakład Karny w Gębarzewie | 21-22.04.1994 r. |
| 2. Oddział Zewnętrzny w Zakopanem | 30.05.1994 r. |
| 3. Zakład Karny i Szpital Chorób Płuc
w Cieszynie | 6.06.1994 r. |
| 4. Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich | 12-13.07.1994 r. |
| 5. Rejonowy Areszt Śledczy Warszawa-Mokotów | 26.07.1994 r. |
| 6. Areszt Śledczy Warszawa-Grochów | 28.07.1994 r. |
| 7. Rejonowy Areszt Śledczy w Bydgoszczy* | 21.09.1994 r. |
| 8. Zakład Karny w Przemyślu | 24-25.08.1994 r. |
| 9. Areszt Śledczy w Chełmie | 6.10.1994 r. |
| 10. Areszt Śledczy w Toruniu | 6.10.1994 r. |
| 11. Zakład Karny w Koronowie | 7.10.1994 r. |
| 12. Zakład Karny w Żytkowicach
oraz Oddział Zewnętrzny w Pionkach | 8.11.1994 r. |
| 13. Areszt Śledczy w Gliwicach | 9.11.1994 r. |
| 14. Areszt Śledczy w Szczytnie | 15.11.1994 r. |
| 15. Rejonowy Zakład Karny
oraz Oddział Zewnętrzny
we Wrocławiu | 16-18.11.1994 r. |
| 16. Areszt Śledczy w Ostrołęce | 24.11.1994r. |
| 17. Areszt Śledczy w Grójcu | 1.12.1994 r. |
| 18. Zakład Karny w Garbalinie | 7.12.1994 r. |
| 19. Zakład Karny w Łęczycy | 7.12.1994 r. |
| 20. Zakład Karny w Białej Podlaskiej | 13.12.1994 r. |
| 21. Zakład Karny w Zamościu | 15-16.12.1994 r. |

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

C. Wizyty w policyjnych izbach dziecka

- | | |
|--|---------------|
| 1. Policyjna izba dziecka w Warszawie | 9.06.1994 r. |
| 2. Policyjna izba dziecka w Katowicach | 14.06.1994 r. |

3. Policyjna izba dziecka w Bielsku Białej	14.06.1994 r.
4. Policyjna izba dziecka w Krakowie	15.06.1994 r.
5. Policyjna izba dziecka w Kielcach	15.06.1994 r.
6. Policyjna izba dziecka w Olsztynie	20.06.1994 r.
7. Policyjna izba dziecka w Elblągu	20.06.1994 r.
8. Policyjna izba dziecka w Gdańsku	21.06.1994 r.
9. Policyjna izba dziecka w Słupsku	21.06.1994 r.
10. Policyjna izba dziecka w Bydgoszczy	21.06.1994 r.
11. Policyjna izba dziecka w Płocku	24.06.1994 r.
12. Policyjna izba dziecka w Lublinie	30.06.1994 r.
13. Policyjna izba dziecka w Poznaniu	3.07.1994 r.
14. Policyjna izba dziecka we Wrocławiu	4.07.1994 r.
15. Policyjna izba dziecka w Łodzi	4.07.1994 r.

D. Wizyty w domach dziecka

1. Dom Dziecka Nr 3 w Warszawie	9, 20, 23.06.1994 r.
2. Dom Dziecka Nr 12 w Warszawie	10.06.1994 r.
3. Rodzinny Dom Dziecka w Granicy k/Kampinosu	16.06.1994 r.
4. Rodzinny Dom Dziecka w Białymstoku	23.11.1994 r.
5. Dom Dziecka w Supraślu	24.11.1994 r.
6. Dom Dziecka w Białymstoku	25.11.1994 r.
7. Dom Dziecka nr 1 w Katowicach	9.01.1995 r.
8. Dom Dziecka nr 1 w Bytomiu	11.10.1995 r.
9. Rodzinny Dom Dziecka w Chorzowie	12.01.1995 r.
10. Pogotowie Opiekuńcze w Zabrze	12.01.1995 r.

E. Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej

1. Dowództwo Marynarki Wojennej Gdynia-Oksywie	16-17.03.1994 r.
2. Wojskowy Ośrodek Szkolenia Służby Zakwaterowania i Budownictwa w Giżycku, oraz Ośrodek Szkolenia Poligonowego w Orzyszu.	14-16.04.1994 r.
3. Pułk Lotnictwa Myśliwskiego w Poznaniu Krzesiwy.*	19.05.1994 r.
4. Pułk Artylerii Przeciwlotniczej w Rogowie oraz 8 Dywizja w Koszalinie.	9-10.06.1994 r.

5. Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej w Ustce. 8.09.1994 r.
6. Pułk Lotnictwa Myśliwskiego w Łasku. 13.10.1994 r.
7. Podstawowe Jednostki Marynarki Wojennej
w Świnoujściu, Ustce, Helu, Gdyni-Oksywie. 14–16.11.1994 r.

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

F. Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych

1. Centralny Ośrodek Szkolenia Nadwiślańskich
Jednostek Wojskowych MSW w Katowicach.* 25.02.1994 r.
2. Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie.* 3.03.1994 r.
3. Pułk Bieszczadzki Nadwiślańskich Jednostek
Wojskowych w Sanoku. 5–6.05.1994 r.
4. Karpacki Oddział Straży Granicznej
w Nowym Sączu.* 12–13.08.1994 r.
5. Komenda Wojewódzka Policji w Olsztynie. 26.08.1994r.
6. Komenda Wojewódzka Policji w Koszalinie,
w Słupsku, oraz Szkole Policyjnej w Słupsku.* 8–9.09.1994 r.
7. Jednostka „Grom”.* 12.10.1994 r.

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

G. Wizyty w szpitalach psychiatrycznych

1. Specjalistyczny Psychiatryczno-Neurologiczny
Zespół Opieki Zdrowotnej – Szpital w Gdańsku. 12.04.1994 r.
2. Specjalistyczny Psychiatryczno-Neurologiczny
Zespół Opieki Zdrowotnej w Lublinie. 10.06.1994 r.
3. Wojewódzki Zespół Leczniczo-Psychiatryczny
w Olsztynie. 15.06.1994 r.
4. Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie
Chorych w Lubiążu. 20.09.1994 r.
5. Specjalistyczny Zespół Psychiatrycznej Opieki
Zdrowotnej we Wrocławiu. 21.09.1994 r.
6. Szpital dla Psychiczenie i Nerwowo Chorych
w Międzyrzeczu. 27.09.1994 r.
7. Psychiatryczno-Wielospecjalistyczny Zespół
Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gorzowie
Wielkopolskim. 28.09.1994 r.
8. Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie
Chorych w Suchowoli. 4.10.1994 r.

-
9. Szpital Psychiatryczny w Toszku. 13.10.1994 r.
 10. Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Rybniku. 14.10.1994 r.
 11. Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Opieki Neuropsychiatrycznej w Kielcach. 25.10.1994 r.
 12. Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Żurawicy. 28.10.1994 r.
 13. Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Jarosławiu. 29.10.1994 r.

H. Spotkania zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje – z udziałem RPO lub przedstawicieli Biura RPO

1. Spotkanie z Prezesem i Wiceprezesem Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych na temat działalności Agencji i potrzeby powołania rzecznika praw inwestora zagranicznego.* 10.02.1994 r.
2. Posiedzenie Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności na temat sytuacji w zakładach poprawczych.* 16.02.1994 r.
3. Spotkanie z Ministrem Przekształceń Własnościowych.* 4.03.1994 r.
10.06.1994 r.
4. Konferencja sprawozdawczo – wyborcza Międzynarodowej Komisji Prawników.* 19.03.1994 r.
5. Seminarium polsko-niemieckie nt. zarządzania nieruchomościami, zorganizowane przez Agencję Statbygg i Wiceprezydenta Miasta Warszawy. 16–19.03.1994 r.
6. Spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości w sprawie nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu postępowania karnego oraz problemów polityki penitencjarnej.* 23.03.1994 r.
29.12.1994 r.
7. Posiedzenie Sejmowej Komisji Administracji i Spraw wewnętrznych nt. praktyki zwalniania policjantów „ze względu na ważny interes służby”. 24.03.1994 r.
8. Spotkanie z Prezesem Związku Inwalidów Wojennych.* 7.04.1994 r.
9. Posiedzenia Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej

-
- nt. przyjęcia raportu RPO
o stanie prawa mieszkaniowego. 20.04.1994 r.
10. Spotkanie z Prezesem Polskiego Związku
Artystów Plastyków nt. statusu pracowni
artystycznych i ochrony
prawa do pracowni.* 26.04.1994 r.
11. Spotkanie z Wiceministrem Obrony
Narodowej na temat prowadzonych
przez MON prac nad Kartą Praw Żołnierza,
a także zasad wprowadzania w jednostkach
wojskowych obrzędowości religijnej.* 18.05.1994 r.
5.12.1994 r.
12. Seminarium polsko-niemieckie nt.
nowego porządku gospodarczego i systemu
społecznego w Polsce, zorganizowane przez
Instytut Społecznej Gospodarki
Rynkowej Akademii Teologii Katolickiej
w Warszawie. 20–21.05.1994 r.
13. Konferencja nt. ochrony praw
konsumentów zorganizowana przez
Urząd Antymonopolowy, Państwową
Inspekcję Handlową oraz Federację Konsumentów. 06.1994 r.
14. Konferencja pt. „Z myślą o dziecku i rodzinie”,
zorganizowana przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną
w Opolu oraz Wojewodę Opolskiego. 7.06.1994 r.
15. Spotkanie z Prezesem Zarządu TVP S.A.* 7.06.1994 r.
31.08.1994 r.
16. Posiedzenie Zespołu ds. Sieroctwa
Społecznego przy Komitecie 22.06.1994 r.
Społeczno-Politycznym Rady Ministrów. 23.11.1994 r.
17. Spotkanie z Prezesem Zakładu
Ubezpieczeń Społecznych.* 7.07.1994 r.
18. Spotkanie z Rzecznikiem Praw Ucznia.* 11.07.1994 r.
19. Seminarium nt. praw policjantów,
zorganizowane przez Komendanta Wojewódzkiego
Policji w Olsztynie. 6.08.1994 r.
20. Spotkanie z Przewodniczącym Fundacji
Polsko-Niemieckiej „Pojednanie”.* 9.08.1994 r.
21. Spotkanie z delegacją Stowarzyszenia
Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę.* 23.08.1994 r.

-
22. Seminarium nt. „Prawa pacjenta w ustawie psychiatrycznej” zorganizowane przez Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. 5.09.1994 r.
 23. Międzynarodowa konferencja nt. „Cele i zadania prawa konsumenckiego”, zorganizowana przez Urząd Antymonopolowy, Centrum Prawa Konsumenckiego we współpracy z Komisją Europejską i Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu. 15–17.09.1994 r.
 24. Pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Narodowego w sprawie uchwalenia Konstytucji RP.* 22.09.1994 r.
 25. Spotkanie Krajowego Komitetu Wychowania Resocjalizującego Towarzystwa Przyjaciół Dzieci nt. kurateli sądowej. 22.09.1994 r.
 26. Spotkanie z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej na temat konieczności nowelizacji systemu ubezpieczeń społecznych.* 6.10.1994 r.
 27. Spotkanie Parlamentarnego Porozumienia na Rzecz Dziecka w sprawie powołania Rzecznika Praw Dziecka. 12.10.1994 r.
 28. Konferencja nt.: Negocjacje – droga do paktu społecznego” zorganizowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej. 17–18.10.1994 r.
 29. Spotkanie z Przewodniczącym Komitetu Ochrony Praw Dziecka.* 18.10.1994 r.
 30. Konferencja nt. bezpieczeństwa wewnętrznego Państwa, zorganizowana przez Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu.* 19.10.1994 r.
 31. Spotkanie z dyrektorami warszawskich domów dziecka na temat „Wstępnego raportu RPO o stanie przestrzegania praw dzieci w domach dziecka”. 24.10.1994 r.
 32. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, referat RPO pt. „Wykonalność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”.* 8.11.1994 r.

-
33. Konferencja nt. „Prawa dziecka a edukacja” zorganizowana przez Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej MEN. 17–18.11.1994 r.
 34. Seminarium polsko-niemieckie pt. „Konstytucja a porządek gospodarczy. Spór wokół konstytucjonalizacji porządku prawnego w procesie stanowienia Konstytucji w Polsce”, zorganizowane przez Instytut Społecznej Gospodarki Rynkowej Akademii Teologii Katolickiej w Warszawie. 18–19.11.1994r.
 35. Konferencja nt. „Rola kobiety w rodzinie i życiu publicznym” zorganizowana przez Parlamentarną Grupę Kobiet.* 19.11.1994 r.
 36. Zjazd NSZZ Policjantów w Legionowie, referat nt. zasad funkcjonowania RPO oraz typowych błędów w postępowaniu dyscyplinarnym na podstawie praktyki RPO. 23.11.1994 r.
 37. Konferencja pt. „Dziecko ma prawa” zorganizowana przez Ruch na rzecz Dziecka. 26.11.1994 r.
 38. Spotkanie z Wicedyrektorem Centralnego Zarządu Zakładów Karnych na temat polityki penitencjarnej. 29.08.1994 r.
 39. Spotkanie z Przewodniczącym i Zastępcą Przewodniczącego NSZZ Policjantów nt. roli związków zawodowych jako organu opiniodawczego w przypadkach zwalniania i nagradzania funkcjonariuszy oraz w trakcie prowadzenie postępowania dyscyplinarnego. 28.11.1994 r.
 40. Seminarium nt. „Senat jako izba samorządowa” zorganizowane przez Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. 29.11.1994 r.
 41. Konferencja nt. „Udział kobiet w życiu publicznym” zorganizowana przez Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy.* 3–4.12.1994 r.
 42. Kongres Krajowego Przedstawicielstwa Emerytów i Rencistów.* 5.12.1994 r.
 43. Spotkanie z Rektorem Uniwersytetu Warszawskiego na temat warunków odbywania

- zajęć przez studentów, w szczególności na przykładzie Wydziału Prawa UW.* 22.12.1994 r.
44. Spotkanie z Marszałkiem Sejmu nt. stanu prawa oraz przestrzegania prawa.* 12.01.1995 r.
45. Spotkanie w Naczelnej Izbie Lekarskiej z okazji jubileuszu działalność NIL.* 13.01.1995 r.
46. Spotkanie z członkami Zarządu Stowarzyszenia Dyrektorów i Głównych Księgowych Izb Wyrzeźwieni nt. problemów wynikających z usytuowania Izb w systemie państwowych i samorządowych, oraz ogólnej sytuacji finansowej Izb. 13.01.1994 r.
47. Seminarium nt. „Transplantacje – problemy etyczno-prawne”, zorganizowane przez Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. 23.01.1994 r.
48. Spotkanie z Podsekretarzem Stanu w Urzędzie Rady Ministrów w sprawie sytuacji Polaków w Kazachstanie.* 31.01.1995 r.
49. Spotkanie z Ministrem Przemysłu i Handlu nt. nowelizacji prawa energetycznego.* 3.02.1995 r.
- * oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

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

1. Wizyta Mediatora Republiki Francuskiej.* 21 – 22.02.1994 r.
2. Wizyta Przewodniczącego Komisji Legislacyjnej Bundestagu oraz delegacji posłów Bundestagu.* 18.03.1994 r.
3. Wizyta delegacji Sądu Konstytucyjnego Mongolii.* 23.03.1994 r.
4. Międzynarodowa Konferencja w Bratysławie, nt. znaczenia Instytucji Ombudsmana w Republice Słowackiej. Referat Przedstawiciela Biura RPO pt. „Doświadczenia z praktyki polskiego Ombudsmana”. 25.03.1994 r.
5. Konferencja nt. zabezpieczeń socjalnych w okresie transformacji ustrojowej w Bilbao* 12 – 14.04.1994 r.
7. Spotkanie z Sekretarzem Europejskiej Komisji Praw Człowieka.* 26.04.1994 r.
8. Wizyta delegacji Trybunału Konstytucyjnego Austrii.* 6.05.1994 r.

-
9. IV Europejska Konferencja Ombudsmanów nt. „Konsolidacja Instytucji Praw Człowieka w Europie”, Referat RPO pt. „Ombudsman – granice i możliwości działania”. Spotkanie z Ministrem Pełnomocnym RP i pracownikami służb dyplomatycznych oraz Polonią w Berlinie.* 31.05.–4.06.1994 r.
10. Seminarium w Pradze, poświęcone utworzeniu Instytucji Ombudsmana w Republice Czeskiej Referat przedstawiciela Biura RPO pt. „Doświadczenia z praktyki polskiego Ombudsmana”. 10.06.1994 r.
11. IV Okrągły Stół z udziałem europejskich Ombudsmanów w Lizbonie. Referaty RPO pt. „Współpraca ombudsmana krajowego z Radą Europy i innymi organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka” oraz „Ochrona obywateli jako odbiorców „usług publicznych”. Spotkanie z Ambasadorem RP w Portugalii.* 16–18.06.1994 r.
14. Wizyta delegacji Sądu Konstytucyjnego Rumunii.* 23.06.1994 r.
12. Sesja studialna organizowana przez International Institute of Human Rights w Strasburgu nt. przyszłości praw człowieka: zagrożeń i nadziei, problematyka praw człowieka w ujęciu porównawczym i międzynarodowym. 2–29.07.1994 r.
13. Spotkania Europejskiego Instytutu Ombudsmana dotyczące określenia kształtu działalności EIO, zadań bieżących oraz kwestii organizacyjnych, w Wiedniu 8.07.1994 r.
oraz Insbrucku.* 23–24.10.1994 r.
15. Spotkanie z Komisarzem Rady Państw Morza Bałtyckiego ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.* 12.09.1994 r.
16. XIV Światowy Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Socjalnego w Seulu. Referat RPO pt. „Zabezpieczenie socjalne w okresie transformacji społeczno-politycznych

- w Polsce" Spotkanie z Ambasadorem RP
w Korei Południowej oraz pracownikami
Ambasady oraz Polonią.* 26–30.09.1994 r.
17. Wizyta delegacji Sądu Najwyższego
Republiki Białorusi.* 11.10.1994 r.
18. Spotkanie z przedstawicielem
Międzynarodowej Grupy Roboczej ds. Ochrony
Danych Osobowych. 18.10.1994 r.
19. Spotkanie z Dyrektorem Departamentu
ds. Współpracy Gospodarczej Ministerstwa
Spraw Zagranicznych Holandii.* 8.11.1994 r.
20. Wizyta delegacji Parlamentu Republiki Litwy.* 15–16.11.1994 r.
21. Wizyta Delegacji Sądu Konstytucyjnego
Republiki Czech.* 16.11.1994 r.
22. Spotkanie z Członkiem Gabinetu Rady
Ministrów Republiki Białorusi ds. Mniejszości
Narodowych.* 17.11.1994 r.
23. Spotkanie z Wicemarszałkiem Parlamentu
Republiki Węgier.* 17–18.11.1994 r.
24. XVI spotkanie w Berlinie Międzynarodowej
Grupy Roboczej ds. ochrony danych osobowych
w telekomunikacji nt. diagnoza sytuacji
w dziedzinie ochrony praw obywatelskich
w warunkach wykorzystania różnorodnych
technik elektronicznego przekazu danych. 14–15.11.1994 r.
25. Międzynarodowa konferencja w Sintra
(Portugalia) nt. Prawa człowieka 50 lat po
utworzeniu Organizacji Narodów
Zjednoczonych. 20–27.11.1994 r.
26. Wizyta Ombudsmana Republiki Słowenii.* 13–14.12.1994 r.
27. Wizyta w Republice Litwy, na zaproszenie
Komisji Praw Człowieka Parlamentu Litwy.
Spotkanie z Prezydentem Republiki Litwy,
spotkanie z Przewodniczącym Parlamentu,
wizyta na Wydziale Prawa Uniwersytetu
Wileńskiego, spotkanie z Polonią
w Ambasadzie RP w Wilnie.* 17–19.01.1995 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). W Biuletynie RPO – Materiały zamieszczane są także raporty Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowiące nową formę całościowej oceny omawianego problemu lub stanu przestrzegania praw obywatelskich określonych grup społecznych, na podstawie praktyki RPO. W formie raportu przedstawiono dotąd informację o stanie prawa mieszkaniowego (Biuletyn RPO – Materiały Nr 20), informację o sytuacji wychowanków zakładów poprawczych, sytuacji w policyjnych izbach dziecka oraz stanu przestrzegania praw dzieci w domach dziecka (wszystkie opublikowane w Biuletynie RPO – Materiały. Nr 23), a także informacje na temat stanu i problemów pomocy postpenitencjarnej (Biuletyn RPO – Materiały Nr 24).

„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).

„Rozważania” – wybrane artykuły zamieszczane przez Rzecznika w „Rzeczpospolitej”.

„Poglądy” – wybrane wywiady publikowane przez prasę.

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, programy radiowe i telewizyjne

Wywiady dla prasy, radia i TV (około 200), udział w tematycznych programach radiowych i telewizyjnych.

Konferencje prasowe organizowane w Biurze RPO w każdym kwartale.

Stałe felietony w wybranych pismach: „RPO sygnalizuje” – „Rzeczpospolita”, „Rzecznik naszych praw” – „Kobieta i Życie”, „Na straży prawa” – „Tygodnik Popularny”, „Interwencje Rzecznika” – „Kurier Polski”, „Szpalta dla Rzecznika” – „Przekrój”, a także stałe rubryki w „Zielonym Sztandarze”, „Dzienniku Zachodnim”.

Nową formą współpracy RPO z dziennikarzami są spotkania z zespołami redakcyjnymi. W 1994 r. Rzecznik był gościem „Rzeczpospolitej”, „Nowej Europy”, „Trybuny”, „Trybuny Śląskiej”, „Gazety Krakowskiej”, „Słowa Ludu”, „Wiadomości Kulturalnych” oraz Klubu Polonijnego Stowarzyszenia Dziennikarzy.

W pierwszej połowie roku zaprzestano emisji programu „Prawo i bezprawie” w Programie 1 TVP S.A., raz w miesiącu nadawany jest przez telewizję „Polsat” program „Sztuka sprawiedliwości” z udziałem Rzecznika.

c. Działalność edukacyjna RPO

Wykład pt. „Rola i pozycja RPO” wygłoszony na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, spotkanie ze studentami. 22.10.1994 r.

Wykłady wygłaszane w ramach Szkoły Praw Człowieka organizowanej przez Fundację Helsińską w Warszawie nt. instytucji RPO – założenia ustawowe, kompetencje, zasady i środki działania. 2 razy w roku

Wykłady wygłaszane w ramach Międzynarodowej Letniej Szkoły Praw Człowieka organizowanej przez Fundację Helsińską w Warszawie nt. doświadczeń i praktyki działania RPO. raz w roku

Spotkania Rzecznika z młodzieżą szkolną, w tym z laureatami Olimpiady Wiedzy o Prawach Człowieka, z członkami Parlamentu Dzieci. okazjonalnie

Praktyki studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w Biurze RPO przez cały rok

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

1. Naruszenia praw obywatelskich w wyniku opóźnień w uchwalaniu regulacji prawnych

Doświadczenia polskie ostatniego półwiecza niewątpliwie słusznie uwrażliwiły przedstawicieli nauk prawnych i sędziów na niebezpieczeństwo „rewolucyjnych” zmian systemu prawa, podporządkowanych zmianom ideologicznym i politycznym. Przepis art. 1 Konstytucji, określający państwo polskie jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, stanowi wszakże „samozwiązanie się parlamentu oraz związanie wszystkich organów państwowych treścią konstrukcji demokratycznego państwa prawnego”. Nie w pełni uświadamiają to sobie jednak polscy legislatorzy i politycy. „Każdy z trzech kolejnych parlamentów RP traktował prawo jako wyraz swej zwycięskiej woli politycznej, zmieniając nieraz w sposób diametralny wcześniej uchwalone ustawy. Nowa władza, podobnie jak poprzednia, kierowała się bardziej koniunkturą polityczną, niż potrzebą ugruntowania w społeczeństwie przekonania o trwałości nowego prawa”. (T. Zieliński – „Głód bezpieczeństwa”, „Rzeczpospolita” z 16.08.1994 r.). Konstrukcja demokratycznego państwa prawnego z istoty swej narzuca ewolucyjny charakter reform, choć głębokie przeobrażenia ustrojowe niosą ze sobą „niebezpieczeństwo reformowania państwa i prawa drogą „na skróty”, z naruszeniem praw człowieka i obywatela” (T. Zieliński – „Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania”, PiP, z. 9/1994).

Rzecznik Praw Obywatelskich docenia bezwzględną konieczność przestrzegania przez ustawodawcę **w każdym działaniu wszystkich** zasad i dyrektyw, wynikających z konstrukcji demokratycznego państwa prawa. Jednakże w okresie ostatnich dwóch lat Rzecznik dostrzega również **narastające niebezpieczeństwo dla realizacji kon-**

cepcji demokratycznego państwa prawnego przez zaniechanie lub spowolnienie tworzenia regulacji prawnoustrojowych, odpowiadających standardom określonym w tej koncepcji. W ocenie RPO, trwa sytuacja, w której ustawodawca z przyczyn politycznych i organizacyjnych praktycznie – w odczuciu obywateli – zatrzymał się w pół kroku, pozostawiając bardzo rozległe i istotne dla obywateli pola zachowań pod rządami starych regulacji, ewidentnie nieadekwatnych do nowych układów społeczno-gospodarczych, bądź w ogóle nieuregulowane z racji utraty mocy obowiązującej lub praktycznego znaczenia przez poprzednie regulacje.

Powstałe w ten sposób w pewnych sferach stosunków społecznych zagrożenia dla realizacji praw obywatelskich w sposób paradoksalny są pogłębiane przez dokonane w innych dziedzinach zmiany prawne. System prawa, co zawarte jest w samym określeniu, jest nierozdzielny; jest przyczynowo-skutkowym układem naczyń połączonych. Ukształtowanie zgodnie z wymogami nowego ustroju politycznego i ekonomicznego niektórych dziedzin stosunków społecznych przenosi skutki na inne dziedziny. Jeżeli te z kolei pozostają pod rządami starych regulacji, lub nie są w ogóle uregulowane – tworzą się „zaszłości” prawne i faktyczne, naruszające prawa obywateli i standardy demokratycznego państwa prawa „dziś”, które trudno i przy dużych kosztach społecznych ustawodawca będzie musiał niwelować „jutro”. Przykładem może tu być nieuporządkowanie stanu własności państwowej w sytuacji ustanowienia własności komunalnej i prowadzenia procesów prywatyzacyjnych, czy niedostosowanie regulacji systemu ubezpieczeń społecznych w sytuacji przejścia zakładów pracy na działanie określone regułami gospodarki wolnorynkowej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne jest konstruktywne działanie dla rzeczywistego przyśpieszenia zmian prawnych w istotnych dziedzinach stosunków społecznych. Rzecznik zdaje sobie sprawę, że przedstawienie koncepcji zmian „wielkich regulacji” (reprivatyzacja, ubezpieczenia, ochrona konsumentów, kodyfikacje prawa karnego i cywilnego i in.) jest zadaniem złożonym i trudnym od strony legislacyjnej, jak i – w warunkach poważnych ograniczeń gospodarczych – niewdzięcznym politycznie. Jednakże uchylania się od wykonania tego zadania (a tak, jak wynika z listów do RPO, odbierają obywatele los kolejnych projektów ustaw, przy minimalnej informacji o ich kształcie i braku ogólnospołecznej dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami) – w pewnym momencie nie można już uspra-

wiedliwić ostrożnością ustawodawcy, który obawia się pochopnych działań. W ocenie RPO moment ten już nadszedł i **w wielu przypadkach (najistotniejsze wskazane są poniżej) niebezpieczeństwo naruszenia praw obywateli przez „rewolucyjne” zmiany prawa zostało zastąpione zagrożeniem dla tych praw przez zaniechanie wyrażające się zbyt powolną ewolucją.**

A. W dziedzinie stosunków własnościowych, gospodarki gruntami i gospodarki przestrzennej

Mimo wyjaśnienia wielu wątpliwości występujących w praktyce stosowania wielokrotnie zmienianych przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w drodze wykładni Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego (w tym w kilku przypadkach z inicjatywy i na wniosek Rzecznika) należy stwierdzić, iż niektóre problemy ważne dla obywateli pozostawały i pozostają nadal nierozwiązane.

Nie sprzyja to procesom przekształceń własnościowych dokonywanych w naszym kraju lub zapowiadanych w projektach ustaw. Wydaje się, iż porządek tych przekształceń powinien przewidywać w pierwszej kolejności uporządkowanie stanu własności państwowej i samorządowej, co do której istnieją roszczenia o zwrot nieruchomości, przejętych w okresie powojennym, a następnie dopiero uwłaszczanie osób prawnych, reprzywatyzację i prywatyzację majątku państwowego.

Takiemu porządkowi miały służyć m.in. generalne wnioski Rzecznika, dotyczące zwrotów nieruchomości oraz przekształcenia praw użytkownika wieczystego gruntów państwowych i samorządowych w prawo własności oraz podejmowane doraźne działania w sprawie poprzedzenia uwłaszczania osób prawnych – rozpatrzeniem wniosków roszczeniowych byłych właścicieli nieruchomości.

Jednym z podstawowych problemów, który nie znalazł dotąd rozwiązania przez ustawodawcę jest sprawa **zadośćuczynienia przez państwo roszczeniom obywateli za straty, jakie ponieśli w latach 1944–1958 na skutek ustaw nacjonalizacyjnych.** Niestety dwa kolejne projekty ustawy reprzywatyzacyjnej nie znalazły pozytywnej finalizacji (projekt Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. o reprzywatyzacji i odrzucony ostatnio przez Sejm projekt poselski z lutego 1994 r. o reprzywatyzacji i rekompensatach, obejmujący również problematykę tzw. mienia zabużańskiego). Również projekt ustawy o gruntach

warszawskich nie został skierowany przez Sejm do komisji celem podjęcia nad nim dalszych prac.

W dalszym ciągu **nierozwiązany jest problem zwrotu niektórych nieruchomości przejętych w trybie wywłaszczeniowym oraz w innym trybie w oparciu o ustawy regulujące problematykę gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości (RPO/19/88/IV).**

Podstawę prawną do zwrotu takich nieruchomości w przypadku ich zbędności na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (przejęciu) stanowi aktualnie art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dokonana we wrześniu 1990 r. nowelizacja tego przepisu nie uwzględniła nieruchomości przejętych na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli, ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych, nieruchomości na tzw. obszarach urbanizacyjnych w Warszawie i Poznaniu, nieruchomości przejętych na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Rzecznik sugeruje potrzebę zwrotu wskazanych nieruchomości od listopada 1990 r. Ostatnie wystąpienia RPO skierowane do Marszałka Sejmu RP (RPO/169098/94/IV z 29 października 1994 r.) i Prezesa Rady Ministrów (RPO/19/88/IV z 11 stycznia 1995 r.) ponawiają wniosek o wywołanie inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej omawianego problemu. Trudno jest zrozumieć przyczyny, dla których podnoszone w tych wystąpieniach kwestie nie znalazły rozwiązania mimo wielokrotnej nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, dokonanej w okresie 1991–1994 r. oraz zbieżności wniosków Rzecznika z wnioskami Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów; ustawa, o której mowa, była w tym okresie nowelizowana ponad 10-krotnie.

W przypadku nieruchomości położonych na „obszarach urbanizacyjnych” w Warszawie i Poznaniu, ich pominięcie jako podlegających zwrotowi w przypadku zbędności na cele wynikające z decyzji o przejęciu na własność państwa – pogłębione zostało przez brak możliwości uzyskania odszkodowań. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 z dnia 14 lipca 1961 r. nieruchomości położone na obszarach urbanizacyjnych przechodziły na własność państwa z mocy samego prawa, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, a Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości objęcia właścicieli tych nieruchomości przepisami przyznającymi odszkodowania (nie zostało wydane odpowie-

dnie rozporządzenie, do czego upoważniał Radę Ministrów art. 22 ust. 5 ustawy).

Rzecznik przedstawił tę kwestię Marszałkowi Sejmu w wystąpieniach z 23 lutego 1994 r. (RPO/19/88/IV) i z 23 października 1994 r. (RPO/169098/94/IV), a Prezesowi Rady Ministrów w wystąpieniu z 11 stycznia 1995 r.

W omawianej grupie nierozwiązanych kwestii rewindykacyjnych **problem odszkodowania za grunty przejęte na rzecz gminy m.st. Warszawy, a następnie na własność państwa na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności gruntów na obszarze m.st. Warszawy (tzw. grunty warszawskie) oczekuje na rozstrzygnięcie od blisko 50 lat.**

Na wniosek Rzecznika ze stycznia 1988 r. Sejm podjął w 1988 r. inicjatywę w sprawie opracowania ustawy, regulującej kwestie roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na przedwojennym obszarze m.st. Warszawy. Opracowane wersje rządowe projektu ustawy nie zostały jednak przekazane Sejmowi. Projekt poselski natomiast został w dniu 2 grudnia 1994 r. odrzucony w pierwszym czytaniu. Stan taki – w związku z ostrą reakcją stowarzyszeń zrzeszających byłych właścicieli gruntów warszawskich oraz powiązaniem zamierzonej regulacji z innymi problemami reprivatyzacyjnymi i prywatyzacyjnymi – ma reperkusje zarówno w kwestiach gospodarczych podmiotów krajowych, jak inwestorów zagranicznych oceniających warunki inwestowania w naszym kraju jako niepewne z uwagi na nieuregulowanie wielu kwestii własnościowych i zgłaszanie co do nich roszczeń przez byłych właścicieli nieruchomości.

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464), dokonanej ustawą z dnia 20 grudnia 1993 r., zawieszona została **realizacja ekwiwalentów za mienie zabużańskie** w formie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa do czasu uchwalenia ustawy o reprivatyzacji. W praktyce ograniczenie, a następnie prawie całkowite zawieszenie realizacji ekwiwalentów, nastąpiło już od 1990 r. w wyniku powstania samorządów terytorialnych (gmin), które z mocy prawa otrzymały na własność większość nierolniczych gruntów państwowych na obszarze miejskim (por. Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r. – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 21, str. 47 i 153). Według szacunków pochodzących z różnych źródeł liczba osób, które nie otrzymały dotychczas takiego ekwiwalentu

wynosi 60–100 tysięcy (a więc około kilku procent ogółu osób uprawnionych do ekwiwalentów) i obejmuje zarówno osoby posiadające niegdyś nieruchomości za granicą, jak i następców prawnych tych osób.

Ponieważ dokonana nowelizacja zawieszona (w art. 17) realizację ekwiwalentów, a nie pozbawia uprawnionych nabywania nieruchomości rolnych z zasobów Skarbu Państwa, jak rozumieją to „zabużanie”, a ponadto w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy dotyczącej reprivatyzacji zawarta była informacja, iż Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa zostałaby zobowiązana do stworzenia zasobu gruntów rolnych, które mogłyby być nabywane za papiery wartościowe, przyznane jako ekwiwalent za mienie zabużańskie – Rzecznik nie dopatrywał się niezgodności ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z Konstytucją i nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w powyższej sprawie, co sugerowało wielu zainteresowanych.

Od dwóch lat Rzecznik podejmuje działania dla ustawowego uregulowania nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności w odniesieniu do gruntów otrzymanych jako nieruchomości zamienne za nieruchomości wywłaszczone lub jako ekwiwalent za mienie pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego państwa (mienie zabużańskie) w sytuacji, gdy wartość nieruchomości wywłaszczonej lub pozostawionej za granicą była wyższa od wartości nieruchomości, otrzymanej od państwa (RPO/112376/92/IV).

W wystąpieniach z 21 grudnia 1992 r. i z 13 maja 1994 r., skierowanych do Marszałka Sejmu – Rzecznik zwrócił się o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej zmiany ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że projekt nowej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uwzględniający wnioski RPO, powinien być skierowany do Sejmu na początku 1995 r.

Przepisy wchodzącej w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) wprowadziły możliwości rekompensat dla właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów w przypadku, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Na **konieczność regulacji kwestii tych tzw. działek zamrożonych** Rzecznik zwracał uwagę od 1989 r. (por. m.in. Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r., Biuletyn RPO – Materiały, Nr 21, str. 48 i 138) – ostatnio w wystąpieniu z grudnia 1993 r. (RPO/60076/90/IV), skierowanym do Prezydium Sejmu, przekazując wykaz najpilniejszych spraw, nad którymi Sejm I kadencji nie zakończył pracy.

Niestety, znowelizowana ustawa pozostawia nadal nieuregulowane kwestie nieruchomości, stanowiących własność prywatną, zalesionych w okresie powojennym przez jednostki państwowe i ze środków państwowych, a także nieruchomości „zamrożonych” przez ustalenia wcześniej zatwierdzonych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 68 ust. 1 wymienionej ustawy stanowi, iż przepisów dotyczących rekompensat nie stosuje się do planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy).

W tej sytuacji Rzecznik zamierza wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z Konstytucją.

Dopiero w listopadzie 1994 r., na podstawie ustawy z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości oraz ustawy zmieniającej tę ustawę (Dz.U. Nr 123, poz. 601), dokonane zostały **zmiany zasad aktualizacji cen gruntów będące podstawą dla ustalania opłat z tytułu użytkownika wieczystego** gruntów w okresie 1991–1994.

Mimo definitywnego przesądzenia kwestii aktualizacji opłat w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 8 grudnia 1992 r., sygn. K. 3/92) stwierdzającym niezgodność art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami z przepisami konstytucyjnymi oraz w wyniku obwieśzczenia Prezesa TK z dnia 21 grudnia 1993 r. o utracie mocy obowiązującej art. 43 ust. 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 191, poz. 629) – projekt nowych rozwiązań został przekazany do Marszałka Sejmu w dniu 30 sierpnia 1994 r. (20 miesięcy od orzeczenia Trybunału), a wprowadzono je ustawą z 21 października 1994 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 601). Rozwiązania przyjęte przez Sejm będą miały zastosowanie do aktualizacji opłat za 1995 r. i za lata następne. Dopuszczają one możliwość zgłaszania przez użytkowników wieczystych gruntów Skarbu Państwa lub gruntów stanowiących własność gminy – wniosków i sprzeciwów co do zasadności i wysokości podwyższonych w ramach aktualizacji opłat. Wnioski będą rozpatrywane przez samorządowe kolegia odwoławcze, zaś sprzeciwy – przez sądy powszechne. Przyjęcie tych roz-

wiązań potwierdza słuszność zastrzeżeń, zgłoszonych przez Rzecznika w 1991 r., zarówno co do formy aktualizacji (oświadczenia), jak i zasad wyceny. W uzasadnieniu projektu wprowadzonej ustawy szacuje się, że „rocznie do kolegiów odwoławczych może wpłynąć 150–180 tys. spraw, a do sądów powszechnych około 15–30 tysięcy spraw”.

W dalszym ciągu **nie jest uregulowana ustawowo kwestia opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów na cele warzywniczo-ogrodnicze**. Do gruntów tych nie powinny mieć zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (wyłączenie spod zakresu działania tej ustawy gruntów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele produkcji rolnej). Mimo wystąpienia przez Rzecznika w tej sprawie (z czerwca 1993 r.) do Prezesa Rady Ministrów i pozytywnego stanowiska URM – brak jest informacji o propozycjach ustawowego uregulowania tej kwestii.

B. W sferze stosunków pracy, ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej

Konieczność reformy systemu ubezpieczeń społecznych Rzecznik przedstawił Marszałkowi Sejmu już w 1993 r. (wystąpienie z dnia 14 maja 1993 r.), krytycznie oceniając rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

Rzecznik podtrzymuje pogląd, że przyjęte w tej ustawie zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych spowodowały obniżenie wysokości znacznej ilości świadczeń, spłaszczenie ich wysokości oraz oderwały ich wymiar od wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, liczonych od zarobków ubezpieczonych. Istniejące uzależnienie funduszu ubezpieczeń społecznych od budżetu państwa powoduje, że ustawicznie poszukuje się oszczędności budżetowych kosztem tych, którzy pracować już nie mogą. W interesie świadczeniobiorców leży więc finansowe usamodzielnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Konieczne jest szybkie wprowadzenie zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ w przeciwnym wypadku dalsze pogłębianie ubóstwa emerytów i rencistów stanie się nieodwracalne. Rzecznik zwrócił na to uwagę w wystąpieniu do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej o podjęcie inicjatywy przez Sejm

RP, zmierzającej do poprawy sytuacji materialnej i bytowej emerytów i rencistów (RPO/116710/94/III z dnia 4 marca 1994 r.).

Pożądana, w ocenie Rzecznika, jest również **liberalizacja zasad dodatkowego zatrudniania emerytów i rencistów**.

Przepis art. 24 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) zawiera obowiązek zawieszania (zmniejszania) świadczeń w zależności od wysokości pobieranych przez emerytów (rencistów) wynagrodzeń z tytułu ich zatrudnienia. Tworzy to sytuacje nieopłacalności takiego zatrudnienia, szczególnie przez osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych, albowiem wkład pracy w stosunku do otrzymanego wynagrodzenia przeczy konstytucyjnej i praktycznej zasadzie ekwiwalentności. Z drugiej strony sytuacja ta uniemożliwia zaspokojenie w niezbędnym zakresie potrzeb społecznych w dziedzinach, w których brak pracowników o szczególnych kwalifikacjach zawodowych. W okresach poprzedzających wejście w życie ustawy z 1991 r. przyjmowano rozwiązania bardziej odpowiadające interesowi indywidualnemu i społecznemu. Na elementy te Rzecznik wskazywał w wystąpieniu do Marszałka Sejmu i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/135793/93/III z 31 stycznia 1994 r.) oraz na spotkaniu z Sejmową Komisją Polityki Społecznej w dniu 31.01.1995 r. W wystąpieniu z 17 listopada 1994 r. do Marszałka Sejmu Rzecznik, polemizując ze stanowiskiem Ministra Pracy przedstawionym na Komisji Polityki Społecznej, poddawał pod rozwagę różne warianty rozwiązań tego trudnego problemu, gdyby – z uwagi na sytuację na rynku pracy – Sejm uznał za niewskazane zniesienie wszystkich obecnie obowiązujących ograniczeń. Przyjęcie minimalnej propozycji zniesienia ograniczeń przy zarabkowaniu emerytów i rencistów o wysokich kwalifikacjach i w niektórych tylko zawodach nie pozostaje w kolizji z sytuacją na rynku pracy. Struktura bezrobotnych wykazuje, że tylko niewielki odsetek z nich dysponuje wysokimi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym w określonych zawodach i specjalnościach.

W warunkach trudnego rynku pracy i ograniczania zatrudnienia zakłady pracy w pierwszej kolejności zwalniają kobiety, które z racji pełnienia funkcji opiekuńczych nad swymi dziećmi korzystają z relatywnie większej ilości zwolnień od pracy. Poprawę w tym zakresie mogłaby przynieść zmiana przepisów zapewniająca równe prawa obydwojgu pracującym rodzicom do zasiłku opiekuńczego, w miejsce obecnej preferencji dla matek, zmiana art. 188 1 Kp (płatne dwudniowe zwolnienie dla pracownic wychowujących dzieci w wieku do 14

lat) w tym samym kierunku oraz wprowadzenie do Kodeksu pracy klauzuli antydyskryminacyjnej, która stanowiłaby rozwinięcie na gruncie stosunków pracy konstytucyjnej zasady równości obywateli określonej w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Przy wprowadzeniu tej klauzuli należałoby dokonać krytycznego przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących ochrony macierzyństwa, zabezpieczenia przed ujemnymi wpływami środowiska pracy i **jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn w pośrednictwie pracy oraz w stosunkach pracy** (np. gwarancji jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości). Na potrzebę tych zmian Rzecznik zwracał uwagę w wystąpieniu do Marszałka Sejmu (RPO/152826/94/III z 13 czerwca 1994 r.), a wcześniej do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/135587/93/III z 25 października 1993 r.).

Wobec pozytywnego stanowiska Ministra Pracy pozostaje oczekiwać na szybkie zakończenie podjętych prac legislacyjnych.

C. W sferze stosunków gospodarczych

W sferze stosunków gospodarczych jednym z podstawowych problemów jest **brak ochrony prawnej konsumentów**. Nowelizacja Kodeksu cywilnego spowodowała, że utrwalone w świadomości społecznej akty podustawowe z poprzedniego systemu, regulujące zawieranie i wykonywanie umów, choć formalnie pozostały w mocy, to utraciły praktycznie znaczenie, gdyż dotyczyły stosunków z jednostkami gospodarki uspołecznionej.

W obecnym, zdecydowanie niezadawalającym stanie prawnym – na producentach, importerach lub sprzedawcach nie ciąży prawny obowiązek udzielania gwarancji na jakiegokolwiek towary. Gwarancji podmioty te udzielają według własnego uznania, mając nadto pełną swobodę praktycznie dowolnego kształtowania warunków takiej gwarancji. Przeciętny polski konsument, który w praktyce nie ma realnych możliwości czynnego kształtowania treści warunków umów, jakie zawiera – z reguły może jedynie przyjąć lub odrzucić w całości wyznaczane przez drugą stronę typowe warunki umowne.

Ten stan powoduje pilną potrzebę wprowadzenia zakazu stosowania enumeratywnie wyliczonych „niedozwolonych klauzul w umowach konsumenckich” na wzór tych, na jakie wskazuje załącznik do dyrektywy Rady EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich (Dz.Urz. Wspólnot Europejskich Nr L 95/29).

Dopiero wprowadzenie zarówno określonych przez Radę Ministrów szczegółowych warunków umów z udziałem konsumentów oraz klauzul niedozwolonych w umowach konsumenckich jak i obligatoryjnej gwarancji na oznaczone towary i na określonych warunkach – stałoby się aktywną ochroną interesów konsumentów i pozwoliłoby na wyrównanie szczególnie ostro występującej w naszych warunkach faktycznej nierówności stron umów z udziałem konsumentów.

Rzecznik zdaje sobie sprawę, że takie unormowania, tak jak i projekty rozszerzenia dotychczasowego zakresu odpowiedzialności za wadliwe towary, nie spotkają się z aprobatą ze strony producentów i sprzedawców, gdyż ewidentna jest tu sprzeczność interesów. Niewykluczone, że tu właśnie tkwi przyczyna braku konkretnych rezultatów trwających już od przeszło dwóch lat prac legislacyjnych, mających spowodować poprawę sytuacji prawnej konsumentów, skoro np. odstąpiono od przygotowanego w 1992 r. rządowego projektu nowelizacji Kc, przewidującej rozszerzenie zakresu odpowiedzialności deliktowej producentów i importerów za produkty wprowadzane na rynek, jaki 30 grudnia 1992 r. był już wniesiony do Sejmu.

Obowiązująca **ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 59, poz. 344 z późn. zm.)** wymaga **nowelizacji lub uchwalenia nowej**, w szczególności zaś – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – wymagany jest zwiększony ustawowy nadzór państwa nad działalnością ubezpieczeniową prowadzoną w kraju, tak przez zakłady polskie jak i zagraniczne. Także pewnym zmianom powinny ulec założenia funkcjonowania Funduszy: Gwarancyjnego i Ochrony Ubezpieczonych. Należy zauważyć, że skargi dotyczące ubezpieczeń majątkowych i osobowych stanowią dużą liczbę skarg kierowanych do Rzecznika. Szczególnie po upadku Zakładu Ubezpieczeń „Westa” i „Westa-Life” i przeciągającym się postępowaniem upadłościowym oraz powolnym wypłacaniem należnych odszkodowań i świadczeń z Funduszu Ochrony Ubezpieczonych. Na problemy te Rzecznik zwracał ostatnio uwagę w wystąpieniu do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości (RPO/163108/95/VI) z 12 stycznia 1995 r., zgłaszając uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy od działalności ubezpieczeniowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W zakresie regulacji podatkowych istotne zastrzeżenia, sygnalizowane Ministrowi Finansów przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wywoływał ograniczony zakres odliczeń od dochodów przed opodatkowaniem – wydatków na cele mieszkaniowe. Szczególne zastrzeżenia RPO

dotyczyły **niestosowania ulg podatkowych z tytułu spłaty kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe** przed wejściem w życie ustawy, które obecnie spłacają członkowie spółdzielni (za pośrednictwem tych spółdzielni). Pozytywne rozwiązanie zostało zaproponowane dopiero w projekcie ustawy o zmianie niektórych przepisów o podatku dochodowym, która obowiązywać miała od 1 stycznia 1995 r.

Oczywiście **niewystarczające są zwolnienia podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy) w stosunku do potrzeb inwalidów**. Rzecznik wielokrotnie wskazywał, że dla wyrównania szans zawodowych inwalidów powinny być wprowadzane ułatwienia i preferencje w różnych dziedzinach życia społecznego, poprzez rozwiązania systemowe, na przykład w formie ulg podatkowych przy podejmowaniu i prowadzeniu przez osoby niepełnosprawne działalności gospodarczej lub wykonywania wolnego zawodu (m.in. wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 kwietnia 1994 r. – RPO/142356/94/VI). Konieczne jest także zwiększenie pomocy dla osób niepełnosprawnych, szczególnie z dysfunkcją ruchu, poprzez uwzględnienie wydatków ponoszonych przez te osoby na nabycie i eksploatację samochodów inwalidzkich, w formie odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych (Rzecznik przedstawił ten postulat Ministrowi Finansów m.in. w wystąpieniu generalnym z dnia 17 listopada 1993 r. – RPO/142356/93/VI).

W ocenie Rzecznika realizacja rządowego programu na rzecz osób niepełnosprawnych w dotychczasowym zakresie, jak i pewne poszerzenie ulg podatkowych – nie rozwiązuje problemów osób niepełnosprawnych. Z tych względów w wystąpieniu skierowanym do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej (z dnia 12 września 1994 r. – RPO/121270/94/VI) Rzecznik ponowił postulaty o rozważenie – w razie zaistnienia możliwości budżetowych – poszerzenia preferencji dla osób niepełnosprawnych. Wnioski te nie zostały, niestety, uwzględnione w projekcie nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Już w 1993 r. Rzecznik występował o **zmianę charakteru i sposobu naliczania podatku od środków transportowych**, w szczególności zaś podstawy przyjętej dla różnicowania progów podatkowych poszczególnych rodzajów tych środków (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz.U. Nr 9, poz. 31).

W dniu 12 października 1994 r. Sejm RP podjął uchwałę wzywającą Rząd do przedstawienia projektu ustawy umożliwiającej włączenie tego podatku do podatku akcyzowego od paliw silnikowych. W ten

sposób wysokość podatku płaconego częściowo przy zakupie paliwa byłaby uzależniona od ilości zakupionego w danym roku paliwa. Realizowałoby to postulat, że ten kto bardziej eksploatuje posiadany środek transportowy i zużywa więcej paliwa, ten płaci wyższy podatek od środków transportowych. Jednakże prace legislacyjne nad wprowadzeniem tych zmian zatrzymały się, a to z powodu występujących – zdaniem Ministerstwa Finansów – trudności w znalezieniu rozwiązań, które utrzymywałyby dotychczasowy poziom obciążeń i preferencji podatkowych (sposobu rekompensaty skutków podwyżki cen dla rolników, rekompensat dla inwalidów zwolnionych od płacenia tego podatku, a także sposobu wyrównania rzeczywistego i indywidualnego dochodu gmin). Trudności te spowodowały, że Ministerstwo Finansów uznało za celowe pozostawienie podatku od środków transportowych w niezmienionej postaci. Niewątpliwie zmiana mająca na celu pobór podatku od środków transportowych przy zakupie paliwa – wywołuje pewne trudności, jednakże nie aż takie, aby wnioskować o pozostawienie dotychczasowych rozwiązań bez istotnych zmian. Podatek od środków transportowych (a więc od ich posiadania), który zastąpił podatek drogowy – jest podatkiem majątkowym, co powinno określać, iż jego wysokość powinna być uzależniona od wartości przedmiotu opodatkowania, a nie – jak dotychczas – od pojemności silnika. Obecnie taki podział, także od strony technicznej, jest nie do przyjęcia. Nie do przyjęcia w podatku majątkowym jest także nieuwzględnienie jednocześnie wieku pojazdu, który decyduje o wartości tego pojazdu. Ponieważ wystąpienia do Ministra Finansów nie odniosły skutku, Rzecznik przedstawił w dniu 6 grudnia 1994 r. problem podatku od środków transportowych Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (RPO/99415/94/VI).

Na niedostosowanie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. Nr 45, poz. 207 z późn. zm.) i obowiązujących regulacji do nowych warunków gospodarki rynkowej oraz poziomu dochodów ludności Rzecznik zwracał uwagę już na przełomie lat 1990/1991 (RPO/93655/91/VI), postulując konieczność dokonania niezbędnej nowelizacji tych przepisów. Minister Finansów podzielał poglądy Rzecznika, opracował w połowie 1991 r. projekt zmian do ustawy. Prace legislacyjne nad tym projektem nie zostały zakończone, chociaż Rzecznik sukcesywnie kierował przypomnienia i pytania do Ministra Finansów w tej sprawie, prosząc o przyspieszenie prac oraz poinformowanie o przyczynach zwłoki. Z informacji prasowych wynika, że w dniu 21 listopada 1994 r. pro-

jekt nowelizacji ustawy o podatku od spadków i darowizn przyjął Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Rzecznik w wystąpieniach swoich wskazywał na niedostosowanie wysokości obciążeń podatkiem od spadków i darowizn do sytuacji ekonomicznej i możliwości płatniczych ludności, co jest powodem licznych skarg, przede wszystkim z kręgów dziedziczących lub obdarowanych od najbliższej rodziny. Spadkobiercy domów jednorodzinnych pokoleniowych lub lokali mieszkalnych – obciążani są wielomilionowym podatkiem.

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445 z późn. zm.) pomimo licznych nowelizacji jest aktem prawnym przestarzałym, wymagającym pilnej nowelizacji tworzącej nowoczesną służbę celną, o ściśle sprecyzowanych uprawnieniach jak i nowoczesną, dokładną lecz jednocześnie w miarę odformalizowaną procedurę celną.

W obawie przed zbyt daleko idącymi „ustępstwami” obowiązująca ustawa – Prawo celne, mimo iż ustawodawca, regulując określoną sferę stosunków społecznych nie jest w stanie przewidzieć pewnych stanów faktycznych, mogących mieć miejsce w przyszłości, a więc nie jest w stanie przewidzieć i unormować wszystkich takich sytuacji, które będą w jakikolwiek sposób odbiegać od sytuacji typowych – nie określa alternatywnych rozwiązań, mogących mieć zastosowanie w różnych nietypowych stanach faktycznych. Ustawa wyklucza możliwości stosowania jakichkolwiek odstępstw od wymiaru cła, czy jego zmniejszenia w sprawach indywidualnych. Nie przewiduje żadnych odstępstw od wymiaru cła w drodze uznania właściwego organu celnego choćby centralnego szczebla, przewidując jedynie możliwości stosowania zwolnienia w ściśle określonych ustawą przypadkach (vide art. 12, 13, 14, 15, 16 Prawa celnego).

Z punktu widzenia zabezpieczenia ceł – jest to celowe, jednakże wywołuje niesłychane komplikacje w indywidualnych sprawach.

D. W dziedzinie stosunków mieszkaniowych

W ubiegłorocznym sprawozdaniu wiele miejsca poświęcono generalnym wadom systemu prawa mieszkaniowego, który jako obowiązujący praktycznie niezmiennie od lat – nie przystawał zupełnie do wymagań chwili obecnej (Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r. – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 21, str. 47).

Istotną wadą systemu prawa mieszkaniowego była jego publicyzacja – tj. z istoty swej partnerskie stosunki w zakresie najmu były regulowane aktami władzy administracyjnej, co kreowało i utrzymywało wykreowany dotąd antagonizm pomiędzy wynajmującym (często właścicielem) a najemcą lokalu mieszkalnego. Drugą podstawową – w świetle praktyki Rzecznika – wadą systemu prawa mieszkaniowego było utrzymywanie nierozwiązywalnego wręcz (przy zachowaniu dotychczasowych przepisów prawnych) problemu tzw. zadłużeń inwestycyjnych w dziedzinie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego.

Rok 1994 jest rokiem zasadniczych zmian ustawodawczych w dziedzinie prawa mieszkaniowego – szczególnie wyznaczonych zakresem obowiązywania do 12 listopada Prawa lokalowego.

Działający od dziesięcioleci system publiczno-prawnej gospodarki lokalami zastąpiono w istocie stosunkowo krótką ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Jest jeszcze zbyt wcześnie, by móc mówić wyczerpująco o mankamentach prawnych tej ustawy szczególnie ze stanowiska Rzecznika, który w zasadzie działa na wnioski zgłaszane przez obywateli.

Już w tej chwili można jednak przewidzieć skutki, jakie dla spójności systemu prawa powodować będzie **brak przepisów wykonawczych do nowo uchwalonych ustaw**. Dotyczy to właśnie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a także Prawa budowlanego, chociaż *vacatio legis* tych ustaw to okres stosunkowo długi by wypełnić go skutecznie projektami wspomnianych przepisów wykonawczych. Warto podkreślić także, iż przepisy wykonawcze również powinny być wydawane w takim czasie, by umożliwiły odpowiednie przygotowanie się do ich stosowania zainteresowanych służb prawnych. Błędy popełnione w tej dziedzinie kreują za zwyczaj zawsze błędną praktykę naruszającą prawa obywateli.

Doświadczenia Rzecznika wskazują, iż **system prawny w dziedzinie stosunków mieszkaniowych pozostawia jeszcze wiele do życzenia**. Warto wskazać nie tylko przepisy dotyczące najmu, czy spółdzielczego prawa do lokalu, ale także przepisy regulujące problematykę przekształceń własnościowych – w zakresie, w jakim dotyczą mieszkań należących do przedsiębiorstw, przepisy dotyczące gospodarki gruntami – w zakresie w jakim dotyczą problematyki dostarczania energii dla indywidualnych odbiorców, którymi często przecież są lokatorzy.

Oceniając problematykę prawnomieszkaniową z tego właśnie punktu widzenia stwierdzić należy, że obowiązujące przepisy nie są

niestety ze sobą spójne. I tak np. w dziedzinie energetyki obowiązują „przestarzałe” akty prawa nie pasujące w ogóle do obecnych wymagań (było to przedmiotem kilkakrotnych wystąpień generalnych Rzecznika szerzej omówionych w cz. IV pkt 5. A.e. sprawozdania).

Znany **problem antagonizmu pomiędzy właścicielem a najemcą nie tylko nie został rozwiązany ale powstają nowe jego źródła**, polegające choćby na sprzedaży (najczęściej w ramach działań prywatyzacyjnych) całych budynków mieszkalnych, wraz z lokatorami, podmiotom zupełnie nie zainteresowanym kontynuacją najmu.

Wreszcie brak spójności prawa powoduje, że prawodawca z jednej strony próbuje budować system pomocy finansowej dla obywateli w formie np. dodatków mieszkaniowych, z drugiej strony zaś z trudem wygospodarowane środki finansowe „pochłona” monopoliści (brak konkurencji np. w energetyce) w sposób praktycznie niekontrolowany. Ten brak spójności w systemie prawa – w ocenie Rzecznika – nie jest spowodowany jedynie samą transformacją ustrojowo-prawną. Często jest wynikiem po prostu zaniedbań legislacyjnych. Jaskrawym tego przykładem jest poruszany problem prawa o energetyce.

E. W dziedzinie konstytucyjnych praw i swobód obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje uwagi zgłoszone w zeszłorocznym sprawozdaniu (Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r., Biuletyn RPO – Materiały Nr 21, str. 58), dotyczące **opóźnień w kodyfikacji prawa i procedury karnej**. Na tle praktyki RPO szczególnie istotny wydaje się postulat oddania orzeczeń prokuratorskich pod kontrolę sądu (szczegółowe uwagi na ten temat zawarte są w części IV pkt 3.B.a. sprawozdania) oraz postulat takiego usytuowania Prokuratury i określania jej funkcji, aby działanie jej nie pozostawało pod wpływami władzy wykonawczej (albo całkowite wyodrębnienie ze struktury rządowej albo nadanie jej wyłącznie funkcji oskarżycielskich). Wystąpienie w tej sprawie do Marszałków Sejmu i Senatu (RPO/136869/93/II z listopada 1993 r.) znalazło się we właściwych komisjach sejmowych, jednak – jak do tej pory – bez widocznych rezultatów. Ponownie pojawia się tu argumentacja o rozważeniu potrzeby tych rozwiązań w nowych kodyfikacjach karnych, co jednak może nastąpić w dość odległym, a nieustalonym terminie, podczas gdy w wystąpieniach RPO podkreślano potrzebę możliwie szybkich zmian, ze względu na zagrożenia w społecznym poczuciu

sprawiedliwości i praworządności. W szczególny sposób odnieść to należy do procesowej kontroli poczynań Policji (pobicia, brutalność, bezprawność interwencji), w związku ze znacznym odsetkiem odmów wszczynania postępowań przygotowawczych oraz ich umorzeń.

Bez rezultatów (poza zapewnieniem o wzięciu pod uwagę w pracach nad kodyfikacją prawa karnego) pozostaje również sugestia Rzecznika zmiany art. 162 Kpk w taki sposób, aby materiały operacyjne oraz materiały objęte tajemnicą państwową były dostępne dla celów wymiaru sprawiedliwości, w szerszym niż dotychczas zakresie i pod mniej rygorystycznymi warunkami. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu (RPO/149223/94/II z 28 marca 1994 r.) RPO wskazywał na pierwszeństwo wymiaru sprawiedliwości przy stosowaniu zasady prawdy materialnej, przed enigmatycznym częstokroć „interesem państwa” i tzw. racją stanu.

Rok 1994 nie przyniósł również rozwiązania, które – w istniejących warunkach – mogłoby mieć największe znaczenie dla **wzmocnienia ochrony praw osób pozbawionych wolności**. Chodzi tu o podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności. Liczba osadzonych jest bliska ogólnej liczbie miejsc w zakładach karnych, w niektórych zaś jednostkach normy zagęszczenia są przekroczone. Powoduje to drastyczne pogorszenie i tak ciężkich na ogół warunków bytu, utrudnia oddziaływanie wychowawców na osadzonych oraz zwiększa niebezpieczeństwo, jakie ze strony agresywnych więźniów grozi innym osadzonym i personelowi.

Mając to na uwadze Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 24 stycznia 1994 r. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości wskazując w nim, na nadal obowiązujący wysoce represyjny Kodeks karny z 1969 r., który wymusza bardzo surową politykę karną. Rzecznik wnioskował, aby jak najszybciej doprowadzić do nowelizacji prawa karnego przez ograniczenie jego nadmiernej represyjności m.in. przez wyeliminowanie zasady podnoszenia dolnej granicy zagrożenia karą za czyny recydywistów, zniesienie obowiązku orzekania obligatoryjnej grzywny przy przestępstwach z chęci zysku (ci, których nie stać na grzywnę muszą odbywać zastępczą karę pozbawienia wolności), dopuszczenie szerszego stosowania warunkowego umorzenia postępowania itp.

Równocześnie Rzecznik sugerował, aby dla skorygowania wydanych już orzeczeń wprowadzić szczególny typ warunkowego zwolnienia polegający na odstąpieniu od wymogu odbycia określonej części kary, po której może nastąpić zwolnienie. Do złożenia wniosku w ta-

kim szczególnym trybie byłby uprawniony tylko naczelnik jednostki penitencjarnej i prokurator.

Konieczność dokonania postulowanych zmian motywował Rzecznik m.in. potrzebą zbliżenia naszego ustawodawstwa do prawa państw Unii Europejskiej, zapobieżeniem możliwym niepokojom w jednostkach penitencjarnych, wstrzymaniem pogarszania się sytuacji finansowej więziennictwa, a nade wszystko poprawą warunków bytu osadzonych, które teraz w wielu jednostkach są wręcz katastrofalne (brak kanalizacji, należytej ochrony przed zimmem, nadmierne stłoczenie itp.).

W dniu 13 kwietnia 1994 r. Rząd skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. W dniu 27 maja 1994 r. został Sejmowi przekazany przez Rząd projekt ustawy o zmianie Kodeksu karnego, ustawy karnej skarbowej, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym.

W projektach tych znalazła się większość wniosków Rzecznika, jednak z pominięciem kwestii szczególnego trybu warunkowego przedterminowego zwolnienia. Wskazane projekty znajdują się niestety w dalszym ciągu we wstępnej fazie prac legislacyjnych.

Nie zostały również zakończone prace nad **nowelizacją prawa dotyczącego nieletnich**.

Przez ponad 11 lat obowiązywania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1983 r. w sprawie organizacji i zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych (Dz.U. Nr 26, poz. 126) nie wydano zapowiedzianych w nim (§76 ust. 3) przepisów wykonawczych, określających stosowanie środków bezpieczeństwa w zakładach poprawczych. Nie wykonano też delegacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zasad pobytu nieletnich w schroniskach dla nieletnich (Dz.U. Nr 26, poz. 127 – §47 ust. 3). Wskazane zaniechanie spowodowało wiele ujemnych skutków. Z jednej strony dochodziło bowiem niekiedy do niezasadnego lub wręcz przestępczego używania siły wobec wychowanków, a z drugiej kadra była niejednokrotnie bierna wobec daleko nawet posuniętej agresji wychowanków (paraliżująco działała bowiem obawa przed zarzutem nadużycia siły i wiążącą się z tym odpowiedzialnością karną). Rzecznik wystąpił w dniu 11 marca 1994 r. (RPO/146495/94/VII) do Ministra Sprawiedliwości o wydanie stosownych przepisów wykonawczych. Wniosek ten uwzględniono,

w wyniku czego doszło do skierowania, w dniu 13 kwietnia 1994 r. rządowego projektu wspomnianej wcześniej noweli; m.in. do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Również podstawowe kwestie z zakresu **pomocy postpenitencjarnej** (organizację i realizowanie) regulują akty prawne nieadekwatne do istniejących warunków (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 maja 1974 r. i zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 1975 r.). Brak rozwiązań prawnych właściwych dla obecnej sytuacji poważnie utrudnia świadczenie pomocy penitencjarnej i stosowanie metod najbardziej efektywnych.

Rzecznik wystąpił w dniu 16 maja 1994 r. do Ministra Sprawiedliwości (RPO/156154/94/VII) o wydanie nowych przepisów dotyczących pomocy postpenitencjarnej, co spowodowało zapowiedź podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych. We wskazanym wystąpieniu Rzecznik postulował także opracowanie nowego modelu funkcjonowania kuratorów sądowych. Chodziło zwłaszcza o przejście z modelu społeczno-zawodowego na zawodowo-społeczny i wprowadzenie instytucji tzw. kuratora penitencjarnego, który już w zakładzie karnym mógłby nawiązać kontakty ze skazanym, którego warunkowe zwolnienie jest przewidywane. Ustosunkowując się pozytywnie do tego wniosku Minister zapowiedział odpowiednią korektę swego rozporządzenia z dnia 24 listopada 1986 r. w sprawie kuratorów sądowych (Dz.U. Nr 43, poz. 212 ze zm.).

W odniesieniu do żołnierzy wiele wskazanych w cz. IV sprawozdania (pkt 15) niedomagań w stosowaniu i przestrzeganiu prawa jest wynikiem posługiwania się obowiązującymi aktami prawnymi z poprzedniego systemu społeczno-politycznego (do 1989 r.), których nowelizacja polegała często na kosmetyce (np. wyrugowaniu PRL, a wprowadzeniu RP).

Regulamin Dyscyplinary, który winien być wydany do dnia 8 czerwca 1992 r., został wydany w dniu 21 października 1994 r., zaś opublikowany w Dzienniku Ustaw z 1994 r. Nr 122 (poz. 596) – czyli z opóźnieniem wynoszącym 2 lata i 4 miesiące. W związku z nowelizacją ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz niektórych innych ustaw (ustawą z dnia 25 października 1991 r. – Dz.U. Nr 113, poz. 491) utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1972 r. w sprawie wyznaczania żołnierzy zawodowych do wykonywania zadań poza wojskiem. W sprawie potrzeby wydania przepisów wykonawczych ustawy RPO występował do Departamentu Kadr MON (RPO/158122/94/I z dnia 30 sierpnia 1994 r.) i został poinform-

mowany o wniesieniu pod obrady Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów nowego projektu rozporządzenia.

W minionym roku sprawozdawczym Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie podniósł potrzebę nowelizacji ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 15 lutego 1962 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 49). W wystąpieniu skierowanym w dniu 6 kwietnia 1994 r. do Szefa Kancelarii Sejmu, przypominając swe wystąpienie do Marszałka Sejmu z dnia 24 lipca 1992 r., Rzecznik prosił o informację o stanie prac nad tą nowelizacją (RPO/149490/94/I). Rzecznik wymienił też korespondencję z przewodniczącym Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych zaznaczając, że w otrzymywanych listach ostro rysuje się problem braku regulacji sprawy przywrócenia obywatelstwa polskiego, co szczególnie dotkliwie dotyka Polaków, których przymusowo pozbawiono obywatelstwa na terenach byłego ZSRR. Z informacji otrzymanej od Marszałka Sejmu wynika, że Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych pracuje nad nowelizacją tej ustawy w oparciu o informacje właściwych ministrów i opracowania ekspertów uwzględniające regulacje sprawy obywatelstwa w Szwecji, Izraelu, USA, RFN, Słowacji, Czechach oraz w krajach b.ZSRR.

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

A. Naruszenie zaufania obywateli do państwa w regulacjach prawnych

W państwie prawnym działania władzy państwowej muszą być w określony sposób przewidywalne i obliczalne. W szczególnym stopniu dotyczy to obowiązującego i tworzonego (zmienianego) porządku prawnego. Akty prawne, w szczególności ustawy, powinny być tak klarownie formułowane, by umożliwiały obywatelowi samodzielne stworzenie sobie własnego obrazu jego sytuacji prawnej w państwie i społeczeństwie. Zobowiązanie ustawodawcy do przestrzegania reguły wystarczającej jasności i jednoznaczności norm prawnych, pozwalających obywatelowi na ocenę jego sytuacji prawnej, otwiera sądom prawa publicznego możliwość wykładni prawa sprzyjającą zgodności prawa z konstytucją. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał to wyraźnie już w zeszłorocznym sprawozdaniu, powołując się na bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tej materii (por. Sprawo-

zdanie RPO za okres od 13.02.1993 r. do 12.02.1994 r., Biuletyn RPO – Materiały Nr 21, str. 77 i nast.).

Zasada pewności prawnej składa się z różnorodnych reguł. Z punktu widzenia obywatela oznacza ona prawną ochronę zaufania. W praktyce legislacyjnej dyscyplinuje ona ustawodawcę poprzez zakaz wydawania aktów prawnych działających z mocą wsteczną, tworzenia norm sprzecznych z normami hierarchicznie wyższymi bądź nie mającymi w nich podstawy prawnej oraz nakaz stosowania proporcjonalnych (jak najmniej dolegliwych dla obywatela) środków dla realizacji założonych celów (w tym z kolei mieści się m.in. zasada ochrony praw legalnie nabytych, dotrzymywanie obietnic prawnych, stosowanie przepisów przejściowych i *vacatio legis*, kompensowanie nałożonych obciążeń).

W świetle Raportu o stanie prawa do typowych zjawisk dysfunkcyjnych w prawotwórstwie należy: retroaktywność przepisów, brak *vacatio legis*, subdelegacja, brak publikacji przepisów powszechnie obowiązujących, nienormatywny charakter przepisów, ustalanie wykładni norm powszechnie obowiązujących w tzw. prawie powielaczowym, koniunkturalizm – nadmierna zmienność przepisów, zwłaszcza w prawie podatkowym, zbyt częste zmiany preferencji ustanawianych w przepisach, ogólnikowość ważnych norm ustawowych, obowiązywanie norm sprzecznych z ustawowymi, brak klauzul derogacyjnych, fasadowość przepisów (stanowienie norm, o których wiadomo, że nie będą realizowane), nadmiar prawa, istnienie źródeł prawa nie przewidzianych w konstytucji (np. akty rządu nie oparte na podstawie ustawowej) lub przez nią wykluczonych (np. zarządzenia naczelnych organów administracji wydawane bez podstawy ustawowej).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich również praktyka miniego roku dała liczne przykłady niestosowania się przez prawodawcę do zakazów i nakazów w zakresie tworzenia i zmian prawa, które sam na siebie nałożył poprzez kanon demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zawarty w art. 1 Konstytucji.

Do podstawowych zasad „abecadła” techniki legislacyjnej należy prawidłowa promulgacja aktów prawnych. W demokratycznym państwie prawnym przyjęcie zasady *ignorantia iuris nocet* musi iść w parze z rzeczywistym stworzeniem obywatelom możliwości zapoznania się z regulacją prawną przed jej wejściem w życie. Rzecznik zwracał na to uwagę w wystąpieniu do Ministra – Szefa URM (RPO/166312/94/X z 19 października 1994 r.) wskazując na opó-

źnienia w rozpowszechnianiu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego. Do kompetencji rządu należy nie tylko egzekwowanie przestrzegania prawa, ale też tworzenie warunków do zapoznania się z obowiązującym prawem. Praktyka rozpowszechniania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego po dniu ich formalnego ogłoszenia, w wielu przypadkach tożsamym z dniem wejścia w życie, nie może być zaakceptowana w praworządnym państwie. RPO uważa, że obywatele powinni móc zapoznać się z nowymi dziennikami promulgacyjnymi już w dniu stanowiącym datę ich wydania.

Minister – Szef URM w piśmie z 8 grudnia 1994 r. potwierdził przypadki opóźnień w druku i kolportażu całego nakładu poszczególnych numerów Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego i poinformował o wydaniu polecenia podległym mu służbom podjęcia działań, które umożliwią sprawny druk dzienników promulgacyjnych. Minister poinformował też o podjęciu przez Urząd Rady Ministrów prac nad nową ustawą o wydawaniu dzienników promulgacyjnych (co postulował Rzecznik, wskazując, że powinna ona uregulować także problematykę publikowania aktów resortowych).

O potrzebie szybkiego wydania nowej ustawy najdobitniej świadczyć może przykład z ostatnich tygodni: ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i bezrobociu weszła w życie w dniu 1 stycznia 1995 r., a ogłoszona została w Dzienniku Ustaw Nr 1 z dnia 6 stycznia 1995 r.

Z praktyki RPO wynika, że w stosunku do lat ubiegłych uległ pewnej poprawie sposób stanowienia norm prawa daninowego (podatki, opłaty, cła): zarówno w nowo stanowionych ustawach jak i w rozporządzeniach wykonawczych wydawanych z mocy ustawy **coraz rzadziej nieprzestrzegana jest zasada nietworzenia norm działających wstecz**, a także zaczęła być przestrzegana reguła niezmienności norm podatkowych w ciągu roku (zgodnie z orzeczeniem TK – sygn. 13/93).

Nadal jednak **nie zawsze przestrzegana jest (w przypadkach zmiany prawa daninowego) zasada uwzględniania w przepisach przejściowych interesów obywateli znajdujących się w toku**, co powoduje naruszenie pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. Ta wadliwość techniki legislacyjnej daje się szczególnie zauważyć przy wydawaniu przepisów celnych. W dalszym ciągu wprowadzane są zmiany w przepisach celnych bez tzw. *vacatio legis*, także w dalszym ciągu przepisy celne są uzupełniane przez Główny Urząd Ceł „prawem powielaczowym”, stanowiącym o obowiązkach stron w postępowaniu celnym różnego rodzaju okólnikami i instrukcjami,

kierowanymi wyłącznie do funkcjonariuszy i im wyłącznie znanymi. Sprawy te były przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą: z dnia 4 listopada 1994 r. – RPO/133451/93/VI, w którym przytoczono łącznie aż 15 przykładów okólników i instrukcji „doprecyzowujących” obowiązujące przepisy prawne „prawem powielaczowym” oraz z dnia 11 stycznia 1995 r. – RPO/143105/94/VI w sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1993 r., które z dniem 1 stycznia 1994 r. wprowadziło istotne zmiany w stawkach celnych. Rzecznik uprzedził, iż niestosowanie przy zmianach celnych reguł obowiązujących w państwie prawnym, określonych w licznych już orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego – będzie powodować bezwzględne zaskarżanie przez Rzecznika takich przepisów do TK, jako naruszających konstytucyjne zasady państwa prawnego. Analogiczne wady legislacyjne Rzecznik wytknął Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (wystąpienie z dnia 13 stycznia 1995 r. – RPO/172343/94/I) w odniesieniu do rozporządzeń Rady Ministrów z 28 sierpnia 1992 r. i z 21 grudnia 1993 r., określających zakaz eksportu pewnej grupy towarów rolnych.

W ostatnich tygodniach okresu sprawozdawczego poważne zaniepokojenie Rzecznika wywołało narastające **zdezorientowanie obywateli, spowodowane toczącym się sporem o wysokość opodatkowania podatkiem dochodowym** od osób fizycznych w 1995 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat postuluje, aby ustawy podatkowe były stabilne, a nie – jak obecnie – zmieniane z roku na rok w zależności od aktualnych potrzeb budżetu.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu RP (RPO/175744/95/VI z 7 stycznia 1995 r.) Rzecznik podniósł, iż niezależnie od różnych racji politycznych, społeczno-ekonomicznych, czy formalno-prawnych, jakie mają uzasadniać: stanowisko Sejmu utrzymującego ubiegłoroczną skalę podatkową, Rządu posługującego się „obwieszczeniem” dla podania do wiadomości i wykonania poboru zaliczek według tej skali podatkowej i aktualne działania opozycji parlamentarnej – obecna sytuacja pogłębia załamywanie się społecznego zaufania obywateli do państwa, a także do systemu demokratycznego.

Pewność i przewidywalność prawa łączy się z systemem wartości, jakie prawo to ma realizować, wśród których poczesne miejsce zajmuje **zasada sprawiedliwości społecznej i ochrony praw słusznie nabytych**.

Przykładem naruszenia tych wartości w sferze stosunków mieszkaniowych może być regulacja uprawnień obywatela w postępowaniu

egzekucyjnym w związku z wejściem w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Stosownie do art. 65 tej ustawy wydane i nie wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy prawomocne orzeczenia sądowe w sprawach opróżniania lokali podlegających w przeszłości przepisom ustawy – Prawo lokalowe, są obecnie wykonywane przez organy gminy w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wskazać jednak trzeba, że omawiany przepis art. 65 ustawy rozstrzyga jedynie o trybie wykonywania wydanych w przeszłości orzeczeń sądowych i o właściwości organów egzekucyjnych w tym zakresie, nie rozstrzyga zaś w ogóle kwestii, nabytych pod rządami starego prawa, uprawnień dłużników do otrzymania pomieszczeń zastępczych w wykonaniu orzeczeń sądowych. Uprawnienia takie nie wynikają również z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991r. Nr 36, poz. 161 ze zm.), a więc z aktu prawnego, do stosowania którego odsyła art. 65 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Natomiast zarówno ustawa Prawo lokalowe, jak też wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych (Dz.U. Nr 27, poz. 187 ze zm.), a więc akty prawne, które stanowiły materialną podstawę uprawnienia osoby zobowiązanej do opróżnienia lokalu do otrzymania pomieszczenia zastępczego, już nie obowiązują. Obowiązujące aktualnie prawo nie posługuje się również pojęciem „pomieszczenie zastępcze”, wprowadziło bowiem do obrotu prawnego kategorię „lokali socjalnych”. Jednakże żaden przepis ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie daje omawianej grupie obywateli uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, osobom eksmitowanym na podstawie tytułów wykonawczych pochodzących sprzed 12 listopada 1994 r. nie przysługuje w świetle art. 65 ustawy o najmie lokali mieszkalnych prawo do lokalu socjalnego. Osoby te zostały więc pozbawione praw nabytych pod rządami poprzedniego stanu prawnego. Stanowisko Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, do którego zwrócił się Rzecznik w tej sprawie w dniu 8 grudnia 1994 r. (RPO/162745/94/V) jest niezrozumiałe dla Rzecznika z racji zawartych w nim sprzeczności i z uwagi na okoliczność, że zaprezentowany w nim pogląd nie ma odniesienia do żadnego z przepisów prawa – sprawa wymaga dalszego prowadzenia.

Innym przykładem naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa w sferze stosunków mieszkaniowych jest

regulacja podatkowa dotycząca strat ponoszonych przez właścicieli budynków zajmowanych przez tzw. kwaterunek.

Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 25 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.), stanowi, że stratę ze źródła przychodów poniesioną w roku podatkowym pokrywa się w równych częściach z dochodu uzyskanego z tego źródła w najbliższych, kolejno po sobie następujących trzech latach podatkowych. Jest jednak okolicznością notoryjną, iż obowiązujące w zakresie najmu lokali mieszkalnych przepisy prawa nie pozwalają na uzyskanie przez właścicieli budynków dochodu z tytułu najmu tych lokali. Dzieje się tak, gdyż generalnie właściciele są uprawnieni jedynie do pobierania czynszu z tytułu najmu lokali mieszkalnych w wysokości ustalonej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe (Dz.U. Nr 40, poz. 230 ze zm.). Uzyskane w ten sposób wpływy z czynszów nie pokrywają kosztów eksploatacji i remontów budynków. W istocie więc sam prawodawca wyłączył możliwość uzyskania przez właścicieli budynków mieszkalnych dochodu z tytułu najmu lokali w tych budynkach.

W tej sytuacji **tworzenie przez ustawę w stosunku do grupy podatników iluzji**, iż poniesione straty będą oni mogli pokryć z dochodu uzyskanego z tego samego źródła (generującego jedynie straty) w najbliższych, kolejno po sobie następujących latach podatkowych, jest – z punktu widzenia Rzecznika – swoistą **hipokryzją prawa**. Podkreślić należy, że straty ponoszone w omawianym zakresie przez podatników nie są wynikiem ich nieudolności gospodarczej, lecz są efektem normotwórczej działalności organów państwa, realizującej kosztem wybranej grupy obywateli określoną politykę społeczną.

Warto podkreślić, że wejście ostatnio w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie zmienia radykalnie pozycji prawnej osób, których naruszenie praw obywatelskich stwierdził Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Finansów z 13 sierpnia 1994 r. (RPO/143473/94/V – dotychczas brak jest stanowiska adresata wystąpienia).

Sytuacje widocznego naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa mają miejsce w przypadkach **niedotrzymywania obietnic złożonych przez organy państwa**, szczególnie gdy obietnice te przybierają postać uprawnień określonych w przepisach prawa.

W wystąpieniach kierowanych od lat do Prezydium Sejmu, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych Ministrów resortowych Rzecznik

wskazywał na wagę i zakres problematyki wysuwanych przez obywateli roszczeń o zwrot nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie ustaw nacjonalizacyjnych względnie o wypłaty odszkodowania za te nieruchomości, formułując równocześnie szereg postulatów zmierzających do rozwiązania nabrzmiałych spraw. Problematyka ta była również szeroko sygnalizowana w każdym z rocznych sprawozdań, składanych przez Rzecznika w Sejmie. We wszystkich swoich wystąpieniach Rzecznik wskazywał na pilną potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej, a następnie uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej, która by w sposób ostateczny, uwzględniając sytuację finansową Państwa, stworzyła możliwość dania pewnej rekompensaty byłym właścicielom względnie ich spadkobiercom za utracone mienie. Mimo upływu kilkudziesięciu lat przewidziane nawet w ustawach nacjonalizacyjnych prawo byłych właścicieli do otrzymania stosownego odszkodowania nie znalazło dotąd konkretnego rozwiązania.

Zaistniała sytuacja wywoływała i wywołuje nadal duże rozgoryczenie, osób uprawnionych, o czym świadczy ogromna ilość listów, które od powstania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich były i są nadal kierowane przez zainteresowanych, jak również przez stowarzyszenia zrzeszające byłych właścicieli.

W jednym z ostatnich wystąpień w tej sprawie (do Prezesa Rady Ministrów – RPO/19/88/IV z 11 stycznia 1995 r.) Rzecznik podkreślał, iż w rezultacie wytworzyła się „sytuacja faktyczna, w której z jednej strony mamy kierowane od lat do zainteresowanych wypowiedzi i informacje o rozwiązaniu spraw rewindykacyjnych w przyszłej ustawie reprivatyzacyjnej, z drugiej zaś strony brak ostatecznie rozwiązania sprawy na drodze legislacyjnej.

Stan taki nie może być uznany za normalny, narusza on zasady praworządności, nie sprzyja pogłębieniu zaufania obywateli do organów państwa. Stąd też zachodzi pilna potrzeba podjęcia prac nad nowym projektem ustawy reprivatyzacyjnej”.

Drastycznym przykładem naruszenia zasady zaufania przez **niedotrzymanie obietnicy złożonej w ustawie stało się „zamrożenie” progów podatkowych** podatku dochodowego od osób fizycznych. Niedokonanie na 1993 r., wbrew założeniom ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmian przedziałów podatkowych przy niewygaszeniu inflacji, co spowodowało istotne realne podwyższenie tegoż podatku o ponad 30 % – naruszyło w sposób szczególnie istotny zasadę zaufania obywateli do państwa. Z tych motywów, w związku z licznymi skargami, w dniu 19 sierpnia 1993 r. Rzecznik skiero-

wał do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o orzeczenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 127) w części dotyczącej odstąpienia od podwyższenia obowiązujących w roku 1993 przedziałów dochodu podlegającego opodatkowaniu i kwoty, o którą zmniejsza się podatek lub zaliczkę i utrzymania z mocą wsteczną – dla celów opodatkowania dochodów uzyskanych w tymże roku – progów podatkowych opracowanych wg dochodów ludności przewidywanych na rok 1992 (RPO/121276/93/VI). Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika w dniu 29 marca 1994 r. W wydanym orzeczeniu (sygn. K 13/93) uznał zaskarżony przepis art. 1 pkt 18 lit. a) i b) w związku z art. 17 pkt 2 wskazanej ustawy z dnia 6 marca 1993 r. – w zakresie dotyczącym zawieszenia w 1993 r. zasady waloryzowania podstawy obliczenia podatku – za niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Pomimo pozytywnej opinii Komisji Sejmowej – Sejm RP uznał zaskarżony przepis za zgodny z Konstytucją i oddalił orzeczenie Trybunału. Sejm władny jest tak uczynić, jednakże oddalenie orzeczenia Trybunału ze względu na brak środków w budżecie państwa może rodzić daleko idące skutki. Stan budżetu, z którym zawsze należy się liczyć, nie jest wszakże kategorią konstytucyjną. Oddalenie przez Sejm RP orzeczenia TK spowodowało, że aktualnie płacony podatek dochodowy od osób fizycznych jest nadal zawyżony o stopień nieuwzględnionej inflacji w 1992 r. Daje to podstawę do stawiania zarzutu fiskalizmu podatkowego.

Regulacją, która niewątpliwie zaważyła na zaufaniu obywateli do państwa, była zmiana w prawie podatkowym, dotycząca dotychczasowego zwolnienia od podatku dochodowego części dochodów z tytułu udziału w spółce będącej osobą prawną, wydatkowanych na nabycie udziałów lub akcji od Skarbu Państwa albo zakupu obligacji emitowanych przez uprawnione podmioty.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich **zmiana wcześniej ogłoszonych zasad podatkowych, będących swoistego rodzaju „przyrzeczeniem”, nie powinna w ogóle mieć miejsca.** Oczywiście, ustawodawca może zmienić zasady zwolnień podatkowych jeśli zachodzą ku temu uzasadnione powody. Musi jednakże uczynić to zgodnie z zasadami odpowiadającymi państwu prawnemu, podczas gdy ustawa z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania... (Dz.U. Nr 28, poz. 127) zmieniając dotychczasowe zasady zastosowała technikę retroaktywnego działania prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 4 stycznia 1994 r. złożył wniosek do TK (RPO/129532/94/VI) o uznanie, że tryb wprowadzenia zmian, przez zastosowanie przez ustawodawcę techniki retroaktywnego działania prawa, co spowodowało rażące naruszenie praw nabytych na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych dotyczących zwolnień od podatku dochodowego części dochodów z tytułu udziału w spółce będącej osobą prawną, wydatkowanych na nabycie udziałów lub akcji od Skarbu Państwa albo zakup obligacji emitowanych przez uprawnione podmioty – naruszyło zasadę państwa prawnego, która obejmuje zasadę zarówno niedziałania prawa wstecz, jak i zasadę zaufania obywatela do państwa. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. K 1/94) uznał niezgodność zaskarżonych przepisów, w zakresie w jakim odnoszą się do okresu poprzedzającego dzień ogłoszenia ustawy, z treścią art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Innym przykładem niedotrzymania przez państwo obietnicy ustawowej jest sposób realizacji zapisu art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który gwarantuje sędziom wynagrodzenie stanowiące wielokrotność aktualnego przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. W istocie określona w tym artykule kwartalna waloryzacja wynagrodzeń jest od 1991 r. zawieszana kolejnymi ustawami o budżecie państwa. Rzecznik występował w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości (RPO/145858/94/III z 7 lipca 1994 r.), ale dalsze działania stały się bezcelowe ze względu na negatywne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie z 8 listopada 1994 r. – P. 1/94) w tej kwestii, zajęte w odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Tę „czarną listę” sytuacji, w których państwo – w mniejszym lub większym stopniu – zachowało się „nielojalnie” wobec obywateli: naruszyło „reguły gry” przed jej zakończeniem, zabrało mienie nie dotrzymując obietnicy rekompensaty, umówiło się z obywatelami, że po spełnieniu przez nich określonych warunków wykona odpowiednie zobowiązanie i nie wywiązało się z tej umowy – listę tych przypadków można kontynuować. Należą do niej przecież także przypadki utraty nieruchomości bez odszkodowania (rewindykacje historyczne – por. omówienie w części III pkt 1.A. sprawozdania), regres świadczeń emerytalno-rentowych (cz. III pkt 1.B.), nierozwiązana sprawa przedpłat samochodowych (cz. IV pkt 14.B.) czy sprawa niewznowienia obsługi przedwojennych papierów wartościowych (cz. IV pkt 12.C.c.).

Nie jest rolą Rzecznika Praw Obywatelskich tworzenie prawa ani kształtowanie polityki gospodarczej państwa. Ma on jednak prawo i obowiązek przypominać o podjętych w przeszłości niewykonanych przez państwo zobowiązaniach wobec obywateli. Lista ta, w ocenie RPO (uwidocznionej w rocznych sprawozdaniach), skraca się w zbyt niewielkim stopniu, co roku zaś powtarzany wykaz – czeka kolejny rok na zapowiadane regulacje.

Jaskrawymi przykładami naruszenia podstawowych standardów państwa prawa są **przypadki wydania aktu normatywnego bez podstawy prawnej lub z naruszeniem granic upoważnienia do wydania aktu prawnego.**

W dziedzinie stosunków mieszkaniowych przykładem może tu być nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków utrzymania czystości na drogach i placach publicznych, położonych wzdłuż ich nieruchomości. Obowiązki te – nie przewidziane w ustawie z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska zostały nałożone w drodze aktu rangi podustawowej, nie mającego w tym zakresie umocowania w ustawie (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). Rozporządzenie (z racji daty jego wydania) jest niezaskarżalne przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Rzecznik wyczerpał już w tej sprawie (prowadzonej od października 1992 r.) wszystkie ustawowe środki prawne – co podkreślił w wystąpieniu do Marszałka Sejmu (RPO/104296/94/V z 17 października 1994 r.), prosząc o zainteresowanie problemem posłów właściwej komisji i sugerując wystąpienie w tej sprawie z interpelacją poselską.

W regulacjach dotyczących stosunków pracy Rzecznik od 1988 r. stara się doprowadzić do usunięcia sprzecznego z zasadami ustawowymi prawa pracy oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, unormowania w zakresie wynagrodzenia lekarzy za dyżury zakładowe. Mimo dokonanych w międzyczasie zmian przepisów regulujących w pewnym zakresie to zagadnienie, nadal czas dyżurów zakładowych lekarzy, nie wlicza się do czasu pracy i nadal otrzymują oni zaniżone wynagrodzenie za pracę, za czas dyżuru, w porównaniu z innymi pracownikami służby zdrowia, którzy za pracę ponad obowiązujący ich wymiar czasu, otrzymują wynagrodzenie tak, jak za pracę w godzinach nadliczbowych z pewnymi niewielkimi modyfikacjami. Zarówno wejście w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, jak też rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecz-

nej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz kolejne nowelizacje rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.) – nie zmieniły przepisu rozporządzenia stwierdzającego, że czas pełnienia dyżurów zakładowych, nie wlicza się do czasu pracy. W konsekwencji, nadal brak formalnych podstaw do traktowania czasu pracy w okresie dyżuru zakładowego lekarzy, jako pracy porównywalnej do pracy w godzinach nadliczbowych, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

W innym przypadku ze sfery stosunków pracy i ubezpieczeń społecznych wzajemny stosunek regulacji zawartych w obowiązujących aktach prawnych okazał się na tyle złożony, iż nie udało się uzyskać wspólnego stanowiska między RPO, a organem do którego się zwracał. Sprawa dotyczyła ubruttowienia rent i emerytur o wskaźniku podstawy około 250%. Rzecznik zakwestionował w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/98302/93/III z 22 listopada 1993 r.) przepis §3 ust. 6 zarządzenia Ministra Pracy z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie sposobu przeliczania emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego (Mon. Pol. Nr 46, poz. 326). Zdaniem Rzecznika, przy ubruttowieniu emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od 1 stycznia 1992 r. nie należało ponownie ograniczać do 250% podstaw wymiaru zrewaloryzowanych wcześniej świadczeń emerytalno-rentowych, których podstawy wymiaru zostały już raz ograniczone do tej wysokości przy rewaloryzacji (bądź ustalone nieco poniżej tego pułapu). W takich bowiem przypadkach zdarzało się obniżenie dotychczasowych wskaźników wysokości świadczeń, wbrew przepisom podatkowym. Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie podzielił stanowiska Rzecznika stając na stanowisku, że przeliczanie (ubruttowienie) emerytur i rent w związku z wprowadzeniem podatku od osób fizycznych musiało być podporządkowane zasadom określonym w przepisach emerytalnych (w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent), które bezwzględnie ograniczają wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty.

Naruszenie zasad konstytucyjnych przez normy ustawowe było przyczyną kilkakrotnego zaskarżenia przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego regulacji podatkowych.

Znowelizowanym art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993r. Nr 134, poz. 646) wprowa-

dzony został z dniem 1 stycznia 1994 r. zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób fizycznych. Ryczałt ten, charakteryzujący się znacznymi odrębnościami w porównaniu do ogólnych reguł stosowanych do podatków zryczałtowanych, oparty został na:

- przymusie przejścia opłacania podatku w formie ryczałtu przez podatników prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolne zawody (z wyłączeniem niektórych ich rodzajów), którzy rozpoczęli tę działalność w roku podatkowym lub których obroty w roku poprzednim nie przekraczały 1.200 mln zł,
- opodatkowaniu osiągniętych przychodów, bez pomniejszenia przychodów o poniesione koszty ich uzyskania,
- pozbawienia możliwości łącznego opodatkowania dochodów „ryczałtowca” wraz z małżonkiem lub samotnie wychowywanymi dziećmi oraz odliczenia strat poniesionych w prowadzonej działalności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzony system opodatkowania, przez pozbawienie możliwości wyboru opodatkowania przez podatnika – naruszył zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę równości wobec prawa, zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, a także zasadę swobody działalności gospodarczej, albowiem doszło do przymuszenia podatników do opłacania ryczałtu bez prawa do możliwości rozliczania podatku na zasadach ogólnych, a więc pozbawienie prawa wyboru formy opodatkowania i pogorszenie prawnopodatkowej sytuacji w porównaniu do stanu poprzedniego. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie naruszenia, poprzez wprowadzenie omawianej regulacji, norm konstytucyjnych z dnia 29 czerwca 1994r. – RPO/142573/94/VI – jeszcze nie rozpoznany).

Z uwagi na to, że wprowadzona regulacja tak daleko odbiegała od ogólnych reguł zryczałtowanego podatku, Rzecznik wprowadzony ryczałt uznał także za wprowadzony z przekroczeniem przez Ministra Finansów granic upoważnienia ustawowego, przez wydanie przepisów wykonawczych dotyczących omawianego ryczałtu. Przepisy te początkowo wydane zostały na podstawie ustawy o zobowiązaniach podatkowych, nie upoważniającej Ministra Finansów do wprowadzania odrębnych podatków. Ponadto przepisy wykonawcze wydane zostały z datą wyprzedzającą wejście w życie znowelizowanej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wprawdzie Minister Finansów zakwestionował zasadność zarzutów Rzecznika co do naruszenia wprowadzonym ryczałtem niektórych

norm konstytucyjnych, lecz jednocześnie w projekcie ustawy wprowadzającej od 1995 r. zmiany niektórych regulacji podatkowych, zaproponował – przed rozprawą w TK – zmodyfikowanie ryczałtu m.in. w kierunku odstąpienia od przymusowego jego opłacania i wprowadzenia zasady wolnego wyboru przez podatników formy opodatkowania (ryczałtem lub na zasadzie ogólnej). Tak więc, jeżeli ustawa o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania wejdzie w życie od 1 stycznia 1995 r., postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Rzecznika w omawianej sprawie może zostać umorzony z powodu uchylenia zaskarżonego prawa.

Problem nierówności w opodatkowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Trybunału (RPO/121473/93/VI z dnia 16 lipca 1993 r.), wnioskując o stwierdzenie naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz opieki i ochrony małżeństwa, macierzyństwa i rodziny. Trybunał rozpoznał wniosek Rzecznika w dniu 11 kwietnia 1994 r. i w wydanym orzeczeniu (sygn. K 10/93) uznał art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych – uzależniający możliwość opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci od wysokości dochodu na jedną osobę w rodzinie – w zakresie mocy obowiązującej, utrzymanej po jego uchyleniu, w odniesieniu do obowiązku podatkowego za rok 1993 – za niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. W dniu 15 września 1994 r. Sejm uznał orzeczenie Trybunału za zasadne, nie uchylił jednak art. 6 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W tej sytuacji utratę mocy obowiązującej przepisu ogłosił w listopadzie Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

B. Wady prawa powodujące trudności w jego interpretacji i stosowaniu (niejasność, luki, sprzeczności)

Każda ustawa (akt prawny) powinna być jasna – bez względu na to jaką materię normuje. Zawarta w niej regulacja powinna być precyzyjna i zrozumiała, nie powinna zawierać niezgodności, ani wprowadzać zainteresowanych w błąd.

Ustalanie znaczenia budzących wątpliwości tekstów prawnych w stopniu dostatecznie sprecyzowanym do potrzeb rozstrzygnięcia następuje w procesie wykładni prawa. Organem uprawnionym do

dokonywania wykładni aktów prawnych najwyższej rangi jest Trybunał Konstytucyjny. Jednakże i sama ustawa o TK, określająca zakres kontroli sprawowanej przez Trybunał i moc dokonywanej przez niego wykładni pozostawia, w ocenie RPO, wątpliwości w tym zakresie.

Zmierzając do ustalenia reguł zapewniających jednolitość systemu prawa oraz jednolitość reguł praktycznego stosowania prawa, Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma wnioskami o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.).

Wniosek z dnia 30 maja 1994 r. (RPO/147046/94/I) dotyczył dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej (wykładnia art. 4 ust. 1 ustawy o TK). Uchwałą z dnia 30 listopada 1994 r. (sygn. W 10/94). Trybunał ustalił:

- „1. ustawa wyrażająca upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej, określona w art. 33 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) jest aktem ustawodawczym w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, podlegającym kontroli zgodności z Konstytucją,
2. Trybunał Konstytucyjny, badając na podstawie art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawę o której mowa w pkt 1, jest właściwy do orzeczenia o niezgodności z Konstytucją ustawy wyrażającej upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej także wtedy, gdy ustawa ta wyraża upoważnienie do ratyfikacji umowy międzynarodowej zawierającej normy samowymagalne niezgodne z Konstytucją.
3. Trybunał Konstytucyjny nie może orzec o niezgodności z Konstytucją ustawy, o której mowa w pkt 1, tylko z tego powodu, że wyraża ona upoważnienie do ratyfikowania umowy międzynarodowej zawierającej postanowienia sprzeczne z wcześniejszymi zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej, bądź zobowiązującej państwo polskie do dokonania w ustawodawstwie zmian, które mogą być sprzeczne z obecnie obowiązującą Konstytucją lub mogą naruszyć spójność systemu prawa bądź poszczególnych jego części”.

Wniosek Rzecznika z 27 maja 1994 r. (RPO/156912/94/I) dotyczył mocy wiążącej wykładni Trybunału (art. 13 ust. 1 ustawy o TK). Rzecznik wnosił o przyjęcie, że uchwała Trybunału przyjęta na podstawie tego przepisu:

1. określa znaczenie nadane interpretowanej ustawie (przepisowi ustawowemu) przez prawodawcę przed i po podjęciu uchwały Trybunału Konstytucyjnego,
2. ustala powszechnie obowiązującą wykładnię w tym znaczeniu, że zobowiązuje wszystkie organy stosujące prawo i podmioty powołane do interpretacji przepisów na użytek innych podmiotów, do zgodnego z tą wykładnią stosowania przepisów prawa i uwzględniania jej przy rozpatrywaniu wszystkich spraw będących w toku, w tym także wszczętych przed jej uchwaleniem, lecz nie zakończonych prawomocnymi rozstrzygnięciami do chwili ogłoszenia uchwały,
3. może stanowić podstawę dla wznowienia postępowania, jednakże w oparciu o przepisy Kpk, Kpc, Kpa lub inne obowiązujące normy postępowania przewidujące wznowienie i na zasadach przez te normy przewidzianych,
4. wiąże organy stosujące prawo także w sprawach zakończonych (stosunkach prawnych wyczerpanych), gdy dochodzi do wznowienia postępowania na podstawie stosownych przepisów (Kpk, Kpc, Kpa lub innych) oraz w sprawach rozpoznawanych na skutek rewizji nadzwyczajnej, jeżeli rewizja nadzwyczajna nie została orzeczona przed ogłoszeniem uchwały Trybunału Konstytucyjnego,
5. wiąże powszechnie od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, przez cały czas w sprawach rozpoznawanych na tle zinterpretowanego przepisu.

Ponadto Rzecznik wniósł o ustalenie:

6. czy zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianej w art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest objęta kompetencja ustalania powszechnie obowiązującej wykładni rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów z mocą ustawy na podstawie art. 23 w związku z art. 52 ust. 2 pkt 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym?
7. czy Trybunał Konstytucyjny może na podstawie art. 13 ustawy dokonać powszechnie obowiązującej wykładni przepisu, którego znaczenie zostało wcześniej ustalone przez Sąd Najwyższy w try-

bie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153 z późn. zm.) lub gdy Sąd Najwyższy odmówił podjęcia takiej uchwały?

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpatrzenie przez TK.

Wzgląd na przestrzeganie zasady niesprzeczności i jednolitości systemu prawa skłonił Rzecznika do zbadania (na prośbę grupy posłów i senatorów), czy ewentualne wyrażenie przez Sejm zgody na ratyfikację konkordatu nie doprowadzi do naruszenia zakresu praw i wolności obywatelskich, gwarantowanych przez Konstytucję RP, a także zawartych w normach prawa międzynarodowego. Po otrzymaniu wyjaśnień od Ministra Spraw Zagranicznych w kwestii obowiązywania konkordatu z 1925 r. oraz możliwości zmian wypowiedzenia lub wygaśnięcia Konkordatu z 1993 r. – Rzecznik przekazał na ręce Marszałków Sejmu i Senatu obszerną opinię w sprawie konkordatu (w dniu 26 kwietnia 1994 r.). Opinia ta została przesłana do wiadomości Prezesa Rady Ministrów, Sekretariatu Episkopatu Polski oraz Polskiej Rady Ekumenicznej. Podsumowując wywody opinii Rzecznik stwierdził:

- Konkordat zawiera w art. 1 odmienną niż art. 82 obowiązujących przepisów konstytucyjnych normę określającą stosunek państwa do kościoła, której przyjęcie przed zmianą Konstytucji doprowadziłoby do wystąpienia w systemie wewnętrznego porządku prawnego RP dwóch odmiennych norm dotyczących tej samej materii,
- Konkordat nie narusza praw obywateli w sprawach wolności wyznań,
- Konkordat nie prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji obywateli ze względu na religię, natomiast stwarza różnice w uprawnieniach kościoła katolickiego i pozostałych kościołów i związków wyznaniowych,
- Konkordat wymaga autorytatywnego wyjaśnienia wątpliwości dotyczących skutków małżeństwa kanonicznego w sferze wewnętrznego prawa RP,
- Konkordat zawiera niejasność, czy cmentarze zakładane przez kościół katolicki będą też dostępne dla innowierców i ateistów,
- Konkordat nie jest – w sensie formalno prawnym – umową „wieczystą”, lecz traktatem wiążącym obie strony tak długo, dopóki Stolica Apostolska nie wyrazi zgody na rozwiązanie go lub zmiany w porozumieniu z władzami państwa polskiego.

Okolicznością powodującą naruszenia spójności systemu prawnego są **wady prawa powodujące trudności interpretacyjne**, zwłaszcza gdy praktyka stosowania prawa jest rozbieżna.

Sytuacja taka występuje np. przy wykładni przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) dokonywanej przez Urząd Rady Ministrów w zakresie określenia podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tych kosztów, której zmienność rodzi stan niepewności i zakłóca proces tworzenia budżetów gminnych. Ze skarg nadesłanych przez wójtów wynikało, że w 1993 i 1994 r. dana gmina otrzymała dwa całkowicie przeciwstawne stanowiska Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów w zakresie określenia podmiotu, który ma obowiązek finansowania oświetlenia dróg krajowych i wojewódzkich.

Kilkukrotnych wykładni Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego wymagały przepisy ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.).

Na wniosek Rzecznika z dnia 25 listopada 1993 r. (RPO/108468/93/III) Sąd Najwyższy dookreślił (w uchwale z dnia 10 lutego 1994 r., sygn. II UZP 31/93) pojęcie osoby podlegającej represjom (przychylając się do wniosku RPO, że za osobę taką w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a/ albo lit. b/ należy uważać również osobę urodzoną w więzieniu lub łagrze w ZSRR, bądź na przymusowym zesłaniu i deportacji w ZSRR).

Na interpretacji określenia „osoba zatrudniona w aparacie bezpieczeństwa publicznego”, dokonanej przez Sąd Najwyższy (w uchwale z 7 maja 1992 r. – sygn. II UZP 7/91), który stwierdził, że określenie to obejmuje osoby zatrudnione w aparacie bezpieczeństwa publicznego także w ramach stosunku pracy, a samo pojęcie „aparat bezpieczeństwa publicznego” oznacza wszystkie jednostki organizacyjne resortu bezpieczeństwa – Rzecznik oparł swój wniosek do Trybunału (RPO/116957/93/III z dnia 18 września 1993 r.) zaskarżający nieprzyznanie uprawnień kombatanckich wszystkim osobom, które były zatrudnione w jakiegokolwiek jednostce wchodzącej w skład aparatu bezpieczeństwa. Trybunał (w orzeczeniu z dnia 15 lutego 1994 r. – sygn. K 15/93) orzekł, że nieprzyznanie uprawnień osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Wyjaśnienia wymaga również, zdaniem RPO, określenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach: „ udział w walce o niepodle-

głość Polski". Problem ten pojawił się na tle praktyki Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, który – w przypadku udziału w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie – uznaje tylko służbę wojskową żołnierza w jednostce wojskowej biorącej udział we frontowych starciach zbrojnych z nieprzyjacielem w okresie II wojny światowej, a nie uznaje czynnej służby wojskowej w jednostkach wojskowych wchodzących w skład „Polskich Sił Zbrojnych na Zachodzie”, które wypełniały inne zadania wojskowe w tym czasie. Rzecznik wystąpił w dniu 15 lutego 1994 r. (RPO/134404/93/III) do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym w tej sprawie, jednak SN odmówił podjęcia uchwały (postanowieniem z dnia 16 czerwca 1994 r. – sygn. II UZP 8/94) uzasadniając, że nie istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądowym w tym zakresie, zaś nieprawidłowa praktyka Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych może być skorygowana w drodze środków odwoławczych przewidzianych w Kpa.

Tak więc, jedynie w praktyce RPO wystąpiła potrzeba sprecyzowania, w związku ze stosowaniem ustawy o kombatantach, komu należą się uprawnienia, za jaką działalność i komu one nie przysługują. Zważywszy przedmiot regulacji – nieprecyzyjnie sformułowane zostały kwestie dla niej podstawowe.

Również podstawowa definicja podmiotowa, zawarta w ustawie z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.) budzi wątpliwości interpretacyjne w stosunku do pewnej grupy osób. Z zawartego w art. 2 ust. 1 pkt 9 lit. e/ określenia bezrobotnego – w przypadku osób wpisanych do ewidencji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie można jednoznacznie wywieść, czy ustawa łączy status bezrobotnego z faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej, gdy działalność nie została w rzeczywistości podjęta.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej w pełni podzielił opinię Rzecznika o potrzebie modyfikacji wskazanej definicji (RPO/129482/93/III z dnia 17 listopada 1993 r.), co znalazło również wyraz w projektowanej ustawie o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

Drogą rewizji nadzwyczajnej (RPO/162115/94/III z 31 października 1994 r.) uwzględnionej przez Sąd Najwyższy (wyrokiem z 20 grudnia 1994 r. – sygn. III ARN 68/94) Rzecznik uzyskał korzystną dla obywateli interpretację art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Przepis ten uzależnia prawo do zasiłku od pozostawania przez określony czas w stosunku

pracy (stosunku służbowym). Sąd Najwyższy uznał, iż bez znaczenia jest dla nabycia prawa do zasiłku wymiar czasu pracy (z przyczyn dotyczących zakładu pracy) i osiągnięte w ramach stosunku pracy wynagrodzenie.

Istotne trudności interpretacyjne, dotyczące tak istotnych kwestii jak ustalenie przedmiotu opodatkowania i zakresu przysługujących zwolnień wywołuje ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50) wraz z obowiązującymi przepisami wykonawczymi. Rzecznik już w 1993 r. zwracał uwagę (wystąpienia do Ministra Finansów z 7 października i 28 grudnia 1993 r. – RPO/131501/93/VI), że unormowania ustawy są nieprecyzyjne i niepełne, podatnik nie może bowiem na podstawie tekstu ustawy i załączników do niej oraz przepisów wykonawczych ustalić rodzajowego zakresu usług zwolnionych od opodatkowania lub podlegających opodatkowaniu.

Szereg zastrzeżeń wiąże się z samą konstrukcją ustawy, a to wobec oparcia przepisów dotyczących zwolnień przedmiotowych lub stosowania ulgowej stawki podatkowej – na klasyfikacjach wyrobów, usług i obiektów budowlanych opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny dla celów ewidencyjno-statystycznych, bez dostosowania ich dla celów podatkowych.

W ubiegłorocznym sprawozdaniu (Biuletyn RPO – Materiały Nr 21, str. 70) Rzecznik powoływał **przypadek luki w prawie**, polegającej na braku regulacji w przepisach wewnętrznych o ubezpieczeniach społecznych, w ustawodawstwie pracy i przepisach administracyjnych 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.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 stycznia 1994 r. (sygn. II 12/93), wydanej na wniosek RPO, zajął stanowisko, iż do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (j.t. Dz.U. z 1989r. Nr 25, poz. 137 ze zm.), nie należy ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podniósł, że ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim regulując właściwość organów orzekających w sprawach dotyczących obywatelstwa, nie wskazuje *expressis verbis*, organu właściwego do orzekania o statusie repatrianta, jednakże orzekanie we wszystkich sprawach wynikających z ustawy powierza organom administracji państwowej różnych szczebli.

Skoro repatriacja jest instytucją prawną związaną z obywatelstwem, stanowiąc jeden z tytułów nabycia obywatelstwa polskiego – zdaniem Sądu Najwyższego – ocena, czy osoba zainteresowana jest repatriantem, powinna odbywać się w trybie przewidzianym w ustawie o obywatelstwie. Sprawa formalnego stwierdzenia statusu repatrianta w przypadkach indywidualnych powrotów do kraju nie została tym samym dotychczas rozwiązana pomimo tego, że niejednokrotnie osoby takie już przez wiele lat posiadające obywatelstwo polskie i pracujące w Polsce, nie mogą uzyskać uprawnień emerytalnych wobec umowy zaliczenia im okresu pracy za granicą.

Przykładami **luk w prawie powstałych w wyniku najpierw wadliwego działania, a następnie – zaniechania Sejmu**, są sytuacje tworzenia przepisów ustawowych, które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego są niezgodne z Konstytucją, a następnie – po uznaniu zasadności orzeczenia Trybunału – niedokonywanie przez Sejm zmian w aktach objętych orzeczeniem.

W ostatnim roku sytuacja taka powstała w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 12 października 1993 r. orzeczenia (sygn. K. 4/93) stwierdzającego niezgodność z art. 1 Konstytucji – art. 36 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) dotyczącego przejścia zobowiązań rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego na właściwe gminy w zakresie obejmującym obciążenia powstałe w wyniku finansowania z budżetu centralnego zadań wynikających zuchwały Nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1983 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.). Sejm w dniu 4 marca 1994 r. uznał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego za zasadne, nie dokonał jednak zmiany w objętym nim akcie prawnym. W efekcie spółdzielnie mieszkaniowe nie mają możliwości wyegzekwowania powstałych w przeszłości z obowiązków budżetu państwa w zakresie finansowania infrastruktury technicznej. Rzecznik występował do Marszałka Sejmu o spowodowanie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie (RPO/155722/95/V z 6 stycznia 1995 r.) i otrzymał odpowiedź (z 26 stycznia 1995 r.) od Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, z której wynika, że na posiedzeniu Komisji w dniu 3 stycznia Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów po raz kolejny zobowiązała się w krótkim terminie przedstawić projekt ustawy o zmianie ustawy Przepisy wprowa-

dzające... nowelizujący jej art. 36. Mimo iż w projekcie ustawy budżetowej na 1995 r. przewidziano kwotę ok. 2 bln starych złotych na zobowiązania przejęte przez Skarb Państwa, do których odnosi się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – do końca stycznia Minister Finansów nie przedstawił projektu nowelizacji.

W dalszym ciągu nie zostały zmienione przepisy ustawy o cudzoziemcach zezwalające wojewodzie na umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku i zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia, uznane orzeczeniem Trybunału z dnia 20 października 1992 r. (K. 1/92), za niezgodne z art. 87 ust. 1 i art. 86 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Do orzeczenia Trybunału Sejm ustosunkował się dokładnie po 15 miesiącach, uznając je za zasadne na posiedzeniu w dniu 21 stycznia 1994 r. Do chwili obecnej, mimo upływu dwóch lat ustawa w zakwestionowanym zakresie nie uległa zmianie.

W sprawie (K. 10/93) dotyczącej ograniczenia w 1993 r. możliwości korzystania z preferencyjnego sposobu opodatkowania przez osoby samotnie wychowujące dzieci w rodzinach, w których dochód na jedną osobę przekraczał 2.500.000 zł miesięcznie, Trybunał przychylił się do wniosku Rzecznika orzeczeniem z 11 kwietnia 1994 r. uznając, że ograniczenie to narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 67 ust. 2). W dniu 15 września 1994 r. Sejm uznał orzeczenie Trybunału za zasadne, jednakże ustawy nie zmienił.

Orzeczeniem z dnia 23 lutego 1993 r. (K. 10/92) Trybunał Konstytucyjny rozpoznając wniosek Rzecznika orzekł, że przepis art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie, w jakim nie uwzględnia małżonka wśród osób najbliższych ubezpieczonemu rolnikowi, którym przysługuje jednorazowe odszkodowanie z tytułu doznania uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej, jest niezgodny z art. 67 ust. 1, art. 70 ust. 2 pkt 1 i 2 i art. 78 ust. 1 i 2 pkt 1 Konstytucji. Komisja Ustawodawcza Sejmu RP po rozpatrzeniu w dniu 21 kwietnia 1993 r. wniosku skierowanego do orzeczenia TK – wyraziła pozytywną opinię co do jego zasadności. Zakwestionowany przepis nie został jednak dotychczas zmieniony.

Te i inne przykłady sprzeczności i luk w systemie prawa, powstałych w wyniku niewłaściwego wykonywania przez prawodawcę orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik przytaczał w wystąpieniu na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów TK w dniu 9 listopada 1994 r. (opublikowane w Biuletynie RPO – Materiały, Nr 24). Niestety, wiele z zawartych tam uwag i wskazanych przykładów pozostaje aktualnych.

Z kolei przykładem **regulacji prawnej, której wewnętrzny mechanizm uniemożliwia spełnienie warunków niezbędnych do uzyskania uprawnienia**, są przepisy określające zasady ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty, gdy emeryt lub rencista podjął pracę. Rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent powodują, że zainteresowani nigdy nie będą mogli skorzystać z określonego w art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, prawa do ponownego ustalenia wysokości świadczenia na podstawie (z reguły wyższych) zarobków uzyskiwanych po zawieszeniu wypłaty emerytury lub renty, bo nigdy nie „dogonią” wymaganego, wydłużającego się okresu, z którego może być ustalona nowa podstawa wymiaru. Rzecznik zwracał na to uwagę w wystąpieniach do Marszałka Sejmu z dnia 31 stycznia 1994 r. i 17 listopada 1994 r. (RPO/135793/93/III).

Przykładem sprzeczności realizacyjnej, wynikającej z niespójności przepisów o podatku od towarów i usług z postanowieniami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych są regulacje zasad odliczania od dochodu przed opodatkowaniem wydatków na cele mieszkaniowe.

Zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 1993 r. – Dz.U. Nr 134, poz. 646) wydatki na budownictwo, remonty, adaptacje itp. podlegają odliczeniu od dochodu przed opodatkowaniem pod warunkiem, że wydatki te muszą zostać udokumentowane fakturami wystawionymi przez podatników VAT. Jednocześnie art. 14 ustawy o podatku od towarów i usług zwalnia od podatku VAT tych podatników, u których wartość sprzedaży nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym 1,2 mld zł oraz podatników opłacających podatek dochodowy w formie „karty podatkowej”. Te grupy podatników, jako zwolnione od podatku VAT, nie mogą wystawić rachunku, który byłby uznany przez organy skarbowe przy udzieleniu ulgi w podatku dochodowym.

Taką regulację kwestionują zarówno podmioty gospodarcze, jak i podatnicy. Podmioty gospodarcze opłacające podatek w formie „karty podatkowej” podnoszą, że na skutek omawianych regulacji firmy legalnie działające, ale zwolnione od podatku VAT zostały wyeliminowane z rynku przez firmy większe, chociaż przepisy konstytucyjne stanowią o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Potencjalni klienci rezygnują bowiem z ich tańszych usług dlatego, że nie mogą uzyskać rachunków z naliczeniem „VAT”. Z kolei firmy większe

nie są zainteresowane świadczeniem drobnych niekiedy usług dla indywidualnych, rozproszonych odbiorców. Kolidują powołanych regulacji podatkowych, powodując pozorny brak na rynku usług budowlano-remontowych, prowadzi do podziału podmiotów gospodarczych na dwie kategorie: firm „bogatych” oraz firm „biednych”, pozbawionych rynku zbytu na swoje usługi, chociaż wszystkie działają legalnie i powinny mieć równe szanse oparte o wolną konkurencję.

Wystąpienie w tej materii Rzecznika Praw Obywatelskich nie doprowadziło do zmiany stanowiska Ministra Finansów, który wyjaśnił (pismem z dnia 9 czerwca 1994 r.), że zwolnienie od podatku od towarów i usług stanowi „przywilej dla podatników o relatywnie niskich obrotach”, z którego mogą zrezygnować i poddać się opodatkowaniu tym podatkiem, nie występuje zatem rzekomo zjawisko ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Stanowisko to nie powinno się ostać. Rzeczywiście opłacanie podatku od towarów i usług podraża cenę świadczonych usług. Jednakże dotychczasowe rozwiązanie „niszczy” drobnych rzemieślników. Z uwagi na to, że argumenty przedstawione przez Ministra Finansów wydają się nietrafne, Rzecznik rozważa możliwość zaskarżenia tego rozwiązania do TK.

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

Art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., statuuje równość praw obywateli bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne. W minionym roku prawo do równego traktowania zostało, w ocenie RPO, naruszone w odniesieniu do poważnej grupy z tak wyróżnionych przez ustawodawcę kryteriów.

Generalnie utrzymuje się tendencja, sygnalizowana w poprzednim sprawozdaniu (sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r. Biuletyn RPO – Materiały, Nr 21, str. 86), polegająca na tym, że **poważniejsze skutki naruszeń zasady równości ujawniają się w płaszczyźnie ekonomicznej** (w stosunkach pracy, ubezpieczenia społecznego, podatkowych) niż w płaszczyźnie politycznej, czy kulturowej. Jedną z przyczyn tego jest fakt liczniejszych przypadków dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, sytuację rodzinną, niż poglądy polityczne, narodowość, lub wyznanie. Tym niemniej, wszelkie przypadki dyskryminacji na tle politycznym, religijnym czy narodowościowym są bardzo wnikliwie badane przez Rzecznika ze wzglę-

du na szczególne zagrożenie, jakie tworzą dla rozwoju demokratycznego państwa prawa.

W minionym roku w praktyce RPO **nie pojawiły się przypadki dyskryminacji ze względów etnicznych** (mniejszości narodowych).

Nieliczne pojedyncze sprawy, w których mogło istnieć podejrzenie naruszenia zasady równości ze względu na narodowość – nie potwierdziły się w trakcie badania.

Na łamach „Gazety Wyborczej” z 5 grudnia 1994 r. ukazał się artykuł Włodzimierza Kalickiego pt. „Czystka etniczna”. Autor w szerokiej publikacji ukazał powojenną politykę Polski wobec mniejszości stawiając w końcowej części szereg zarzutów w związku ze zmianami personalnymi w Biurze ds. Mniejszości, usytuowanym w Ministerstwie Kultury, systemem rozdziału pieniędzy budżetowych przeznaczonych na dotowanie organizacji mniejszości oraz odmową URM przesunięcia Biura ds. Mniejszości z Ministerstwa Kultury do Urzędu Rady Ministrów.

RPO podjął sprawę (RPO/172733/94/I) kierując 28 grudnia prośbę do Szefa Urzędu Rady Ministrów o ustosunkowanie się do zarzutów i problemów zawartych w wymienionej publikacji.

W odpowiedzi z 19 stycznia 1995 r. Szef URM odrzucił zarzuty autora publikacji jako zupełnie niezasadne i nie służące interesom mniejszości narodowych w Polsce. Poinformował też o planowanym utworzeniu Komitetu Rady Ministrów ds. Mniejszości Narodowych, co uważa za najwłaściwsze rozwiązanie kwestii organizacyjnej. Rzecznik uznał te wyjaśnienia za wystarczające zamykając sprawę.

W kwietniu 1994 r. dotarło do Rzecznika pismo wystosowane przez II Zjazd Związku Ukraińców w Polsce, który zwrócił się o zbadanie zgodności z obowiązującym ówczesnie prawem polskim i międzynarodowym uchwały Prezydium Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 1947 r. w sprawie przymusowego wysiedlenia ludności ukraińskiej, dekretu z dnia 27 lipca 1947 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego oraz dekretu z dnia 28 września 1947 r. o przejęciu na rzecz Państwa mienia po osobach wysiedlonych do ZSRR, a także późniejszych działań prawnych władz polskich mających na celu utrwalenie skutków akcji „Wisła”.

Postulowano również zbadanie podstaw prawnych braku zastosowania przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach

oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego wobec obywateli polskich narodowości ukraińskiej więzionych z przyczyn narodowościowych w Centralnym Obozie Pracy w Jaworznie w latach 1947–1949 i nie uznawania za nieważne orzeczeń wydanych przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości wobec obywateli polskich narodowości ukraińskiej represjonowanych w latach 1944–1956 z przyczyn narodowościowych lub za działalność w obronie tożsamości narodowej i niestosowania wobec tych osób przepisów ustawy z dnia 23 lutego 1991 r.

W obszernej odpowiedzi Rzecznik wyjaśnił, że w drugiej połowie 1989 r. stowarzyszenia przesiedleńców podjęły działania kwestionujące legalność Akcji „Wisła”. Te inicjatywy doprowadziły do podjęcia przez Senat RP uchwały z dnia 3 sierpnia 1990 r. potępiającej tę akcję. Zarówno w sprawach indywidualnych jak i przy podejmowaniu inicjatyw społecznych Rzecznik przedstawiał swoje stanowisko organom stanowiącym lub rozpatrującym poszczególne wystąpienia.

Problem zgodności z prawem uchwały Prezydium Rady Ministrów RP z dnia 24 kwietnia 1947 r. dotyczącej wysiedlenia ludności ukraińskiej został oceniony we wskazanej uchwale Senatu. Aspekt ekonomiczny tej sprawy – czyli zasady i możliwości rozpatrzenia roszczeń o utracone mienie nieruchomości – został włączony do projektu ustawy o reprivatyzacji, który jest w toku prac legislacyjnych. Dopiero ustawa ta może stworzyć podstawę prawną do dochodzenia wygasłych roszczeń.

Co do badania zgodności z prawem dekretu z dnia 27 lipca 1949 r., a także dekretu z dnia 5 września 1947 r. należy zauważyć, że dekrety te utraciły moc prawną z dniem 4 listopada 1971 r. Orzekanie o zgodności ustaw i dekretów z prawem należy do uprawnień Trybunału Konstytucyjnego, ale wskazane dekrety nie mogą obecnie podlegać kontroli konstytucyjnej, a że utraciły już moc obowiązującą – nie mogą być zmienione bądź uzupełnione.

Rozciągnięcie przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach na obywateli polskich narodowości ukraińskiej, więzionych z przyczyn narodowościowych w latach 1947–1949 może być dokonane w trybie inicjatywy ustawodawczej. To samo dotyczy rozciągnięcia na te osoby przepisów ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

W niektórych przypadkach zasadnie można przypuszczać, że dyskryminacja na tle wyznaniowym oznacza też w istocie dyskryminację

ze względów etnicznych; dzieje się tak wtedy, gdy w konkretnych warunkach historyczno-geograficznych przedstawiciele określonej grupy narodowościowej są wyznawcami określonej religii bądź wyznania. Stąd też np. sprawa dni wolnych dla grekokatolików w ich święta religijne (omówiona niżej) może być niewątpliwie rozpatrywana w aspekcie równości narodowościowej, podobnie jak kwestia zapewnienia możliwości uczestniczenia żołnierzy, wyznawców religii prawosławnej w odpowiednim ceremoniale w czasie służby wojskowej (badane przez RPO – z wynikiem pozytywnym – w czasie wizytowania jednostek wojskowych w płn.-wsch. Polsce).

Właściwą realizacją **prawa do równego traktowania bez względu na wyznanie** Rzecznik zajmował się w sprawie wolnych dni dla greko-katolików w ich święta religijne oraz w związku z wprowadzonym do wojska ceremoniałem religijnym.

W pierwszym przypadku (RPO/154028/94/I) do Rzecznika zwrócono się o „podjęcie działań zmierzających do zniesienia wynikającej z art. 42 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. Nr 29, poz. 155 z późn. zm.) dyskryminacji wiernych Kościoła Grecko-katolickiego, polegającej na odebraniu greko-katolikom formalnych podstaw do ubiegania się o zwolnienie od pracy lub nauki w celu obchodzenia świąt przypadających w dni nie będące ustawowo wolnymi od pracy”.

W sprawie tej Rzecznik wystąpił 21 kwietnia 1994 r. do Biura Do Spraw Wyznań Urzędu Rady Ministrów, uzyskując już po kilku dniach odpowiedź, iż art. 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania „odnosi się także do wiernych Kościoła Katolickiego, w tym – do wyznawców obrządku bizantyjsko-ukraińskiego”, a więc że nie ma żadnych przeszkód prawnych, by greko-katolicy mogli ubiegać się o zwolnienia od pracy lub nauki w trybie powołanego art. 42 ustawy oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 listopada 1990 r. w sprawie zwolnień od pracy lub nauki osób należących do kościołów i innych związków wyznaniowych w celu obchodzenia świąt religijnych nie będących dniami ustawowo wolnymi od pracy (Dz.U. Nr 82, poz. 481). Rzecznik uznał stanowisko Biura do Spraw Wyznań za przekonujące, zamykając na tym postępowanie w sprawie.

Ceremoniał katolicki w wojsku zakwestionowała w skardze do Rzecznika (RPO/164988/94/I) Rada Starszych Wspólnoty Chrześcijańskiej „Pojednanie”, zwracając szczególnie uwagę na wprowadzenie kultu maryjnego do wojska (zawieranie Marii całego Wojska Polskie-

go i towarzyszący temu ceremoniał) oraz święcenie sztandarów jednostek Wojska Polskiego przez biskupów katolickich. W wystąpieniu tym stwierdzono, iż tego rodzaju praktyki są nie do pogodzenia z zasadami wyznawanymi przez chrześcijan ewangelicznych; „uważamy też tego rodzaju praktykę za jawne pogwałcenie konstytucyjnej zasady rozdziału kościołów od państwa. Nie każdy żołnierz to katolik, a jednostki Wojska Polskiego nie mają żadnego zwierzchnictwa ze strony katolicyzmu ani formalnego z nim powiązania. Istnienie ordynariatu polowego jest jedynie formą służenia indywidualnym potrzebom katolików służących w wojsku i wszelkie praktyki religijne powinny być sprawą poszczególnych żołnierzy, a nie jednostek Wojska Polskiego. Nawet jeśli by wszyscy żołnierze danej jednostki byli w danym momencie wyznania katolickiego, nie mają prawa angażować w praktyki swojej religii jednostki jako takiej (ona jest reprezentantem niewyznaniowego Państwa Polskiego). Mają natomiast ustawowe prawo do nieskrępowanego indywidualnego praktykowania swojej religii”.

Rzecznik podjął sprawę kierując 13 września 1994 r. wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o ustosunkowanie do problemów sygnalizowanych w skardze. W odpowiedzi Ministra Obrony Narodowej stwierdzono: „potrzebę dokonania stosownych uregulowań legislacyjnych, mających na celu wyeliminowanie, bądź znaczne ograniczenie skarg mających swe źródło w wykonywaniu w wojsku kultu religijnego” oraz troskę o „zapobieganie wszelkim działaniom mogącym wywołać wrażenie dyskryminacji mniejszych grup religijnych bądź niewierzących”. Minister Obrony Narodowej zapewnił też Rzecznika, że: „dążeniem kierownictwa MON jest takie usytuowanie duszpasterstwa w Siłach Zbrojnych, aby wspomagało ono zadania wojska, nie wywoływało konfliktów między wyznawcami różnych religii a także nie dyskryminowało żołnierzy niewierzących”.

Odpowiedź Ministra Rzecznik uznał za zadawalającą informując jednocześnie wnioskodawców, iż „będzie bacznie przyglądał się zarówno praktycznemu stosowaniu zasady wolności sumienia i wyznania w armii, jak też poczynaniom MON w zakresie prawodawstwa”.

Na prośbę grupy posłów Rzecznik badał niebezpieczeństwo naruszeń praw obywatelskich w związku z konkordatem (RPO/147648/94/I). W ocenie Rzecznika, przekazanej Marszałkowi Sejmu i Senatowi w dniu 26 kwietnia 1994 r. zawarte zostały w podsumowaniu dwa punkty, dotyczące problemu dyskryminacji: „Konkordat nie prowadzi do naruszenia zakazu dyskryminacji obywateli ze względu na religię, natomiast stwarza różnice w uprawnieniach Kościoła katolickiego

i pozostałych kościołów i związków wyznaniowych”. (...) oraz „Konkordat zawiera niejasność, czy cmentarze zakładane przez kościół katolicki będą też dostępne dla innowierców i ateistów”.

Niebezpieczeństwo ewentualnej **dyskryminacji na tle politycznym** (a także niewątpliwe naruszenie prawa do prywatności) Rzecznik dostrzegł w związku ze skargą na treść ankiety dotyczącej pracy kuratorów w spółkach prawa handlowego. Ministerstwo Edukacji Narodowej zamieściło w tej ankiecie pytanie o przynależność partyjną kuratorów. Rzecznik w wystąpieniu z dnia 5 października 1994 r. (RPO/166111/94/X) Ministra Edukacji Narodowej stwierdził, że treść tego pytania wskazuje na możliwość naruszenia w przyszłości praw obywatelskich kuratorów, ponieważ ich dalsze zatrudnienie mogłoby być uzależnione od ich przynależności partyjnej. Byłoby to zatem rażące naruszenie konstytucyjnej zasady równości. Jeżeli natomiast Minister nie zamierza wykorzystać tych informacji do prowadzenia polityki kadrowej, to jakim celem informacje te mają służyć – pytał Rzecznik. Minister w odpowiedzi wyjaśnił, że pytanie zadano w celu zaktualizowania ankiet personalnych – zawierających od wielu lat pytanie o przynależność do organizacji partyjnych i społecznych. Zapowiedział wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o zmianę wzoru ankiet personalnych.

Analizując raporty i skargi na dyskryminację różnego rodzaju mniejszości: wyznaniowych, narodowościowych, seksualnych (RPO/166076/94/I, RPO/166125/94/I, RPO/166636/94/I, RPO/171080/94/I) – Rzecznik zetknął się z kwestią granicy między nietolerancją a dyskryminacją.

Przekazując zainteresowanym niezbędne wyjaśnienia Rzecznik przypomniał, że należy odróżniać przypadki nietolerancji od dyskryminacji sensu stricto. Jednostka spotykająca się – z jakiegokolwiek powodu – z praktyką prowadzącą do naruszeń prawa, może posłużyć się wszystkimi narzędziami prawnymi przewidzianymi dla ochrony interesów obywatela w polskim systemie prawnym, z drogą sądową oraz skargą do Rzecznika Praw Obywatelskich włącznie. W przypadku dyskryminacji wynikającej ze złego stanu prawa konieczne staje się zainicjowanie dyskusji nad ewentualnym wprowadzeniem do systemu prawa polskiego przemysłanych zmian, zapobiegających dyskryminacji. Jednakże egzekwowanie praw i wolności obywatelskich prowadzi czasem do naturalnych konfliktów, gdyż obowiązujące w państwie prawa przepisy mogą, a niekiedy nawet muszą, określać tym prawom i wolnościom granice. Realizacja praw i wolności ludz-

kich, także w państwie demokratycznym, pluralistycznym światopoglądowo i gwarantującym przestrzeganie swobód obywatelskich – nie jest nieograniczona, limitują ją zwłaszcza – zawsze przewidziane w akcie prawnym rangi ustawy – zapisy dotyczące praw i wolności innych osób, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony zdrowia i moralności (art. 8–11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Taki też zapis zawiera np. w art. 27 ust. 1 ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 155): „Działalność kościołów i innych związków wyznaniowych nie może naruszać przepisów ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną albo podstawowe prawa i wolności innych osób”. Na podobnych zasadach chronione jest życie prywatne i rodzinne jednostki (art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności). Niedostrzeżenie tych granic prowadzić może (a dowodem na to są wskazane przykłady skarg do RPO) do absolutyzowania własnych swobód, bez obiektywnego spojrzenia na prawa i wolności innych.

Przykładem nadmiernie wyolbrzymionych wyobrażeń o zakresie praw przysługujących na zasadzie równego traktowania obywateli jest pytanie, z jakim zwrócił się do Rzecznika Minister Spraw Zagranicznych. Wobec pojawiających się poglądów, iż pracownikami służby dyplomatyczno-konsularnej nie powinny być osoby posiadające podwójne obywatelstwo, Minister prosił o „wyjaśnienie problemów prawnych związanych z ewentualnym pozbawieniem osób posiadających obok obywatelstwa polskiego również obywatelstwo innego państwa prawa do zatrudnienia w służbie dyplomatyczno-konsularnej”. Minister zaprezentował wątpliwość czy odmowa zatrudnienia osób posiadających podwójne obywatelstwo, a spełniających inne wymagania zawarte w ustawie o urzędnikach państwowych z dnia 16 września 1982 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późniejszymi zmianami) i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej (Dz.U. Nr 20, poz. 90), nie stanowi naruszenia praw i wolności obywatelskich.

W odpowiedzi (z dnia 3 sierpnia 1994 r.) Rzecznik, zastrzegając, iż zgodnie z ustawą nie ma kompetencji do przedstawiania opinii prawnych na wnioski organów administracji ani do dawania odpowiedzi na pytania prawne – przedstawił jedynie uwagi i wątpliwości, jakie nasuwają mu się w związku z postanowionym problemem. Zdaniem

RPO, wątpliwe wydaje się dopatrywanie się dyskryminacji w odmowie zatrudnienia w służbie konsularno-dyplomatycznej uzasadnionej podwójnym obywatelstwem, nawet gdyby ustawodawstwo polskie uznało takie podwójne obywatelstwo. „Trzeba brać pod uwagę, że urzędnik państwowy, a zwłaszcza pracownik dyplomatyczno-konsularny, nie powinien być narażony na możliwość konfliktu sumienia czy ewentualny zarzut nielojalności, a z takim możemy mieć do czynienia w przypadku funkcjonariusza o podwójnym czy wielokrotnym obywatelstwie, skoro państwa mają różne interesy i ich władze prezentują różnorakie stanowiska w konkretnych sprawach. Jest zresztą uzasadniona wątpliwość, czy wymóg obywatelstwa polskiego w przepisach dotyczących urzędników państwowych nie powinien być odczytywany jako wykluczający zatrudnianie obywateli innych państw czy bezpaństwowców”. Nadto, w obowiązującym stanie prawnym przepis art. 13 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie polskim stanowi, że „nabycie obywatelstwa obcego pociąga za sobą utratę obywatelstwa polskiego”. Ten przepis przemawia, zdaniem RPO, „przeciwko nadmiernie liberalnemu odczytywaniu art. 2 ustawy i przyjęciu wniosku, że fakt posiadania obcego obywatelstwa przez funkcjonariusza służby państwowej jest bez znaczenia. Wyciąganie z tego faktu określonych wniosków w postaci ograniczenia dostępu do służby publicznej nie może być traktowane jako naruszenie praw obywatelskich”.

Jak wskazano na wstępie, **naruszenia prawa do równego traktowania z przyczyn innych niż kulturowo-polityczne były, w ocenie RPO, znacznie liczniejsze i bardziej dotkliwe (przede wszystkim z racji skutków ekonomicznych) dla obywateli**. Stały się one kilkakrotnie powodem do skorzystania przez RPO z „najsilniejszego” środka skarżenia regulacji prawnych do Trybunału Konstytucyjnego.

Nierówność stworzona przez regulację podatku dochodowego, dająca rodzinom pełnym możliwość łącznego opodatkowania dochodów niezależnie od ich wysokości, a ustalającą limit dochodów umożliwiających ich łączne opodatkowanie dla osób samotnie wychowujących dzieci – stała się przyczyną zaskarżenia przez Rzecznika art. 6 ust. 2-4 i 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze w 1993 r. (RPO/121473/93/VI z 16 lipca 1993 r.). Orzeczeniem z dnia 11 kwietnia 1994 (sygn. K. 10/93) Trybunał uznał niezgodność zaskarżonej regulacji z konstytucyjną zasadą równości.

Podstawową przesłanką zaskarżenia regulacji obowiązkowego opodatkowania zryczałtowanym podatkiem dochodowym (art. 1 pkt 12

ustawy z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania) – RPO/142573/94/VI z 29 czerwca 1994 r. było naruszenie konstytucyjnej zasady równości przez wyłączenie z reguły systemu podatku dochodowego od osób fizycznych – niektórych grup podatników, tj. osób wykonujących wolne zawody i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i pogorszenie sytuacji tych grup, poprzez opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym od przychodów, bez możliwości wyboru i bez możliwości odliczania uznanych przez ustawodawcę kosztów związanych z uzyskaniem przychodów, a także przez pozbawienie tych podatników możliwości łącznego opodatkowania dochodów z małżonkiem lub samotnie wychowanymi dziećmi. Trybunał wniosku RPO w tej sprawie jeszcze nie rozpoznał, ale w projekcie zmian ustawy o podatku dochodowym, które miały obowiązywać od 1 stycznia 1993 r., wprowadzono możliwość wyboru przez podatnika formy opodatkowania.

We wniosku do TK z 18 września 1993 r. (RPO/1169157/93/III) Rzecznik, powołując się na naruszenie zasady równości, zaskarżył nieprzyznanie pewnym grupom uprawnień kombatanckich. Trybunał w orzeczeniu z dnia 15 kwietnia 1994 r. (sygn. K. 15/93) orzekł, że „nieprzyznanie uprawnień kombatanom i nrepresjonowanym na mocy art. 21 ust. 2 pkt 4 list. s) ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach i niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych oraz okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75 z późn. zm.) osobom spoza struktur Urzędów Bezpieczeństwa, Służby Bezpieczeństwa i Informacji Wojskowej, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Już w pierwszych miesiącach 1993 r. Rzecznik sygnalizował napływające do niego krytyczne uwagi wobec regulacji ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r., które ograniczały uprawnienia młodzieży uczęszczającej do szkół ponadpodstawowych do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie dłużej niż do ukończenia 20 roku życia. Wobec braku reakcji Rzecznik skierował w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/120370/93/I z 15 kwietnia 1994 r.). W orzeczeniu z dnia 12 grudnia 1994 r. (sygn. K. 3/94) Trybunał uznał, że zaskarżona regulacja narusza art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych w sposób niedopuszczalny arbitralnie ustalając granicę utraty uprawnień.

Nie wszystkie obowiązujące regulacje, które w ocenie RPO wyraźnie naruszają zasadę równości w prawie, są możliwe do zaskarżenia przed Trybunałem ze względu na datę ich uchwalenia. W takich przypadkach Rzecznikowi pozostaje uargumentowane postulowanie podjęcia przez uprawnione organy odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej zmiany dyskryminujących przepisów.

Przykładem mogą tu być wystąpienia RPO w związku z dyskryminacją ze względu na płeć w Kodeksie pracy i ustawie ubezpieczeniowej.

Według §1 art. 188 Kp pracownikom wychowującym dzieci w wieku do 14 lat, przysługuje w ciągu roku zwolnienie od pracy na 2 dni, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Zawarte w tym przepisie określenie „pracownikom”, a nie „pracownikom”, uzależnia uprawnienia do płatnego zwolnienia od pracy – od płci pracownika, przyznając je kobietom. Pracownicy (mężczyźni) mogą korzystać z tego uprawnienia tylko w wyjątkowej sytuacji a mianowicie, gdy są jedynymi opiekunami dzieci do 14 lat (art. 188 §2 Kodeksu pracy). Zdaniem Rzecznika (przedstawionym m.in. w wystąpieniu do Marszałka Sejmu z dnia 13 czerwca 1994 r. – RPO/152826/94/III) istniejący stan prawny różniący prawo do opieki nad dzieckiem w zależności od płci jego rodziców (opiekunów) jest społecznie nieuzasadniony i powinien ulec zmianie. Podobnie nieuzasadnione – a tym samym naruszające zasadę równości – jest zróżnicowanie obydwójga rodziców w uprawnieniu do zasiłku opiekuńczego.

W odpowiedzi na wystąpienie, Minister Pracy i Polityki Socjalnej w pełni podzielił pogląd Rzecznik w sprawie zrównania obydwójga rodziców w uprawnieniu do zasiłku opiekuńczego i poinformował o podjętych pracach legislacyjnych w tym zakresie. Podobnie odniósł się do postulatu RPO wprowadzenia do Kodeksu pracy klauzuli antydyskryminacyjnej wskazując, że projektowane zmiany Kodeksu rozszerzają dotychczasowy katalog podstawowych zasad prawa pracy między innymi o zasadę niedyskryminacji w stosunkach pracy.

B. Wolność sumienia i wyznania

Poza sprawami, które z wolnością sumienia i wyznania wiążą się w praktyce RPO w związku z niebezpieczeństwem zagrożenia dyskryminacją na tle religijnym (por. uwagi zawarte w cz. IV sprawozdania, pkt 1.A.), Rzecznik zajmował się sprawą możliwości pobierania nauki etyki w szkołach (RPO/150505/94/I).

W związku z sygnałami rodziców o problemach związanych z brakiem możliwości nauczania w szkołach publicznych etyki, wprowadzonej w 1992 r. jako przedmiot alternatywny w stosunku do religii, RPO wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej (28 marca 1994 r.) przypominając, iż na rozprawie przed TK w sprawie rozporządzenia MEN z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 36, poz. 155) podnosił, że: „resort edukacji nie był i nie jest przygotowany do wprowadzenia etyki do programu, nie mówiąc o tym, że trudno sobie wyobrazić etykę jako przedmiot w przedszkolu, czy szkole podstawowej”. Rzecznik stwierdził dalej: „dotychczasowa praktyka funkcjonowania rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r. zdaje się potwierdzać wcześniejsze obawy. Otrzymuję sygnały, że młodzież i rodzice nie mają żadnego wyboru, bowiem etyka jako przedmiot alternatywny z reguły praktycznie nie istnieje (...) Jeśli takie problemy istnieją w Warszawie, to można sobie wyobrazić, jak przedstawia się ten problem w małych miastach i na wsi. Stawia to pod znakiem zapytania zabezpieczenie przed nietolerancją, o którym była mowa w orzeczeniu TK. Kreska na świadectwie w szkole, która nie prowadzi zajęć z etyki, jest przymusowym ujawnieniem stosunku ucznia do religii, a więc naruszeniem przez szkołę obywatelskiego prawa do milczenia w sprawach religii i przekonań”.

RPO prosił Ministra o ustosunkowanie się do problemów sygnalizowanych przez rodziców oraz o udostępnienie informacji w układzie wojewódzkim ilustrującej jaka część szkół w skali kraju nie organizuje zajęć etyki i przedstawienie stanowiska co do ewentualnej potrzeby nowelizacji rozporządzenia z 14 kwietnia 1992 r.

W odpowiedzi z 7 maja 1994 r. Minister Edukacji zapowiedział późniejsze udostępnienia danych w sprawie nauczania etyki, natomiast zasygnalizował trudności z podejmowaniem nowelizacji rozporządzenia wskazując na wzajemnie sprzeczne (wykluczające się) postulaty w tej sprawie. Dane statystyczne w sprawie nauczania etyki Minister Edukacji Narodowej przekazał Rzecznikowi 20 lipca 1994 r. (po prawie 5 miesiącach). Potwierdziły one obawy Rzecznika co do fikcyjności alternatywy religia – etyka. I tak, w szkołach podstawowych zajęcia z etyki prowadzone są łącznie w 73 szkołach i 6 grupach międzyszkolnych (na 16.621 szkół podstawowych w kraju), w liceach ogólnokształcących w 183 szkołach i 10 grupach międzyszkolnych (na 1.561 liceów ogólnokształcących w Polsce), w szkołach średnich zawodowych w 87 szkołach i 18 grupach międzyszkolnych (na 831 lice-

ów zawodowych i 3.437 techników w Polsce) oraz w zasadniczych szkołach zawodowych łącznie w 27 szkołach i 6 grupach międzyszkolnych (na 2.468 szkół zawodowych w kraju).

Przestrzeganie wolności sumienia i wyznania jest zawsze badane przez Rzecznika przy okazji wizytowania wszelkiego rodzaju ośrodków, w których – z różnych przyczyn – obywatele przebywają w izolacji (szpitale dla psychicznie chorych, areszty, zakłady karne). Szczegółowe uwagi na ten temat zawarte są w punktach 15 i 16 części IV sprawozdania; tu można tylko zasygnalizować, iż Rzecznik nie stwierdził żadnych ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z usług i uczestnictwa w praktykach religijnych w tych ośrodkach.

C. Wolność słowa i prawo do informacji

Kwestie wolności słowa i prawa do informacji ujawniły się przede wszystkim w dwóch sprawach o znaczeniu generalnym, których rozstrzygnięcie ma, w ocenie RPO, precedensowe znaczenie dla kształtowania możliwości realizacji tych istotnych swobód obywatelskich.

W sprawie RPO/138700/93/I (szczegółowy opis stanu faktycznego zawarty jest w zeszłorocznym sprawozdaniu RPO, Biuletyn RPO-Materiały, Nr 21, str. 97) Rzecznik oceniał postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (z listopada 1993 r.) odrzucające skargę redaktora naczelnego tygodnika „Nie” na nieudzielenie odpowiedzi na krytykę prasową, zawartą w publikacjach tygodnika, jako przyznające organowi państwowemu **prawo odmowy reakcji na krytykę prasową**, co stanowić może o pozbawieniu istotnych gwarancji realizacji prawa obywateli do informacji. Rzecznik rozważał potrzebę wniesienia od tego orzeczenia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. W związku z tym, że redaktor naczelny tygodnika „Nie” wystąpił jednocześnie z podaniem o wniesienie rewizji nadzwyczajnej do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Rzecznik – z uwagi na subsydiarność działania – nie podejmował w sprawie dalszych czynności, uzależniając je od stanowiska Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, który początkowo nie znalazł podstaw do wniesienia rewizji, jednakże zmienił stanowisko i w dniu 30 marca 1994 r. wniósł rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając mu rażące naruszenie stosownych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa prasowego poprzez błędne przyjęcie, iż na nieudzielenie odpowie-

dzi na krytykę prasową nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję i postanowieniem z dnia 12 maja 1994 r. uchylił zaskarżone postanowienie. Zdaniem Sądu Najwyższego dopuszczalność wniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na nieudzielenie odpowiedzi na krytykę prasową była przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 r. III AZP 2/87, której nadano moc zasady prawnej. Sąd Najwyższy przyjął w niej, iż prawo wniesienia takiej skargi wynika z treści art. 6 ust. 2 i 3 w zw. z art. 4 ust. 3 i 4 Prawa prasowego. Sąd Najwyższy rozpoznając rewizję nadzwyczajną w sprawie z powództwa „NIE” podzielił w pełni wywody prawne zawarte w tej uchwale.

Sąd Najwyższy uznał, że pozbawienie prasy możliwości uzyskania odpowiedzi na przekazaną społeczeństwu krytykę poprzez przyjętą w zaskarżonym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretację art. 6 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 4 Prawa prasowego byłoby równoznaczne z ograniczeniem jednego z fundamentalnych praw społeczeństwa demokratycznego.

Rozpatrywana sprawa – zdaniem Sądu Najwyższego – ma aspekt szerszy, wykraczający poza konkretny stan faktyczny. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1987 roku wydana została wprawdzie w odmiennej sytuacji ustrojowej, ale w obecnej sytuacji nie tylko nie straciła aktualności, lecz nabrała szczególnego znaczenia. Pozycja prasy jest w naszych aktualnych warunkach oceniana także przez pryzmat przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Zgodnie z art. 10 tej Konwencji prawo do swobodnego obiegu informacji i idei stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka.

Wyrażone w postanowieniu stanowisko Sądu Najwyższego Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni podziela.

Na **materialne gwarancje wolności słowa i informacji w radiu i telewizji** składa się m.in. niezależność organu powołanego przez ustawę do zabezpieczenia tych wartości. Próbę naruszenia tej niezależności dostrzegł Rzecznik w związku z odwołaniem przez Prezydenta RP Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Odwołanie to nastąpiło, w ocenie RPO, przez niedopuszczalnie rozszerzające odczytywanie norm kompetencyjnych. W dniu 8 marca 1994 r. Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/149163/94/I)

o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 7, poz. 34) „przez stwierdzenie, czy z przewidzianego w cytowanym przepisie prawa powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wynika także prawo swobodnego odwoływania go z tej funkcji, poza przypadkami upoważniającymi do odwoływania członka Rady Krajowej przewidzianymi w ust. 6 powołanego art. 7 ustawy”.

Rzecznik opowiedział się przeciwko wyprowadzaniu z samego faktu prawa powoływania – prawa do odwoływania podkreślając, że w konkretnym przypadku godzi to ponadto w niezależność organu powołanego przez ustawę dla zabezpieczenia „wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji”.

Sprawa została rozstrzygnięta uchwałą TK z dnia 10 maja 1994 r. (sygn. W. 7/94). Trybunał w pełnym składzie podzielił w całości stanowisko Rzecznika i ustalił, że „art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (...) stanowiący, iż Przewodniczącego Krajowej Rady powołuje Prezydent z grona członków Rady nie może być rozumiany jako dający uprawnienie do odwoływania Przewodniczącego Rady z tego stanowiska. Opróżnienie stanowiska Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji następuje w skutek ustania członkostwa w składzie Krajowej Rady, w przypadkach i trybie określonym w ustawie o radiofonii i telewizji”.

Orzeczenie Trybunału nie rozstrzygnęło kontrowersji wokół praktycznego stosowania niektórych przepisów o radiofonii i telewizji, a konkretnie wokół budzących zasadnicze wątpliwości prawne decyzji personalnych Prezydenta RP. Skłoniło to Rzecznika do wypowiedzenia się w sprawie projektu inicjatywy poselskiej o zmianie tej ustawy. W wystąpieniu z 2 listopada 1994 r. skierowanym do Marszałka Sejmu (RPO/166780/94/I) Rzecznik przedstawił propozycję rozważenia w pracach nad nowelizacją ustawy dwu kwestii: wprowadzenia zasady, iż decyzje personalne o odwołaniu z KRRiT muszą być poprzedzone pisemnym przedstawieniem konkretnego zarzutu z możliwością ustosunkowania się zainteresowanego do tego zarzutu, oraz zasady, że decyzje o odwołaniu z powodu „rażącego naruszenia ustawy” podlegają kontroli (parlamentarnej lub nawet sądowej).

Rzecznik podkreślił, że jest przeciwnikiem koniunkturalnego manipulowania procesem legislacyjnym i proponowania zmian prawa poddyktowanego wyłącznie siłą aktualnego układu politycznego czy doraźnych interesów sił aktualnie rządzących. W konkretnym jednak

przypadku zmiany są konieczne dla zapewnienia możliwości egzekucji obowiązującego prawa przy pomocy norm technicznych, poddających określone decyzje procedurom normalnym w demokratycznym państwie i zapewniającym realizację głównego, niezmiennego celu ustawy o radiofonii i telewizji – niezależności organu, jakim jest KRRiT, powołanego dla zapewnienia wolności słowa w eterze.

Wolność słowa i prawo do informacji, to fundamentalne prawo człowieka zapewnione m.in. w art. 10 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Europejskiej. Dlatego Rzecznik wystąpił w tej sprawie nie w interesie indywidualnym, bezprawnie jego zdaniem odwołanych członków KRRiT, lecz w obronie prawa ustanowionego w interesie obywateli. Nieusuwalność bowiem członków KRRiT jest w istocie „prawem obywatela” (gwarancją prawa człowieka i prawa obywatela do informacji).

Z tych samych względów Rzecznik (w wyniku skarg słuchaczy rozgłośni Radia Maryja) wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (RPO/147829/94/VI z 19 stycznia 1994 r.) o zbadanie kwestii ograniczonego zasięgu tych rozgłośni, nieprzydzielania zapewnionej częstotliwości, pobierania wysokich opłat koncesyjnych oraz nieprzekazywania na konto rozgłośni Radia Maryja opłat pobieranych od słuchaczy.

W odpowiedzi z 30 stycznia 1995 r. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji napisał, iż trudno dopatrywać się dyskryminacji wobec rozgłośni Radia Maryja wobec faktu, że w analogicznej sytuacji – stopniowego dochodzenia do pokrycia swym programem 80 % terytorium kraju – są także pozostałe dwie ogólnopolskie sieci radiowe: Radio Zet i RMF. Radio Maryja, przyznał Przewodniczący KRRiTV, rzeczywiście ma w większości stacje małej mocy, ale o takie występowała w swoich wnioskach i takie otrzymała. Przekazywanie wpływów z abonamentu do radiofonii i telewizji publicznej, a nie Radia Maryja, nie jest wynikiem decyzji KRRiTV, ale wynika wprost z art. 50 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W kwestii opłat koncesyjnych – Minister Finansów nie wyraził zgody na inicjatywę Krajowej Rady zróżnicowania nadawców pod względem wysokości opłaty, przy czym rozgłośnia skorzystała z ulgi ogólnodostępnej dla nadawców, którzy rezygnują z nadawania reklam. W konkluzji Przewodniczący KRRiTV stwierdził, że Radio Maryja nie tylko nie jest dyskryminowane, ale traktowane „z życzliwością i zrozumieniem jego rzeczywistych potrzeb. Niestety prowadzona przez to Radio nieuzasadniona kampania zarzutów skierowanych pod adresem KRRiTV dezinformuje słuchaczy i powoduje ich niepokój”.

W kontekście wolności słowa i prawa do swobodnego formułowania opinii wspomnieć należy sprawę bulwersującej okładki tygodnika „Wprost” (nr 34) z zamieszczonym wizerunkiem Matki Bożej Jasno-górskiej.

W związku z przekazaniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich oświadczeniem Przeora Jasnej Góry z dnia 2 września 1994 r. w sprawie odpowiedzi red. „Wprost” na protest przeciwko umieszczeniu na okładce tego pisma wizerunku Matki Bożej, Rzecznik zwrócił się do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości (RPO/163898/94/I z 7 września 1994 r.) o informację, czy i przez jaką prokuraturę wszczęte zostało postępowanie przygotowawcze w tej sprawie. Po odpowiedzi, iż postanowieniem z dnia 8 września 1994 r. właściwy Prokurator Rejonowy wszczął w tej sprawie dochodzenie z art. 198 Kk – Rzecznik w tej płaszczyźnie sprawę zakończył, kontynuując ją w aspekcie zagrożenia zdrowia obywateli znacznym skażeniem środowiska w rejonie Częstochowy, co symbolizować miała okładka „Wprost” (por. cz. IV pkt 4.D. sprawozdania).

D. Wolność zgromadzeń, prawo do zrzeszania się

Na tle sytuacji, jaka powstała w związku z przygotowaniem 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 przepisów dotyczących zakresu uprawnień organu gminy, wojewody i Policji do zakazania i kontroli przebiegu zgromadzenia (tekst wniosku przedstawiony został w zeszłorocznym sprawozdaniu – Biuletyn RPO–Materiały, nr 21, str. 99).

W dniu 18 marca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny (uchwałą W. 8/93), dzieląc generalną linię wniosku Rzecznika, ustalił:

1. Organ gminy tylko wtedy zakazuje zgromadzenia publicznego, gdy jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie: Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297) lub naruszają przepisy ustaw karnych lub gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. W decyzji zakazującej odbycie zgromadzenia organ gminy nie może określić innego miejsca i czasu zgromadzenia publicznego niż podane w zawiadomieniu o którym mowa w art. 7 ustawy: Prawo o zgromadzeniach.

2. Wojewoda – wydając na podstawie art. 54 ustawy z dnia 1 stycznia 1983 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz.U. Nr 11, poz. 41 z 1992 r.) decyzję o odmowie zezwolenia na zgromadzenie w określonym miejscu, czasie i przemarszu podaną trasą, które powodowałyby utrudnienie w ruchu lądowym lub wymagało korzystania z drogi w sposób szczególny – nie może określić innego miejsca, czasu zgromadzenia i innej trasy przemarszu.
3. Policja nie może, na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o Policji, w sytuacji, gdy legalne zgromadzenie nie zostało w trybie art. 12 ustawy Prawo o zgromadzeniach rozwiązane przez przewodniczącego lub przez przedstawiciela gminy, żądać opuszczenia miejsca zgromadzenia, a następnie stosować środków przewidzianych w art. 16 ustawy o Policji”.

Naruszenie prawa do zrzeszania się przez wprowadzenie faktycznego przymusu przynależności Rzecznik podjął na tle sprawy przynależności do Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego (RPO/149629/94/I). W wyniku badania zasadności otrzymanej skargi okazało się, że o pozwolenie uprawniające do nabycia i posiadania broni sportowej może ubiegać się jedynie osoba zrzeszona w Polskim Związku Strzelectwa Sportowego. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych (z 7 września 1994 r.) zakwestionował konieczność wstępowania stowarzyszeń kultury fizycznej działających w zakresie sportów strzeleckich w struktury Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego (na mocy uzgodnień między Komendą Główną Policji, a Polskim Związkiem Strzelectwa Sportowego, członkom stowarzyszeń, które nie wchodzą w struktury PZSS odmawia się wydania pozwolenia na nabycie i posiadanie broni sportowej). W wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że przyjęcie tego rodzaju rozwiązań nasuwa poważne wątpliwości. W świetle bowiem art. 5 ust. 1 ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych z dnia 31 stycznia 1961 r. (Dz.U. Nr 6, poz. 43) z późniejszymi zmianami oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1990 r. (Dz.U. Nr 76, poz. 452) w sprawie określenia organów właściwych do wydawania pozwoleń na broń..., organem właściwym do wydawania pozwoleń na broń jest Policja, która wydaje pozwolenie na broń, jeżeli okoliczności faktyczne, na które powołuje się osoba ubiegająca o pozwolenie uzasadniają jego wydanie. Rzecznik czeka na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych.

E. Prawo do prywatności

W wystąpieniu z 28 listopada 1994 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/162613/94/X) Rzecznik, w związku z przeciągającymi się w resorcie spraw wewnętrznych pracami nad projektem ustawy o ochronie danych osobowych, przedstawił stanowisko w sprawie ochrony prywatności obywateli oraz podał przykłady naruszania prawa obywateli do prywatności wynikające z braku regulacji ustawowej. RPO stoi na stanowisku, że wyrażona w art. 1 przepisów konstytucyjnych zasada demokratycznego państwa prawnego zobowiązuje organy państwowe do poszanowania sfery prywatności, z wyjątkiem sytuacji, gdy wzgląd na ważny interes ogólny lub uzasadniony i przeważający interes osób trzecich dopuszcza ingerencję w sferę prywatności, przy zastrzeżeniu, że taka ingerencja jest konieczna i dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. Ogólny zapis w art. 1 przepisów konstytucyjnych nie jest wystarczający – ustawa o ochronie danych osobowych powinna sprecyzować zasady i tryb zbierania i przetwarzania danych dotyczących życia prywatnego obywateli. Ze względu na przedmiot regulacji jest to regulacja komplementarna wobec ustawy o tajemnicy państwowej.

Minister Spraw Wewnętrznych (w odpowiedzi z 29 grudnia 1994 r.) w pełni podzielił stanowisko Rzecznika co do konieczności ustawowego uregulowania ochrony prywatności i danych osobowych, stwierdzając, że problematyka ochrony tych danych nie jest należycie rozumiana i spopularyzowana zarówno wśród urzędników państwowych jak i innych podmiotów gromadzących te dane. Minister przedstawił także założenia przygotowane w Resorcie projektu ustawy o ochronie danych osobowych, oceniając jako pożądaną potrzebę publicznej dyskusji nad ochroną prawa do prywatności.

Skargi wpływające do Rzecznika na naruszenie prawa do prywatności, pojawiają się w każdym okresie sprawozdawczym. Niektóre z nich świadczą o powracaniu przez organy administracji i ścigania do praktyk sprzed lat, co do których Rzecznik miał nadzieję, iż jego wystąpienia skutecznie zlikwidowały występujące nieprawidłowości.

Przykładem może tu być sprawa RPO/160421/94/II, w której skarżący kwestionował legalność włączenia przez prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze do akt tegoż postępowania zaświadczenia, że skarżący jest nosicielem wirusa HIV (okoliczność ta nie pozostawała w żadnym związku przedmiotowym ze sprawą). Skarżącemu sprawiło to wiele poważnych kłopotów w jego sprawach rodzinnych i naruszało jego dobra osobiste.

Rzecznik, uznając, że działanie prokuratora może istotnie budzić poważne zastrzeżenia, zwrócił się (9 listopada 1994 r.) do dyrektora Departamentu Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości, wskazując na potrzebę ustosunkowania się do podniesionych w skardze zarzutów, zajęcia stanowiska i podjęcia odpowiednich w tym zakresie działań. Do pierwszych dni grudnia 1994 r. RPO nie otrzymał odpowiedzi z Departamentu Prokuratury.

Z identycznymi jakościowo sytuacjami Rzecznik miał do czynienia wcześniej w związku z praktyką pobierania od podejrzanych odcisków palców w sytuacjach, gdy z uwagi na charakter przestępstwa brak było takiej procesowej potrzeby (por. np. Sprawozdanie RPO za okres 1.12.1989 r. – 30.11.1990 r. – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 5, str. 22).

Podobnie powtarza się sytuacja stosowania starych szablonów ankiet personalnych, z naruszającymi prywatność pytaniami o przynależność partyjną. Przypadek ankiety skierowanej do kuratorów (omówiony w punkcie 1.A.) świadczy o tym, że wadliwa praktyka sygnalizowana przez Rzecznika 4 lata temu (por. Sprawozdanie RPO za okres 1.12.1989 r. – 30.11.1990 r. – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 9, str. 40) nie została skorygowana, przy czym również dotyczyło to resortu edukacji narodowej.

Naruszenie tajemnicy lekarskiej Rzecznik stwierdził w sprawie dotyczącej działania komisji lekarskich na placówkach zagranicznych. Naruszenie prawa do prywatności miało miejsce w przypadkach rozpatrywania przez komisje opiniodawcze, działające na podstawie zarządzenia Nr 22 Ministra Spraw Zagranicznych i Handlu Zagranicznego z dnia 31 grudnia 1985 r. w sprawie trybu powołania i zasad działania komisji opiniodawczych w polskich placówkach za granicą – podań obywateli polskich zatrudnionych w polskich placówkach za granicą o przyznanie prawa do podjęcia leczenia w placówce leczniczej za granicą i zwrot wydatków poniesionych w związku z leczeniem za granicą pracownika delegowanego i jego rodziny.

Rzecznik w dniu 10 sierpnia 1994 r. (RPO/160918/94/I) skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych, zwracając uwagę, że delegacja z §23 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Współpracy z Zagranicą do ustalenia szczegółowych zasad i trybu dokonywania zwrotu kosztów leczenia – nie stanowi podstawy do utrzymywania działalności wspomnianych komisji, które nie będąc gremiami lekarskimi miałyby decydować o potrzebie świadczenia zdrowotnego, wkraczając tym samym w zakres zastrzeżony dla lekarza, obwarowany koniecznością zachowania

tajemnicy lekarskiej. Rzecznik stwierdził, że nie ma także podstawy prawnej do żądania od pracownika dokumentów, z których wynikałyby dane chronione tajemnicą lekarską, ponieważ prawo do tajemnicy jest prawem osobistym pacjentów. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Spraw Zagranicznych uznał za uzasadnione istnienie komisji. Jednocześnie stwierdził, że obywatele polscy zatrudnieni za granicą korzystają z usług medycznych z własnej inicjatywy i podjęcia leczenia nie muszą uzgadniać z komisją opiniodawczą. Zadaniem komisji jest natomiast stwierdzenie, że nie zostały naruszone postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wynagrodzenia i świadczeń przysługujących pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych, a koszty leczenia są należycie udokumentowane. Komisja opiniodawcza ustala jedynie wysokość zwrotów poniesionych kosztów na podstawie przedstawionych rachunków.

Jednocześnie, Minister Spraw Zagranicznych poinformował, iż w celu wyeliminowania możliwości udostępnienia danych medycznych osobom postronnym przy przesyłaniu dokumentacji do kraju – wydał polecenie, aby dokumentacja medyczna była przekazywana wyłącznie do rąk własnych lekarza, a rachunki przedkładane do zaopiniowania komisjom opiniodawczym zawierały jedynie informacje niezbędne do ustalenia procentu zwrotu kosztów leczenia.

Elementem problemu braku ustawy o ochronie danych osobowych są skargi na zbieranie informacji o obywatelach w kartotekach parafialnych (Rzecznik otrzymywał listy w tej sprawie z załączonymi kopiami z kartotek). W wystąpieniu do Biura do Spraw Wyznań URM (RPO/171093/94/I z 8 grudnia 1994 r.) Rzecznik stwierdził, że „powstaje generalny problem, czy dopuszczalne jest zbieranie informacji o obywatelach bez ich wiedzy i zgody oraz bezprawnie i faktycznie zagwarantowanego dostępu do informacji zbieranych na ich temat? Stan polskiego prawa, które nie odpowiada jeszcze w tym zakresie standardom międzynarodowym, komplikuje oczywiście sprawę, jednakże istnieje problem oceny tej kwestii z punktu widzenia obowiązujących przepisów konstytucyjnych”. W dniu 17 stycznia 1995 r. Rzecznik otrzymał wstępną odpowiedź na wystąpienie z załączoną opinią Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski. URM poinformował, że zwrócił się do opiniodawcy o dodatkowe wyjaśnienia. Po ich przekazaniu w ostatecznej odpowiedzi Rzecznik zajmie stanowisko w sprawie.

Najwięcej skarg na naruszenie prywatności wiązało się z publikacjami prasowymi. Skarżący (np. RPO/150187/94/I, RPO/158823/94/I, RPO/150325/94/I, RPO/154497/94/I, RPO/155524/94/I, RPO/166231/94/I) zgłaszali zastrzeżenia w związku z publikacjami prasowymi o toczącym się postępowaniu karnym, wskazywali na nieścisłość (lub nieprawdziwość) opublikowanego materiału. W sprawach tych zainteresowanym udzielano informacji o właściwej drodze ich załatwienia (o drastycznych przypadkach dotyczących naruszenia prywatności dzieci – ofiar przestępstw mowa jest w punkcie 2.B.c. części IV sprawozdania).

Niezadowolenie i zaniepokojenie o bezpieczeństwo własne i rodziny przejawiało się w grupie listów związanych z publikowaniem przez tygodnik „Wprost” listy tzw. stu najbogatszych ludzi w Polsce. Wśród nich były listy od osób, których nazwiska znalazły się na liście. Rzecznik wystąpił do Redaktora Naczelnego tygodnika „Wprost” (RPO/156803/94/I) podkreślając, że o ile osoby, które znalazły się na liście wyraziły zgodę na publikowanie tego rodzaju informacji i danych, z pewnością nie można dopatrzeć się naruszenia prawa, to zastrzeżenia budzi fakt publikowania informacji bez zgody zainteresowanych. Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi wynika, że redakcja jest świadoma, iż nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba, że wiąże się bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby, jednakże art. 4 ust. 1 Prawa prasowego nakłada na osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek obowiązek udzielania prasie informacji o swojej działalności, zaś odmowa udzielenia informacji może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą. Do tajemnic tych z pewnością nie należą wyniki finansowe uzyskiwane z prowadzonej działalności gospodarczej. W tych warunkach prowadzenie działalności gospodarczej ma charakter publiczny, a wyciąganie i publikowanie wniosków o kondycji majątkowej osób działalność tę prowadzących jest prawem dziennikarza. Analizując podane okoliczności Rzecznik nie znalazł podstaw do dalszych działań w sprawie informując zainteresowanych, że o ile publikowanie przez tygodnik „Wprost” listy stu najbogatszych ludzi w Polsce narusza ich prawa osobiste, mogą rozważyć potrzebę wystąpienia na drogę postępowania sądowego.

F. Prawa wyborcze

W okresie kampanii wyborczej do rad gmin do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilkadziesiąt listów zbiorowych i indywidualnych. Były to listy od przedstawicieli organizacji politycznych, związkowych, pełnomocników list i osób prywatnych. W większości listów autorzy zgłaszali zastrzeżenia do działalności wojewódzkich komisarzy wyborczych, terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych bądź do utworzonych okręgów wyborczych (RPO/156931/94/I, RPO/157065/94/I, RPO/157739/94/I, RPO/158264/94/I, RPO/159958/94/I). Zwracano się również z prośbami o opinie. Na przykład: w sprawie RPO/158121/94/I, zainteresowany prosi o zajęcie stanowiska odnośnie stwierdzenia przez miejską komisję wyborczą nieważności zgłoszenia jego kandydatury na radnego z uwagi na brak stałego zameldowania w gminie oraz brak dokumentu stwierdzającego prawo do umieszczenia w spisie wyborców. Wpłynęła także skarga mieszkańców Osiedla Stara Miłosna (RPO/154780/94/I), którzy kwestionowali stanowisko organu administracji właściwego dla ewidencji ludności, który odmawiając im zameldowania w miejscu stałego pobytu – ich zdaniem – uniemożliwia im realizację przysługujących praw wyborczych. Wszystkich autorów listów informowano o treści przepisów prawnych regulujących tę problematykę, o uprawnieniach obywateli wynikających z ordynacji wyborczej, oraz o określonym trybie postępowania i ewentualnych środkach zaskarżania decyzji w sprawach związanych ze sporządzaniem spisów wyborców oraz ze zgłaszaniem kandydatów na radnych, wyjaśniając jednocześnie, że sprawy te nie należą do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Odpowiadając na każdy list rozważano potrzebę przekazania go właściwym organom w celu załatwienia go w ramach przysługujących kompetencji, niektóre z nich przekazano – zgodnie z właściwością – Państwowej Komisji Wyborczej.

W sprawie RPO/162239/94/I, zdaniem zainteresowanego, istniała konieczność przeprowadzenia ponownych wyborów do rady gminy, gdyż – jak twierdził – wybory odbyły się z naruszeniem przepisów ordynacji wyborczej. Wyjaśniono zainteresowanemu, że jeżeli dopuszczono się naruszenia przepisów ordynacji wyborczej albo przestępstwa przeciwko wyborom, a przestępstwo to lub naruszenie mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik wyborów, wyborca może wnieść (w ciągu 14 dni od dnia wyborów) protest przeciwko ważności wyborów.

W sprawie RPO/157612/94/I Przewodniczący Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej zwrócił się do Rzecznika Praw

Obywatelskich o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o uchylenie wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 1994 r., związanych ze zgłoszeniem kandydatów na radnych. W świetle bowiem wytycznych PKW pełnomocnikiem listy nie może być kandydat na radnego. Rzecznik uznał, że spełnienie oczekiwań zainteresowanego – w świetle obowiązujących przepisów – jest niemożliwe, ponieważ przedmiotowy zakres właściwości Trybunału obejmuje jedynie orzekanie o zgodności z Konstytucją ustaw oraz aktów normatywnych wydawanych przez naczelne i centralne organy państwowe. Niemniej jednak Rzecznik w powyższej sprawie wystąpił do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (30 maja 1994 r.) z prośbą o zajęcie stanowiska wobec zgłoszonych zastrzeżeń.

Z przekazanej Rzecznikowi odpowiedzi wynika, że przepis art. 46 ust. 1 ordynacji wyborczej do rad gmin stanowi, iż „kandydat na radnego może wyznaczyć swojego męża zaufania do reprezentowania go”.

Wykładnia językowa tego przepisu – zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej – prowadzi jednoznacznie do wniosku, że jest to forma udzielenia „pełnomocnictwa” do czynności, których kandydat na radnego nie może wykonywać osobiście. Mając na uwadze, iż uprawnienia mężów zaufania w okręgach jednomandatowych są takie same, jak uprawnienia pełnomocników list w okręgach wielomandatowych, Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła interpretację przepisów prowadzącą do równoprawnego traktowania mężów zaufania kandydatów i pełnomocników list. Przeciwno dopuszczeniu pełnienia przez kandydata na radnego funkcji pełnomocnika listy – zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej – przemawia również fakt, iż istotą funkcji pełnomocnika listy jest występowanie w sprawach dotyczących interesu całej listy, a więc wszystkich kandydatów umieszczonych na liście. Ponadto podkreślono, iż obecność kandydata na radnego pełniącego jednocześnie funkcję męża zaufania lub pełnomocnika listy mogłaby być traktowana przez wyborców jako forma agitacji wyborczej, czego zabrania przepis art. 55 ust. 3 Ordynacji wyborczej do rad gmin. W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej budzi również zastrzeżenia możliwość obecności osoby bezpośrednio zainteresowanej uzyskaniem mandatu przy czynnościach komisji obwodowej i terytorialnej związanych z ustaleniem wyników głosowania i wyborów. Pomijając kwestię wywierania presji na komisję wyborczą, w odbiorze wyborców udział kandydata na radnego przy ustalaniu wyników głosowania oraz wyborów z pewnością byłby oceniany negatywnie i mógłby również wywołać wątpliwości co do rzetelności ustalenia wyników

wyborów. Z przekazanej odpowiedzi wynika, że Państwowa Komisja Wyborcza w dniu 26 maja 1994 r. udzieliła w związku z tym wojewódzkim komisarzom wyborczym i terytorialnym komisjom wyborczym wiążących wytycznych w zakresie skutków prawnych pełnienia przez kandydatów na radnych funkcji pełnomocnika listy. Istota wytycznych sprowadza się do stwierdzenia, że zarejestrowanie listy kandydatów nie może być kwestionowane tylko z tego powodu, że zgłoszenia listy dokonał pełnomocnik będący jednocześnie kandydatem na radnego. Wytyczne te wskazują poza tym drogę usunięcia wady zgłoszenia polegającej na pełnieniu przez kandydata na radnego funkcji pełnomocnika listy oraz określają skutki nie usunięcia tej wady. Rzecznik w pełni podzielił stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej.

G. Sprawy obywatelstwa polskiego. Ochrona praw Polaków za granicą

Jak wskazano w części III sprawozdania (pkt 1.E.) **brak możliwości ochrony praw licznej grupy obywateli narodowości polskiej, posiadających obywatelstwo innego państwa**, wynika z braku odpowiednich regulacji w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Jako szczególnie krzywdzące odbierana jest niemożność przywrócenia obywatelstwa polskiego przez osoby przymusowo pozbawione go w wyniku znalezienia się na terenach byłego ZSRR. Rzecznik występował w tej sprawie (RPO/149490/94/I) w dniu 6 kwietnia i 1 lipca 1994 r. i został poinformowany przez Marszałka Sejmu o pracach Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych nad nowelizacją ustawy.

Również przedstawiciele polskiej mniejszości narodowej na Litwie, w trakcie spotkania z Rzecznikiem w czasie jego pobytu w Wilnie (16–19 stycznia 1995 r.) pytali o możliwość przyznania tej grupie jako drugiego obywatelstwa – obywatelstwa polskiego (na wzór mniejszości niemieckiej). Kwestia ta wypłynęła także w kontekście możliwości uzyskania uprawnień kombatanckich przez byłych członków AK i organizacji partyzanckich, walczących w czasie wojny i po wojnie na Wileńszczyźnie, a obecnie zamieszkałych na Litwie.

W odczuciu Polonii Litewskiej pożądanym byłoby powołanie na Litwie rzecznika praw mniejszości narodowych (rozwiązanie takie przyjęto np. w Austrii). Stworzenie takiej instytucji zależy jednak od woli władz litewskich i RPO nie ma na to żadnego wpływu.

W rozmowie z Prezydentem Republiki Litewskiej i Marszałkiem Sejmu Rzecznik poruszył problem potrzeby zmiany ustawy o języku urzędowym, która zapewniłaby możliwość używania w polskiej prasie pisowni nazw miejscowości w języku polskim.

Niezależnie od tego Rzecznik w 1994 r. kontynuował starania o stworzenie prawnych i materialnych podstaw do repatriacji Polaków głównie z obszarów b. ZSRR, w tym szczególnie z Kazachstanu.

Pismem z dnia 18 marca 1994 r. (RPO/108042/93/III) Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów wskazując na potrzebę ustanowienia placówek konsularnych w Republice Kazachskiej, w miejscowościach o większych skupiskach Polaków oraz na konieczność rozwiązania sprawy osiedlenia i zatrudnienia przyszłych repatriantów. Rzecznik zaproponował utworzenie komisji na szczeblu rządowym, której celem byłoby pilne przygotowanie perspektywicznego planu zawierającego warunki prawne i faktyczne, sposób i miejsce osiedlenia, możliwość udzielenia pomocy w indywidualnym osiedleniu ze strony Państwa oraz czynników samorządowych i wejścia w kontakt z przedstawicielami środowiska polonijnego. Zdaniem RPO wskazane byłoby utworzenie „funduszu repatriacyjnego” z dotacji pochodzących częściowo od innych chętnych temu przedsięwzięciu podmiotów. Z uwagi na to, że przyszli repatrianci z Kazachstanu są w większości rolnikami, a w Polsce duże obszary ziemi uprawnej leżą odłogiem (zwłaszcza w województwach: szczecińskim, koszalińskim, gorzowskim), na tych terenach powinni być rozmieszczeni repatrianci, którzy ponadto w zachodniej Polsce przyczyniliby się do umocnienia tam równowagi polskiego elementu etnicznego.

W odpowiedzi na to wystąpienie Prezes Rady Ministrów poinformował (w dniu 26 kwietnia 1994 r.), iż został już wdrożony „proces decyzyjny w tej sprawie”. Zapowiedział, iż podczas jednego najbliższych posiedzeń Rady Ministrów mają być przygotowane rozstrzygnięcia dla Rady Ministrów, od których zależy przeznaczenie w budżecie znaczących kwot na realizację tych zamierzeń.

Jednocześnie Premier zapewnił, że jego gabinet kontynuuje wszechstronną pomoc Polakom w Kazachstanie: przyjmowana jest młodzież na studia w Polsce, dla dzieci i młodzieży organizuje się co-rocennie kolonie, wysyła się do Kazachstanu nauczycieli języka i kultury polskiej itd.

Zdaniem adresata do sprawy zwiększenia liczby placówek konsularnych w Kazachstanie będzie można natomiast powrócić po okrzepnięciu Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Ałma-Acie.

Specyficzną grupę obywateli polskich, czasowo przebywających za granicą, których prawa – ze względu na warunki pobytu – wymagają szczególnie pilnego przestrzegania stanowią **żołnierze polskich misji pokojowych**. W ocenie RPO, potwierdzonej w czasie wizytacji polskich oddziałów w Kambodży i Chorwacji, podczas spotkań z żołnierzami przygotowywanymi do udziału w misjach, a także w napływającej korespondencji – ochrona ta nie jest wystarczająca (por. szczegółowe przedstawienie problemu w punkcie 15 części IV sprawozdania). Wniosek ten potwierdza informacja Najwyższej Izby Kontroli, która na zlecenie Marszałka Sejmu, zainicjowane wnioskiem Rzecznika (RPO/111640/94/I) badała sposób wykorzystania środków przekazywanych przez ONZ na finansowanie misji pokojowych.

Rzecznik, kierując się dążeniem do zabezpieczenia praw i interesów obywateli polskich pracujących za granicą, podjął – z pozoru jednostkową – sprawę likwidacji etatu do spraw zatrudnienia w Wydziale Konsularnym Przedstawicielstwa Ambasady RP w Berlinie, w ramach którego świadczona była poważna i bardzo użyteczna **pomoc prawna dla pracowników polskich zatrudnionych w RFN**, niezbędna na skomplikowanym dla cudzoziemców niemieckim rynku pracy.

Pismem z dnia 10 czerwca 1994 r. (RPO/158700/94/III) Rzecznik zwrócił się więc do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskiem o rozważenie zaniechania likwidacji tego etatu, z uwagi na wiążące się z jego istnieniem korzyści społeczne.

W odpowiedzi, pismem z dnia 4 lipca 1994 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej, podzielając pogląd Rzecznika, poinformował, że Minister Spraw Zagranicznych w wyniku orzeczenia zespołu do spraw przeglądu placówek dyplomatyczno-konsularnych podjął decyzję o likwidacji etatów do spraw zatrudnienia. Minister informował, że 27 maja 1994 r. wystąpił do MSZ o zweryfikowanie decyzji i utrzymanie w Berlinie do końca roku w ramach budżetu MSZ etatu do spraw zatrudnienia w Berlinie z jednoczesną deklaracją podjęcia starań o uzyskanie z budżetu państwa celowych środków na 1995 r. również na taki etat w Pradze i Paryżu, a także sukcesywnie w innych krajach, które będą tego wymagały.

Rzecznik, w wystąpieniu z 30 lipca 1994 r. do Ministra Spraw Zagranicznych, poprosił o uwzględnienie propozycji Ministra Pracy.

W odpowiedzi Minister Spraw Zagranicznych poinformował Rzecznika, że doceniając wagę problematyki związanej z zatrudnieniem za granicą MSZ widzi celowość utrzymania etatów do spraw zatrudnienia, jednak w oparciu o zasadę refundacji przez Ministerstwo Pracy

i Polityki Socjalnej kosztów związanych z tym etatem, o czym poinformowano MPiPS. Ministerstwo Spraw Zagranicznych czterokrotnie akceptowało wnioski Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej o przedłużenie zatrudnienia na takim etacie w Berlinie. Po kolejnym wniosku z dnia 27 maja 1994 r. MSZ poinformowało MPiPS o pokrywaniu kosztów etatu w Berlinie do 31 sierpnia 1994 r. oraz zaproponowało dalsze utrzymanie etatu w oparciu o refinansowanie przez MPiPS. Na pismo to odpowiedź nie nadeszła. Minister Spraw Zagranicznych zadeklarował gotowość dalszych negocjacji z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej w przedmiotowej sprawie. W piśmie z dnia 31 sierpnia (ponowionym wobec braku odpowiedzi 8 listopada 1994 r.) Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o stanowisko wobec propozycji MSZ. 30 listopada 1994 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika, iż wobec trudności w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych co do sposobu finansowania etatu pracownika „do spraw zatrudnienia” w Przedstawicielstwie Ambasady RP w Berlinie, nastąpiło porozumienie w tym zakresie z Ministrem Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, który zgodził się na przejęcie tego stanowiska pracy, przez strukturę Biura Radcy Handlowego. Powołanie takiego Przedstawiciela przewidziane zostało na styczeń 1995 r.

Rzecznik czuje się usatysfakcjonowany, że sprawa ostatecznie rozwiązana została w sposób gwarantujący ochronę praw pracowników polskich w RFN. Uważa jednak, że naczelne organy administracji powinny sprawnie koordynować swoje działania i uzyskiwać pożądane kompromisy bez interwencji i „pilotowania” przez Rzecznika.

W czasie wizyty w Wilnie Rzecznikowi zgłoszono przypadek **zatrzymania i przetrzymywania od dwóch lat w areszcie** dwóch Polaków – bez aktu oskarżenia i wyroku sądowego. RPO poruszył tę sprawę w rozmowie z Prezydentem Litwy i zamierza obserwować jej załatwienie przez powołane do tego organy polskie.

2. Ochrona praw dzieci

A. Działania RPO w sferze prawno-organizacyjnej na rzecz lepszej ochrony praw dzieci

Poważne konsekwencje dla ochrony praw dziecka powoduje brak konstytucyjnej regulacji stosunku prawa wewnętrznego do międzynarodowego, bądź unormowań wprowadzających do prawa polskiego ustalenia Konwencji o Prawach Dziecka, a nadto – przepisów uściślających jej, często bardzo ogólne, reguły i wskazania.

Polska, inicjator prac nad przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. Konwencją o Prawach Dziecka – ratyfikowała ten dokument w formie ustawy (Konwencja weszła w Polsce w życie w dniu 7 lipca 1991 r. – Dz. U. Nr 120, poz. 526–527). Mimo, że warunkiem ratyfikacji była zasadnicza zgodność Konwencji z przepisami prawa polskiego i że wykorzystano również możliwość wprowadzenia do jej konkretnych artykułów deklaracji i zastrzeżeń umożliwiających zachowanie w wewnętrznym prawie odmiennych rozwiązań, to regulacje prawa polskiego nie zawsze odpowiadają (bądź odpowiadają nie w pełni) standardom przyjętym w Konwencji.

Problem ten, ujawniający się także w napływających do Rzecznika sprawach związanych z problematyką ochrony praw dziecka, skłonił RPO do wystąpienia w dniu 7 grudnia 1994 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej z prośbą o informację o pracach dostosowawczych nad wprowadzeniem reguł Konwencji do porządku prawnego RP – ich planowanym zakresie oraz etapie, na jakim się znajdują (RPO/167681/94/I). W wystąpieniu Rzecznik przypomniał, że państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne dla uzasadnienia niewykonania umowy międzynarodowej (art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.) a także, że ratyfikując Konwencję Polska zobowiązała się wprost do podjęcia wszelkich odpowiednich kroków ustawodawczych dla realizacji praw dziecka (art. 3 Konwencji). RPO nie otrzymał jeszcze odpowiedzi na to wystąpienie.

W dniu 15 listopada 1994 r. powołany został przez Rzecznika Praw Obywatelskich Pełnomocnik do Spraw Dzieci i Rodziny, upoważniony do reprezentowania RPO w podejmowanych sprawach dotyczących praw dzieci i rodziny. W ramach upoważnienia mieści się również inicjowanie i podejmowanie działań w imieniu Rzecznika, mających na

celu kontrolę przestrzegania tych praw przez właściwe organy, organizacje oraz placówki opiekuńcze i oświatowe, a także współpraca z mass mediami w sprawach z zakresu problematyki ochrony praw dzieci i rodziny.

Jednocześnie Rzecznik zgłosił swoje przystąpienie do porozumienia organizacji i osób fizycznych „Ruch na Rzecz Praw Dziecka”, zainicjowanego przez Przewodniczącego Parlamentarnego Porozumienia na Rzecz Praw Dziecka (RPO/171325/94/I). Pełnomocnik RPO uczestniczy w spotkaniach organizowanych przez Porozumienie, a także w pracach Zespołu do Spraw Sieroctwa Społecznego przy Komitecie Społeczno-Politycznym Rady Ministrów, którego celem jest koordynacja działań władz państwowych i organizacji społecznych na rzecz dzieci wymagających opieki całkowitej (od 23 listopada 1994r. – formalne członkostwo w Zespole – RPO/173991/94/I). Rzecznik bierze także udział w pracach Senatu nad projektem ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (w dniu 14 września 1994 r. przedstawił na posiedzeniu połączonych komisji senackich negatywną opinię o zamysle powołania tej instytucji w kształcie przyjętym w projekcie).

Za jedną z najpilniejszych spraw z zakresu ochrony praw dzieci Rzecznik uznaje uzyskanie obiektywnej informacji o rozmiarach i strukturze występujących naruszeń. Dotyczy to w pierwszym rzędzie **przestępczości przeciwko dzieciom**.

W dniu 14 września 1994 r. RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości i Komendanta Głównego Policji wystąpienie (RPO/164125/94/I), w którym sugerował współpracę między organami i instytucjami dysponującymi niezbędną wiedzą o tym zjawisku i gromadzącymi ją dla swoich potrzeb, a także rozważenie celowości ujęcia w statystyce problematyki wiktymologicznej jako całości.

Minister Sprawiedliwości (w odpowiedzi z 14 października 1994 r.) podzielił zainteresowanie problemem informując, że dane o patologii w rodzinie, którymi dysponuje resort, nie wyodrębniają informacji o pokrzywdzonych dzieciach. Powiadomił, że w celu pozyskania kompletnej informacji w przyszłości w resorcie podjęte zostały działania zmierzające do uzupełnienia statystyki resortowej, od 1995 roku. Uzyskane informacje pozwolą, zdaniem Ministra, na ustalenie rzeczywistej skali przestępczości skierowanej przeciwko dzieciom, a także umożliwią przygotowanie działań prewencyjnych związanych ze zwalczaniem tego rodzaju przestępczości.

Natomiast Komenda Główna Policji poinformowała o istnieniu technicznych możliwości rozszerzenia gromadzonych danych policyj-

nych, prosząc o sprecyzowanie ich zakresu. Rzecznik 15 listopada 1994 r. przesłał szczegółowy katalog pożądaných informacji, zaznaczając jednocześnie wyraźnie, że jest jedną z wielu instytucji oczekujących na szersze dane o ofiarach przestępstw a także, że najbardziej pożądanę zmiany to takie, które doprowadziłyby do uzyskania w statystyce obrazu ofiary przestępczości (w tym również dziecka – ofiary), nie zaś – samego dziecka jako ofiary pewnej grupy przestępstw.

Gwarantem legalności i rzetelności działań podjętych w sprawie dziecka i obronie jego praw są sądy, bez których suwerennej decyzji nie mogą być częstokroć rozstrzygane – w państwie prawa – sprawy dziecka. Powszechnie znane ograniczenia w pracy sądów skłoniły Rzecznika do skierowania w dniu 30 sierpnia 1994 r. wystąpienia (RPO/164082/94/I) do Ministra Sprawiedliwości, zawierającego szereg szczegółowych pytań, **dotyczących warunków pracy wydziałów rodzinnych i opiekuńczych sądów**, a zwłaszcza – kierunku prac nad reformą funkcjonowania sądów rodzinnych i systemu kurateli, obciążenia pracą sędziów rodzinnych, liczby spraw opiekuńczych podejmowanych przez sądy z urzędu, wykorzystania środków „nadzwyczajnych” dla ochrony dobra dziecka w sprawach rodzinnych i współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się pomocą dziecku. W odpowiedzi z dnia 19 października 1994 r. Minister Sprawiedliwości określił systemowe i kadrowe przyczyny braków w realizacji modelu sądu rodzinnego i kurateli oraz, przy pomocy danych statystycznych, scharakteryzował pracę sądów. Z danych tych wynika, że przy wzroście wpływu spraw opiekuńczych obserwuje się systematyczny spadek liczby sędziów rodzinnych, choć niesłuszny jest pogląd, iż sądy nie podejmują spraw opiekuńczych dzieci z urzędu (na początku lat 90-tych było ich ok. 30 %, a samych spraw o pozbawienie, zawieszenie i ograniczenie władzy rodzicielskiej – ok. 60 %). Sądy wykorzystują też możliwości podejmowania natychmiastowych działań, gdy dobro dziecka jest zagrożone.

Za wartą rozważenia uznano sugestię RPO dotyczącą wprowadzenia dyżurów sędziów rodzinnych (przy założeniu, że policja i służba zdrowia mogą uzależnić swą interwencję od orzeczenia sądowego).

W sprawach dotyczących dzieci RPO wykorzystuje swe kompetencje określone w art. 14 pkt 4 ustawy o RPO – w 1994 r. zażądał wszczęcia niezbędnego jego zdaniem postępowania opiekuńczego w przedstawionych mu sprawach (RPO/161188/94/I, RPO/162982/94/I). Współpracę z wydziałami rodzinnymi i nieletnich w konkretnych sprawach nieletnich należy w całości ocenić pozytyw-

nie – sądy wyczerpująco i terminowo informują o stanie prowadzonych przez nie spraw dotyczących nieletnich i małoletnich (RPO/156278/94/I, RPO/158101/94/I, RPO/163404/94/I, RPO/161782/94/I), związanych ze sprawami prowadzonymi przez Rzecznika.

B. Ochrona praw dziecka na tle spraw badanych przez Rzecznika

a. Zagrożenia praw małoletnich ze strony niektórych ruchów religijnych

Rzecznik otrzymał skargę stowarzyszenia „Ruch Obrony Rodziny i Jednostki” (RPO/166687/94/I), w której przedstawiono materiały dokumentujące szereg tragedii, do których doprowadziła działalność niektórych ruchów religijnych: poddawanie się przez młodzież stosowanym w nich praktykom prowadzącym do całkowitego psychicznego uzależnienia się, rozerwania wszelkiej więzi między rodzicami a ich dzieckiem, aż do zaginięcia dziecka, a także informacje o braku pomocy rodzicom ze strony organów do niej powołanych. Nie była to pierwsza skarga rodziców do Rzecznika w tego typu sprawie.

W skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 listopada 1994 r. wystąpieniu Rzecznik poddał analizie istniejące w polskim prawie opiekuńczym oraz karnym środki ochrony rodziny, które w najszerszym zakresie chronią dobro osób małoletnich i przedstawił do zbadania Ministrowi, czy środki te są dostatecznie wykorzystywane. Rzecznik uznał także, że samo zjawisko ekspansji „sekt” wymaga zbadania i przeanalizowania jego skutków (zwłaszcza patologicznych). Ponieważ wymusza to potrzebę skoordynowania działań różnych resortów i instytucji Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym przedstawił problem i podkreślił, że w najbardziej drastycznych przypadkach związanych z działalnością sekt brak jest instytucji, która udzielałaby rodzinie pomocy, a także trudno jest się dopatrzeć jakiegokolwiek racjonalnej polityki w tym zakresie. Jednocześnie Rzecznik zasygnalizował szerszy problem właściwego przygotowania funkcjonariuszy do interwencji w trudnych sprawach rodzinnych. Podkreślił, że bez umiejętnego wykorzystania wsparcia instytucjonalnego nie może być skuteczna działalność licznych organizacji społecznych działających na rzecz dziecka. Równole-

gle Rzecznik zapytał Dyrektora Generalnego Biura do Spraw Wyznań URM, czy kierowane przezeń Biuro może wesprzeć działalność Stowarzyszenia R.O.R.i J. w zakresie wymiany doświadczeń z międzynarodowymi i zagranicznymi inicjatywami mającymi na celu przeciwdziałanie patologicznym aspektom działalności sekt a także umożliwić nawiązanie kontaktów z pokrewnymi Stowarzyszeniu ruchami społecznymi

Z otrzymanej odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości wynika, że prokuratura i sądownictwo dysponują nieco szerszym instrumentarium prawnym w omawianych sprawach, jeżeli dotyczą one małoletnich oraz że nie wpłynęły dotychczas sygnały o pojawieniu się omawianego problemu w sądownictwie opiekuńczym. Minister Sprawiedliwości polecił ponadto – mając na uwadze istniejące już zagrożenie zjawiskiem oraz przeciwdziałanie jego rozszerzaniu – przekazać odpis wystąpienia RPO oraz swej odpowiedzi organom prokuratury i sądownictwa.

Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych zawiera informację, że policja ma trudności z rozpoznaniem działalności „sekt” – specyficzny sposób ich organizacji powoduje, że wymagałoby to podjęcia działań wykraczających poza zasady i tryb działania Policji określone obowiązującymi przepisami. Po zebraniu odpowiednich danych zostaną Rzecznikowi przekazane informacje dotyczące zjawiska, w tym zwłaszcza liczba przypadków zaginięć związanych z przyjęciem do sekty i liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących sekt oraz dotyczących przestępstw przeciwko rodzinie (art. 165 oraz 188 Kk).

Informacje prasowe o działaniach RPO w tym zakresie wywołały zaniepokojenie ze strony związku wyznaniowego Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kryszny (RPO/171080/94/I). Przekazało ono pismo, w którym wyraziło gotowość do współpracy w przeprowadzaniu analiz i ocen dotyczących sytuacji i pozycji mniejszości religijnych w Polsce, natomiast zastrzeżenia i obawy, jakie przedstawiło dotyczyły – ogólnie rzecz biorąc – należytego uwzględniania złożoności problemu oraz różnorodności stanów faktycznych. Rzecznik w odpowiedzi przedstawił szczegółowo najważniejsze elementy swych wystąpień w tej sprawie i ich założenia; wątpliwości Towarzystwa spowodowane zostały bowiem ogólnymi, a co zatem idzie mało precyzyjnymi doniesieniami prasowymi ukazującymi podjęte przez RPO działania w sprawie patologicznych aspektów działalności niektórych ruchów religijnych.

b. Adopcje zagraniczne

Z analizy spraw dotyczących adopcji zagranicznych, jakie wpłynęły do Rzecznika (RPO/132569/93/I, RPO/154669/94/I) wynika, że wspólna Konwencji i polskiemu prawu nadrzędna zasada kierowania się dobrem dziecka powinna zostać doprecyzowana w szczegółowych uregulowaniach polskiego prawa rodzinnego i opiekuńczego, a zasady adopcji określone precyzyjnie w przepisach prawa polskiego.

Liczba orzeczeń o adopcjach zagranicznych zdecydowanie rosła w ostatnich latach (z 93 w 1980 r. do 480 w 1992 r.). Mogło to być również częściowo spowodowane niską skutecznością egzekwowania ochronnych względem dziecka norm Instrukcji o obrocie prawnym z zagranicą w sprawach cywilnych i karnych, wprowadzonej Zarządzeniem Min. Spr. z 25 maja 1970 r., której przepisy w pewnym zakresie regulowały obowiązki prokuratora i sądu w zakresie udziału w postępowaniu adopcyjnym i kontroli uznania orzeczenia sądu polskiego za granicą.

Skierowane do RPO skargi dotyczące tzw. adopcji zagranicznych ogniskują się wokół dwóch problemów ogólnikowo unormowanych w Konwencji (przy jednoczesnym braku odpowiednich przepisów wewnętrznych):

- kwestii dopuszczalności adopcji zagranicznych w świetle przepisów prawa traktatowego, wewnętrznego prawa polskiego i dominującej w sądach polskich praktyki (w sprawie tej RPO dwukrotnie udzielił wyjaśnień Polsko-Chrześcijańskiemu Stowarzyszeniu Obrony Dzieci i Rodziny – RPO/154669/94/I);
- granic między pośrednictwem mieszczącym się w zakresie dopuszczalnym przez przepisy Konwencji a takim, które naruszałoby w szczególności art. 21 lit. d i art. 35 Konwencji.

Ilustrująca tę kwestię sprawa (RPO/132569/93/I) dotyczy konkretnych przypadków adopcji, które stały się przedmiotem postępowania przygotowawczego. W skardze skierowanej do RPO wnoszono o zbadanie zasadności postępowań prowadzonych przez Prokuraturę i Komendę Wojewódzką w Krakowie, podnoszono naruszenie prawa do wolności osobistej, prawa do obrony, tajemnicy śledztwa, zasad polskiego prawa karnego, Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka, jakie miało mieć miejsce w trakcie prowadzenia śledztwa. Autor listu prosił także o udzielenie mu wyjaśnień odnośnie obowiązujących zasad procedury adopcyjnej (zwłaszcza tzw. zgody blankietowej). RPO udzielił wyjaśnień oraz zażądał informacji o stanie sprawy prowadzonej przez prokuraturę.

Z nadesłanej odpowiedzi wynika, że okoliczności i sposób prowadzenia postępowania, a zwłaszcza czynności dokonane przez uprawnione organy w jego ramach, nie naruszały praw i wolności matek naturalnych adoptowanych dzieci oraz organizatorów adopcji, natomiast śledztwo objęto właściwym nadzorem instancyjnym. Przedmiotowa skarga była jedyną jaka napłynęła w obejmującym 52 sprawy postępowaniu, które dotyczy handlu dziećmi w związku z przeprowadzonymi w okresie od 1988 do 1993 roku na terenie województwa krakowskiego adopcjami zagranicznymi, a jego celem jest ustalenie wszystkich istotnych okoliczności tych adopcji w aspekcie zarówno art. IX §2 Przepisów wprowadzających Kodeks karny, jak i Konwencji o Prawach Dziecka.

c. Ochrona prywatności dziecka

Ze spraw zgłaszanych do Rzecznika wynika, że problem ochrony prywatności dziecka narasta i że szczególnie dotkliwie odczuwane są przez dzieci ingerencje w tę sferę ich życia dokonywane przez środki przekazu (wszystkie sprawy skierowane do RPO dotyczą publikacji prasowych). We wszystkich tych sprawach (RPO/152669/94/I, RPO/167681/94/I, RPO/170932/94/I) dziennikarze działając „na granicy prawa”, zasadniczo nie przekroczyli norm prawa karnego i przepisów prawa prasowego chroniących dobra osobiste jednostki. Nie wykazali jednak w swojej pracy należytej staranności, gdyż nie zapewnili anonimowości bohaterom reportaży i notatek w takim stopniu, aby nie zostali oni rozpoznani w swoim środowisku, w następstwie zaś wyszydzeni, a w swoim odczuciu – także poniżeni.

Typowa dla tej grupy jest sprawa skierowana do RPO przez matkę zgwałconego chłopca (RPO/152669/94/I). W następstwie zgłoszenia przestępstwa, którego ofiarą padło dziecko, mimo próśb matki o poufność sprawy, doprowadzono do rozpowszechnienia informacji o incydencie umożliwiającej identyfikację dziecka. W miejscowej prasie ukazała się notatka o miejscu i dacie zdarzenia oraz wieku ofiary, co pozwoliło na ustalenie tożsamości dziecka przez jego kolegów, nauczycieli, sąsiadów, itd.

Z otrzymanego z Komendy Wojewódzkiej wyjaśnienia wynika, że dziennikarz korzystający z danych zawartych w „Biuletynie Informacyjnym” Komendy pouczone był przez rzecznika prasowego Komendy Wojewódzkiej, że tematy, które mogą naruszyć dobra osobiste pokrzywdzonego, a w szczególności sprawy dotyczące zgwałceń i samo-

bójstw, nie mogą być nigdy wykorzystywane bez zgody rzecznika prasowego. Mimo tego artykuł wydrukowano. W piśmie do RPO podkreślono natomiast, że w artykule nie podano inicjałów osób zainteresowanych. Przeproszenie zainteresowanych przy uznaniu, że publikacja nie narusza przepisów prawa z formalnego punktu widzenia, nie może jednak stanowić wystarczającej gwarancji, że tego typu przypadki nie powtórzą się – gdzie indziej – w przyszłości. Świadczą o tym zresztą następane podobne sprawy zgłoszone do RPO (RPO/167681/94/I, RPO/170932/94/I)

d. Prawo dzieci specjalnej troski do opieki, rehabilitacji i edukacji

Rzecznik Praw Obywatelskich był jednym z adresatów wystąpienia Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, skierowanego do najwyższych władz państwowych. Wystąpienie to popierała olbrzymia rzesza członków – rodziców dzieci – osób żywo zainteresowanych sprawą niedostatecznego zabezpieczenia środków finansowych dla realizacji zadań państwowych na rzecz dzieci z upośledzeniem umysłowym. Do Rzecznika napływały przez ostatnie miesiące petycje podpisane przez setki osób.

Za poparciem dążenia do zapewnienia szans rozwojowych dzieciom niepełnosprawnym przemawiają, zdaniem Rzecznika, zarówno względy moralne, jak i prawne. W wystąpieniu do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów z dnia 25 października 1994 r. (RPO/169042/94/I), przekazanym do wiadomości także Ministrom Finansów, Edukacji Narodowej oraz Zdrowia i Opieki Społecznej, RPO przypominał obowiązki państwa wynikające z ratyfikowania Konwencji o Prawach Dziecka (art. 25, 28 a zwłaszcza art. 23 Konwencji) oraz istnienia w polskim systemie prawnym zapisów ustawowych, nakładających na system oświaty obowiązek zapewnienia możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami (art. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty).

W odpowiedzi Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował, że zwrócił się do Stowarzyszenia z prośbą o przedstawienie analizy dotyczącej wykazu placówek, w których rehabilitowani są upośledzeni umysłowo (z zaznaczeniem, jaka część ich działalności ma charakter medyczny) oraz wyliczenia kosztów świadczeń medycznych udzie-

lanych w 1994 r. jednej osobie z uwzględnieniem wieku, rodzaju placówki, itp.

Analiza ta będzie podstawą do dyskusji na spotkaniu międzyresortowym z udziałem przedstawicieli Ministerstw Edukacji Narodowej, Finansów, Pracy i Polityki Socjalnej, Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz PFRON, którego inicjatorem jest Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej. Problem rehabilitacji osób upośledzonych umysłowo wymaga rozwiązania kompleksowego – celem spotkania jest omówienie zadań merytorycznych aktualnie zleczanych i finansowanych przez poszczególne resorty oraz ustalenie sposobu dalszego, trwałego wspierania działalności Stowarzyszenia. O rezultatach planowanych prac Rzecznik zostanie poinformowany przez Ministra Zdrowia.

Wzgląd na potrzeby dzieci wymagających specjalnej troski skłonił Rzecznika do wystąpienia do Ministrów: Pracy i Polityki Socjalnej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (RPO/170003/94/III z 20 stycznia 1995 r.) o zapewnienie wszystkim rodzicom dzieci specjalnej troski równych możliwości korzystania z wcześniejszej emerytury, nie warunkowanej osiągnięciem określonego wieku.

Osoby pracujące na własny rachunek, a obciążone wychowaniem dzieci wymagających stałej opieki, choć objęte ochroną ubezpieczenia społecznego, nie mają prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki, tj. do świadczenia, jakie zostało przyznane pracownikom na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149).

W ocenie Rzecznika brak jest społecznego uzasadnienia do utrzymywania istniejącego zróżnicowania, przy czym w rzeczywistości dotyczy ono przede wszystkim niesprawne dzieci, którym rodzice z powodów finansowych nie mogą zapewnić należytej opieki – takiej, z jakiej korzystają upośledzone dzieci pracownicze.

e. Prawo dziecka i rodziny do pomocy społecznej

Do Rzecznika w ciągu 1994 r. napłynęło szczególnie wiele skarg na nieprawidłowości w zakresie realizacji postanowień ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r. (t.j. Dz.U. z 1993 r. Nr 13 poz. 60), a także rozporządzenia 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 (Dz.U. z 1993 r. Nr 97 poz. 441, ze zm. Dz.U. z 1994 r. Nr 44 poz. 172).

W sprawach tych osoby bezskutecznie wnioskujące o pomoc w trybie ustawy o pomocy społecznej, kwestionowały decyzje, które nie uwzględniały ich szczególnie ciężkiej sytuacji. Rzecznik podejmował wiele interwencji indywidualnych, przekazując sprawy do wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (często – z sugestią udzielenia pomocy w znalezieniu pracy przez współpracę z rejonowymi biurami pracy). Interwencje takie w wielu wypadkach przynosiły pozytywne rezultaty (przykładowo: RPO/154875/94/I, RPO/155312/94/I, RPO/158956/94/I, RPO/159129/94/I, RPO/162932/94/I, RPO/164811/94/I, RPO/165813/94/I, RPO/165929/94/I, RPO/160028/94/I, RPO/166564/94/I, RPO/167378/94/I).

Zdarzały się także przypadki niewłaściwej interpretacji przepisów zmienionego w dniu 29 marca 1994 r. rozporządzenia z 5 października 1993 r. Problem ten ilustruje sprawa RPO/162933/94/I, kiedy to zainteresowanej, która urodziła dziecko 30 marca 1994 r., przestano wypłacać zasiłek według zasad, które obowiązywały w czasie, kiedy zasiłek został jej przyznany. W wyniku interwencji zainteresowana została wpisana na listę wyrównującą dotyczącą źle wypłaconych zasiłków, zaś zasiłek – wypłacony z odpowiednim wyrównaniem.

Rzecznik sygnalizował także generalny problem braku środków finansowych na wypłatę świadczeń z opieki społecznej, w tym także świadczeń o charakterze obligatoryjnym, w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 kwietnia 1994 r. (RPO/145965/94/I). Podniósł w nim, że niewłaściwa jest praktyka wydawania negatywnych decyzji z uzasadnieniem braku pokrycia finansowego osobom spełniającym warunki do otrzymywania świadczeń (w roku 1993 oraz pierwszej połowie 1994 r. – 3.533 poświadczonych przypadków w województwie wałbrzyskim).

W odpowiedzi Minister Pracy podał, iż służby socjalne w gminach oraz województwach są świadome, że nie mogą wydawać decyzji administracyjnych dotyczących odmowy przyznania świadczeń dla kobiet w ciąży i wychowujących dziecko z powodu braku środków, jeśli osoba spełnia kryteria dla ich przyznania. Po dodatkowym przeanalizowaniu problemu Minister przesłał szczegółowe wyjaśnienia, z których wynikało, że problem wiązał się głównie z nierytmicznym dopływem środków finansowych do ośrodków pomocy społecznej oraz, że województwa, którym tych środków brakowało, zostały odpowiednio dofinansowane z budżetu państwa. Dyrektorzy wojewódzkich zespo-

łów pomocy społecznej zostali dodatkowo poinformowani o obligatoryjnym charakterze świadczeń dla kobiet w ciąży i wychowujących dziecko oraz konieczności realizowania tych świadczeń w pierwszej kolejności.

Sygnaly o niewypłacaniu zasiłków należnych w trybie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. pojawiły się znowu w listach do RPO w końcu 1994 r., w związku z czym Rzecznik skierował do Dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej w dniu 9 grudnia 1994 r. pytanie, czy przyjęte wcześniej ustalenia są jeszcze wiążące i jak przedstawiają się aktualne możliwości realizacji tych świadczeń w poszczególnych województwach (RPO/170920/94/I). W odpowiedzi poinformowano, że w wielu województwach – mimo dofinansowania z rezerwy celowej – brak jest środków na realizację tego zadania.

W tej sytuacji Rzecznik (w wystąpieniu z 24 stycznia 1995 r. – RPO/174179/95/I) poprosił Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o informacje:

- czy znane są szacunki określające potrzeby finansowe w roku 1995 na wypłatę świadczeń obligatoryjnych, należnych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w skali poszczególnych województw oraz całego kraju?
- czy przewidziane w budżecie na rok 1995 środki finansowe pokryją przewidywane potrzeby w tym zakresie, a także potrzeby pomocy społecznej w ogólności?
- jak realizowana była zasada pierwszeństwa realizacji świadczeń dla kobiet w ciąży i wychowujących dziecko w 1994 r. i czy zasada ta będzie stosowana w roku 1995?
- w jakim terminie przewidziane jest usunięcie ubiegłorocznych zaległości w realizacji niewypłaconych zasiłków, a także jakie działania może podjąć Ministerstwo w celu usprawnienia terminowej realizacji tych zasiłków w przyszłości?

W dniu 9 stycznia 1995 r. wpłynęło do Rzecznika pismo Rady Narodowego Stowarzyszenia Kulturalno-Społecznego „Nowa Polska”, w którym sformułowane zostały zarzuty dotyczące braku zabezpieczeń socjalnych obejmujących dzieci z rodzin zagrożonych bezrobociem, braku w budżecie środków na finansowanie lub dofinansowanie ich wyjazdów (wakacje, ferie) w sytuacji gdy reguły rządzące przekazywaniem zadań zleconych przez administrację rządową oraz rozdziałem zagranicznych dotacji paraliżują możliwości skutecznej działalności niezależnych organizacji pozarządowych w zakresie pomocy

tym dzieciom. Rada NSK-S „Nowa Polska” oceniając, że „dzieci z rodzin dotkniętych bezrobociem są praktycznie pozbawione zapisu o równości wobec prawa” prosiła o skierowanie sprawy do Trybunału Stanu. Rzecznik, wobec oczywiście dyskryminacyjnego charakteru żądanego zapisu (nie mówiąc o pomyłce co do kompetencji organu, przed który sprawa miałaby być wniesiona), podjął problem w bardziej ogólnym wymiarze. W piśmie z dnia 30 stycznia 1995 r. zwrócił się do Dyrektora Departamentu Pomocy Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej o wyjaśnienie następujących kwestii:

- aktualnie istniejących form zabezpieczenia dzieci z rodzin najuboższych w systemie pomocy społecznej oraz planowanych w proponowanej nowelizacji ustawy zasad pomocy tym dzieciom,
- możliwości oraz zasad i trybu przekazywania zadań z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym,
- zarzutów co do reguł rządzących przekazywaniem zadań zleconych przez administrację rządową, przedstawionych w piśmie NSK-S „Nowa Polska”.

Rzecznik czeka na odpowiedź w sprawie.

f. Przestrzeganie praw ucznia

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował liczne działania na rzecz przestrzegania praw ucznia – w związku ze skargami indywidualnymi i zbiorowymi. Były to sprawy bardzo różne: skarga na szykanowanie i naruszenie nietykalności cielesnej (RPO/135648/94/I), na niewydanie świadectwa wobec nieopłacenia czesnego lub składek w szkole (RPO/128945/94/I, RPO/144809/94/I), prośby o interwencję w sprawie kolidujących terminów egzaminów dyplomowych na SN i na studia wyższe (np. RPO/151767/94/I), a nawet prośba o pomoc w wypełnianiu funkcji opiekuńczych wobec trudnego ucznia (RPO/143089/94/I). W większości tych spraw Rzecznik interweniował z pozytywnym skutkiem, w tym także w sprawie przywrócenia pełnego wymiaru zajęć w oddziale przyszkolnym szkoły prowadzącej nauczanie w języku słowackim, o co zwróciło się – wobec bezskuteczności innych działań Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Czechów i Słowaków w Polsce (RPO/128865/93/I).

RPO podjął także przekazaną przez Rzecznika Praw Ucznia – i nagłośnioną w prasie – sprawę Kingi B., skreślonej z listy słuchaczy Państwowego Studium Stenotypii i Języków Obcych w W. W wystąpieniu RPO/168951/94/I skierowanym do Ministerstwa Edukacji Naro-

dowej, Rzecznik nie kwestionował merytorycznej zasadności decyzji o skreśleniu Kingi B. z listy słuchaczy Studium, wskazał jednak iż decyzję tę podjęto z naruszeniem szeregu przepisów proceduralnych. Kinga B. usunięta została ze szkoły po uzgodnieniu dyrektora szkoły z opiekunem grupy, a nie na podstawie uchwały Rady Pedagogicznej, o fakcie tym poinformowano ją ustnie, co uniemożliwiło jej skorzystanie z przysługujących środków odwoławczych, straciła także możliwość uczęszczania na zajęcia szkolne do czasu wyjaśnienia sprawy.

Jak wynika z uzyskanych informacji, wobec zatwierdzenia przez Radę Pedagogiczną Studium decyzji dyrektora o skreśleniu Kingi B. z listy słuchaczy, a głównie wobec nie uzyskania przez nią pozytywnych ocen z egzaminów klasyfikacyjnych, nawet przy stwierdzeniu nieprzestrzegania przez dyrekcję szkoły obowiązujących przepisów proceduralnych brak jest podstaw do ponownego wpisania Kingi B. na listę słuchaczy. Może ona być natomiast przyjęta na pierwszy rok Studium.

Ministerstwo Edukacji powiadomiło ponadto, iż w ramach sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami, zobligowało Kuratorium Oświaty w W. do szczegółowego przeanalizowania spraw związanych ze skreślaniem uczniów z list słuchaczy a także do zbadania zasadności podejmowanych przez rady pedagogiczne uchwał i wydawanych przez dyrekcje szkół decyzji, oraz do zwrócenia uwagi dyrekcji szkół na konieczność przestrzegania wymogów formalnych związanych z usuwaniem ucznia ze szkoły. W stosunku do dyrekcji Studium wyciągnięto konsekwencje służbowe za poważne uchybienia i nieprawidłowe stosowanie przepisów prawa.

g. Problem żebractwa dzieci cudzoziemców przebywających w Polsce

Do Rzecznika napłynęły również pytania i wnioski (RPO/154857/94/I, RPO/172731/94/I), dotyczące sytuacji żebrzących na ulicach dzieci rumuńskich Cyganów.

Problematyka ta mieści się w sferze ochrony praw o charakterze socjalnym. Sprawy te w odniesieniu do cudzoziemców – co do zasady – nie leżą w kompetencjach RPO. Uprawnienia przysługujące Rzecznikowi w zakresie ochrony praw i wolności cudzoziemców reguluje ustawa o RPO z 15 lipca 1987 r. ze zm. (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471), zaś dodatkowo precyzuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1992 r. (K 1/92) ustalające, że ochronie

powinny podlegać zwłaszcza prawa obywatelskie cudzoziemców, zaś w pierwszym rzędzie – gwarancje poszanowania wolności osobistych.

Jednakże celem wyjaśnienia problemu Rzecznik skierował pytanie o stanowisko oraz działania podjęte do tej pory w sprawie żebrzących na ulicach dzieci pod adresem Biura Migracji i Uchodźstwa MSW. W następstwie uzyskał informację, że rumuńscy Cyganie przyjeżdżają do Polski w ramach umowy o ruchu bezwizowym (z możliwością pobytu w RP do 30 dni przy wymogu posiadania 100 USD na ten pobyt). W trakcie pobytu w Polsce nie próbują uregulować w inny sposób kwestii swego pobytu w naszym kraju (żaden z obywateli Rumunii nie złożył wniosku o nadanie mu statusu uchodźcy, do wyjątków należą prośby o wydanie wizy). Kilkuletnie już doświadczenia wskazują na brak zainteresowania obywateli rumuńskich przebywających w Polsce jakąkolwiek formą pomocy ze strony organizacji społecznych (np. propozycjami noclegu, odzieży, posiłku, a nawet – pomocy lekarskiej w takich nagłych przypadkach jak poród czy wypadek).

C. Badanie przestrzegania praw dzieci w domach dziecka

W 1993 r. przeprowadzono cykl wizyt w placówkach opieki całkowitej nad dziećmi. Celem wizyt – w następstwie których powstały już raporty dotyczące zakładów poprawczych, policyjnych izb dziecka i schronisk dla nieletnich – było ustalenie stanu przestrzegania praw dzieci.

W związku z napływającymi informacjami o nieprzebrzeganiu praw dziecka w placówkach podległych resortowi oświaty oraz niepokojącymi wynikami raportu NIK o wynikach kontroli tychże placówek (przedstawionym RPO w kwietniu 1994 r.), w czerwcu 1994 r. z inicjatywy Rzecznika rozpoczęto wizyty w domach dziecka. Celem wizyt było zbadanie problemu zabezpieczenia oraz przestrzegania praw wychowanków domów dziecka, a zwłaszcza ustalenie, czy warunki istniejące w placówkach umożliwiają zabezpieczenie konkretnych praw dziecka i jakie jest faktyczne wykorzystanie możliwości placówek, a także jak przedstawia się problem zagwarantowania i respektowania konkretnych praw w subiektywnej ocenie dzieci. Badaniem objęto także rodzinne domy dziecka w celu ustalenia, czy wykazana w wielu różnych badaniach wyższość prorodzinnych form opieki nad dzieckiem zostanie wykazana również w sferze przestrzegania szeroko rozumianych praw dziecka.

Badaniem objęto sześć placówek (dwie z terenu Warszawy, dwie – Białegostoku, z Supraśla i Granicy k. Kampinosu). Planuje się jeszcze przebadanie sytuacji w czterech placówkach województwa katowickiego (2 domach dziecka, rodzinnym domu dziecka i pogotowiu opiekuńczym), co zakończy cykl wizyt w domach dziecka, a rozpocznie badania w pogotowiu opiekuńczych.

Z dokonanych ustaleń wynika, że część placówek nabrała cech instytucji, które zaspokajają głównie własne potrzeby, a więc przede wszystkim – funkcjonujących w ich obrębie osób dorosłych; nie zaś dzieci.

Wychowankowie domów dziecka (w odróżnieniu od dzieci z rodzinnych domów dziecka) są w widoczny sposób pasywni, bierni. Część dzieci nie tylko nie zna swoich praw, ale też nie czuje się uprawniona do wielu rzeczy, zaś przede wszystkim – do samodzielnego myślenia i działania. Odnosi się to zwłaszcza do placówek większych, które tworzą zbyt zamknięte i mało inspirujące środowisko (m.in. z tego względu, że dążą do zaspokojenia niemal wszystkich potrzeb wychowanków własnymi siłami, co ogranicza współpracę i kontakty z otoczeniem).

W zobiiektywizowanej ocenie – ukazującej głównie bazę (warunki, możliwości i sposób ich wykorzystania) placówek – uznać trzeba, że nie zauważono poważniejszych naruszeń w realizacji następujących spośród badanych, konkretnych praw dziecka:

– prawa do odpowiedniego poziomu życia (z zastrzeżeniem, że nawet te koszty utrzymania dziecka, które określają obowiązujące przepisy np. dzienna stawka żywieniowa, minimalny zestaw wyposażenia czy kieszonkowe, pokrywane są w znacznej części z tzw. kont specjalnych, a więc darowizn dla domów dziecka albo też – jak w większości placówek prawo do kieszonkowego – wcale nie są realizowane w sytuacji, kiedy zadania statutowe placówki powinny zabezpieczać środki budżetowe),

- prawa do opieki zdrowotnej,
- prawa do nauki,
- prawa do wypoczynku i czasu wolnego,
- prawa do rekreacji fizycznej,
- prawa do swobodnej informacji,
- prawa do uczestniczenia w życiu kulturalnym i artystycznym,
- prawa do ochrony przed wyzyskiem i wykonywaniem niebezpiecznej pracy,
- prawa do ochrony przed okrutnym i poniżającym traktowaniem (z uwagą dotyczącą zarejestrowania w jednym z badanych domów dziecka przypadków stosowania kar cielesnych przez wy-

chowawców względem wychowanków oraz w innym – utrwalonych już, wysoce niewłaściwych stosunków między wychowankami przy całkowitym zaniechaniu prób zmiany tego stanu rzeczy ze strony wychowawców),

- do informacji na swój temat,
- do ochrony życia prywatnego i korespondencji (w kilku przypadkach ankietowane dzieci sygnalizowały fakt przeglądania przez wychowawców ich korespondencji. Podkreślić jednak należy, że „dyskrecja” wychowawców placówek oceniana była dużo wyżej niż np. nauczycieli ze szkół, do których uczęszczały dzieci),
- do kontaktów z rodziną,
- do przestrzegania zasady ciągłości w wychowaniu dziecka (na pograniczu dwóch ostatnich wymienianych praw lokuje się temat adopcji zagranicznych, przy okazji których sporadycznie miały miejsce przypadki rozdzielania rodzeństwa),
- do zabezpieczenia praw mniejszości.

Poważne wątpliwości budzi natomiast stan zagwarantowania względem wychowanków domów dziecka następujących praw dziecka:

- prawa do wyrażania poglądów w postępowaniu sądowym i administracyjnym (problem ten odnieść należy jednak do doświadczeń wychowanków sprzed przybycia do domu dziecka),
- prawa do zrzeszania się, swobody wypowiedzi (dzieci w większości sygnalizują niechęć do szczerych wypowiedzi na forum placówki oraz ich przyczynę – wcześniejsze negatywne doświadczenia; nie uważają też na ogół, że mogłyby mieć cokolwiek do powiedzenia w sprawach dotyczących całej placówki, zaś działalność samorządów ma charakter czysto formalny bądź zupełnie fasadowy),
- do przygotowania do samodzielnego życia w społeczeństwie.

Ten ostatni problem odnieść należy do trudniejszych do zbadania czynników, niż „infrastruktura”, baza materialna i oparty na niej sposób zorganizowania placówki. Usamodzielnienie wychowanka jest ostatecznym celem pracy z dzieckiem i nie można zawęzić go do zapewnienia dziecku podstawowych warunków materialnych do rozpoczęcia samodzielnego życia, jak to ujmują obowiązujące przepisy MEN.

Sytuacja i poszanowanie praw dzieci i młodzieży przebywających w placówkach zamkniętych: domach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i policyjnych izbach dziecka omówiona została w cz. IV pkt 16.B. i C. sprawozdania.

3. Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich w działaniach organów wymiaru sprawiedliwości i Policji

A. Charakterystyka wpływających spraw i generalne wnioski

W minionym roku można dostrzec pewne, jakkolwiek niezbyt duże – zmniejszenie się liczby skarg na działalność prokuratury i Policji. Różnica ta jednak nie upoważnia do kategoriycznych wniosków w kwestii zmiany w stylu pracy tych organów, w sensie pozytywnym lub negatywnym. Skargi niezmiennie bowiem dotyczą w przeważającej mierze – jeśli idzie o prokuraturę – niesłusznych (w ocenie skarżących) takich procesowych decyzji prokuratorskich jak odmowy wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz umorzenia. Spora liczba skarg dotyczy także stosowanych aresztów tymczasowych, przy czym chodzi o skargi osób tymczasowo aresztowanych, które uważają ten zastosowany wobec nich środek zapobiegawczy za niesłuszny. Zdarzają się uzasadnione skargi na długotrwałe – sięgające nawet 2 lat – areszty tymczasowe. Bardzo rzadkie są przypadki skarg osób, które uważają, że prokurator niesłusznie odstąpił od tymczasowego aresztowania (chodzi tu o sprawców wypadków drogowych lub o sprawców znęcania się w rodzinach). Autorami tego typu skarg są osoby pokrzywdzone. Nieodosobnione są również skargi dotyczące przewlekłości postępowania prokuratorskiego. Chodzi zwłaszcza o przypadki, w których skarżący są tymczasowo aresztowani. Z reguły jednak okazuje się w toku badania, że odnosi się to do poważnych przestępstw pospolitych (zabójstwa, przestępstwa o skomplikowanym, wieloosobowym charakterze, napady rabunkowe lub włamania).

Na niezmiennie wysokim poziomie, nawet z ciągłą tendencją wzrostową – utrzymuje się liczba skarg na działalność sądów i to zarówno w sprawach cywilnych, jak karnych, chociaż te ostatnie zdecydowanie dominują. Przede wszystkim bardzo wysoka jest liczba próśb o rewizje nadzwyczajne: w okresie od 1 lutego 1994 do 31 stycznia 1995 r. wpłynęło 2.414 takich próśb, przy czym 835 dotyczyło rewizji nadzwyczajnych w sprawach karnych.

W skargach dotyczących postępowania sądowego można wyróżnić trzy grupy skarg:

- najliczniejszą grupę stanowią prośby o rewizje nadzwyczajne (z bardzo widoczną przewagą w sprawach karnych),

- druga dotyczy działań sądów w toku postępowania, a także odnoszących się do orzeczeń z zakresu postępowania wykonawczego, jak np. zarządzenia wykonania warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności, odwołanie przedterminowego warunkowego zwolnienia oraz odmowy udzielenia przedterminowego warunkowego zwolnienia,
- coraz liczniejsze skargi odnoszą się do przewlekłości postępowania sądowego, z czego bardzo dokuczliwy charakter mają opóźnienia w dokonywaniu przez sądy wypłat odszkodowań zasądzonych na rzecz osób, wobec których uznano za nieważne wyroki na podstawie ustawy „rehabilitacyjnej”.

W odniesieniu do działalności Policji, choć można dostrzec pewne zmniejszenie się liczby skarg, to niezmienna pozostaje ich treść przedmiotowa. W przeważającej bowiem mierze dotyczą one brutalności zachowania się Policji. A więc pobicia – zdaniem skarżących się – zupełnie bezzasadne, użycie przemocy niewspółmiernej do faktycznych potrzeb oraz nieuzasadnione interwencje, w tym domowe. Nieliczne są skargi na brak reakcji ze strony Policji.

a. Opóźnienia nowelizacji prawa i procedury karnej – barierą dla działań RPO

Bardzo ryzykowne byłyby uogólniające wnioski co do poziomu orzecznictwa sądowego na tle liczby próśb o rewizje nadzwyczajne i liczby rewizji wniesionych, a nawet uwzględnionych, przez Sąd Najwyższy. Oczekiwania w tym zakresie skarżących są niewspółmiernie duże do faktycznych uchybień, prowadzących do wadliwych i naruszających prawa obywatelskie rozstrzygnięć sądowych. Najpoważniejszą, jak się wydaje, przyczyną tej dysproporcji jest **brak widocznego postępu w nowelizacji prawa karnego (tak materialnego, jak procesowego, a także prawa o wykroczeniach)** w kierunku dostosowania go do zmian ustrojowych państwa oraz wymogów konwencji międzynarodowych. Na tę przyczynę wskazuje argumentacja zawarta w skargach dotyczących działania omawianych organów, zwłaszcza sądów i prokuratury. Podnosi się w skargach, że stosowane prawo pochodzi z okresu komunistycznego, oraz że orzekający sędziowie reprezentują również poglądy z tamtej epoki. Jest to argumentacja wysoce emocjonalna i w olbrzymiej większości nie może podważyć trafności orzecznictwa sądowego, ale kształtuje opinię osób, które zetknęły się z wymiarem sprawiedliwości i nie są zadowolone z zapadłych rozstrzygnięć.

Wskazany brak postępu w nowelizacji prawa jest jednocześnie poważnym czynnikiem ograniczającym możliwości oddziaływania w tym zakresie Rzecznika Praw Obywatelskich. W szczególności jeśli idzie o procesową działalność prokuratury, a także Policji.

Jeżeli bowiem w odniesieniu do orzecznictwa sądowego Rzecznik Praw Obywatelskich dysponuje dość skutecznymi w praktyce instrumentami prawnymi, jak rewizje nadzwyczajne oraz możliwość kierowania do Sądu Najwyższego pytań prawnych, które to instrumenty pozwalają bądź na doraźne naprawienie wadliwych orzeczeń sądowych w konkretnych sprawach, bądź usunięcie wątpliwości prawnych, co wywołuje pozytywne ogólniejsze skutki, to w zakresie działania prokuratury żadnymi tego rodzaju środkami prawnymi Rzecznik nie dysponuje. Podstawowym mankamentem w tym zakresie jest brak kontroli sądowej orzeczeń prokuratorskich. Mankamentu tego nie może usunąć istniejący w prokuraturze instancyjny system odwoławczy, gdyż w istocie rzeczy postępowanie odwoławcze toczy się przed tym samym organem, hierarchicznie podporządkowanym, który postępowanie prowadził.

b. Ograniczenie prawa do sądu przez wysokie koszty sądowe i egzekucyjne

Istotne **ograniczenie w realizacji obywatelskiego prawa do sądu może stanowić bariera w postaci wysokich kosztów sądowych**. W ostatnim roku Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje coraz więcej skarg od obywateli, którzy wskazują, że dostępność drogi sądowej jest z powodu bardzo wysokich opłat sądowych uniemożliwiana, a ich wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych nie zawsze są uwzględniane.

Swoboda działania w ustalaniu opłat sądowych nie stanowi o dowolności, a opłaty nie mogą być zwiększone bez społecznego uzasadnienia ich wysokości i powinny być ustalane przy uwzględnieniu kondycji majątkowej społeczeństwa i dochodów obywateli a nie tylko potrzeb budżetu Państwa. Zauważyć ponadto należy, że również w sprawach gospodarczych zbyt wysokie opłaty utrudniające, a niejednokrotnie zamykające w praktyce dostęp do sądu, sprzyjać mogą bankructwom i upadłościom prowadzonych przedsiębiorstw. Uwagi te odnoszą się także do wysokości opłat od skarg wnoszonych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, których górna granica w wypadku wpisu stosunkowego nie podlega ponadto żadnym ograniczeniom, odmiennie niż to ma miejsce w odniesieniu do wpisów stosunkowych w sprawach cywilnych.

Na zagrożenie realizacji prawa obywateli do sądu Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości (RPO/172808/94/II z 11 stycznia 1994 r.), postulując przeanalizowanie przepisów dotyczących kosztów sądowych, w tym także w aspekcie art. 6 Europejskiej Konwencji o Prawach Człowieka, który gwarantuje prawo do sądu.

Część listów kierowanych do RPO dotyczy skarg na działalność komorników i na wysokość kosztów postępowania egzekucyjnego. W skargach poruszane są różne problemy związane z egzekucją. W zasadzie nie leżą one w kompetencji RPO, gdyż do dyspozycji stron postępowania egzekucyjnego, stoją w tym zakresie środki prawne przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego (np. skarga na czynności komornika – art. 767 Kpc), jak również strony mają możliwość zwracania się do prezesa Sądu Rejonowego w ramach sprawowanego przez niego nadzoru administracyjnego nad pracą komorników.

Znaczna część skarg dotyczy kosztów postępowania egzekucyjnego, których nadmierna wysokość wg skarżących uniemożliwia im realizację sądowych tytułów wykonawczych. Dotyczy to osób, których sytuacja materialna jest tak zła, że wyłącza możliwość złożenia wniosku egzekucyjnego. W związku z tym RPO rozważa skierowanie wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości również w kwestii dotyczącej kosztów postępowania egzekucyjnego.

Działanie RPO w zakresie dotyczącym egzekucji sądowej, poza ewentualnymi interwencjami w przypadku zarzucania przez stronę przewlekłości postępowania egzekucyjnego, sprowadza się głównie do sygnalizowania Ministrowi Sprawiedliwości występujących w tej dziedzinie nieprawidłowości, które mogą skutkować ograniczeniem dostępu obywateli do realizacji prawomocnych orzeczeń sądu na drodze egzekucji.

Zdaniem RPO, nadal istotny jest niezalutowany problem dłużników, zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych, którzy terminowo i w prawidłowej wysokości uiszczają zasądzone należności, a mimo to wszczynane są przeciwko nim postępowania egzekucyjne, obciążające ich kosztami. Skierowane przez RPO dwa wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości sygnalizujące pilną potrzebę zmiany przepisów Kpc w tym zakresie nie zostały uwzględnione.

Minister uznał za celowe załatwienie tego problemu w ramach ogólnej reformy prawa cywilnego. Jednakże na pilną potrzebę załatwienia tego problemu wskazuje nadal duża liczba wpływających skarg.

B. Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz realizacji obywatelskiego prawa do sądu w postępowaniu przygotowawczym

a. Problemy kontroli prokuratorskich orzeczeń odmawiających wszczęcia lub umarzających postępowanie przygotowawcze

W odniesieniu do tego zagadnienia, należałoby postawić tezę, że naruszenie obywatelskiego prawa do sądu zawiera się w obowiązującej procedurze karnej. Obecnie bowiem każde **orzeczenie prokuratorskie odmawiające wszczęcie postępowania przygotowawczego, bądź je umarzające, stanowi właściwie zamknięcie drogi sądowej**, zaś czy orzeczenie to było uzasadnione czy nie, może jedynie ocenić niezawisły sąd. A możliwości Rzecznika Praw Obywatelskich są w tej mierze – jak już wcześniej podkreślono – nader ograniczone.

Na poparcie tej tezy mogą najdobitniej służyć rozpatrywane przez RPO skargi o pobicie przez funkcjonariuszy Policji. Zarzut taki wysunięto w 58, spośród 311, skarg dotyczących działań funkcjonariuszy Policji i UOP, które wpłynęły do Biura RPO (pozostałe zarzuty to m.in. grożenie bronią, nakłanianie do składania fałszywych zeznań, agresywne zachowanie itp.).

Jak wynika z zebranych informacji, wśród tych 58 przypadków, w 6 odmówiono wszczęcia postępowania, w 12 przypadkach postępowanie umorzono, zaś do skazania funkcjonariusza doszło tylko w 1 sprawie. Należy przy tym zauważyć, że przytoczonej motywacji decyzji prokuratorskich nie można postawić zarzutu niewiarygodności, czy też celowego działania zmierzającego do uchronienia policjantów od odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej. Przypadki te, jakkolwiek z formalno-prawnego punktu widzenia prawidłowe, mogą jednak budzić wątpliwości, czy istotnie w tych sprawach wyczerpano wszystkie możliwości dowodowe, a co ważniejsze – czy ocena okoliczności zdarzenia i zachowania się funkcjonariuszy Policji była wszechstronna i całkowicie obiektywna.

Najbardziej drastycznymi przykładami dotyczącymi działania Policji jest sprawa śmiertelnego postrzelenia zatrzymanego (RPO/171687/94/II), a także sprawa (RPO/128206/94/II) pobicie ze skutkiem śmiertelnym na Dworcu Centralnym w Warszawie. Tę ostatnią sprawę umorzono wobec niewykrycia sprawców pobicia. Ryzykowne byłoby stawianie w tym względzie prokuraturze zarzutów, ale przecież warto zauważyć, że inny walor wiarygodności miałyby w

tym wypadku ocena niezawisłego sądu, którego decyzje podlegałyby kontroli instancyjnej, aż do rewizji nadzwyczajnej włącznie. Takiej kontroli pozbawione są orzeczenia prokuratorskie.

Na tle sprawy RPO/162894/94/II natomiast można postawić prokuraturze zarzut braku niezwłocznej reakcji na wydarzenia, które w dostatecznej mierze uzasadniały wniosek, że zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu. Chodziło tu o szantażowanie właścicieli restauracji na Starym Mieście w Warszawie, zagrożonych działalnością grup przestępczych wymuszających haracze za tzw. ochronę lokali. Rzecznik w wystąpieniu do Prokuratora Rejonowego (z dnia 6 sierpnia 1994 r.) zażądał – na podstawie art. 14 pkt 5 ustawy o RPO – wszczęcia postępowania przygotowawczego w tej sprawie stwierdzając, że „formalną przeszkodą wszczęcia postępowania nie jest brak zawiadomienia o przestępstwie złożonego przez pokrzywdzonego, gdy o fakcie działań przestępczych właściwe organy powzięły wiadomość z innych źródeł”. W odpowiedzi Prokurator Wojewódzki powiadomił, że postanowieniem z dnia 8 sierpnia wszczął śledztwo w sprawie o przestępstwo z art. 211 Kk. Sprawa zresztą jest w toku, a czas trwania śledztwa przedłużono – jak wynika z informacji Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie – do dnia 8 lutego 1995 r. Czy zatem w tym wypadku nastąpiło istotnie zamknięcie drogi sądowej, określi decyzja prokuratora, po zamknięciu postępowania przygotowawczego. Podobnie zresztą rzecz się przedstawia w sprawie RPO/169530/94/II, dotyczącej interwencji policji na Dworcu Wschodnim w Warszawie.

Przykładami natomiast praktycznego zamknięcia drogi sądowej, poprzez zaniedbania w działaniu prokuratorskim, są sprawy RPO/133865/II/94 i RPO/155099/94/II. W obu tych sprawach, w których chodzi o wypadki drogowe, spowodowane przez cudzoziemców (w sprawie RPO/155099/94/II dwie osoby zginęły), prokurator nie zapobiegł opuszczeniu przez sprawców wypadków Polski, co stało się oczywiście ze szkodą dla wymiaru sprawiedliwości, jak też interesów osób pokrzywdzonych, gdyż praktycznie uniemożliwiono im dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, a w każdym razie niezmiernie je utrudniono. Oba te przypadki były przedmiotem wystąpień RPO do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości, zawierających postulaty podjęcia kroków zapobiegających w przyszłości tego rodzaju uchybieniom oraz udzielenia osobom pokrzywdzonym odpowiedniej pomocy prawnej w uzyskaniu rekompensaty materialnej. Brak na razie konkretnej decyzji Departamentu Prokuratury.

b. Realizacja zasady prawdy materialnej w postępowaniu przygotowawczym

W zakresie dążenia do realizacji zasady prawdy materialnej mogą posłużyć przykłady dwóch spraw, jakie znalazły się w Biurze RPO. Pierwsza (RPO/149223/94/II) odnosi się do postępowania przygotowawczego w sprawie śmierci Stanisława Pyjasa i ma znaczenie ogólnejsze, a dostrzeżone w tym postępowaniu przygotowawczym uchybienia nie mogą w całości obciążać organów prokuratorskich. Druga zaś (RPO/156269/94/II), dotyczy uchybień wprowadzonym postępowaniu przygotowawczym. Uchybień, mających znaczenie w konkretnej sprawie, jakkolwiek nie można wykluczyć, że w praktyce organów ścigania (tak Prokuratury jak Policji) mogących się powtarzać.

W sprawie śledztwa dotyczącego śmierci Stanisława Pyjasa wyłoniła się dość istotna przeszkoda prawna w uzyskaniu materiału operacyjnego, objętego – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych – tajemnicą państwową. Ta okoliczność skłoniła Rzecznika Praw Obywatelskich do wystąpienia w dniu 16 sierpnia 1994 r. do Marszałka Sejmu z postulatem rozważenia zmian art. 162 Kpk. Zmian uchylających lub ograniczających zakaz – w obecnej jego zbyt rygorystycznej postaci – ujawnienia tajemnicy państwowej dla celów sprawiedliwości, jeżeli fakty objęte tą tajemnicą mogą posłużyć ustaleniu prawdy. Rzecznika poinformowano, że postulaty RPO będą rozważone w trakcie prac nad rządowym projektem nowelizacji Kpk.

Druga sprawa (RPO/156269/94/II), dotyczyła śmierci Agaty G. Prowadzone w tej sprawie śledztwo przez Prokuraturę Rejonową dla Dzielnicy Warszawa-Mokotów było czterokrotnie umarzone, aby wreszcie, na skutek skierowanego przez BRPO wystąpienia z 18 lipca 1994 r. do Prokuratury Apelacyjnej, trafić do Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie z wytycznymi Prokuratury Apelacyjnej.

W wyniku tych działań materiał dowodowy zostanie uzupełniony, zaś w stosunku do winnych zaniedbań wyciągnięto konsekwencje służbowe. Jak przyznano jednak, skutki pewnych zaniedbań nie są możliwe do naprawienia.

c. Przewlekłość postępowań przygotowawczych

Z innego typu uchybień prokuratorskich należałoby wspomnieć o sygnałach przewlekłości postępowania przygotowawczego. Sygnały te, pochodzące z reguły od osób tymczasowo aresztowanych (zasad-

ność aresztów kontrolowana była przez właściwe sądy), nie dają podstawy do wniosków uogólniających, że zjawisko przewlekłości postępowań przygotowawczych jest powszechne. To zagadnienie wydaje się winno być przedmiotem troski Ministra Sprawiedliwości, który chyba dysponuje bardziej w tym względzie reprezentatywnym materiałem.

Niemniej jednak należałoby przytoczyć przykład poważnego w tym względzie zaniedbania (RPO/152397/94/II), polegającego na niezasadności zawieszenia postępowania przygotowawczego i przewlekłości postępowania w sprawie o wypadek drogowy ze skutkiem śmiertelnym. Na skutek wystąpienia w tej sprawie BRPO prokurator nadrzędny wydał polecenie właściwemu prokuratorowi (wobec winnego wyciągnięto konsekwencje służbowe) niezwłocznego podjęcia zawieszono postępowania i jego kontynuowania. Ponieważ skarżący od lipca 1994 r. nie zgłaszał do BRPO (mimo wyraźnej do tego zachęty) żadnych zastrzeżeń, należy wnioskować, że postępowanie toczy się już bez zastrzeżeń.

W sprawie RPO/170813/94/II, podjętej z urzędu, Rzecznik zwrócił się do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości (30 listopada 1994 r.) o zbadanie zasadności opinii, wyrażonych w artykule prasowym, dotyczącym niewykonywania przez organy prokuratury ustawowych obowiązków w zakresie **ścigania przestępstw, stanowiących różne formy rozpowszechniania pornografii**. Otrzymała odpowiedź wskazuje na pochopność zarzutów autora publikacji.

Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego już w 1991 r. pismem wskazał wszystkim prokuratorom wojewódzkim na potrzebę nasilenia działań mających na celu zwalczanie i zapobieganie rozpowszechnianiu pornografii.

Spowodowało to wszczęcie większej liczby postępowań przygotowawczych o przestępstwa z art. 173 Kk; przykładowo w 1992 r. przeprowadzono 64 postępowania o te przestępstwa, w tym w stosunku do 57 osób skierowano akty oskarżenia. W poprzednich latach sądy skazywały za to przestępstwo niewiele osób (w 1980 r. – 13, w 1985 – 12, w 1989 i 1990 r. – nikogo). Niemniej dalej nie ma widocznych efektów, gdyż w 1993 r. skazano tylko 9 osób. Ściganie tych przestępstw napotyka istotne trudności, zwłaszcza w sferze ocen. Z jednej strony znamiona ocenne zawarte w art. 173 Kk nie ułatwiają jednolitej interpretacji, z drugiej zaś w różny sposób mierzone jest niebezpieczeństwo takich zachowań. Nie bez znaczenia na wyniki ścigania tej kategorii przestępstw pozostaje bierność w zakresie zawiadomiania o tym przestępstwie. Każdy konkretny sygnał, jak zapewnił Dy-

rektor Departamentu Prokuratury, jest rozpatrywany zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania karnego.

C. Naruszenia praw obywatelskich w postępowaniu sądowym

Ocena poziomu działalności sądów może być dokonywana przez pryzmat dwóch – jak się wydaje – podstawowych grup materiałów uzyskiwanych z działalności Rzecznika: po pierwsze – na tle wyników wnoszonych przez Rzecznika rewizji nadzwyczajnych, po drugie – na tle skarg odnoszących się do incydentalnych postępowań sądowych, w tym także dotyczących przewlekłości postępowań, a więc naruszeń prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Wypada podkreślić, że fakty uwzględnienia rewizji nadzwyczajnych RP uzasadniają formułowanie wniosków tylko co do popełnianych przez sądy błędów w konkretnych sprawach, których wniesione rewizje nadzwyczajne dotyczyły. Nie mogą natomiast stanowić materiału pozwalającego na ogólniejsze uwagi o poziomie orzecznictwa sądowego. Także i z tego powodu, że liczba wnoszonych przez RPO rewizji nadzwyczajnych stanowi znikomy odsetek w stosunku do liczby podań, jakie w tym zakresie wpłynęły do RPO.

a. Naruszenia zasady prawdy materialnej

Zagadnienie naruszenia zasady prawdy materialnej, zwłaszcza zaś przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów znalazło wyraz w rewizji nadzwyczajnej (RPO/128345/93/II z dnia 16 czerwca 1994 r.) na korzyść Sławomira W., przez podniesienie zarzutu oparcia przekonania o winie oskarżonego na wysoce wątpliwych co do wiarygodności pomówieniach współoskarżonego, wykazującego cechy nie zrównoważenia psychicznego. W rewizji postulowano przeprowadzenie dowodu z opinii psychiatrycznej. Sąd Najwyższy jednak wyrokiem z dnia 17 sierpnia 1994 r. (II KRN 145/94) rewizję tę oddalił, nie podzielając podniesionych przez RPO zarzutów. Z werdyktem tym – jakkolwiek należy go uszanować – trudno się pogodzić.

Drugim przykładem tego typu naruszenia, z jednoczesnym położeniem akcentu na naruszenie prawa do sprawiedliwego wyroku, była rewizja nadzwyczajna (RPO/132536/93/II z dnia 27 czerwca 1994 r.), na korzyść Marii H. Rzecznik zakwestionował ustalenie odszkodowania rażąco niskiego w porównaniu z wyrządzoną Marii H. krzywdą, w następstwie jej skazania przez Wojskowy Sąd Rejonowy w Warsza-

wie. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 28 września 1994 r. zaskarżone orzeczenie Sądu Wojewódzkiego w Krakowie uchylił i sprawę przekazał temuż Sądowi do ponownego rozpoznania.

Dalszym przykładem jest również rewizja nadzwyczajna (RPO/135345/93/II z dnia 16 sierpnia 1994 r.), na korzyść Mirosława P. (z kręgu spraw „rehabilitacyjnych” – ustawa z dnia 23 lutego 1991 r.). W rewizji podniesiono zarzut nienależytego wyjaśnienia, mimo istniejących w tym względzie możliwości, czy Mirosław P. działał na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w rozumieniu wspomnianej ustawy. Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 18 października 1994 r. (III KRN 151/94) zaskarżone orzeczenie Sądu Wojewódzkiego w Częstochowie uchylił i sprawę przekazał temuż Sądowi do ponownego rozpoznania.

Także z kręgu tych samych spraw jest rewizja (RPO/119262/94/II z dnia 28 lutego 1994 r.) na korzyść Ludwika M., któremu Sąd Śląskiego Okręgu Wojskowego odmówił uwzględnienia wniosku o unieważnienie wyroku Wojskowego Sądu Okręgowego w Poznaniu. Izba Wojskowa SN postanowieniem z dnia 22 kwietnia 1994 r. (WRN 38/94) zmieniła zaskarżone orzeczenie Sądu Śląskiego Okręgu Wojskowego i wyrok Okręgowego Sądu Wojskowego w Poznaniu unieważniła.

Godną uwagi rewizją nadzwyczajną z zakresu dążenia do ustalenia prawdy materialnej jest rewizja wniesiona w marcu 1994 r. (RPO/122265/94/II) od wyroku Sądu Wojewódzkiego w Częstochowie w sprawie cywilnej. Chodziło o oddalenie powództwa Bronisława S. przeciwko Aresztowi Śledczemu w Częstochowie o zapłatę. Powód, podczas pobytu w Areszcie Śledczym, doznał cierpień i uszkodzeń ciała, zadanych wprawdzie przez współwięźniów, ale działaniom których nie zapobiegli funkcjonariusze Aresztu. W rewizji nadzwyczajnej podniesiono zarzut niedostatecznego wyjaśnienia okoliczności niedopełnienia przez funkcjonariuszy Aresztu obowiązku należytego czuwania nad bezpieczeństwem powoda, zwłaszcza że np. prowadzone badania ambulatoryjne powoda dawały dostateczne podstawy do przypuszczenia, że doznawał on represji ze strony współwięźniów przebywających razem z nim w jednej celi. Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 26 maja 1994 r. uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej powództwo w stosunku do Skarbu Państwa i przekazał sprawę Sądowi Wojewódzkiemu w Częstochowie do ponownego rozpoznania. Ponieważ zainteresowany nie zgłaszał już później żadnych uwag, należy sądzić, że przy ponownym rozpoznaniu zapadł zadowalający go wyrok.

Bardzo wymownym przykładem w tej materii jest też rewizja nadzwyczajna w sprawie cywilnej (RPO/125180/93/II z dnia 17 grudnia 1993 r.) zasądzającej niewspółmiernie wysokie odszkodowanie, przy oparciu się przez sąd pierwszej instancji na zupełnie dowolnych wyliczeniach, na co zwrócono uwagę w rewizji nadzwyczajnej i co podzielił Sąd Najwyższy, uchylając zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Wojewódzkiemu w Warszawie (wyrok z 22 lutego 1994 r., sygn. I CRN 290/93).

b. Realizacja prawa do obrony

Z zakresu naruszenia w postępowaniu sądowym prawa do obrony na pewno przykładem jest rewizja nadzwyczajna (RPO/120077/93/II z dnia 31 marca 1993r.) na korzyść oskarżonego Leszka C. od wyroku Sądu Wojewódzkiego w Piotrkowie Trybunalskim. Podstawowym zagadnieniem w tej sprawie było uniemożliwienie oskarżonemu zapoznania się z aktami sprawy, zarówno przed wniesieniem przez niego rewizji, jak też po wniesieniu tego środka odwoławczego, oraz odmówienie oskarżonemu ustanowienia, w toku postępowania rewizyjnego, obrońcy z urzędu, mimo że zachodziły uzasadnione wątpliwości co do jego poczytalności. Sąd Najwyższy, uznając za słuszny zarzut rewizji nadzwyczajnej obrazy art. 70 Kpk zaskarżony wyrok uchylił i sprawę przekazał Sądowi Wojewódzkiemu w Piotrkowie Trybunalskim do ponownego rozpoznania (wyrok z 2 września 1994r., sygn. III KRN 78/94).

Jako przykład działania RPO z zakresu prawa do obrony może także posłużyć głośna sprawa, dotycząca postępowania pozasądowego. Chodzi o wystąpienie RPO z dnia 4 sierpnia 1994 r. (RPO/161395/94/II) do Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP, dotyczące postępowania o postawienie b. Prezydenta RP, gen. W. Jaruzelskiego, przed Trybunałem Stanu. RPO w wystąpieniu tym wyraził niepokój z powodu lakoniczności i nieprecyzyjności sformułowania we wniosku wstępnym zarzutów stawianych W. Jaruzelskiemu. W odpowiedzi skierowanej do RPO (z dnia 18 października 1994r.) Przewodniczący Komisji poinformował, że Komisja bardzo uważnie zapoznała się z uwagami w tej materii, składanymi przez obrońcę gen. W. Jaruzelskiego i zapewnił, że wspomniane uchybienie proceduralne nie może być przyczyną niekorzystnych decyzji, zaś obronie zapewniono prawo do zgłaszania stosownych wniosków dowodowych.

c. Prawo do sprawiedliwego wyroku

Zakres naruszeń prawa do sprawiedliwego wyroku jest stosunkowo niewielki i dotyczy z reguły wymiaru kary. Najbardziej w tym wypadku charakterystycznym przykładem jest sprawa wniesionej przez RPO rewizji nadzwyczajnej (RPO/129903/94/II z dnia 17 lutego 1994 r.) na korzyść Andrzeja A., skazanego z art. 148 §1 Kk w zw. z art. 25 §2 Kk. Sprawa jest o tyle charakterystyczna, że wzbudziła bardzo duży oddźwięk w mass mediach i prasie, gdyż chodziło o złagodzenie kary wobec b.funkcjonariusza Urzędu Bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że zarówno wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie, zaskarżony rewizją nadzwyczajną RPO, jak też oddalający wyrok Sądu Najwyższego zapadły przy zdaniach odrębnych, wyrażonych na korzyść oskarżonego (wyrok z 8 czerwca 1994 r., sygn. III KRN 47/94).

Drugim, klasycznym przykładem naruszenia przez sądy dwóch instancji (Sąd Wojewódzki w Koszalinie i Sąd Najwyższy) prawa do sprawiedliwego wyroku jest sprawa Czesława B. (RPO/144056/94/II z dnia 16 sierpnia 1994 r.), któremu przypisano popełnienie dwóch zabójstw i za każde z nich wymierzono kary po 25 lat pozbawienia wolności – kara łączna 25 lat – przy niemal zupełnym braku takich okoliczności obciążających, które uzasadniałyby wymierzenie tej, przecież wyjątkowej w kodeksie karnym, kary. W działaniu bowiem oskarżonego brak było jakichkolwiek niskich pobudek, a popełnienie przypisanych mu czynów nastąpiło na skutek zupełnie niezrozumiałych motywów, w warunkach emocji psychicznych i rozdrażnienia oskarżonego przez jego ofiary (żona i kochanka). Sąd Najwyższy nie podzielił jednak stanowiska Rzecznika i rewizję oddalił (wyrok z 10 listopada 1994 r., sygn. III KRN 156/94).

Interesujący w zakresie realizacji prawa do sprawiedliwego wyroku jest przykład sprawy (RPO/115507/93/II), w której odmówiono zaliczenia na poczet kary tymczasowego aresztowania ze sprawy, w której nastąpiło odstąpienie od wymierzenia kary. Wniesiona w tym wypadku i uwzględniona przez Sąd Najwyższy rewizja nadzwyczajna RPO na korzyść Henryka J. łączy się ściśle z postawionym przez RPO, we wrześniu 1993 r., pytaniem prawnym Sądowi Najwyższemu. Na pytanie to Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi zgodnie z sugestią RPO i korzystnej dla oskarżonego, co wykorzystano przy rozpoznawanej następnie rewizji nadzwyczajnej.

Kolejnym przykładem naruszenia, w ocenie RPO, prawa do sprawiedliwego wyroku może być rewizja nadzwyczajna wniesiona na ko-

rzyć Aleksandra W. (RPO/144562/94/II z dnia 13 października 1994 r.). Uchybienie sądu rewizyjnego w tym wypadku polegało na utrzymaniu w mocy wyroku sądu rejonowego, mimo że w dacie rozpoznania rewizyjnego ustała już karalność wykroczenia, pod zarzutem którego stał oskarżony. Sąd Najwyższy rewizję tę uwzględnił (wyrok z 22 listopada 1994r., sygn. II KRN 228/94).

W poprzednich latach Rzecznik często stykał się z naruszeniem prawa do sprawiedliwego wyroku poprzez nienadażanie wysokości przeliczników grzywny na zastępczą karę pozbawienia wolności (por. np. Sprawozdanie RPO za okres 20 listopada 1991 – 12 lutego 1993 r. – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 16, str. 49). Jakkolwiek zagadnienie to w okresie sprawozdawczym nadal występowało, to nasilenie jego było bardzo znacząco mniejsze niż w latach ubiegłych, gdy przeliczniki okazywały się bardzo niekorzystne ze względu na szybko rosnącą inflację.

Jako przykład jednej sprawy z tej grupy można przytoczyć skargę Sławomira G. (RPO/135230/94/II), który został skazany na grzywnę w wysokości 2 mln zł z zamianą na 200 dni zastępczej kary pozbawienia wolności. Skazany, wobec którego rozpoczęto wykonywanie orzeczonej kary zastępczej, zwrócił uwagę, że koszty jego utrzymania w zakładzie karnym będą znacznie przewyższać wysokość orzeczonej grzywny. Ponieważ obowiązujące przepisy (materialne i wykonawcze) nie stwarzają żadnych możliwości prawnych usunięcia tej niekonsekwencji, RPO zwrócił się do Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości z sugestią rozważenia możliwości wykorzystania przepisu art. 499 §1 Kpk przez wystąpienie z urzędu o ułaskawienie. Działanie RPO przyniosło skutek i Departament Prokuratury poinformował, że Prezydent RP skorzystał wobec skazanego z prawa łaski i postanowieniem z dnia 17 marca 1994 r. darował mu orzeczoną karę zastępczą.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że w dalszym ciągu nie do końca rozwiązany jest problem wykonywania bezwzględnej kary pozbawienia wolności wobec osób skazanych za przestępstwo uchylania się od płacenia alimentów. W sytuacji powszechnego bezrobocia skazanych i wysokich kosztach pobytu w więzieniu – społeczny sens wykonania takiej kary jest znikomy. Nie przynosi on korzyści alimentowanej rodzinie (bo skazany nie pracuje), obciąża budżet państwa, a w wielu wypadkach skazany zamiast potępienia – spotyka się ze współczuciem otoczenia (gdy niemożność płacenia alimentów wynika z przyczyn natury obiektywnej). Niestety, sugestie RPO w tej sprawie

– spotkały się z jedynie częściowym zrozumieniem resortu sprawiedliwości. Rzecznika zapewniono (jeszcze w 1992 r.), że jego uwagi dotyczące kształtowania prawidłowej praktyki stosowania przepisu art. 186 Kk zostaną wykorzystane odpowiednio do możliwości stworzonych przez obowiązującą procedurę i zasadę niezawisłości sędziowskiej, jak również, że podjęte zostaną działania na rzecz zatrudnienia skazanych zobowiązanych do alimentacji. Napływające nadal do RPO skargi świadczą jednak o tym, że problem nie został rozwiązany.

Na zakończenie omawiania przypadków, w których Rzecznik interweniował na rzecz sprawiedliwego wyroku, należy wskazać sprawę, w której rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego może mieć istotne znaczenie dla całej grupy podobnych wyroków z okresu stanu wojennego. Sprawa (RPO/137311/94/II) dotyczy Marcina F., skazanego na podstawie przepisów dekretu o stanie wojennym z art. 304 §3 Kk za dezercję (skazany był funkcjonariuszem Służby Więziennej, zmilitaryzowanej na mocy dekretu o stanie wojennym). Postępowanie przeciwko niemu toczyło się według przepisów Kpk o postępowaniu wobec osób nieobecnych (oskarżony był za granicą) i został skazany na 8 lat pozbawienia wolności. Wyrok ten mógł być unieścieżony albo w trybie art. 417 Kpk (oskarżony musiałby się stawić przed sądem i poddać się ponownie jego orzeczeniu) – co zaproponowało mu Ministerstwo Sprawiedliwości, odmawiając wniesienia rewizji nadzwyczajnej, albo właśnie w drodze rewizji nadzwyczajnej. RPO zdecydował się na wykorzystanie tego nadzwyczajnego środka, jakkolwiek – co wydaje się godne podkreślenia – wyrok od strony formalno-prawnej nie dawał podstaw do jego podważenia. Można było natomiast kwestionować wymiar kary, ze wskazaniem, że czyn oskarżonego, w momencie popełnienia przedstawiał się jako społecznie znikomo szkodliwy, a ponieważ w obecnym stanie prawnym (uchylenie prawodawstwa stanu wojennego) nie jest już zagrożony karą kryminalną, postawiono wniosek o umorzenie postępowania wobec braku znamion przestępstwa (art. 11 pkt 1 Kpk). Rewizja nadzwyczajna wniesiona 30 listopada 1994 r. została uwzględniona – oskarżonego uniewinniono (wyrokiem z 13 stycznia 1995 r. – sygn. WRN 275/94).

Z poważnym przypadkiem **naruszenia prawa do sprawiedliwego wyroku już na etapie wykonania orzeczonej kary**, Rzecznik zetknął się w sprawie RPO/161154/94/II. W związku z indywidualną skargą, po zbadaniu akt sądowych, Rzecznik stwierdził bezprawne skierowanie do wykonania orzeczonej kary łącznej 3 lat pozbawienia wolności, mimo wcześniejszego prawomocnego warunkowego zwolnie-

nia z odbywania kar objętych tym wyrokiem. Skutkiem tego wobec skarżącego się obywatela przez 48 dni bezpodstawnie wykonywano karę pozbawienia wolności.

Rzecznik poinformował zainteresowanego o możliwości wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym na drodze procesu cywilnego lub ewentualnego zaliczenia wykonanej kary w przypadku odwołania warunkowego zwolnienia, czy orzeczenia kary zastępczej za grzywnę.

Niezależnie od tego RPO zwrócił się do Prezesa właściwego Sądu Wojewódzkiego o wyjaśnienia przyczyn powstałej nieprawidłowości i podjęcie działań dla zapobieżenia tego rodzaju błędom w przyszłości.

d. Przewlekłość postępowań sądowych

W zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie czyli problemu przewlekłości postępowania, można się pokusić – niestety – o uogólniający wniosek, że sytuacja jest w sądach zła. Skargi w tym zakresie są coraz liczniejsze, a nie brak jest przykładów zupełnie niezrozumiałego odwlekania rozpoznania spraw. Najbardziej w tym względzie przykrym akcentem jest przewlekłość postępowania w sprawach „rehabilitacyjnych” oraz dotyczących tych spraw odszkodowań. Zaległości w tych ostatnich przypadkach sięgają ok. 1 roku, a przecież odnoszą się do osób już wiekowych.

Przykładów takich zaległości jest w praktyce RPO bardzo wiele. Najbardziej charakterystyczne to sprawy RPO/119110/93/II oraz RPO/156002/94/II, w której Sąd Wojewódzki w Warszawie usprawiedliwiając przewlekłość postępowania w sprawie o odszkodowanie za niesłuszne skazanie podał, że tylko w 1994 r. tego rodzaju spraw do VIII Wydziału Karnego tego Sądu wpłynęło ok. 5000. Liczba ta dostatecznie ilustruje sytuację tego Sądu w tym zakresie, a inne sądy są w sytuacji analogicznej. Liczby te jednocześnie wskazują na bardzo słabą perspektywę poprawy.

Pewne rozwiązanie wskazanego problemu RPO zaproponował w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości RPO/109759/94/II z dnia 11 lipca 1994 r., zawierającym sugestię wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą o zmianę art. 8 ust. 2a ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 36, poz. 159), dopuszczającą możliwość ubiegania się o odszkodowanie za represje doznane od władz radzieckich w określonym czasie i warunkach. Wspomniany art. 8 ust. 2a ustanawiał w tym względzie właściwość

Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, co spowodowało, że Sąd ten nie mógł na bieżąco wywiązywać się z rozpoznawania tych spraw. W wystąpieniu owym RPO postulował dokonanie zmiany właściwości rzeczowej i poddanie tych spraw orzecznictwu także innych sądów wojewódzkich. Postulat RPO spotkał się z należytym zrozumieniem; Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z dnia 19 sierpnia 1994 r. poinformował RPO, że Ministerstwo Sprawiedliwości przystąpiło do opracowania projektu stosownych zmian ustawowych, zaś do czasu ich załatwienia zwiększyło obsadę właściwego Wydziału Sądu Wojewódzkiego w Warszawie.

Najbardziej natomiast niezrozumiałym przykładem przewlekłego postępowania jest sprawa RPO/128660/93/II. Dotyczy ona postępowania karnego przeciwko Krystynie K. i innym, oskarżonym o samowolne wtargnięcie do pomieszczeń Centralnego Uniwersytetu Ludowego, mającego siedzibę w pałacu w Rozalinie. Według informacji otrzymanej z Prokuratury Wojewódzkiej w Warszawie od dnia 28 lutego 1994 r. (data wniesienia aktu oskarżenia do Sądu Rejonowego w Pruszkowie) do początku listopada 1994 r. nie odbyło się żadne posiedzenie merytoryczne. Rzecznik prowadzi korespondencję wyjaśniającą z właściwym sądem.

Odrębnym zagadnieniem jest problem przewlekłości postępowań wieczystoksięgowych. Do Rzecznika napłynęło wiele skarg, z których wynika, że w dużych miastach (a szczególnie w Warszawie) regułą jest wielomiesięczne oczekiwanie na wpis do księgi wieczystej. Z informacji zebranych m.in. w czasie wizytacji w jednym z sądów rejonowych w Warszawie wynika, że średni okres oczekiwania na wpis do księgi wieczystej wynosi ok. 10 miesięcy, a zdarzają się sprawy, w których postępowanie trwa nawet 2 lata. Takie sytuacje budzą zrozumiałe protesty obywateli, utrudniają lub wprost uniemożliwiają obrót nieruchomościami, powodują stan niepewności w stosunkach prawnych. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 14 lipca 1994 r. w odpowiedzi na pismo RPO z 6 czerwca 1994 r. (RPO/154562/94/X) stwierdził, że rozwiązanie tego problemu wymaga czasu inadzwyczajnych przedsięwzięć, radykalnie podnoszących atrakcyjność zawodu sędziego. Poinformował równocześnie o przeprowadzonej komputeryzacji wydziałów ksiąg wieczystych oraz zapowiedział reformę w prowadzeniu ksiąg wieczystych.

D. Nieprawidłowości w działaniach Policji

Na tle kierowanych do Rzecznika skarg na działania Policji, podstawowym zagadnieniem jest używanie przemocy fizycznej przez funkcjonariuszy i brutalność zachowania – nieadekwatne do potrzeb. Bardziej szczegółowo problem ten był sygnalizowany we fragmencie dotyczącym postępowania prokuratorskiego (cz. IV, pkt 3.B.a.). Prowadzone obecnie w Biurze RPO prace nad ustaleniem obrazu statystycznego liczby skarg dotyczących brutalności w zachowaniu się funkcjonariuszy Policji (pobić i innych postaci nadużycia siły fizycznej) w stosunku do liczby skarg dotyczących działalności Policji w ogóle, a także sposobu reagowania na te przejawy organów prokuratury uzasadniają podnoszony wcześniej przez Rzecznika postulat podania tychże decyzji prokuratorskich kontroli sądowej.

Odmienną kwestię – ewentualnego zaniedbania przez funkcjonariuszy właściwego wykonywania obowiązków – Rzecznik badał na tle realizacji zadań ochronnych przez żołnierzy Biura Ochrony Rządu w związku z napaścią na b. Prezydenta RP, W. Jaruzelskiego.

W wystąpieniu z 8 listopada 1994 r. (RPO/170265/94/I) do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik podniósł zarówno kwestie prawne (brak podstawy ustawowej działania BOR) jak i finansowo-techniczne (niedostatki kadrowe, przeciążenie zadaniami, braki w zaopatrzeniu technicznym), które w jego opinii wpływają na warunki służby w jednostce i sposób wykonywania przez nią zadań związanych z bezpieczeństwem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Minister w odpowiedzi z 10 grudnia 1994 r. stwierdził, że zdając sobie sprawę z trudności, z jakimi boryka się BOR w zakresie uzbrojenia oraz wyposażenia w środki transportowe i techniczne – nie widzi możliwości szybkiego ich wyeliminowania ze względu na bardzo skromny budżet resortu spraw wewnętrznych. Napisał także, że rozważana jest potrzeba wystąpienia przez MSW z inicjatywą uregulowania w odrębnej ustawie statusu BOR, w tym również określenia odmiennych kryteriów stosowania przez tę służbę środków przymusu bezpośredniego.

Niezależnie od tej grupy spraw, w praktyce RPO znalazły się też **przypadki naruszeń praw obywatelskich w wyniku działań Policji o charakterze administracyjnym**. Dotyczą one: obciążenia kosztami zabezpieczenia samochodu – dowodu rzeczowego, sposobu wypełniania przez funkcjonariuszy blankietów mandatów, odbierania kradzionych samochodów i usuwania niewłaściwie zaparkowanych pojazdów.

Sprawa RPO/143612/94/II – dotycząca obciążenia przez Komendę Rejonową Policji w Gdyni kosztami parkowania samochodu, który został zabezpieczony, jako dowód rzeczowy w postępowaniu karnym. Stało się to przedmiotem wystąpienia RPO (z 11 kwietnia 1994 r.) do Prokuratora Apelacyjnego w Gdańsku i w efekcie doprowadziło do zwrotu zainteresowanemu wyłożonych kosztów. Należy dodać, że zagadnienie to było już przedmiotem wystąpienia RPO w 1992 r. do Departamentu Prokuratury, który przekazał w tej sprawie swe stanowisko do Prokuratorów Wojewódzkich o niedopuszczalności obciążania kosztami postępowania karnego (a koszty zabezpieczenia dowodu rzeczowego do nich należą) innych podmiotów, niż wymienione w art. 542 Kpk.

Sprawa RPO/134073/94/II dotyczy kwestii dokładnego wypełnienia kwitu, nakładanych przez funkcjonariuszy Policji mandatów karnych, zwłaszcza konieczności wyraźnego określenia za jakie wykroczenia mandat zostaje nałożony. Zagadnienie to stało się przedmiotem korespondencji z Gabinetem Ministra Spraw Wewnętrznych dla wyjaśnienia wątpliwości, czy wystawiony i przyjęty mandat karny ma moc obowiązującą, gdy brak w nim określenia, za jakie wykroczenie obywatel został ukarany. Z uzyskanej opinii Departamentu Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości (podzielonej także przez Biuro Prawne MSW) wynika, że dokładne wypełnienie kwitu mandatowego jest nieodzowne, ale przyjęcie mandatu dotkniętego taką wadą, nie powoduje jego nieważności.

Sprawa RPO/150607/94/II – dotycząca odebrania przez organy ścigania zakupionego i następnie odsprzedanego samochodu – jako pochodzącego z kradzieży. Autor skargi podnosił, że przed transakcją kupna pojazdu upewnił się, także w Policji, że stan prawny samochodu nie budzi zastrzeżeń. Dodać trzeba, że w kierowanych do RPO skargach, dotyczących odbierania przez władze prokuratorskie samochodów jako kradzionych, autorzy listów w wielu wypadkach odwołują się do uzyskiwanych od Policji informacji, że określony pojazd nie figuruje w rejestrze samochodów skradzionych, co stwarza u nabywcy pojazdu przeświadczenie o legalności jego pochodzenia, a co za tym idzie także transakcji kupna-sprzedaży. Dało to asumpt do wystąpienia do Komendanta Głównego Policji (w dniu 14 kwietnia 1994 r.) z prośbą o wyjaśnienie tego zagadnienia i z sugestią, aby udzielane przez jednostki policyjne informacje były przekazywane w postaci, która nie wywoływałaby przekonania, że pojazd, co do którego informacji się udziela, z całą pewnością nie pochodzi z przestępstwa oraz

o stworzenie takiego systemu informatycznego, który dawałby możliwość uzyskania całkowicie pewnej i autorytatywnej informacji o pochodzeniu określonych pojazdów mechanicznych, będących przedmiotem transakcji kupna sprzedaży na giełdach, w komisach i dokonywanych przez osoby indywidualne. W odpowiedzi na to wystąpienie Zastępca Dyrektora Biura Operacyjnego – Rozpoznawczego Komendy Głównej Policji zobowiązał się, że zainteresuje Komendy Wojewódzkie Policji koniecznością bardziej ostrożnego formułowania udzielanych w tym względzie informacji. W odpowiedzi tej jednak nie odniesiono się do problemu gromadzenia przez Policję w pełni wiarygodnych w tym zakresie informacji.

Sprawa RPO/160247/94/II – dotycząca usuwania przez służby ruchu drogowego wadliwie zaparkowanych pojazdów i obciążania właścicieli pojazdów wynikłymi z tego kosztami, w sytuacji, gdy zakaz parkowania był jedynie doraźny i nieobowiązujący w chwili zaparkowania, a właściciel pojazdu z przyczyn od siebie niezależnych nie mógł pojazdu usunąć na czas obowiązywania zakazu. W sprawie tej zwrócono się (w dniu 8 września 1994 r.) do Komendanta Stołecznego Policji wyrażając pogląd, że w takich wypadkach uznać należy za niedopuszczalne obciążanie właścicieli pojazdów kosztami ich usuwania i karanie za czyn z art. 92 §1 Kw. Z takim stanowiskiem RPO zgodził się Zastępca Komendanta Stołecznego Policji (w piśmie z dnia 30 września 1994 r.).

4. Przestrzeganie praw obywateli w zakresie cywilno- i administracyjno-prawnych problemów obrotu nieruchomościami.

A. Roszczenia rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości

Stojąc na stanowisku legalizmu, Rzecznik, związany obowiązującym stanem prawnym, niezależnie od budzącego dane rozwiązania zastrzeżenia ze strony ocen moralnych, podejmował i podejmuje działania w tych sprawach, w których na skutek ekscesywnej wykładni obowiązujących nadal przepisów, doszło do przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z oczywistym naruszeniem tych przepisów.

Wystąpienia Rzecznika w indywidualnych sprawach dotyczyły w głównej mierze **przejęcia drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych w trybie przepisów dekretu z dnia 15 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 decyzje stwierdzające nieważność wydanych swego czasu, na podstawie powołanych wyżej przepisów, zarządzeń o przejęciu pod przymusowy zarząd, a następnie na własność zakładów.

Decyzje takie w okresie objętym sprawozdaniem dotyczyły m.in. zwrotu: młynów (RPO/68575/91/IV; RPO/171637/94/IV), obiektu pensjonatowego (RPO/11945/89/IV), Zakładu Zdrojowego w Solcu (RPO/100567/92/IV), garbarni (RPO/59371/90/IV), fabryki konserw i wyrobów mięsnych (RPO/89418/91/IV), drukarni (RPO/58768/94/IV), kina (RPO/62049/90/IV), nieruchomości przejętej w trybie art. 17 ust. 2 pkt b, ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (RPO/115121/94/IV), zespołu dworsko-pałacowego (RPO/125536/93/IV), tartaku (RPO/27628/88/IV).

Analiza podanych przykładów spraw nasuwa szereg uwag dotyczących postępowania organów wyższego stopnia, które rozpatrywały wnioski osób zainteresowanych o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych z naruszeniem przepisów obowiązujących w dniu przejęcia tych obiektów przez Skarb Państwa. W szczególności budzi zastrzeżenia **długi okres od skierowania do organu administracji centralnej wniosku zainteresowanego o rozpoznanie sprawy w płaszczyźnie art. 156 Kpa, do ostatecznego podjęcia decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu danego obiektu.**

Przykładowo można przytoczyć sprawę RPO/11945/88/IV, dotyczącą przejęcia obiektu o charakterze pensjonatowym w miejscowości uzdrowskiej, a użytkowanego przez specjalistyczny zespół opieki zdrowotnej. Zainteresowanemu, który zwrócił się w tej sprawie do Rzecznika w czerwcu 1990 r., wskazano możliwości zwrotu obiektu na podstawie obecnie działających przepisów oraz obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zobowiązujące właściwy organ (w tym przypadku był to Minister Zdrowia i Opieki Społecznej) do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Sprawa została skierowana do Ministra Zdrowia przez zainteresowanego już w marcu 1990 r. Wobec niewydania takiej decyzji Rzecznik

kilkakrotnie zwracał się o wyjaśnienia w sprawie do resortu zdrowia i opieki społecznej, który brak decyzji uzasadniał oczekiwaniem na nowe regulacje prawne (ustawa reprivatyzacyjna), następnie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o zmianę stosowanej praktyki odmowy decyzji uzasadnionej powyższymi względami, podając omawianą sprawę jako jeden z przykładów. Przykładem takim sprawa powyższa była także w wystąpieniach skierowanych do Prezesa Rady Ministrów. W czerwcu 1992 r. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wydał decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności orzeczenia o przejęciu pensjonatu na rzecz państwa. Została ona uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w następstwie czego w grudniu 1993 r. Minister wydał decyzję stwierdzającą nieważność orzeczenia o przejęciu pensjonatu. Upłynął więc okres czterech lat od złożenia przez zainteresowanego wniosku do wydania ostatecznie pozytywnej dla niego decyzji.

Godzi się w tym miejscu zauważyć, że w świetle przepisów dekretu z 1918 r., jak również ustawy z 1958 r., wskazana wyżej sprawa nie nasuwała, a w każdym bądź razie nie powinna była wzbudzać wątpliwości, tym bardziej że w sprawie obiektów pensjonatowych wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 grudnia 1987 r. (sygn. III CZP 47/87), wyjaśniając, że przepisy art. 1 pkt 3 i art. 2 dekretu z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego nie mogły stanowić podstawy prawnej do objęcia przymusowym zarządem państwowym budynków pensjonatowych wydzielanych przez ich właścicieli w całości lub w części instytucjom państwowym i w konsekwencji – nie stanowiły podstawy prawnej przejścia tych budynków z mocy prawa na własność państwa w trybie i na zasadach ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym.

Przewlekłość postępowania w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, odmowa wydania takiej decyzji, względnie podejmowanie decyzji odmawiającej uwzględnienia wniosku na podstawie art. 156 Kpa ma swoje źródło przede wszystkim w przeświadczeniu, że wszelkie tego rodzaju roszczenia o charakterze rewindykacyjnym powinna załatwić przyszła ustawa reprivatyzacyjna. Pogląd ten jest błędny.

Zwrócił na to uwagę w związku z wystąpieniem Rzecznika Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów w piśmie z dnia 19 maja 1993 r., podkreślając, że do czasu rozwiązania sprawy reprivatyzacji należy przestrzegać istniejących przepisów prawnych, dlatego też tłumaczenie

przez organy administracji państwowej opieszałości swoich działań względami finansowymi bądź przewidzianą regulacją ustawy, uznać należy za bezzasadne. Powyższa zasada – mimo jej przekazania przez URM do stosowania przez odpowiednie resorty – nie jest jednakże przestrzegana. Podkreślił to Rzecznik w piśmie z dnia 2 grudnia 1993 r. do Prezesa Rady Ministrów oraz w piśmie do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, skierowanym w dniu 10 sierpnia 1994 r. (RPO/52863/89/IV jak dotąd – bez odpowiedzi).

Zauważyć należy, że zasada przestrzegania porządku prawnego istniejącego w państwie wymaga podejmowania przez organy państwowe w ramach ich właściwości zadań, jakie wynikają z obowiązujących przepisów, w tym rozpoznawania wniosków obywateli w indywidualnych sprawach bez zbędnej zwłoki (art. 35 i 36 Kpa). Sprawa reprivatyzacji jest zagadnieniem obszernym, wymaga generalnego rozwiązania, przy uwzględnieniu wszelkich wchodzących w grę okoliczności, m.in. możliwości finansowych państwa. Jest to zagadnienie, którego rozwiązanie należy do Rządu i Parlamentu (na potrzebę pilnej decyzji w tym względzie Rzecznik zwracał ostatnio uwagę w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z 11 stycznia 1995 r. – por. szersze omówienie problemu w cz. III pkt 1.A. sprawozdania). Brak dotąd unormowania ustawowego nie zwalnia jednakże organów sprawujących nadzór instancyjny od rozpoznania wniosków obywateli w trybie art. 156 Kpa. **Kwestia skutków finansowych ewentualnej decyzji o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji nie może usprawiedliwiać organu administracji przy uchylaniu się od wydania decyzji w sprawie**, bowiem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują odmowy załatwienia sprawy przez organ z takich przyczyn.

Podkreślił to m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 1994 r. (sygn. IV SA B 52/93), w którym zobowiązał Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania w terminie miesiąca decyzji w przedmiocie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji – zarządzenia Ministra Skupu Nr 135/57 z dnia 8 kwietnia 1955 r. w sprawie ustanowienia przymusowego zarządu nad młynem gospodarczym (RPO/171637/94/IV). Do wydania decyzji jednakże nie doszło, a Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w październiku 1994 r. powiadomiło wnioskodawczynię, że z powodu roszczeń odszkodowawczych z tytułu nakładów poniesionych na młyn przez Gminną Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” i wystąpieniem tej Spółdzielni o zrekompensowanie przez Skarb Państwa ponie-

sionych nakładów na podstawie art. 160 Kpa – sprawa nie może być rozpoznana w trybie nadzoru ze względu na brak środków finansowych na odszkodowanie. W tej sytuacji – zdaniem Ministerstwa – „ponowne rozpoznanie wniosku o zwrot młyna będzie możliwe po uchwaleniu przez Sejm RP ustawy o rekompensatach, która określi m.in. zasady odszkodowań przysługujące stronom”.

Tego rodzaju „załatwienie” wniosku byłej właścicielki jest typowym przykładem naruszenia w sposób oczywisty obowiązujących przepisów, w szczególności przepisu art. 35 Kpa, nakładającego na organy administracji państwowej obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, oraz przepisu art. 209 Kpa, wedle którego ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże w sprawie ten sąd oraz organ administracji państwowej. Ponadto uzależnienie wydania decyzji, stwierdzającej nieważność orzeczenia o przejęciu młyna na rzecz Skarbu Państwa, jest wynikiem wiązania ze sobą dwóch sytuacji prawnych, które są od siebie niezależne i przebiegają na różnych płaszczyznach. Właściciela przejętej nieruchomości wiąże bowiem bezpośrednio stosunek prawny z organem administracji państwowej, a nie z osobą trzecią, której ten organ nieruchomość taką przekazał w zarząd lub użytkowanie. Obowiązkiem organu wyższego stopnia, do którego były właściciel lub jego następcy prawni skierowali wniosek o rozważenie, czy orzeczenie o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa zostało wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 §2 pkt 2 Kpa) jest wydanie w tym przedmiocie decyzji. Okoliczność, że Skarb Państwa zadysponował taką nieruchomością na rzecz osób trzecich nie stanowi i nie może stanowić przeszkody do wydania orzeczenia. Jedynie jeżeli dyspozycja spowodowała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 §2 Kpa), wówczas miast decyzji stwierdzającej nieważność zarządzenia o przejęciu organ administracji państwowej powinien ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 §2 Kpa.). W obu przypadkach stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem prawa albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 160 Kpa). Wyjaśniając stan prawny w tego rodzaju sprawach Rzecznik wskazywał, że w świetle literatury prawniczej oraz orzecznictwa rzeczywista szkoda oznacza stratę polegającą na rzeczywistej zmianie stanu majątkowego poszkodowanego wyrażającej się w ramach normalnych następstw zdarzenia

początkowego. Czyli – w odniesieniu do analizowanego przypadku – chodzi o porównanie stanu nieruchomości, jaki istniał w trakcie wydania decyzji, w wyniku których pozbawiono właściciela mienia ze stanem, który istnieje w chwili wydania decyzji w trybie art. 156 lub 158 Kpa.

Opisany stan prawny, dotyczący stosunku b. właściciela do Skarbu Państwa nie oznacza, że w wypadku uzyskania przez niego pozytywnej decyzji w trybie art. 156 §1 Kpa, między nim jako właścicielem spornej nieruchomości a jej użytkownikiem nie mogą zaistnieć określone wzajemne roszczenia wynikające z samego faktu posiadania nieruchomości. Podstawę prawną tych roszczeń stanowią przepisy art. 224 i nast. Kodeksu cywilnego dotyczące roszczeń między samoistnym posiadaczem rzeczy (względnie posiadaczem zależnym), a właścicielem z tytułu korzystania z rzeczy oraz zwrotu nakładów koniecznych i użytecznych (RPO/151254/94/IV).

Analogiczne stanowisko jak w sprawie RPO/171637/94/IV Ministerstwo Rolnictwa zajęło w wielu innych sprawach, m.in. w sprawie RPO/166055/94/IV oraz w sprawie RPO/130496/93/IV.

W pierwszej z wymienionych spraw przesłano do wiadomości Rzecznika pismo, jakie Ministerstwo przesłało w dniu 25 sierpnia 1994 r. do Dyrektora Gabinetu Prezesa Rady Ministrów. Jak wynika z jego treści wobec trudności w realizacji orzeczeń odszkodowawczych, które byłyby wydawane w oparciu o art. 160 Kpa Ministerstwo opracowało projekt ustawy epizodycznej w tym zakresie, prosząc Ministerstwo Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zawieszenie działania art. 160 Kpa do czasu uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej.

Tego rodzaju koncepcja, wedle której obywatel byłby pozbawiony prawa dochodzenia swoich praw, naruszałaby podstawowe zasady państwa prawnego. Byłaby też sprzeczna z art. 14 ust. 1 Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stanowisko swoje w tych sprawach Rzecznik przekazał Ministrowi Rolnictwa oraz Urzędowi Rady Ministrów.

W okresie sprawozdawczym w dalszym ciągu wpływało wiele listów do Biura Rzecznika od osób, które pozostawiły mienie nieruchome na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP, względnie od spadkobierców tych osób (**tzw. mienie zabużańskie**).

Wynikające z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uprawnienia

tych osób do zaliczenia pozostawionego mienia jako ekwiwalentu na pokrycie opłat za użytkowania wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa – praktycznie zostały ograniczone do minimum. Stało się tak w wyniku przekazania tej problematyki urzędowi rejonowym, które wobec zmian własnościowych powstałych na skutek komunalizacji mienia państwowego, nie dysponując względnie dysponując nielicznymi gruntami i budynkami, nie mają możliwości realizowania uprawnień osób zainteresowanych. Z kolei jeżeli chodzi o możliwość realizacji ekwiwalentu przy sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, to została ona obecnie wyłączona przez przepis art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1994r. Nr 1 poz. 3), który w tym zakresie zawiesił stosowanie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zażyczenia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności tym osobom. Po wprowadzeniu tej zmiany do Biura Rzecznika zaczęły masowo napływać listy od osób zainteresowanych, zawierające postulaty względnie sugestie, aby Rzecznik zaskarżył ten przepis do Trybunału Konstytucyjnego. Po przeanalizowaniu sprawy Rzecznik nie znalazł podstaw prawnych do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie zgodności powołanego wyżej przepisu z Konstytucją. Zawiadamiając o swoim stanowisku osoby zainteresowane Rzecznik informował równocześnie o pozostałych jeszcze możliwościach realizacji ekwiwalentu, m.in. o wynikającej z ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. Nr 79, poz. 363) możliwości realizacji ekwiwalentu za mienia zabużańskie w formie takich nieruchomości (RPO/151161/94/IV, RPO/147954/94/IV).

Jeżeli chodzi o **roszczenia rewindykacyjne b. właścicieli lub ich następców prawnych o zwrot nieruchomości rolnych przejętych przez Skarb Państwa z naruszeniem obowiązujących w chwili przejścia przepisów** wskazać należy na sprawę RPO/153463/94/IV. W sprawie tej Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, rozpoznając wniosek b.właścicieli o stwierdzenie w trybie art. 156 Kpa nieważności decyzji o przejęciu gospodarstwa rolnego na podstawie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej – w piśmie do Rzecznika i osób zainteresowanych wprowadzie

stwierdziło, że obszar użytków rolnych wchodzących w skład przejętej nieruchomości nie przekraczał ustalonej dekretem normy 50 ha, a więc w myśl przepisów dekretu nieruchomość nie powinna podlegać przejęciu na rzecz Państwa i należałoby stwierdzić nieważność jej przejęcia, jednakże decyzji nie wydało, uzasadniając to brakiem środków finansowych na zaspokojenie roszczeń przysługujących stronom na podstawie art. 160 Kpa i odsyłając do przyszłej ustawy reprivatyzacyjnej.

W podobny sposób została załatwiona sprawa RPO/108576/92/IV, w której chodziło o przejęcie gospodarstwa rolnego na podstawie art. 9 (w nowej numeracji art. 16) ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (tekst jedn: Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348) Ministerstwo stwierdziło, że decyzja o przejęciu nieruchomości została wydana z naruszeniem prawa, jednakże wobec zbycia jej aktem notarialnym Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej nie można wydać decyzji o zwrocie. W takim wypadku, w ocenie RPO, należało sprawę załatwić nie listownie, lecz przez wydanie decyzji na podstawie art. 158 §2, a więc stwierdzić, że decyzja o przejęciu została wydana z naruszeniem prawa, co otworzyłoby poszkodowanemu drogę do domagania się odszkodowania na podstawie art. 160 Kpa.

Ze sprawą przejęcia nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa w trybie dekretu z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej wiąże się **sprawa tzw. zespołów dworsko-parkowych** i możliwości wejścia w ich posiadanie przez byłych właścicieli względnie ich następców prawnych.

W wyniku wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów, w którym wskazywał na powstały problem zróżnicowania możliwości zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli obiektów zabytkowych, będących aktualnie własnością Skarbu Państwa, w zależności od tego, czy pozostają one w zarządzie rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, czy też Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, doszło w ostatecznym wyniku do uregulowania tej kwestii w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

W szczególności, stosownie do art. 12 ust. 6 ustawy Agencja, dysponując nieruchomością rolną łącznie z obiektem wpisanym do rejestru zabytków, stosuje przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszcza-

niu nieruchomości w zakresie pierwszeństwa nabycia, a w stosunku do tego obiektu – także w zakresie ceny sprzedaży. Oznacza to stosowanie przez Agencję art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w zakresie pierwszeństwa, art. 38 tej ustawy co do określenia wartości obiektu przez biegłych oraz art. 40 ust. 4 co do możliwości obniżenia ceny sprzedaży w 50% oraz zastosowania dalszej obniżki ceny do całkowitego zwolnienia łącznie. To samo dotyczy opłaty za użytkowanie wieczyste.

O możliwościach, jakie w związku z tym powstały, Rzecznik informował osoby zainteresowane (RPO/125536/93/IV; RPO/129475/93/IV).

Do grupy spraw rewindykacyjnych, jakie pojawiły się w praktyce RPO w 1994 r. należy również problem **trudności w zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe w wyniku stanu wojennego** (RPO/167721/94/I).

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” z prośbą o podjęcie stosownych interwencji wobec władz RP w sprawie uporczywie nawarstwiających się przeszkód i trudności w procesie realizacji ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego. W wystąpieniu wskazano na budzące wątpliwości prawne działania Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście, który powołuje się na wniosek Ministra Finansów w sprawie zawieszenia postępowania egzekucyjnego prowadzonego do majątku OPZZ na podstawie orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Uzasadnieniem zawieszenia egzekucji był argument o pojawieniu się projektu nowelizacji ustawy z 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe.

Rzecznik podjął sprawę prosząc 25 października 1994 r. Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zawartych w wystąpieniu Przewodniczącego Komisji Krajowej kwestii. RPO przekazał jednocześnie kopię tego wystąpienia Marszałkowi Sejmu do stosownego wykorzystania w pracach parlamentarnych. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Finansów.

B. Inne problemy związane z obrotem nieruchomościami rolnymi

W sprawach **przejęcia gospodarstwa rolnego przez Skarb Państwa na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o**

przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za renty i spłaty pieniężne (Dz.U. Nr 21, poz. 118) wnioski osób zainteresowanych skierowane do Ministra Rolnictwa o stwierdzenie nieważności wydanych decyzji zostały załatwione pozytywnie. Podstawą uchylenia zaskarżonych decyzji był brak dokładnych ustaleń, czy przejęte gospodarstwo wykazywało niski poziom produkcji wskutek zaniedbania (RPO/138426/94/IV, RPO/143450/94/IV). Brak dokładnych ustaleń co do przejęcia gospodarstwa rolnego w zamian za zaopatrzenie emerytalne w trybie art. 7 i 27 ustawy z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin (Dz.U. Nr 38 poz. 166) stał się podstawą do wydania przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przejęciu (RPO/139508/94/IV).

W sprawach dotyczących przekazania przez rolników nieruchomości rolnych za rentę lub emeryturę na uwagę zasługuje również sprawa RPO/126235/93/IV. W sprawie tej wnioskodawczyni zwróciła się do Rzecznika o interwencję w związku z odmową wydania przez Oddział Terenowy Agencji w Opolu decyzji o odpłatnym przejęciu nieruchomości, w związku z czym przyznano jej jedynie tzw. część składkową, pozostałą zaś część renty zawieszono z powodu niezaprzeszczenia pracy w gospodarstwie. Wyjaśnić należy, że przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 58, poz. 280) nakładają na Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa obowiązek w takich przypadkach odpłatnego przejmowania nieruchomości rolnych na własność Skarbu Państwa.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes Agencji wyjaśnił, że trudności w realizacji tego obowiązku wynikają z braku przekazania na ten cel środków finansowych w ustawie budżetowej. Do czasu uzyskania środków oddziały terenowe Agencji ograniczały się do wydawania zaświadczeń o niemożności sprzedaży nieruchomości przez osoby uprawnione do emerytury lub renty. Zaświadczenia te stanowiły dla tych osób podstawę do otrzymania części składkowej emerytury i 75% części uzupełniającej emerytury. Ponadto Agencja poprzez oddziały terenowe i środki publicznego przekazu prowadziła działalność informacyjną o zasadach ubezpieczenia społecznego rolników, a w szczególności o zwolnieniach z dalszego opłacania składki na fundusz emerytalno-rentowy przez osoby uprawnione do emerytury lub renty, o ulgach i zwolnieniach z podatku rolnego oraz o możliwo-

ściach zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej np. poprzez wydzierżawienie nieruchomości na podstawie umowy pisemnej zawartej na 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków osobie nie pozostającej w stosunku rodzinnym z uprawnionym.

Działania te nie rozwiązały istniejących problemów, a jedynie łagodziły skutki dla osób zainteresowanych odpłatnym przekazaniem nieruchomości na własność Skarbu Państwa. Jak dalej podkreślił Prezes Agencji, w wyniku wielokrotnych wystąpień Agencji do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i Ministra Finansów oraz zmiany dotychczasowych stanowisk zajętych przez te organy w zakresie zasadności i celowości zabezpieczenia na ten cel środków finansowych – w budżecie na rok 1994 zostały przewidziane środki finansowe na odpłatne przejmowanie nieruchomości na własność Skarbu Państwa.

Podobnie jak w latach ubiegłych (jednakże w niniejszym już zakresie) osoby zainteresowane zwracały się do Rzecznika, kwestionując **rozwiązanie przyjęte w art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa** oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zm.), w myśl którego do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27, poz. 250 i z 1975 r. Nr 16, poz. 91) nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

Rzecznik nie znalazł jednakże podstaw do zaskarżenia tego przepisu do Trybunału Konstytucyjnego. Wyjaśnił zainteresowanym, że względy o charakterze prawnym oraz społeczno-gospodarczym, a w szczególności zapewnienie stabilności prawa własności oraz pewności obrotu prawnego w odniesieniu do nieruchomości, przemawiają przeciwko kwestionowaniu rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę.

Celem ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych było jednorazowe, kompleksowe uregulowanie prawa własności. Przeprowadzenie tego rodzaju akcji na szeroką skalę nie może oczywiście trwać w nieskończoność. Stąd ustawodawca może określić granice takiej akcji. Od dnia wejścia w życie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych do dnia wejścia w życie powołanego art. 63 ustawy z 19 października 1991 r. upłynęło przeszło 20 lat. Po uchyleciu zaś w 1982 r. ustawy uwłaszczeniowej i przekazaniu tych spraw do rozpoznania wyłącznie sądom – art. 8 §4 ustawy z 1982 r. (umożliwiający wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności i uchy-

lenia lub zmianę decyzji uwłaszczeniowej w trybie nadzoru administracyjnego) obowiązywał jeszcze przez okres 10-ciu lat. Strona, która czuła się pokrzywdzona ostateczną decyzją uwłaszczeniową miała możliwość wystąpienia w swoim czasie do organu naczelnego o ocenę zasadności decyzji w tzw. trybie nadzorczym.

Ponadto wyjaśniano stronom zainteresowanym, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego w tym przedmiocie wejście w życie przepisu art. 63 nie otwiera drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności decyzji (uchwała SN z dnia 30 czerwca 1992 r. III CZP 73/92 i z dnia 18 września 1992 r. III CZP 110/92), jak również do kwestionowania w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie ustalonych w decyzji uwłaszczeniowej granic (uchwała SN z dnia 1 września 1993 r. – III CZP 104/93).

Natomiast wydanie aktu własności ziemi nie stanowi przeszkody do stwierdzenia, że inna osoba nabyła własność tej nieruchomości w drodze zasiedzenia przy uwzględnieniu okresu posiadania poprzedzającego wejście w życie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (uchwała SN. z dnia 13 maja 1993 r. III CZP 57/93 oraz z dnia 24 marca 1994 r. III CZP 31/94 – RPO/140430/93/IV; RPO/143418/94/IV i RPO/145037/94/IV).

Jeżeli chodzi o **sprawy sprzedaży nieruchomości rolnych w trybie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa** oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zm.) powstało zagadnienie stosunku przewidzianego w art. 29 ustawy prawa pierwokupu dzierżawy do jej przepisów o przetargu oraz do przepisów Kodeksu cywilnego.

Problem polegał na tym, czy w świetle art. 29, wedle którego sprzedaż nieruchomości następuje z uwzględnieniem prawa pierwokupu stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego, realizacja przez dzierżawcę prawa pierwokupu mogłaby nastąpić dopiero po przeprowadzeniu przetargu, a więc wyłonieniu kandydata na nabywcę i zawarciu z nim w formie aktu notarialnego umowy kupna – sprzedaży pod warunkiem, że dzierżawca z przysługującego mu prawa nie skorzysta, czy też oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu dzierżawca może złożyć już z chwilą przekazania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości do sprzedaży.

W piśmie do Rzecznika wysunięto zarzut, że rozwiązanie przyjęte w §1 ust. 2 i 3 rozporządzenia wykonawczego Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie okre-

ślenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości (Dz.U. Nr 51, poz. 207) jest sprzeczne z art. 29 ust. 1 ustawy oraz z przepisami Kodeksu cywilnego o pierwokupie. W konsekwencji naraża to Skarb Państwa na straty, wynikające z uzyskania od dzierżawcy niższej ceny za nieruchomość rolną.

Rzecznik nie znalazł podstaw prawnych do wystąpienia w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Należy w szczególności podkreślić, że stosownie do art. 596 Kodeksu cywilnego przepisy rozdziału IV o szczególnych rodzajach sprzedaży, normujące prawo pierwokupu, stosuje się w braku przepisów szczególnych. Odwołanie więc w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. do przepisów Kodeksu cywilnego o prawie pierwokupu rozumieć należy jako odesłanie do przepisów, które określają charakter takiego prawa oraz warunki, jakim dzierżawca powinien odpowiadać. Chodzi tutaj w szczególności o art. 599 §2 Kodeksu, wprowadzający zasadę ustawowego prawa pierwokupu dla dzierżawcy, w związku z czym sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna oraz o art. 695 §2 Kodeksu w myśl którego jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej dziesięciu lat, dzierżawcy przysługuje z mocy ustawy prawo pierwokupu w razie sprzedaży tej nieruchomości.

Natomiast jeżeli chodzi o sam sposób skorzystania przez uprawnionego dzierżawcę z prawa pierwokupu – przepisy szczególne mogą przyjąć rozwiązanie odmienne od tradycyjnego. Tak właśnie postąpił ustawodawca przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Wprowadzając bowiem jako podstawową formę sprzedaży przetarg, równocześnie w art. 29 ust. 2 postanowił, że ten sposób sprzedaży następuje wówczas, kiedy nieruchomości nie zostały zbyte na zasadzie ust. 1 (a więc w drodze pierwokupu), bądź co do których nie ma zastosowania prawo pierwokupu. Za takim rozwiązaniem przemawiają poważne względy społeczno-gospodarcze, w szczególności umożliwienie długoletnim dzierżawcom utrwalenia ich prawa do gruntu. Wysuwany zarzut co do rzekomych strat, jakie Skarb Państwa ponosi wobec nieuzyskania od dzierżawcy ceny, jaką można by osiągnąć przy przeprowadzeniu przetargu, nie może mieć w świetle tego co wyżej powiedziano znaczenia decydującego, tym bardziej, że art. 30 ustawy określa zasady ustalenia ceny jednego hektara gruntu przeznaczonego do sprzedaży (RPO/170179/94/IV).

W sprawach dotyczących nieruchomości rolnych, rozpoznawanych przez sądy (obrotu, dziedziczenia, działu spadku, zniesienia współ-

własności, rozwiązania umowy o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy za rentę lub emeryturę, dzierżawy rolniczej, rozgraniczenia nieruchomości, służebności drogi koniecznej) Rzecznik Praw Obywatelskich, któremu służy prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnej z urzędu, a więc subsydiarnie, wskazywał osobom zainteresowanym na możliwość wniesienia przez nie w trybie art. 418 §1 Kpc podania do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. Sprawy tego rodzaju, dotyczące sporów cywilno-prawnych między stronami o charakterze wyjątkowym, nie należą w zasadzie do spraw, którymi Rzecznik się zajmuje. Sam Rzecznik podejmował działania wówczas, gdy prawomocne orzeczenie sądu, poza rażącym naruszeniem prawa, naruszało podstawowe prawa obywateli zastrzeżone w Ustawie Konstytucyjnej.

Kierując się tymi przesłankami Rzecznik wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie z dnia 17 marca 1992 r. (sygn. ICr 330/92), zmieniającego wyrok Sądu Rejonowego w Dębicy i oddalającego powództwo o zobowiązanie pozwanych do złożenia oświadczenia woli przeniesienia na rzecz powoda części działki, na której jako samoistny posiadacz powód wznosił budynek mieszkalny (art. 231 §1 Kc). Sąd Wojewódzki, powołując się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r. (III CZP 108/91), wedle której osoba, która weszła w posiadanie nieruchomości na podstawie umowy mającej na celu przeniesienie własności, zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego nie jest posiadaczem w dobrej wierze – uznał, że powód nie był posiadaczem zabudowanej przez niego działki w dobrej wierze, a tym samym nie została spełniona jedna z przesłanek przewidzianych w ust. 231 §1 Kc.

Uwzględniając rewizję nadzwyczajną i uchylając zaskarżony wyrok oraz przekazując sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika, że powołana przez Sąd Wojewódzki zasada prawna, wyrażona w uchwale III CZP 108/91, dotyczy przypadków nieformalnego nabycia nieruchomości, nie podważa zaś utrwalonego w orzecznictwie stanowiska, że wprawdzie nieformalny nabywca nieruchomości nie jest posiadaczem w dobrej wierze, ale na równi z takim posiadaczem należy – gdy chodzi o stosowanie art. 231 §1 Kc – traktować także posiadacza będącego formalnie w złej wierze, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności danego przypadku wymagają tego zasady współżycia społecznego. Ustalenia dokonane przez Sąd Rejonowy w Dębicy zdają się wskazywać, że ze względu na okoliczności, w jakich powód wszedł w posiadanie działki

i okoliczności związane z jej zabudową (przy uwzględnieniu stosunków zachodzących między stronami) zasady współżycia społecznego przemawiają za potraktowaniem powoda przy rozpatrywaniu zgłoszonego przez niego roszczenia tak jak posiadacza samoistnego działki. Sąd Najwyższy podzielił również zarzut Rzecznika, że zaskarżony wyrok narusza także interes Rzeczypospolitej, gdyż bez uzasadnionej racji pozbawia powoda przewidzianego ustawą (art. 231 §1 Kc) prawa do uregulowania własności nieruchomości, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności.

C. Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości

W problematyce dotyczącej gospodarki gruntami i wywłaszczania nieruchomości dominowały przede wszystkim dwa zagadnienia, a mianowicie sprawa opłat za użytkowanie wieczyste oraz sprawa zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, jeżeli odpadł cel, dla którego wywłaszczenie nastąpiło.

Odpowiadając na liczne listy osób zainteresowanych Rzecznik informował o sytuacji prawnej po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 8 grudnia 1992 r. orzeczenia (K. 3/92) o niezgodności art. 43 ust. 2 (dotyczącego aktualizacji opłat) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości 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. (Dz.U. Nr 84, poz. 426), a następnie o obwieszczeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1993 r. o utracie mocy obowiązującej powołanego wyżej art. 43 ust. 2 ustawy (RPO/148841/94/IV; RPO/155396/94/IV; RPO/152489/94/IV).

Sprawa **aktualizacji opłat oraz trybu ich ustalania** znalazła ostatnio rozwiązanie w ustawie z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu oraz ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 123, poz. 601).

Zarówno znowelizowana ustawa z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jak i rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów tej ustawy nie uwzględniają **szczególnej sytuacji użytkowników wieczystych nieruchomości zamiennych lub nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste jako ekwiwalent za mienie zabu-**

zańskie, które zostały oddane w nieodpłatne użytkowanie wieczyste.

W przypadku mienia zabużańskiego wartość mienia podlegała zaliczeniu na poczet ceny nabycia budynku lub lokalu oraz opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Zdarzały się jednak przypadki niezaliczenia wartości mienia zabużańskiego na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego i obciążania „zabużan” opłatami rocznymi, podlegającymi corocznym aktualizacjom.

Jednocześnie przy określaniu wysokości cen gruntów, będących podstawą ustalania tych opłat – organy administracji rządowej i samorządowej nie uwzględniają nakładów poniesionych przez użytkowników wieczystych gruntów na budowę określonych urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych (nakłady finansowe, udział w czynach społecznych). Jako „dokonane nakłady” organy administracji rządowej i samorządowej uznają jedynie nakłady zwiększające wartość i cenę nieruchomości, stanowiące punkt wyjścia do ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu (RPO/112376/92/IV z 13 maja 1994 r.) o uwzględnienie przy wymiarze opłat w stosunku do wskazanych grup użytkowników poniesionych przez nich nakładów. W sierpniu 1994 r. Marszałek Sejmu poinformował Rzecznika, iż wystąpienie, o którym mowa, zostało skierowane do Prezesa Rady Ministrów z sugestią rozważenia wystąpienia z inicjatywą rządową w podniesionych sprawach. Prezes Rady Ministrów poinformował Marszałka Sejmu (w lipcu 1994 r.), że Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa postanowiło podjąć stosowną inicjatywę legislacyjną, uwzględniającą wnioski Rzecznika.

Przejęcie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w sprawach podejmowanych przez Rzecznika oparte było na podstawie różnych aktów normatywnych, np. w sprawie RPO/69809/90/IV do wywłaszczenia nieruchomości doszło na podstawie dekretu z kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945. Decyzja Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wydana dopiero po około dwu latach, odmawiająca zwrotu, została uchylona przez Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że nieruchomość zajęta została w okresie wojny na cele mieszkaniowe dla pracowników kolejowych i celowi temu służyła do chwili wywłaszczenia. Niewątpliwie zatem sporna nieruchomość nie była zajęta na cele użyteczności publicznej, co sprawia, iż orzeczenie o wywłaszczeniu naruszało przepisy dekretu.

W sprawie RPO/96312/92/IV chodziło o zwrot nieruchomości zbytej w 1974 r. w trybie umowy dobrowolnej z zastosowaniem ceny odpowiadającej odszkodowaniu w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, a więc w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Po długotrwałym postępowaniu wskutek zmian kompetencyjnych została wydana decyzja utrzymująca w mocy decyzję o zwrocie nieruchomości.

Z kolei w sprawie RPO/154445/94/IV podstawą przejęcia nieruchomości na rzecz państwa w 1975 r. były przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. W 1990 r. wniosek o zwrot nieruchomości został oddalony z uwagi na jej przeznaczenie pod zielen parkową, ogród osiedlowy i dziecięcy. Ponowny wniosek z lutego 1992 r. nie był rozpatrzony do września 1994 r., kiedy to na skutek wystąpienia Rzecznika do właściwego organu została wydana pozytywna dla zainteresowanego decyzja.

Na skutek interwencji Rzecznika doszło ostatecznie do umorzenia postępowania wywłaszczeniowego podjętego w 1987 r. przez Wojewódzką Radę Narodową w G. dla potrzeb budowy domów mieszkalnych, która – w związku z dokonanymi w latach późniejszych zmianami planu zagospodarowania przestrzennego – nie została zrealizowana (RPO/128055/93/IV).

Pozytywnie zakończyła się też sprawa RPO/108952/IV, dotycząca przekazania właścicielom nieruchomości, która w latach 70-tych została czasowo zajęta na cele związane z realizacją osiedla mieszkaniowego.

Wystąpienie Rzecznika do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa spowodowało zmianę błędnej praktyki niektórych terenowych organów administracji rządowej, które odmawiały zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), twierdząc, że wywłaszczenie na tej podstawie nie jest objęte dyspozycją art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (RPO/63162/94/IV).

W 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził w dalszym ciągu liczne sprawy wywołane skargami osób, które w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych wybudowały garaże z własnych środków i obecnie starają się o uzyskanie ich własności.

Mimo ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości – zainteresowani napoty-

kają na liczne **trudności z nabyciem na własność garaży przez siebie wybudowanych**.

Najczęstsze trudności w nabyciu prawa własności garażu i otrzymaniu gruntu w użytkowanie wieczyste powoduje brak uregulowania sytuacji prawnej określonych gruntów. Niekorzystną tendencją dla użytkowników garaży jest przeciąganie się prac związanych z komunalizacją gruntów. Także mimo wykształcenia się określonej linii orzecznictwa – organy samorządowe nadal nie respektują niektórych orzeczeń SN oraz uchwał Trybunału Konstytucyjnego. Niekiedy dopiero po interwencji Rzecznika, uznają następstwo prawne użytkownika garażu, który nabył prawo do garażu od osoby, która garaż ten wybudowała z własnych środków, przyznają, że niezgodność lokalizacji garażu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest przesłanką uniemożliwiającą przekazanie garażu na własność osobie uprawnionej itd.

Pewną trudność wywołuje zagadnienie pozwolenia „imiennego” na budowę. W minionym okresie część użytkowników garaży wybudowała je z własnych środków, jednak nie w oparciu o „imiennie” pozwolenie, lecz o pozwolenie wydane na rzecz podmiotów, najczęściej zarządców określonych terenów, na których znajdują się obecnie sporne garaże.

Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stało na stanowisku, że uwzględnienie żądania przeniesienia własności garażu jest obligatoryjne, tylko gdy wnioskodawca wybudował garaż z własnych środków na podstawie imiennego pozwolenia na budowę.

W tej sytuacji większość organów samorządowych odmawiała osobom, które wybudowały garaże z własnych środków, bez uzyskania imiennego pozwolenia na budowę – realizacji ich roszczeń.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taka interpretacja była krzywdząca i ograniczająca słusne prawa tych osób. W 1993 r. RPO wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa o ponowne rozpatrzenie omawianego problemu i zajęcie stanowiska. Ostatecznie Minister uznał racje Rzecznika, stwierdzając m.in., że „odmienne traktowanie osób, które wybudowały garaże nie uzyskując z przyczyn od siebie niezależnych „imiennego” pozwolenia na budowę nie wydaje się słuszne, mimo nie uregulowania tej kwestii jednoznacznie w obowiązujących przepisach...”. W wyniku indywidualnych interwencji Rzecznika organy samorządowe kolejno uznały prawa tych osób do garażu.

Dla wyjaśnienia spornych kwestii i wywołania jednoznacznej praktyki orzeczniczej Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego w 1994 r. dwie rewizje nadzwyczajne.

Pierwsza (RPO/140201/94/VI) złożona została na rzecz 33 użytkowników garaży od wyroku NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu i na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miejskiego we Wrocławiu przekazującej w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej „Budowlani” we Wrocławiu grunt zabudowany garażami, zarzucając rażące naruszenie prawa przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym i naruszenie zasad tego postępowania oraz dopuszczenie się uchybień procesowych mających wpływ na wynik sprawy, a także przez pozbawienie stron możliwości obrony swych praw. Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną Rzecznika wydając w dniu 7 lipca 1994 r. wyrok (sygn. III ARN 2 G/94), w którym uchylił zaskarżony wyrok oraz zaskarżone decyzje.

Drugą rewizję nadzwyczajną (RPO/143351/94/VI) Rzecznik wniósł na rzecz Ludwika Z. od wyroków sądów dwóch instancji w sprawie przeciwko Gminie Miasta Szczecin o wydanie garażu. W sprawie nastąpiło, zdaniem Rzecznika, rażące naruszenie prawa materialnego (art. 368 pkt 1 Kpc) przez uznanie dokonanego w 1987 r. wypowiedzenia umowy najmu garażu, wybudowanego w przeszłości z własnych środków wynajmującego – za skuteczne, mimo jego sprzeczności z zasadami współżycia społecznego (art. 5 i 58 §2 Kc) i nieuwzględnienie faktu, iż najemca w latach 1987–1992 używał nadal garaż za zgodą wynajmującego, co spowodowało, że najem po jego wypowiedzeniu został przedłużony na czas nieoznaczony (art. 674 Kc).

Rzecznik wnosząc tę rewizję nadzwyczajną, pragnął doprowadzić do ustalenia stosunku najmu przedmiotu sporu, który z powodu niewłaściwego działania interwenienta ubocznego, fizycznie przestał istnieć. Wykazanie nieprawidłowego działania powódki miało pozwolić pozwanemu, ale także i pozostałym pokrzywdzonym użytkownikom garaży, na skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Uchylenie zaskarżonych wyroków rodziłoby bowiem ewentualne roszczenie oprzywrócenie stanu „in integrum”. Sąd Najwyższy również uwzględnił rewizję nadzwyczajną Rzecznika wydając w dniu 19 lipca 1994 r. wyrok (sygn. ICRN 82/94), w którym uchylił zaskarżony wyrok, zmienił wyrok Sądu Rejonowego w Szczecinie i oddalił powództwo.

D. Zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska

Z zakresu problematyki dotyczącej zagospodarowania przestrzennego na uwagę zasługuje przede wszystkim **sprawa tzw. działek „zamrożonych”**, a więc działek których właściciele zostali praktycznie pozbawieni prawa własności: bądź to w związku z przeznaczeniem swego czasu gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie są realizowane, bądź to w związku z zaleśnieniem tych gruntów.

Problem ten Rzecznik I i II Kadencji sygnalizował wielokrotnie, wskazując na konieczność wprowadzenia w nowej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym przepisów, które dawałyby właścicielom prawo żądania odszkodowania za poniesioną szkodę, albo wykupienia nieruchomości lub jej części, albo też zamiany nieruchomości na inną. Odpowiadając na listy skierowane do niego w tej sprawie Rzecznik informował zainteresowanych o przewidywanej regulacji tej sprawy w przyszłej ustawie.

Nowa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., przewiduje w art. 36 trzy wskazane formy rekompensaty. Jednakże art. 68 ust. 1 tej ustawy wyłącza stosowanie rozdziału 3-go, a więc m.in. art. 36, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy. O powyższym unormowaniu Rzecznik informuje osoby zainteresowane, wskazując równocześnie na treść art. 67 ustawy (utrata mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy – po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie) (RPO/148964/94/IV).

Podejmowane przez Rzecznika sprawy gospodarki przestrzennej w szczególności dotyczące planów miejscowych, decyzji o lokalizacji obiektu oraz zezwoleń na budowę związane były również, a może przede wszystkim, ze sprawą ochrony środowiska.

Na wystąpienia Rzecznika organy administracji podejmowały działania w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji oraz wydawały w razie stwierdzenia uchybień stosowne decyzje. Przykładowo dotyczyły one lokalizacji Radiowo-Telewizyjnego Centrum Nadawczego w miejscowości Żółwiniec (RPO/122591/93/IV), budowy masztu radiowo-telewizyjnego w Bartnikach (RPO/125027/93/IV), budowy masztu radiowo-telewizyjnego w Nowej Karczmie (RPO/157542/94/IV), oddziaływania linii elektrycznej (RPO/147890/94/IV), planowanej budowy

wiaduktu w ciągu drogi krajowej nr 950 (RPO/156807/94/IV), uciążliwości ruchu na istniejącym przejściu przez miasto drogi krajowej nr 42 Poznań–Kalisz–Sieradz (RPO/132427/93/IV); uciążliwości zakładów w Wojciechowicach (RPO/156621/94/IV), funkcjonowania wyciągów na Pilsku (RPO/125843/93/IV), niezgodnej z prawem działalności gospodarczej na terenie Kaszubskiego Parku Krajobrazowego (RPO/116503/93/IV).

Ochrony środowiska dotyczyły także działania Rzecznika podjęte w związku z artykułem zamieszczonym w tygodniku „Wprost” (nr 34) pt. „Śmierć w powietrzu”, sygnalizującym zagrożenie ekologiczne Śląska i Częstochowy.

W dniu 6 września 1994 r. Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – Departament Ochrony Powietrza i Powierzchni Ziemi oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska w Warszawie z prośbą o nadesłanie wyjaśnień oraz stanowiska zajętego przez kompetentne w zakresie kontroli i polityki państwa dotyczącej ochrony środowiska, organy (RPO/163897/94/IV).

W dniu 7 października 1994 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź z Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zaś dnia 18 października 1994 r. wpłynęła odpowiedź z Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska. Z obydwu pism wynikało, że stan środowiska w Polsce jest zależny od bardzo wielu czynników, takich jak stan finansowy państwa oraz działających podmiotów gospodarczych, rozwój gospodarczy kraju, wieloletnie zaniedbania w tej dziedzinie, obowiązujące przepisy prawa. Obydwa organy podkreśliły, że podległe im służby ochrony środowiska nie lekceważą problemów ekologicznych Śląska zaś ograniczenie emisji szkodliwych gazów i płynów do powietrza na Górnym Śląsku jest jednym z podstawowych zadań polityki ekologicznej państwa. Oczywiście mimo podejmowanych ostatnio działań w tym zakresie, nie można było od razu zlikwidować występujących zagrożeń. Jednakże z zamieszczonych w odpowiedziach wyników badań kontrolnych wynika, że w ciągu ostatnich czterech lat, nastąpiło zmniejszenie emisji np. dwutlenku siarki o 30 %, dwutlenku azotu o 20 %, pyłów o 25 %. Zmniejszyła się również ilość ścieków odprowadzanych do wód powierzchniowych. Działania te, zgodnie z zapewnieniami kompetentnych organów, są nadal kontynuowane i w najbliższej przyszłości powinny przynieść odczuwalną poprawę stanu środowiska na Śląsku.

Uznając tę informację za wyczerpującą i wystarczającą Rzecznik Praw Obywatelskich odstąpił od podejmowania dalszych działań.

5. Samorządy: naruszenia praw obywateli w wyniku błędów w tworzeniu i stosowaniu prawa

Samorząd, uznawany w nowoczesnych państwach za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi, nadal – w piątym roku istnienia w Polsce – jest organizmem niedoskonałym a organy samorządowe w codziennej obsłudze problemów społeczności lokalnych popełniają błędy wywołujące w efekcie naruszenia praw obywatelskich. Na taki skutek składa się, w ocenie Rzecznika, przynajmniej kilka przyczyn. **Pogarszająca się jakość stanowionego prawa wywołuje możliwość dowolności interpretacji przepisów nie zamierzonej przez ustawodawcę; nakładanie na samorządy nowych zadań bez odpowiedniego przygotowania zarówno merytorycznego jak i finansowego samorządów sprawiają, że zadania te są niewykonywane bądź wykonywane w sposób nieudolny; wreszcie samorządy nadal nie są wolne od eksponowania partykularnego interesu małych społeczności lub organizmów urzędniczych nad interesem obywatela.**

Na niebezpieczeństwo tego ostatniego typu RPO zwracał uwagę w sprawozdaniu za okres 1.12.1989r. – 30.11.1990r. (Biuletyn RPO – Materiały, Nr 9, str. 30), pisząc: „Usamodzielnienie administrowania przy biedzie samorządów i aprobacie dla ich przedsiębiorczości oddolnej rodzi nieuchronną pokusę działania nastawionego na ekspozycję „własnego” interesu samorządu; nawet gdy jest on egoistyczny, nie proobywatelski. Nikła kultura i brak doświadczenia prawnego powodują, że samorządy nie zawsze uważają prawo (i to rozumiane proobywatelsko) za nieprzekraczalną granicę własnego zachowania. Usamodzielnienie powoduje, że nikt nie może niczego „nakazać” samorządom – nawet gdy chodziłoby o „nakazanie” zaniechania naruszeń prawa”. Prowadzi to do przypadków tworzenia prawa lokalnego z naruszeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego (tak materialnego jak i norm kompetencyjnych), rażąco błędnej interpretacji obowiązującego prawa w kierunku rozszerzenia uprawnień organów gmin do stanowienia i stosowania prawa w sposób ewidentnie partykularny.

Sprawa RPO/126846/94/V jest przykładem **próby stanowienia przez organy gmin przepisów prawa powszechnie obowiązującego**. Rzecznik zakwestionował (w wystąpieniu z dnia 14 lutego 1994 r.) uchwałę rady miasta o ustaleniu wysokości czynszu za lokale użytkowe stwierdzając, że art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym nie

upoważnia gmin do stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów w przedmiocie stawek czynszu za lokale użytkowe. Rady gmin mogą natomiast ustalać dla swoich organów wytyczne wewnętrzne co do kształtowania czynszów za lokale użytkowe w aktach prawa cywilnego.

Powołanie się w uchwale na przepisy art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym zdaje się więc wskazywać, że w danym postępowaniu naruszono w sposób rażący prawo przez to, iż oparto akt prawny o podstawę prawną, na mocy której adresat aktu nie mógł być stroną w rozumieniu prawa cywilnego, ani administracyjnego. Jeśli dodać do tego, że wymiar czynszu za dany lokal był oczywiście zawyżony – to odnośna czynność prawna jako sprzeczna z prawem powszechnie obowiązującym jest nieważna, niezależnie od tego, czy czynność tę zakwalifikuje się do działań cywilnoprawnych (por. art. 58 Kc), czy też – decyzyjnych (art. 156 §1 pkt 2 Kpa).

W sprawie RPO/143441/94/V Rzecznik w rewizji nadzwyczajnej z dnia 13 października zakwestionował – jako naruszającą prawa obywateli – uchwałę gminy, na podstawie której wszyscy obywatele gminy ubiegający się o pozwolenie na budowę własnych budynków zostali zobowiązani (w drodze przymusowej umowy z zarządem miasta) do wpłacenia określonej dosyć wysokiej kwoty na rzecz ogólnie rozumianej infrastruktury miasta. Dokonanie tej wpłaty było warunkiem otrzymania pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Rzecznik kwestionując wspomniany wyrok i zarazem uchwałę wykazał, że przedmiotowa uchwała organu gminy jest sprzeczna z ustawą i jako taka narusza jednocześnie prawa obywateli. Rewizja została uwzględniona.

W przypadku sprawy RPO/137122/94/V Rzecznik wystąpił w dniu 20 kwietnia 1994 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w S. o uchylenie uchwały o pobieraniu opłat za parkowanie pojazdów.

W wystąpieniu tym Rzecznik stwierdził, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania tego typu uchwał stanowił art. 13 ust. 2a ustawy z dnia 31 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 35 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...) Kolejna zmiana do ustawy o drogach publicznych, dokonana ustawą z dnia 28 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 47, poz. 212) uchyliła dotychczasową treść art. 13 nadając mu nowe brzmienie. W myśl obecnie obowiązujących przepisów, pobieranie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach jest nadal możliwe, lecz szczegółowe zasady

wprowadzania opłat, organ administracji właściwy do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organy właściwe do ich pobierania określić ma w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

Jak dotychczas rozporządzenie w powyższym zakresie nie zostało wydane. Skoro tak, to od dnia wejścia w życie ustawy (czyli od 9 lipca 1993 r.) brak jest podstaw do podejmowania przez gminę uchwał w przedmiocie opłat za parkowanie. Nie została bowiem określona kompetencja żadnego organu do działania w tym zakresie – szczególnie po dniu wejścia w życie ustawy. W wyniku interwencji kwestionowana uchwała została uchylona, zaś pobrane od obywateli z naruszeniem prawa pieniądze zostały im zwrócone.

W związku z **przejęciem szkół przez gminy** do Rzecznika docierały sygnały (m.in. sprawa RPO/135818/94/V) o skutkach tego procesu, polegających m.in. na przyjęciu stanowiska, iż skoro dotychczasowe składniki majątkowe szkół stały się – stosownie do art. 104 ust. 5 ustawy o systemie oświaty – mieniem komunalnym, to zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, gospodarowanie tym mieniem przeszło do zadań Zarządu Gminy. Konsekwencją takiego poglądu było przydzielanie przez organy gminy (a nie szkoły) lokali mieszkalnych w budynkach szkolnych nie na rzecz nauczyciela, jak to się odbywało do tej pory, lecz na rzecz osoby zupełnie obcej nie związanej z systemem oświaty.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie (w dniu 23 maja 1994 r.) do Ministra Edukacji Narodowej, odpowiedź zaś Ministra wskazuje, iż resort prezentuje pogląd, że dysponentami mieszkań w budynkach szkolnych są kierownicy szkół i mieszkania te winny być przydzielane na rzecz nauczycieli a nie osób obcych. Również interwencja Rzecznika w konkretnej sprawie indywidualnej przyniosła pozytywny skutek.

Przykładem skrajnym w tym zakresie jest podjęta i załatwiana przez Rzecznika sprawa (RPO/109074/94/V) dotycząca sprzedaży przez gminę, z naruszeniem prawa, szkoły 1000-lecia na rzecz rolniczej spółdzielni produkcyjnej wbrew interesom i opinii mieszkańców gminy. Na podstawie wydanej w sprawie decyzji administracyjnej o sprzedaży został sporządzony akt notarialny przeniesienia własności tej nieruchomości. W wyniku interwencji Rzecznika, wskazującej na rażące naruszenie prawa przy wydawaniu decyzji, organ nadzoru stwierdził nieważność kwestionowanej decyzji.

W ostatnim czasie coraz częściej do Biura RPO wpływały skargi dotyczące ograniczeń wprowadzanych przez organy samorządu terytorialnego w wydzielonych rejonach miast w zakresie poru-

szania się przez osoby niepełnosprawne pojazdami mechanicznymi oraz parkowania tych pojazdów. Ze skarg tych wynika, iż inwalidzi są niejednokrotnie zobowiązani przepisami prawa miejscowego do parkowania pojazdów w ściśle określonych miejscach. Powoduje to znaczne utrudnienia w załatwianiu przez osoby niepełnosprawne (zwłaszcza zaś inwalidów narządów ruchu) nawet najdrobniejszych spraw w bankach, urzędach itp.

Przykładem jest sprawa RPO/151091/94/V, na tle której Rzecznik przedstawił ten problem Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej w wystąpieniu z dnia 8 kwietnia 1994 r. W ocenie Rzecznika wspomniana praktyka dyskryminuje osoby niepełnosprawne. Jednocześnie, w ocenie RPO, w myśl art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 11, poz. 41 ze zm.) inwalidzi posiadający uprawnienia do kierowania wózkiem inwalidzkim lub pojazdem samochodowym mogą nie stosować się do niektórych znaków drogowych, dotyczących zakazu wjazdu lub postoju, w zakresie i na warunkach określonych w przepisach szczególnych.

Minister, stosownie do wystąpienia Rzecznika, wysłał do wszystkich wojewodów pismo informujące o konieczności podejmowania działań umożliwiających inwalidom realizację ich praw w omawianym zakresie. Ponadto – co wymaga podkreślenia – w wyniku wspomnianych działań Rzecznika w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz.U. Nr 89, poz. 416) uwzględnione zostały prawa osób niepełnosprawnych (§1 ust. 6 powoływanego rozporządzenia).

Wskazane przypadki obrazują ewidentne naruszenie praw obywateli w wyniku niewłaściwej działalności prawotwórczej organów gmin. Powodowało ono poszukiwanie przez zainteresowane jednostki (obywateli i osoby prawne) ochrony na drodze sądowej. W szeregu przypadkach uzyskanie orzeczeń sądowych nie było możliwe ponieważ bezpośrednio przed datą rozprawy organ gminy uchylał kwestionowaną uchwałę. Niekorzystne dla strony skutki jej obowiązywania do momentu uchylenia nie mogły tym samym być zakwestionowane. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przez ustalenie, czy sąd administracyjny ma prawo i obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy także wtedy, gdy nie obowiązuje ona w dacie orzekania, ale może być stosowana do sytuacji sprzed jej

uchylenia (RPO/104106/94/V z dnia 11 lutego 1994 r.). Pozytywne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (z dnia 14 września 1994 r. sygn. W. 5/94) jednoznacznie rozstrzygnęło problem po myśli Rzecznika (szersze omówienie orzeczenia znajduje się w cz. IV, pkt 6.B. sprawozdania).

Niedoskonałości stanowionego prawa stosowanego w praktyce przez administrację publiczną najniższego stopnia „wymuszają” niejako na organach samorządowych działania wynikające z konieczności interpretacji przepisów w warunkach lokalnych. RPO spotkał się w swojej pracy z przypadkami pewnej dowolności w tym zakresie. Dotyczy to m.in. działań samorządów w poszukiwaniu źródeł dochodu i znajduje swój wyraz np. w kształtowaniu maksymalnie wysokich stawek podatków lokalnych (na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. – Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Na początku każdego roku podatkowego napływa do Rzecznika znaczna liczba skarg na wymiar podatku od nieruchomości w związku z kolejnym wzrostem obciążeń na skutek waloryzowania stawek podatkowych o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany przez Główny Urząd Statystyczny (wzrost cen za trzy kwartały danego roku do analogicznego okresu roku poprzedniego). Na podstawie tego wskaźnika Minister Finansów, działając z upoważnienia ustawy, ogłasza dopuszczalną wysokość stawek w podatkach i opłatach lokalnych. Z kolei rady gmin podejmują uchwały o wysokości tych stawek w gminie. Najczęściej, wobec braku środków w budżetach gmin, stawki podatku są uchwalane w maksymalnej wysokości.

Uchwalanie stawek w maksymalnej wysokości uwarunkowane jest rozwiązaniami systemowymi zawartymi w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600). Artykuł 10 ust. 4 wymienionej ustawy stanowi m.in. , że „skutki uchwał gmin o stosowaniu stawek podatkowych niższych od stawek maksymalnych, określonych odrębnymi przepisami, nie stanowią podstawy do zwiększenia subwencji ogólnej”. Innymi słowy **uchwały gmin podejmowane są „pod presją” rozwiązań finansowych, które prowadzą do kolizji z uprawnieniami rad gmin zawartymi w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (art. 5 ust. 1 powołanej ustawy), które miały umożliwić gminom dostosowanie wysokości obciążeń podatkowych do warunków lokalnych. Jest to kolejna „hipokryzja prawa”**.

W skargach kwestionowane są także inne zasady wymiaru podatku od nieruchomości, zwłaszcza proporcje stawek od tzw. pozosta-

łych budynków, do których zakwalifikowane są na budynki pomocnicze takie jak komórki, składziki na opał czy narzędzia domowe. Stawki podatku za tego rodzaju „budynki pomocnicze” są kilkunastokrotnie wyższe od stawek dla budynków mieszkalnych.

Zastrzeżenia wywołuje także ustalanie podatku według tych stawek od budynków gospodarczych b.rolników, stanowiących ich własność po przekazaniu gospodarstwa rolnego na własność państwa w zamian za emeryturę lub rentę.

Nieprecyzyjne sformułowanie ustawy o uprawnieniach rad gmin w zakresie zwolnień podatkowych wywołało orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie o nieważności uchwały rady gminy w województwie rzeszowskim, zaskarżonej przez Wojewodę Rzeszowskiego „w związku z przekroczeniem upoważnienia ustawowego do wprowadzenia zwolnień – poprzez zwolnienie od podatku budynków mieszkalnych wszystkich podatników danej gminy (art. 7 ust. 2 wymienionej ustawy). Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r. (sygn. SA/Kr 1265/93) spowodował wycofanie dotychczasowych zwolnień o charakterze generalnym budynków mieszkalnych przez inne rady gmin w województwach południowych, co spowodowało znaczny wzrost obciążeń tym podatkiem. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej materii nie jest jednolite. Problem charakteru upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 cytowanej ustawy został przedstawiony – w formie pytania prawnego – Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przez NSA Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, dlatego Rzecznik wstrzymał się od działania.

Wiele konfliktów wywołuje także stosowanie przez gminy art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. Zgodnie z tym przepisem organy podatkowe mogą udzielać ulg podatkowych na wniosek lub za zgodą zarządu gminy. Wobec tego, że skutki finansowe takich decyzji nie stanowią podstawy do zwiększenia subwencji ogólnej dla budżetów gmin – zarządy gmin z reguły odmawiają stosowania ulg, zwłaszcza w formie zaniechania poboru ustalonego podatku lub umorzenia zaległości.

Nie bez winy są jednak również organy samorządowe, które niekiedy nie wykorzystują danego przez ustawodawcę czasu na właściwe działania organizacyjne i przygotowanie obywateli do zmiany obowiązujących przepisów. Charakterystycznym przykładem jest tu wejście w życie od 1 stycznia 1995 r. ustawy o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388), która zwiększa obciążenia finansowe właścicieli lokali o koszty utrzymania wspólnej nieruchomości, dotychczas ponoszone

przez państwowe lub samorządowe jednostki zarządzające. Wadliwie funkcjonująca administracja samorządowa w większości przypadków nie wykorzystwała okresu 5-ciu miesięcy między publikacją ustawy a jej wejściem w życie na dopełnienie obowiązku przygotowania ewidencji kosztów i przychodów dla poszczególnych nieruchomości oraz poinformowania właścicieli. Szerzej problem ten omówiony jest w części IV, pkt 6.A. sprawozdania.

Konflikty lokalne (i wątpliwości Rzecznika) nasuwa **praktyka dobrowolnych samoopodatkowań się ludności na cele publiczne**. Wskazują na to skargi, jakie w roku sprawozdawczym wpływały do Rzecznika na „samowolę” samorządu terytorialnego, która przejawiała się w nakładaniu na mieszkańców gmin różnego rodzaju dodatkowych świadczeń z samoopodatkowania, dochodzonych – w przypadku ich niewykonania – w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych.

W trakcie badania takich skarg (np. RPO/148822/94/VI) na ogół ustalano, że świadczenia nakładane są na podstawie uchwał rad gmin o samoopodatkowaniu mieszkańców gmin na cele publiczne, podjętych na podstawie wyników referendum, przeprowadzonego w trybie przepisów o samorządzie terytorialnym. Świadczenia najczęściej są uchwalane na potrzeby służby zdrowia, ale nie tylko. Pomimo legalności tych świadczeń część mieszkańców kwestionuje nałożony na nich obowiązek finansowy z powodów:

- kryterium ważności referendum (referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania; tak więc o nałożeniu dodatkowych obowiązków finansowych zdecydować może niewielka część społeczności lokalnej – art. 12 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym – Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.),
- stałego wzrostu obciążeń o charakterze podatkowym, z uwagi na fakt, że wszystkie z reguły obciążenia są waloryzowane w stopniu odpowiadającym inflacji, bez skorelowania wzrostu tych obciążeń ze wzrostem płac, świadczeń społecznych i innych dochodów, np. zasiłków dla bezrobotnych,
- obniżania się sukcesywnie poziomu i zakresu świadczeń, na które są uchwalone te dodatkowe świadczenia.

Przykładem nakładania na obywateli różnego rodzaju świadczeń przez władze gmin jest sytuacja powstała na przejściach granicznych: od osób przekraczających granicę z Litwą i Białorusią w kilku gminach położonych przy granicy pobierane są opłaty na usprawienie

infrastruktury gmin i przejść granicznych (Terespol, Kuźnica Białostocka, Ogrodniki). W ocenie RPO może okazać się, że tego rodzaju sytuacje zdarzają się na terenie kraju częściej. Rzecznik w wystąpieniu z dnia 11 stycznia 1995 r. do Ministra – Szefa URM poprosił o informację, jakie działania zostaną podjęte przez URM dla zapobieżenia nakładania przez gminy różnego rodzaju ciężarów finansowych bez podstaw prawnych na przybywających do gminy lub przejeżdżających przez jej teren (RPO/135216/94/VI).

Wzrastająca jednak świadomość prawna organów zarządzających gminami sprawia, że coraz częściej bronią się one przed nakładaniem obowiązków rozszerzających zakres świadczeń socjalnych – w sytuacji niedostatku środków finansowych – z obawy o brak możliwości rzetelnego wykonania nałożonych ustawą obowiązków.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich masowo wpływają listy od zarządów gmin całej Polski przyłączające się do protestu wyrażonego w stanowisku Krajowego Konwentu Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Gmin Polskich przyjętym w dniu 17 listopada 1994 r. w Skierniewicach. Stanowisko to jest w istocie wnioskiem o dokonanie zmian i uzupełnień m.in. w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz w rozporządzeniach wykonawczych. Jak podnoszą autorzy listów **utworzenie nowego, wielkiego w skali państwa, świadczenia socjalnego, jakim są dodatki mieszkaniowe i przypisanie tego świadczenia wyłącznie do zadań własnych gminy** także w sytuacjach, gdy gminy nie mają wpływu na wysokość obciążeń warunkujących konieczność wypłacenia i wielkość tych dodatków **stwarza zagrożenie brakiem możliwości wykonywania innych zadań samorządu**. Ze stanowiskiem takim Rzecznik spotkał się również w czasie swoich ostatnich wizyt w województwach Rzeszowskim i Tarnowskim.

W wystąpieniu z dnia 5 stycznia 1995 r. (RPO/173824/94/X) do Ministra – Szefa URM Rzecznik zwracał uwagę, iż niepokój administracji terenowej zarówno samorządowej jak i rządowej, wynika z obaw o to, że środki przewidziane w budżecie państwa na dofinansowanie tego zadania nie pokrywają w znacznej części występujących potrzeb. Jako przykład podawano Rzecznikowi sposób wprowadzenia innego świadczenia socjalnego – zasiłków dla kobiet w ciąży. Konieczność wypłacania tych obowiązkowych świadczeń zachwiała równowagę budżetów terenowych i w efekcie wywołała sytuację, w której wypłata środków na ten cel odbywa się kosztem innych zasiłków dotychczas wypłaconych osobom znajdującym się w niedostatku.

W ocenie RPO, „powstanie nowego obligatoryjnego uprawnienia typu roszczeniowego powinno być poprzedzone rzetelną oceną rzeczywistych możliwości realizacji takiego prawa”.

Rzecznik zwracał uwagę, że z informacji uzyskanych w Biurze Związku Miast Polskich wynika, że już 155 rad gmin podjęło uchwały o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 4 i 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Skala tych wystąpień potęguje niepokój Rzecznika, że nałożenie w krótkim czasie na administrację samorządową zadań przerastających możliwość realizacji narusza zaufanie do administracji publicznej i stwarza obywatelom zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego.

6. Naruszenia praw obywateli w stosunkach mieszkaniowych

A. Naruszenia praw właścicieli i najemców jako efekt przekształceń własnościowych

Pilną potrzebę wypracowania generalnej, spójnej koncepcji polityki mieszkaniowej Rzecznik podkreślał już w poprzednich latach (por. m.in. Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r., Biuletyn RPO – Materiały, Nr 21, str. 51, Sprawozdanie RPO za okres 20.11.1992 r. – 12.02.1993 r., Biuletyn RPO – Materiały, Nr 16, str. 77, 81, „Raport o stanie prawa mieszkaniowego... – Biuletyn RPO – Materiały, Nr 20).

W sferze stosunków mieszkaniowych ogniskują się bowiem, w ocenie Rzecznika, skutki polityki własnościowej i gospodarczej państwa. Mieszkanie jest dobrem podstawowym, a w sytuacji niedostatku mieszkań, wysokich cen ich uzyskania i utrzymania – właśnie w tej sferze szczególnie drastycznie ujawniają się sprzeczności interesów, braki i błędy regulacji prawnych oraz skutki uboczne regulacji w innych dziedzinach.

a. Sytuacja najemców mieszkań zakładowych

Charakterystycznym przykładem od kilku lat występującym w praktyce Rzecznika są tu sprawy mieszkań zakładowych, których przekształcane przedsiębiorstwa chcą się pozbyć jako uciążliwego ba-

lastu (wysokie koszty utrzymania i remontów przy niewystarczających na ich pokrycie dochodach z czynszów regulowanych) i z tych samych powodów nie chcą ich przejąć gminy. W sytuacjach takich często dochodzi do naruszeń praw najemców.

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. Dla ich wyjaśnienia Rzecznik w dniu 13 sierpnia 1993 r. wystąpił (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 57 a Prawa lokalowego. W dniu 29 grudnia 1994 r. (a więc po upływie 16 miesięcy od złożenia wniosku) Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały (sygn. III CZP 130/93). Przyczyną odmowy podjęcia uchwały było wejście w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509), która uregulowała kwestie objęte pytaniem prawnym. Jednakże w dalszym ciągu niewyjaśniona została problematyka zdarzeń prawnych, które miały miejsce pod rządami starego prawa, a których skutki muszą być oceniane na podstawie nowych przepisów i dlatego RPO nie w pełni zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu uchwały, iż „w tej sytuacji w obecnym okresie, nie zachodzi potrzeba wyjaśnienia wątpliwości zawartych we wniosku RPO”.

W okresie sprawozdawczym przykładem może tu być sprawa RPO/147382/94/V, w której spółka z ograniczoną odpowiedzialnością przejęła do odpłatnego używania mienie przedsiębiorstwa państwowego, w skład którego wchodziły również budynki mieszkalne. Obecnie spółka uchyla się od koniecznych świadczeń na rzecz najemców, czego efektem jest brak ogrzewania, wody, energii elektrycznej. Rzecznik podjął tę sprawę; jest ona w toku.

Również w sprawie RPO/156193/94/V w ramach przekształceń własnościowych sprzedano cały zasiedlony budynek właścicielowi nie zainteresowanemu w ogóle utrzymaniem najmu. Warto podkreślić,

że obecny stan prawny nie zawiera przepisów zapewniających prawo pierwokupu najemcy lokalu w przypadku sprzedaży całego budynku, jednakże sytuacja ta może naruszać uzasadnione interesy (i prawa) lokatorów, a zatem powinna być – w ocenie Biura Rzecznika – rozpatrzona pod kątem koniecznych zmian ustawowych.

Sprawa RPO/148367/94/V jest z kolei przykładem sytuacji, w których nowy właściciel budynku próbuje faktycznie (pozaprawnie) wyeksmitować najemców pod pretekstem remontu domu. W takich przypadkach Rzecznik informuje zainteresowanych o środkach prawnych, jakie im przysługują dla obrony ich praw do mieszkania.

Przekształcenia w systemie gospodarczym, zmiana relacji kosztów i przychodów w utrzymaniu mieszkań prowadzi niekiedy do nieoczekiwanych sytuacji faktyczno-prawnych. W sprawie RPO/137389/94/V do Rzecznika zwrócił się obywatel, który twierdził, że w 1977 r. otrzymał przydział spółdzielczego prawa do lokalu. Następnie, z niezrozumiałych dla skarżącego przyczyn, przydział ów został cofnięty, a budynek przejęło w zarząd przedsiębiorstwo gospodarki mieszkaniowej. W wyniku badania sprawy okazało się, że na podstawie posiadanych dokumentów nie można ustalić podstawy prawnej przekazania budynku na rzecz spółdzielni. Wydaje się więc, że wbrew obowiązującemu prawu spółdzielnia dysponowała budynkiem (przyznawała członkom spółdzielcze prawo do lokalu) w budynku nie stanowiącym jej własności. W takiej sytuacji członkowie spółdzielni nie posiadaliby tytułu prawnego do zajmowania mieszkań, przydziały bowiem od samego początku byłyby nieważne i jako takie nie wywołałyby powstania spółdzielczego prawa do lokalu. Podkreślenia wymaga okoliczność, że – jak wynika z dokumentów sprawy – spółdzielnia nie przyjęła propozycji przeniesienia własności budynku i gruntu na jej rzecz, choć wydaje się, że uregulowanie tytułu prawnego do nieruchomości jest w tej sytuacji koniecznością. Sprawa jest w toku.

b. Konflikt pomiędzy interesami właścicieli domów czynszowych i najemców na tle nowych regulacji czynszu

Najemcy, w listach do RPO, wyrażają obawę, że w związku z nowymi regulacjami będą zmuszeni opłacać odpowiednio wyższy czynsz oraz inne opłaty z tytułu najmu lokali mieszkalnych, lecz stan substancji mieszkaniowej nie ulegnie poprawie, a to z uwagi na brak stosownych przepisów określających preferencyjne przeznaczenie wpływów ze wskazanych tytułów (RPO/164908/94/V).

Ten stan rzeczy potwierdzała także opinia wyrażana przez osoby reprezentujące interesy właścicieli. Ci twierdzili bowiem, że obecnie przewidywane wpływy z czynszów i opłat eksploatacyjnych nie będą w stanie nadal pokryć potrzeb związanych z bieżącym utrzymaniem lokali i budynków. Niektórzy twierdzą wręcz, iż remonty bardzo zniszczonych i zaniedbanych domów nie będą po prostu rentowne. W ocenie Rzecznika oznaczało to więc, iż rzeczywiście wpływy z podwyższonych czynszów i opłat (związane z uwzględnieniem nierentowności remontu) mogą być w praktyce przeznaczone przez wynajmujących na cele nie związane z utrzymywaniem budynków w należytym stanie.

Z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika ponadto, że instytucje, zwłaszcza finansowe, których celem jest wspomaganie osiągnięcia określonego rezultatu w dziedzinie spraw mieszkaniowych, nie działają w ogóle, jeżeli w systemie kreującego ich prawa nie istnieją środki dla realizacji tychże instytucji. Tak właśnie było np. w dziedzinie pomocy finansowej dla właścicieli domów wielomieszkaniowych zasiedlonych przez najemców na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. System prawa przewidywał wówczas wprowadzenie specjalne fundusze na tę pomoc i ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej ... (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198 ze zm.) udzielała samorządom uprawnień do wykonywania tej pomocy, jednakże właśnie system prawno-finansowy wykluczał możliwość tworzenia źródeł dochodu innych niż te, które dotychczas istniały. Zamierzenia prawodawcy nie mogły zatem się spełnić w praktyce, a wspomniana instytucja pomocy finansowej pozostała jedynie tzw. martwą literą prawa.

Właśnie w trosce o to, by sytuacja taka nie powtórzyła się na gruncie obecnego prawa mieszkaniowego, Rzecznik wystąpił 21 października 1994 r. do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

Adresat wystąpienia udzielił odpowiedzi opartej jedynie o kryteria pozaprawne i stwierdził, że obaw co do zaistnienia w przyszłości sygnalizowanego zjawiska nie podziela.

Wydaje się, że pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłaby być możliwość odpisywania przez właścicieli domów czynszowych od podstawy opodatkowania strat ponoszonych z tytułu obowiązku utrzymania tych domów. Skoro bowiem opodatkowaniu podlega suma dochodów z określonych źródeł przychodu, to w konsekwencji powinna istnieć również możliwość pokrywania strat z jednego źródła docho-

dami uzyskanymi z innych źródeł. Ustawa (art. 9 ust. 3) zawiera jednak wyraźny zakaz pokrywania strat w powyższy sposób (por. cz. III, pkt. 2. A. sprawozdania), a wystąpienia Rzecznika postulujące zmiany w tym zakresie (RPO/134473/94/V z 16 sierpnia 1994 r. i 6 stycznia 1995 r. do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów) pozostały bez odpowiedzi.

c. Nieprawidłowe działania administracji samorządowej przy realizacji ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali

Nowe regulacje w stosunkach mieszkaniowych powodują dotkliwe skutki także dla właścicieli lokali, w sytuacji gdy powszechne jest nieprawidłowe stosowanie nowego prawa przez administrację samorządową.

Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388), która w zasadniczy sposób zmieniła strukturę kosztów ponoszonych z tytułu zarządu nieruchomościami wspólnymi; nakładając na właścicieli lokali, stanowiących odrębne nieruchomości, obowiązek czynnego uczestnictwa w kosztach sprawowanego zarządu. Artykuł 40 ust. 1 ustawy, który zobowiązywał jednostki sprawujące dotychczas zarząd takimi nieruchomościami do zapewnienia (w terminie do 1.10.1994r.) ewidencji umożliwiającej ustalenie kosztów ich utrzymania – zaczął obowiązywać już w dacie publikacji ustawy, tj. 27 lipca 1994r. Jednakże organy samorządowe nie wykorzystwały tego czasu dla dokonania rzetelnych kalkulacji kosztów zarządu, oddzielnych dla każdej nieruchomości (jak nakazywała ustawa). W to miejsce administracja samorządowa arbitralnie ustalała tzw. uśrednione zaliczki na poczet kosztów utrzymania nieruchomości. Wysokość ich w rzeczywistości często odbiega od prawdziwych przewidywanych kosztów, co potwierdzają przykłady znacznego obniżania przez gminy wartości zaliczek pod wpływem skarg obywateli.

W ocenie Rzecznika, przedstawionej w wystąpieniu do Ministra – Szefa URM z 13 stycznia 1995 r. (RPO/174624/94/V) jest niezwykle istotne, by nowe regulacje prawne (zwłaszcza te, które pociągają za sobą nowe obowiązki finansowe obywateli) wprowadzane były w życie w taki sposób, by po pierwsze nie zaskakiwały obywateli, na których obowiązki te nakładają, a po drugie, by nie podważały zaufania tych obywateli do organów stosujących nowe prawo. W przedstawionej sprawie zasady te zostały naruszone działaniami administracji samo-

rządowej; Rzecznik poprosił o informację o działaniach podjętych dla zapewnienia funkcjonowania organów samorządowych zgodnie z obowiązującym prawem.

d. Status pracowni artystycznych w świetle nowych przepisów podatkowych i mieszkaniowych

Jesienią 1994 r. do Rzecznika zwrócił się Zarząd Główny Związku Polskich Artystów Plastyków informując, iż czynsz za lokale pracowni twórczych został powiększony o 22 % bowiem administracje domów mieszkalnych (komunalnych i spółdzielczych) masowo obciążają twórców podatkiem VAT. Natomiast Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że przepisy znowelizowanej z dniem 1.01.1994 r. ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zwalniają od podatku VAT usługi mieszkaniowe oraz że zwolnienie to nie dotyczy wynajmu lokali w budynkach mieszkaniowych na cele inne niż mieszkaniowe. Ministerstwo Finansów uważa też, że nie jest właściwe do rozstrzygnięcia, czy pracownia wykorzystywana przez artystę do prowadzenia działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki jest lokalem użytkowym, czy mieszkalnym.

Jednocześnie Rzecznik otrzymał liczne skargi indywidualne, w których zainteresowani plastycy podnoszą, że niektóre spółdzielnie mieszkaniowe (w zasobach których znajdują się pracownie) postanowiły naliczać plastynom czynsz najmu na zasadach komercyjnych. Zainteresowani uważają, że takie praktyki spółdzielcze są bezpodstawne i twierdzą, iż mają oni w tej mierze ochronę prawną zapewnioną na gruncie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przepis ten stanowi bowiem, że w rozumieniu powołanej ustawy lokalem mieszkalnym jest również pracownia wynajęta twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. A zatem, w ocenie wnioskodawców, przepis ten powinien chronić ich interesy nie tylko co do stabilności stosunku najmu pracowni, ale także co do wysokości opłacanego czynszu.

Oba wskazane elementy powodują znaczny wzrost czynszów za pracownie artystyczne, niwelując praktycznie preferencje w tym zakresie stworzone wcześniej dla artystów plastyków.

Rzecznik podejmując ten problem przedsięwziął działania w dwóch kierunkach. W wystąpieniu z dnia 13 października 1994 r. (do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów – RPO/145348/94/VI) zwrócił uwagę, że kwestię rozróżnienia między lokalem mieszkalnym

a użytkowym rozstrzyga art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, określając jednoznacznie, jakiej pracowni nie uważa się za lokal użytkowy. Rzecznik prosił o wyjaśnienie tej materii celem zapewnienia zainteresowanym możliwości uzyskania od administracji budynków – w przypadku bezpodstawnego obciążenia ich w 1994 r. należnościami związanymi z doliczaniem podatku VAT – należnej korekty czynszów.

Z kolei w wystąpieniu z dnia 12 stycznia 1995 r. (RPO/174812/94/V) Rzecznik zwrócił się do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wskazując, że stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ustawa ta reguluje najem wszystkich samodzielnych lokali mieszkalnych, w tym także (wobec treści art. 2 ust. 2) omawianych pracowni plastycznych. Stosownie natomiast do art. 25 ust. 1 ochroną w zakresie wysokości ponoszonego czynszu są objęci najemcy nie tylko lokali należących do zasobów gminnych, Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, ale także należących do innych osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych.

Z istoty prawa spółdzielczego wynika zaś, iż spółdzielnie mieszkaniowe działają na rzecz zaspakajania potrzeb mieszkalnych zrzeszonych w nich członków na zasadach zupełnie innych niż podmioty gospodarcze – a więc właśnie na zasadach niekomercyjnych.

Taka regulacja prawna – wynikająca z systemu prawa mieszkaniowego – prowadzi do wniosku, że zrównanie pod względem prawnym w tym przypadku pracowni plastycznych z lokalami mieszkalnymi oznacza ochronę najemców tych pracowni nie tylko co do trwałości stosunku najmu, ale także co do wysokości czynszu z tytułu tego najmu.

W ocenie Rzecznika praktyki spółdzielni mieszkaniowych wobec artystów plastyków, prowadzące do naliczania im czynszu wolnego z tytułu najmu pracowni, z jednej strony naruszają prawa obywateli, z drugiej zaś zmierzają do wykreowania określonej (i jak się wydaje trwałej) wykładni wskazanych przepisów.

Ponieważ w odpowiedzi z 16 grudnia 1994 r. na wystąpienie w sprawie doliczania VAT do czynszu za pracownie Podsekretarz Stanu poinformował, że czeka na opinię Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie interpretacji przepisów Prawa lokalowego – Rzecznik przypuszcza, iż opinia ta, wraz z drugim jego wystąpieniem, spowoduje kompleksowe rozważenie problemu pracowni artystycznych przez resort budownictwa.

e. Ogrzewanie mieszkań – niedostosowanie przepisów regulujących dostarczanie energii do aktualnych warunków gospodarczych

Istotną część stosunków prawnych w zakresie odbioru energii przez obywateli regulują przepisy zarządzenia Ministra Gospodarki Materiałowej z dnia 4 lipca 1977 r. w sprawie warunków dostarczania energii cieplnej (M.P: Nr 18, poz. 104 ze zm.), które zostało wydane blisko 20 lat temu na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 maja 1962 r. (a więc aktu sprzed ponad 30 lat) o gospodarce paliwowo-energetycznej oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie określenia zadań wynikających z ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej, które przechodzą do zakresu działania Ministrów Energetyki i Energii Atomowej, Górnictwa oraz Gospodarki Materiałowej.

Przepisy te nie przystają do obowiązującego obecnie systemu prawa. Warto wskazać, że np. §2 pkt 3 i 4 zarządzenia określa jako dostawcę zarówno ciepłownię, zakład energetyki cieplnej, jak i odbiorcę, który następnie odsprzedaje część pobieranej energii innym odbiorcom. Tak więc uprawnienie np. do przerywania dostawy, wynikające z treści omawianego zarządzenia – o czym pisali licznie obywatele, a także co podnosiła codzienna prasa – przysługuje nie tylko ciepłowni, ale także przedsiębiorstwu energetyki cieplnej, spółdzielniom, zarządom budynków komunalnych itp. Treść przepisów rozdziału 4 zarządzenia wskazuje – zgodnie z §24 ust. 2 pkt 3 – że każdy wymieniony dostawca może przerwać lub ograniczyć dostarczenie energii cieplnej po upływie 7 dni od doręczenia odbiorcy wezwania do zapłaty. Ten system z pewnością nie chroni praw obywateli, którzy regularnie wnoszą opłaty za energię, a którzy są „ofiarami” zbiorowych wyłączeń energii, z uzasadnieniem, że nie wszyscy odbiorcy wywiązali się z obowiązków finansowych w omawianym zakresie.

Przepisy obowiązujące w dziedzinie energetyki sprzyjają także stosowaniu przez przedsiębiorstwa gospodarki energetycznej praktyk monopolistycznych, polegających na tym, że przedsiębiorstwa te w licznych przypadkach domagają się od przyszłych odbiorców energii (paliw) wybudowania na własny koszt urządzeń energetycznych umożliwiających przyłączenie odbiorcy do wspólnej sieci energetycznej, następnie po wybudowaniu i przyłączeniu do sieci, przejmują te urządzenia bez zwrotu poniesionych przez odbiorcę nakładów. Odmowa skorzystania z proponowanych przez przedsiębiorstwa energetycz-

ne warunków finansowania inwestycji oznacza w praktyce, iż potencjalni odbiorcy nie zostaną w ogóle przyłączeni do wspólnej sieci energetycznej. Praktyka ta była zresztą przedmiotem licznych postępowań prowadzonych przez Urząd Antymonopolowy.

W ocenie Rzecznika same przepisy antymonopolowe nie stanowią jednakże wystarczającego zabezpieczenia przed stosowaniem przez dostawców energii (paliw) praktyk monopolistycznych. Konieczna jest zatem zmiana merytorycznych rozwiązań prawnych. Tymczasem obowiązujący w zakresie gospodarki energetycznej stan prawny, w rzeczywistości sprzyja niezgodnym z prawem działaniom przedsiębiorstw energetycznych. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. w sposób oczywisty nie odpowiada współczesnym standardom w zakresie ochrony praw odbiorców energii (paliw), treść tej ustawy ma bowiem w istocie charakter blankietowy. W tej sytuacji prawa i obowiązki stron w zakresie: budowy urządzeń energetycznych, przyłączania do wspólnej sieci, dostarczania paliw i energii, a także eksploatacji urządzeń energetycznych powinny być w sposób jasny i wyczerpujący uregulowane w wydanych na podstawie ustawy o gospodarce energetycznej aktach wykonawczych.

Jednakże pomimo upływu 10 lat od uchwalenia ustawy o gospodarce energetycznej, nie zostały wykonane przewidziane jej przepisami upoważnienia do wydania aktów wykonawczych w omawianym zakresie. Ten stan rzeczy został wyraźnie wyeksponowany przez Rzecznika w wystąpieniu do Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 15 kwietnia 1994 r. i – w związku z brakiem jakiegokolwiek reakcji – w wystąpieniu z dnia 8 listopada 1994 r. do Marszałka Sejmu z sugestią spowodowania stosownej interpelacji poselskiej. RPO czeka na reakcję.

B. Naruszenie procedury administracyjnej i prawa do sądu w sprawach ze stosunków mieszkaniowych

a. Działania RPO na rzecz rozszerzenia zakresu sądowej kontroli uchwał organów gmin

Po wejściu w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 26, poz. 95 z późn. zm.) ożywiła się działalność prawotwórcza organów stopnia gminnego, w tym działalność normatywna, mająca za przedmiot zarówno przepisy powszechnie obowiązujące, jak i przepisy tzw. „kierownictwa wewnętrznego”. Na tle tworzenia przez organy gmin prawa gminnego (art. 40 i nast.

ustawy o samorządzie terytorialnym) dochodziło dosyć często do kolizji z interesem prawnym lub uprawnieniem osób fizycznych bądź prawnych, który to interes bądź uprawnienie ulegają naruszeniu przepisem powszechnie obowiązującego prawa gminnego lub inną uchwałą organu gminy podjętą w zakresie prawa publicznego (administracji publicznej). W tego rodzaju sytuacjach osoby fizyczne i prawne (czasem także jednostki nie posiadające osobowości prawnej) poszukiwały ochrony na drodze sądowo-administracyjnej, na zasadach i w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Pewna liczba skarg, jaka wpłynęła do Rzecznika wskazuje, że w szeregu wypadków zainteresowani nie mogli uzyskać korzystnych dla siebie (i rozstrzygających istotę sprawy) wyroków sądowo-administracyjnych z tego powodu, że w bardzo krótkim czasie przed datą rozprawy sądowej organ gminy uchylał względnie zmieniał (czasem zresztą tylko w bardzo umiarkowanym stopniu) kwestionowaną uchwałę, a w zaistniałej sytuacji procesowej sąd (administracyjny, Najwyższy) skargi nie rozpatrywał. W tych warunkach skutki, często wysoce niekorzystne dla stron, obowiązywały do dnia uchylecia (zmiany) kwestionowanej uchwały organu gminy; nie dochodziło natomiast do stwierdzenia nieważności uchwały i zakwestionowania jej skutków prawnych od samego początku ich rzekomego powstania. Ta sytuacja była – w ocenie Rzecznika – **praktycznym pozbawieniem zainteresowanych prawa do sądu** i uzasadniała wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz 95 z późn. zm.), w szczególności poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie – czy sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do stwierdzenia nieważności lub niezgodności – na żądanie uprawnionej strony odpowiednio przed upływem terminu określonego w art. 94 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o samorządzie terytorialnym – każdej uchwały organu gminy podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, czy też jest uprawniony i obowiązany do stwierdzenia nieważności takich uchwał o ile obowiązują one w dacie orzekania sądu administracyjnego co do istoty sprawy (RPO/104106/94/V z 11.02.1994 r.).

Trybunał orzekł (wyrok z 14 września 1994 r. – sygn. W. 5/94), stojąc na gruncie prawa do sądu, że:

- przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, rozumie się

również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę,

- przewidziana w powoływanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę,
- zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

Działanie Rzecznika odniosło więc pozytywny skutek z punktu widzenia pełnej kontroli sądu nad przestrzeganiem praw obywateli.

b. Nieprawidłowości w reprezentowaniu przez kuratorów interesów obywateli nieobecnych w postępowaniu sądowym

Przykładem rażąco naruszonej procedury jest sprawa RPO/127749/94/V dotycząca sposobu reprezentowania interesów obywateli przez kuratorów w ramach toczących się postępowań sądowych, przedstawiona Ministrowi Sprawiedliwości w wystąpieniu Rzecznika z dnia 1 lipca 1994 r. Badane w Biurze Rzecznika sprawy skłaniają do wniosku, że w wielu przypadkach kuratorzy nie wykonują należycie swoich obowiązków. Ich ustanowienie ma zaś przede wszystkim na celu zakończenie sprawy zawisłej przed sądem bądź organem administracji, nie gwarantuje natomiast w praktyce ochrony praw nieobecnego. Zbyt często bowiem kuratorzy nie podejmują żadnych czynności, które mogłyby służyć ochronie wspomnianych praw, a zatem celowi wyraźnie określonemu w ustawie.

I tak, w sprawach RPO/108892/94/V i RPO/137934/94/V, dotyczących wymeldowania z urzędu ustanowieni kuratorzy nie podjęli żadnych kroków w celu ochrony praw nieobecnego.

Jako przykład można podać również sprawę (RPO/127749/94/V) z powództwa Grażyny P. o rozwód, rozpoznaną przez Sąd Rejonowy. W sprawie tej dla pozwanego, którego miejsce pobytu nie było znane, ustanowiony został kurator. Jednakże udział tego kuratora w postępowaniu sądowym ograniczył się do złożenia oświadczenia o "...pozo-

stawieniu stanowiska w sprawie do uznania sądu" oraz do odebrania wynagrodzenia.

Jest oczywiste, iż takie wykonywanie obowiązków kuratora nie tylko nie służy ochronie praw osoby nieobecnej, lecz narusza również jej interes prawny i może w określonych sytuacjach stanowić podstawę do wystąpienia przez zainteresowanego ze stosownym roszczeniem odszkodowawczym. Szczególnie dotkliwe skutki dla nieobecnych może powodować bierność kuratorów w trakcie procesów cywilnych, gdzie niezgłoszenie dowodu, nieustosunkowanie się do twierdzeń strony przeciwnej, ma niewątpliwy wpływ na ostateczny wynik postępowania.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zapewnił (w odpowiedzi z 25 lipca 1994 r.), że poruszona przez Rzecznika problematyka ochrony praw obywatela w postępowaniu sądowym będzie przedmiotem bardziej wnikliwego nadzoru ze strony prezesów sądów apelacyjnych.

c. Praktyki organów administracji ograniczające możliwość decyzji

Często spotykanym w praktyce RPO naruszeniem podstawowych zasad procedury jest **niewydanie decyzji**. Powoduje to oczywiście pozbawienie obywatela możliwości skorzystania ze środków odwoławczych.

W sprawie RPO/139166/94/V (podjętej przez Rzecznika w dniu 23 sierpnia 1994 r.) obywatelowi w różnych formach odmawiano załatwienia sprawy nie wydano jednak decyzji administracyjnej (jak nakazuje prawo), a więc pozbawiono go możliwości skorzystania ze środków odwoławczych, a także z prawa do sądu. Interwencja okazała się skuteczna, Rzecznik otrzymał zapewnienie, że sprawa obywatela zostanie załatwiona pozytywnie i we właściwej formie prawnej.

W sprawie RPO/138027/94/V naruszenie rażące procedury polegało na tym, że **po wydaniu decyzji kasacyjnej, organ pierwszej instancji nie podjął żadnych działań**, a zatem powstała „luka” w postępowaniu administracyjnym. Interwencja Rzecznika spowodowała „uruchomienie” procedury. Warto podkreślić na marginesie, że jest to typowy błąd administracji i zarazem typowe naruszenie praw obywatela w postępowaniu administracyjnym.

Także w sprawie RPO/134282/94/V decyzję w sprawie mieszkaniowej obywatela wydano dopiero na skutek interwencji Rzecznika (podobnie w sprawie RPO/125802/94/V).

Ciekawym przykładem próby „przerzucenia” na obywatela ciężaru wykazania merytorycznych podstaw decyzji jest sprawa RPO/125125/94/V. Jak wynika ze zgromadzonych w niej dokumentów budynek skarżącego się obywatela, znalazł się w wykazie obiektów zakwalifikowanych przez Wydział Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego, do rozbiórki w 1988 r. ze względu na zły stan techniczny. Z pisma Urzędu Rejonowego wynikało natomiast, że nigdy nie została wydana żadna decyzja administracyjna (stosownie do np. art. 46 lub 47 prawa budowlanego), na mocy której konkretnie oznaczony budynek zainteresowanej strony zostałby przeznaczony do rozbiórki i od której służyłyby obywatelowi środki prawne zapewniające ochronę jego interesów (choćby sądowno-administracyjna kontrola przesłanek kwalifikujących dom do rozbiórki). W sytuacji zaś, gdy właścicielka chce użytkować swój dom (wytypowany w podany sposób do rozbiórki) organ administracji wymaga od niej przedłożenia ekspertyzy technicznej stwierdzającej, że ów budynek nadaje się do zamieszkania. Tak więc w niniejszej sprawie odwrócono niejako pozycję prawną obywatela, bo to nie jemu udowadnia się prawem przewidziany sposób (decyzja) nieuchronność rozbiórki lecz on sam, na własny koszt, musi udowodnić organowi swoje prawo. W wyniku interwencji Rzecznika trwa postępowanie w tej sprawie.

Z kolei przykładem braku jasności w podziale kompetencji co do kontroli legalności wydanej decyzji może być sprawa RPO/117951/94/V. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o zbadanie legalności decyzji o wysiedleniu z tzw. pasa przygranicznego. Minister uznał się niewłaściwym i stwierdził, że sprawy takie należą do kompetencji Szefa Urzędu Rady Ministrów. Gdy Rzecznik wystąpił do Ministra – Szefa URM o zajęcie stanowiska w sprawie – otrzymał do wiadomości pismo wicedyrektora Biura ds. Administracji Publicznej URM, z którego wynika, że wystąpienie zostało przekazane „według kompetencji” dyrektorowi Gabinetu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Ten z kolei adresat powiadomił (w grudniu 1994 r.), iż już w sierpniu sprawę przekazał ponownie do URM z racji niewłaściwości do jej załatwienia Ministerstwa. Tym samym sprawa zatoczyła „błędne koło” i – znalazła się w punkcie wyjścia.

d. Naruszenia praw obywateli w postępowaniu egzekucyjnym

Szczególne znaczenie dla realizacji prawa do sądu, ale przede wszystkim dla umacniania się zaufania obywateli do państwa – ma prawidłowe prowadzenie postępowania egzekucyjnego.

Z jednej strony **niewykonywanie prawomocnych wyroków** rodzi (poza poczuciem pokrzywdzenia i bezsilności u zainteresowanych) lekceważenie wymiaru sprawiedliwości, prawa w ogóle i niewątpliwie podważa zaufanie do państwa. Takich przypadków, szczególnie w sprawach mieszkaniowych, ciągle jest bardzo wiele w praktyce RPO.

W toku jest sprawa RPO/156373/94/V, w której zainteresowana (właścicielka budynku) legitymuje się prawomocnym wyrokiem sądowym nakazującym eksmisję z lokalu w jej domu i wyrok ten nie jest w ogóle wykonywany.

W sprawie RPO/149560/94/V obywatel uzyskał prawomocny wyrok o wstąpieniu w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego. Gmina przydzieliła jednakże (wbrew istniejącemu stosunkowi najmu) ów lokal innej osobie, czyniąc – z praktycznego punktu widzenia – wspomniany wyrok niewykonalnym. Sprawa jest w toku.

W sprawie RPO/126858/94/V właściciel domu już w 1987 r. uzyskał wyrok nakazujący eksmisję osób zajmujących tam lokal bez tytułu prawnego, dewastujących go i nie płacących żadnych należności związanych z korzystaniem z lokalu. Od 1987 r. wyrok ten nie był realizowany przez administrację z uzasadnieniem, iż organy lokalowe nie dysponują stosownym pomieszczeniem zastępczym dla przekwaterowanych.

Z drugiej strony bardzo istotne jest **prowadzenie postępowania egzekucyjnego w sposób w pełni zgodny z prawem**, bowiem właśnie w tym postępowaniu rodzą się najbardziej dotkliwe dla obywatela skutki, zarówno faktyczne jak i prawne, będące wynikiem całej dotychczasowej procedury.

W sprawie RPO/172579/94/V Rzecznik stwierdził rażące naruszenie praw mieszkańców byłego hotelu pracowniczego poprzez wszczęcie egzekucji polegającej na eksmisji ludzi z tego hotelu bez prawem wymagalnego tytułu wykonawczego, którym może być jedynie prawomocny wyrok sądowy i przez organ nie będący organem egzekucyjnym w myśl prawa. Rzecznik w wystąpieniu z dnia 9 grudnia 1994 r. skierowanym do przedsiębiorstwa naruszającego prawa mieszkańców powołał się na stanowisko Sądu Najwyższego w tego rodzaju sprawie,

iż sprawa o opróżnienie lokali w hotelu pracowniczym należy do właściwości sądu cywilnego, który najpierw powinien orzec eksmisję. Wobec braku właściwej reakcji, RPO w dniu 20 stycznia 1995 r. wystąpił do Ministra-Szefa URM.

Rzecznik podjął też sprawę (RPO/129651/94/V), w której ze skargi zainteresowanych obywateli wynikało, że burmistrz oraz funkcjonariusze straży miejskiej i policji, nie dysponując niezbędnym w takich przypadkach tytułem wykonawczym, dokonali przy użyciu siły eksmisji zainteresowanych z lokalu użytkowego.

W wystąpieniu generalnym do Departamentu Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz do Komendy Stołecznej Policji Rzecznik stwierdził, że błędny jest pogląd prawny, iż podstawę prawną do udzielenia przez organy Policji pomocy w przeprowadzeniu czynności egzekucyjnych, mających na celu opróżnienie lokalu użytkowego, mogą stanowić przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 listopada 1992 r. w sprawie udzielania pomocy bądź asysty organom egzekucyjnym przez organy Policji, Urzędu Ochrony Państwa lub Straży Granicznej (M.P. Nr 36, poz. 268). Zarządzenie to zostało wydane w celu wykonania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.), jest zaś oczywiste, że wykonanie stwierdzonego tytułem wykonawczym obowiązku opróżnienia lokalu użytkowego nie należy do drogi postępowania egzekucyjnego w administracji, lecz następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Organem egzekucyjnym jest zaś komornik sądowy, a nie organ administracji. Tak więc w badanej sprawie funkcjonariusze Policji naruszyli prawo, udzielili bowiem pomocy osobie nie będącej organem egzekucyjnym i nie mającej dodatkowo żadnego tytułu wykonawczego skutecznego względem dłużnika. Powoływane zarządzenie nakazuje udzielanie pomocy jedynie organom egzekucyjnym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a nie podmiotom prawa cywilnego, którym w istocie jest gmina. W takich warunkach zaufanie obywatela do organów państwa zostaje oczywiście naruszone.

Warto podkreślić, że adresaci wystąpień Rzecznika wyciągnęli wnioski z zawartych tam merytorycznych uwag, a nadto, iż stanowisko Rzecznika doprowadziło do zmiany przepisów prawnych w omawianym zakresie. I tak, zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie udzielania pomocy bądź asysty organom egzekucyjnym przez organy Policji, Urzędu Ochrony Państwa lub Straży Granicznej

zostało zmienione w ten sposób (zarządzeniem z 18 czerwca 1994 r.), że właściwy organ udziela pomocy dopiero po otrzymaniu m.in. kopii tytułu wykonawczego.

Kwestia **uprawnień do pomieszczeń zastępczych osób podlegających eksmisji** na podstawie tytułów wykonawczych pochodzących sprzed 12 listopada 1994 r. w świetle ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali omówiona została – w kontekście zaufania obywatela do państwa i pozbawienia praw nabytych – w cz. III, pkt 2.A. sprawozdania.

C. Inercja obywateli w załatwianiu swoich spraw

Liczący się procent spraw, w których obywatele zwracają się do Rzecznika nie nadaje się do podjęcia przez niego ze względu na brak naruszenia prawa. W wielu przypadkach odnieść można wrażenie, że osoba zainteresowana nie zrobiła niczego, aby wyjaśnić swoją sytuację prawną i zabezpieczyć swe interesy. Czasami nawet wydaje się, że jej działania szły dokładnie w przeciwnym kierunku. Przy czym nie chodzi tu o sprawy osób w podeszłym wieku, zniedołężniałych czy chorych, a także nie o przypadki, gdy podejrzewać można niedopatrzenie organu administracji we właściwym pouczeniu zainteresowanego o przysługujących mu prawach.

W sprawie RPO/120830/94/V zainteresowana kupiła budynek zasiedlony przez lokatorów, nie upewniając się w ogóle czy jej dzieci (w związku z określoną sytuacją prawną) będą mogły skutecznie w tym budynku zamieszkać. Działanie obywatela bez rozeznania elementarnych skutków tego działania uniemożliwiło podjęcie sprawy przez Rzecznika.

W sprawie RPO/157821/94/V zainteresowana zwróciła się do Rzecznika o ochronę, jej zdaniem naruszonych, praw do przydzielonego lokalu zamiennego. Jednakże, pomimo właściwych pouczeń, zainteresowana nie skorzystała ze środków odwoławczych oraz skargi do sądu administracyjnego. Rzecznik oczywiście sprawy nie podjął.

W sprawie RPO/162721/94/V zainteresowany żądał od Rzecznika, by przywrócił mu prawo do zamieszkania w lokalu, z którego został eksmitowany na podstawie wyroku sądowego. Badanie sprawy wykazało rażące zaniedbania zainteresowanego (zarzuty dewastacji lokalu), sam zainteresowany zaś nawet nie próbował udowodnić, że sytuacja wygląda inaczej.

Działania Rzecznika w tego rodzaju przypadkach polegają przede wszystkim na informowaniu samych zainteresowanych, iż w pierwszej kolejności obowiązkiem wnioskodawców jest bezwzględne stosowanie się do wymogów procedur właściwych dla ich spraw.

Z punktu widzenia natomiast praktyki organów administracji jest konieczne załatwianie spraw obywateli w prawem przewidzianej formie, gdyż klasyczne (przewidziane przez konkretne procedury) środki prawne zawierają w istocie pouczenie o terminach, środkach odwoławczych i skutkach naruszenia określonych warunków lub terminów.

7. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

A. Realizacja prawa do wynagrodzenia

a. Problemy wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej

W związku ze skargą grupy sędziów Sądu Wojewódzkiego w T. (RPO/145858/94/III) Rzecznik badał sprawę waloryzacji wynagrodzeń tej grupy pracowników. Ich wynagrodzenia były obliczane według przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, jednakże bez wypłat z zysku w trzecim kwartale 1992 r. Tymczasem art. 71 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 7, poz. 25 z 1994 r.) gwarantuje sędziom wynagrodzenie stanowiące wielokrotność aktualnego przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej.

Z informacji Ministra Sprawiedliwości wynika, że stosownie do treści art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., w okresie od dnia 1 czerwca do 31 grudnia 1994 r. do ustalania wynagrodzeń sędziów stosuje się przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku, w pierwszym kwartale 1994 r., a zgodnie z ust. 3 cyt. artykułu – w okresie do dnia 31 maja 1994 r. wynagrodzenia sędziów pozostawały na poziomie 1993 r. Oznaczało to, że do dnia 31 maja 1994 r. przyjmowano do ustalenia wynagrodzeń sędziów przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej w gospodarce narodowej, bez wypłat z zysku z III kwartału 1992 r. Był to kolejny trzeci rok szcze-

gólnej regulacji wynagrodzeń sędziów, kiedy ustawami okołobudżetowymi następowało zawieszenie kwartalnych waloryzacji wynagrodzeń.

W sprawie wyjaśnienia mocy tych ustaw wobec treści art. 71 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych Sąd Apelacyjny w Poznaniu skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne „czy ustawowa gwarancja bieżącej waloryzacji wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych może być skutecznie zawieszona przez ustawę budżetową lub ustawy okołobudżetowe bez wyraźnego derogowania w danym roku kalendarzowym mocy art. 71 ustawy Prawo o usp.” Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 8 listopada 1994 r. (P. 1/94) nie uwzględnił wniosku.

Na tle sprawy wynagrodzeń sędziów Rzecznik badał kwestię wynagrodzeń innych grup pracowników sfery budżetowej.

W związku z licznymi sygnałami od pracowników różnych instytucji utrzymywanych z budżetu państwa (w tym skarg terenowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, izb skarbowych niektórych województw, pracowników cywilnych więziennictwa, pracowników bibliotek województwa krakowskiego itp.), świadczącymi o opóźnieniach lub nawet o nieotrzymaniu podwyżek w 1993 r., wobec braku skuteczności interwencji w tych sprawach Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się w dniu 29 grudnia 1993 r. (RPO/130849/93/III, RPO/134728/94/III) do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o zbadanie w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 1993 r. problematyki podwyższania wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 30 grudnia 1992 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 1, poz. 1 oraz art. 24 ust. 2 ustawy budżetowej na 1993 rok z 12 lutego 1993 r. – Dz.U. Nr 14, poz. 64).

W piśmie z dnia 4 sierpnia 1994 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawił Rzecznikowi wyniki kontroli, uwzględniającej zgłoszone przez RPO spostrzeżenia.

Zgodnie z ustawą budżetową na 1993 r. wypłaty podwyżek wynagrodzeń powinny nastąpić od 1 kwietnia i 1 września 1993 r. W związku jednak z przedłużaniem się prac legislacyjnych wypłaty, które miały nastąpić od 1 kwietnia zostały opóźnione. Kontrolą objęto jednostki centralne, urzędy wojewódzkie oraz niektóre jednostki niższego szczebla, będące dysponentami budżetu. Kontrole w urzędach wojewódzkich wykazały, że wypłata podwyżek wynagrodzeń od 1 kwietnia 1993 r. dokonywana była w ostatnich dniach maja lub na

początku czerwca. Podwyżki od 1 września 1993 r. wypłacane były wraz z poborami za ten miesiąc. W jednostkach centralnych wypłata podwyżek od 1 kwietnia odbyła się w maju, tj. niezwłocznie po otrzymaniu limitów podwyżek z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

Szczegółowa kontrola podanych przez Rzecznika przypadków wykazała, że:

- pracownicy bibliotek województwa krakowskiego otrzymali podwyżki wynagrodzeń od 1 kwietnia 1993 r. w dniach 9-14 czerwca, a podwyżki od 1 września łącznie z poborami za wrzesień;
- wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne środki na podwyżki kwietniowe otrzymały w czerwcu 1993 r. Przekaz środków na podwyżki wrześniowe nastąpił w pierwszych dniach września, by wypłata możliwa była wraz z poborami;
- resort sprawiedliwości środki na sfinansowanie podwyżek od 1 kwietnia otrzymał decyzją Ministra Finansów z dnia 27 maja 1993 r. Z uwagi na to opóźnienie Departament Kadr Ministerstwa Sprawiedliwości zezwolił pismem z 16 maja wszystkim jednostkom resortu na zaliczkowe wypłaty podwyżek. Środki na podwyżki kwietniowe uruchomione zostały w trzeciej dekadzie maja. Pracownicy sądownictwa i prokuratury otrzymali podwyżki od 1 kwietnia średnio w wysokości 346.000 zł, a od 1 września w wysokości 189.000 zł przy wysokości średniej w sferze budżetowej 380.900 - kwietniowej i 195.500 - wrześniowej. Przyczyną zmniejszenia średniej wysokości podwyżek była konieczność odprowadzenia części środków dla pracowników cywilnych więziennictwa. Ustalono, że dla pracowników cywilnych służby więziennictwa przyznany bazowy limit funduszu wynagrodzeń nie uwzględniał 50% dodatku preferencyjnego, w związku z czym w dniu wypłaty pracownikom cywilnym więziennictwa wynagrodzeń za październik - wyczerpany został limit środków finansowych na wynagrodzenia dla tej grupy pracowników. W grudniu 1993 r. środki na wynagrodzenia zostały zwiększone. W ramach tego zwiększenia w grudniu wypłacona została podwyżka wynagrodzeń należna od 1 września średnio w wysokości 258.000 zł. Przeciętna podwyżka kwietniowa wynosiła 504.000 zł. Analiza dokumentów Ministerstwa Sprawiedliwości wykazała, że projekt budżetu na 1994r. zapewnia środki na wszystkie składniki wynagrodzeń pracowników cywilnych sądownictwa.

W dniu 13 grudnia 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/173524/94/III) z prośbą o informację, jakie są przyczyny zaistniałego strajku pracowników służby zdrowia, jakie są ich żądania (także wykraczające poza sferę płac) oraz jakie są możliwości rozwiązania tego konfliktu. Rzecznik zwrócił się także do Komitetu Krajowego NSZZ „Solidarność” – Sekcji Służby Zdrowia w Gdańsku, informując o swym wystąpieniu, mającym na celu ustalenie „czy nie nastąpiło naruszenie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej” .

W udzielonej odpowiedzi (z dnia 21 grudnia 1994 r.) Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował, że żądania strajkujących odnosiły się do:

- określenia zasad dochodzenia do poziomu 6% PKB w latach 1995–1997 nakładów na ochronę zdrowia co zabezpieczy minimalne potrzeby pacjentów,
- wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych,
- określenia zasad dochodzenia płacy w sferze budżetowej do wskaźnika 106% płacy w przedsiębiorstwach, przy podwyżce w roku 1995 nie mniejszej niż 3 mln zł,
- jednorazowej wypłaty po 2 mln zł na osobę do 20 grudnia br. jako częściowego wyrównania strat w wynagrodzeniach w 1994r.,
- negocjacji zasad wynagrodzeń w 1995 r.,
- realizacji ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych w stosunku do pracowników służby zdrowia,
- respektowania wobec pracowników służby zdrowia przepisów wynikających z Kodeksu pracy oraz przepisów BHP,
- zapewnienia możliwości kształcenia podyplomowego średniego i wyższego personelu medycznego,
- zwiększenia wymiaru urlopów wypoczynkowych osób pracujących w warunkach szczególnie szkodliwych.

Minister zaznaczył, że głównymi postulatami były:

1. zdecydowane zwiększenie wydatków finansowych na ochronę zdrowia,
2. zwiększenie płac pracowników sfery budżetowej, w tym również w opiece zdrowotnej,
3. wprowadzenie ubezpieczeń zdrowotnych.

W kwestii ostatniego punktu, Minister poinformował, że podstawowe akty prawne dotyczące reformowania systemu opieki zdrowotnej, w tym także ustawa o powszechnych ubezpieczeniach zdrowotnych

zostały zaakceptowane przez Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów i skierowane do dalszych prac legislacyjnych. Prezydentowi RP złożono zaś w dniu 21 grudnia 1994 r. projekt ustawy „o powszechnych ubezpieczeniach zdrowotnych”.

Według relacji Ministra, poziom finansowania opieki zdrowotnej w ostatnich latach przybrał wyraźną tendencję spadkową udziału wydatków na ochronę zdrowia w produkcie krajowym brutto. Konsekwencją takiej sytuacji było narastanie zobowiązań jednostek służby zdrowia, które w 1994 r. weszły z zadłużeniem przekraczającym 6 bln zł. Spowodowało to znaczne perturbacje w funkcjonowaniu tych jednostek, które skumulowały się w bieżącym roku.

W dniu 19 września Prezes Rady Ministrów podpisał uchwałę Nr 63/94 Rady Ministrów w sprawie częściowego oddłużenia zakładów opieki zdrowotnej w roku 1994, na sumę 4,2 bln zł. Limit ten został w ostatnich dniach zwiększony o kolejne 2,4 bln zł, a termin tzw. oddłużania przesunięty do 15.01.1995r. Nie rozwiąże to problemów skumulowanych od lat zobowiązań, jednakże z drugiej strony nie można zamykać oczu na wysiłek rządu, który de facto zwiększa zasilenie finansowe systemu o parę bilionów złotych i stawia cały system opieki zdrowotnej w chwili obecnej w nieporównywalnie lepszej sytuacji niż jeszcze kilka miesięcy temu. Oddłużenie zakładów opieki zdrowotnej to normalniejsze funkcjonowanie, lepsza opieka, większa dostępność a także większe poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów a społecznego – pracowników służby zdrowia.

Tendencje spadkowe obserwuje się oczywiście także w zakresie wynagrodzeń – w porównaniu do wskaźnika inflacji. Spada udział procentowy przeciętnych wynagrodzeń w ochronie zdrowia w stosunku do wynagrodzeń sektora przedsiębiorstw. Należy jednakże podkreślić, że na rok 1995 planowany jest wzrost przeciętnych wynagrodzeń co najmniej o 6 punktów procentowych w porównaniu do zakładanego poziomu inflacji. Dysproporcje nie zostaną wyrównane ale widoczne jest odwrócenie tendencji.

Zdaniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej powyższe sprawy winny być omówione na posiedzeniu Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Z informacji prasowych wynika, że strajk (przybierający ostatnio formę głodówki) został zakończony.

b. Brak środków na zaspokojenie należności pracowniczych w przypadkach niewypłacalności pracodawcy

W okresie sprawozdawczym w sprawach ze stosunku pracy na plan pierwszy wysuwały się skargi wiążące się z występującymi brakami środków finansowych na zaspokojenie należności za wykonaną pracę (nawet zasądzonych prawomocnymi wyrokami) z powodu niewypłacalności pracodawcy. Skargi zainteresowanych, kierowane do Rzecznika na syndyków masy upadłościowej, zarzucające pomijanie ustawowego pierwszeństwa w zaspokajaniu należności za pracę, okazywały się o tyle nieuzasadnione, iż poza kosztami postępowania upadłościowego, wartość majątku podmiotu gospodarczego pozwalała niejednokrotnie tylko na wypłatę częściową tych należności, względnie nie było to wogóle możliwe. Podobne sytuacje bywały też w przypadkach likwidacji zakładów pracy bez wszczęcia postępowania upadłościowego.

Sprawa braku możliwości egzekwowania wynagrodzenia od niewypłacalnego pracodawcy byłaby dla sfery materialnej pracowników mniej drastyczna, gdyby odpowiednio wcześniej (choćby o 2 lata) została uchwalona ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Weszła ona bowiem dopiero w życie dnia 4 stycznia 1994 r.

Ustawa ta (z 28 grudnia 1993 r.) utworzyła Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który posiada osobowość prawną i jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 72, poz. 344 z 1993 r.). Środkami Funduszu dysponuje kierownik Urzędu Pracy (art. 12). Z uwagi na to, że przepisy ustawy w odniesieniu do świadczeń pracowniczych określonych w art. 6 ustawy, w tym również wynagrodzenia za pracę, mają zastosowanie dopiero po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy tj. od 1 kwietnia 1994 r., nie było dotychczas skarg na sposób funkcjonowania Funduszu. Wszystkie dotychczas napływające do Rzecznika skargi dotyczyły niewypłacalności pracodawcy sprzed tej daty. Znaczne opóźnienie w uchwaleniu ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych oraz powołaniu Funduszu Gwarantowanego Świadczeń Pracowniczych, poprzez przerwienie w stosunkowo długim okresie ryzyka utraty wynagrodzenia za pracę na osoby, które wskutek niewypłacalności pracodawcy nie mogły wyegzekwować swych należności, stanowi naruszenie praw obywatelskich w dziedzinie stosunków pracy, bowiem ustawa nie przewidziała możliwości wypłat przysługujących należności za okres wsteczny.

B. Bezpieczeństwo i higiena pracy

a. Niewystarczająca ochrona pracy w rolnictwie

Sprawozdanie Państwowej Inspekcji Pracy za 1993 r. oraz raport Okręgowego Inspektora Pracy w Krakowie dotyczący wypadków przy pracy w rolnictwie indywidualnym, w stosunku do liczby wypadków przy pracy wśród ogółu zatrudnionych w całej gospodarce (46% wszystkich wypadków na około 30% zatrudnionych) – wskazały na potrzebę objęcia prac w gospodarstwach rolnych odrębną ustawą określającą zasady bezpieczeństwa związane z wykonywaniem podstawowego zakresu prac rolniczych.

Z raportu Okręgowego Inspektora Pracy wynika, że przyczyną wypadków przy pracy w gospodarstwach rolnych jest m.in. znaczne zużycie wsi w ostatnich latach, zmuszające do korzystania z maszyn i urządzeń będących w złym stanie technicznym, dość niska świadomość rolników o zagrożeniach życia i zdrowia przy wykonywaniu prac rolniczych w tym też brak należytego zrozumienia dla potrzeby szczególnej opieki nad dziećmi, których stosunkowo znaczny procent ulega groźnym wypadkom przebywając w niebezpiecznie bliskiej odległości od urządzeń mechanicznych lub wprost manipulując nimi.

W aktualnym stanie prawnym sprawami bezpieczeństwa pracy rolniczej oraz działalnością profilaktyczną mającą na celu zapobieganie wypadkom przy pracy w rolnictwie i chorobom zawodowym, zajmuje się Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego funkcjonująca w ramach ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 71, poz. 342 z 1993 r.), której podstawowym jednak zadaniem jest prawna obsługa rolników i ich rodzin od strony świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Brak systemu szczególnego normującego zasady ochrony pracy w gospodarstwie rolnym, nawet przy współdziałaniu Państwowej Inspekcji Pracy, której prerogatywy są określone w ustawie z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 54, poz. 276 z 1985 r. ze zm.) – uniemożliwia objęcie niezbędną pełną ochroną warunków pracy w gospodarstwach rolnych.

Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 30 listopada 1994 r. (RPO/168932/94/III) wystąpił do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazując na pilną potrzebę podjęcia prac nad opracowaniem projektu ustawy o systemie ochrony pracy w gospodarstwach rolnych.

Z odpowiedzi Ministra Rolnictwa (z 30 grudnia 1994 r.) wynika, iż nie widzi takiej konieczności. W ocenie Ministra działanie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego doprowadziło do spadku wypadkowości w rolnictwie indywidualnym o 29,9% w 1993 r. – w porównaniu z 1989 r. Z tych względów, sugerowane przez Państwową Inspekcję Pracy, ustawowe objęcie rolnictwa indywidualnego kontrolą bhp, choć słuszne – jest przedwczesne, także ze względu na konieczność zabezpieczenia na ten cel w budżecie bardzo poważnych środków finansowych i obciążenie gospodarstw rolnych dodatkowymi nakładami.

Sprawa będzie nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

b. Wypadki w górnictwie

Pismem z dnia 29 kwietnia 1994 r. (RPO/148977/94/III) Rzecznik poinformował Ministra Przemysłu i Handlu, że Okręgowy Inspektorat Pracy Państwowej Inspekcji Pracy w Katowicach zwrócił jego uwagę (w czasie jego wizyty w Katowicach) na zagrożenia występujące w górnictwie.

Według jego szacunków 62% górników pracuje w warunkach przekroczenia norm wskaźników szkodliwych. Przyczynami wypadków, które najczęściej zdarzają się przy zabudowie przodków i w transporcie, są: brak instrukcji bezpieczeństwa, niesprawność sprzętu oraz niedostateczny nadzór. Wprawdzie zanotowano ostatnio spadek liczby wypadków, ale jest on spowodowany ograniczeniem produkcji oraz stosowaniem umów zlecenia zamiast umów o pracę, co uniemożliwia uznanie części wypadków za wypadki przy pracy.

Minister Przemysłu i Handlu w swojej odpowiedzi z dnia 9 czerwca 1994 r. przyznał, że górnictwo jest zawodem niebezpiecznym, ale nie zgodził się z opinią, że jest to spowodowane przyczynami wskazanymi przez Okręgowego Inspektora Pracy. Minister wyjaśnił, że nad bezpieczeństwem pracy w zakładach górniczych sprawuje nadzór Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach oraz podległe mu okręgowe urzędy górnicze. W 1993 r. urzędy górnicze przeprowadziły ponad 35 tysięcy inspekcji, w wyniku których zatrzymano ponad 7 tys. niebezpiecznych robót i ukarano ponad 2,5 tys. osób lekceważących przepisy bezpieczeństwa pracy. Przepisy bezpieczeństwa pracy w kopalniach są oparte na obowiązującym Prawie górniczym i wynikają z wieloletnich doświadczeń ruchowych; są obecnie nowelizowane w związku z uchwaleniem nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zdaniem Ministra, uzbrojenie górnictwa w maszyny zredukowało zagrożenia

naturalne, ale wprowadziło jednocześnie zagrożenia techniczne. Ponad połowa wypadków jest następstwem kontaktu z urządzeniami transportu. Minister zaprzeczył jakoby kopalnie zatrudniały górników w ramach umów zlecenia i poinformował, że polskie górnictwo pod względem bezpieczeństwa pracy plasuje się na średnim poziomie światowym.

C. Regulacje i praktyka branżowa gałęziowa powodująca naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

a. Regulacje związane z dyżurami zakładowymi

Obowiązujące obecnie rozwiązania w **zakresie odpłatności za dyżury zakładowe lekarzy** naruszają konstytucyjne zasady: prawa do wypoczynku, prawa do 8-godzinnego dnia pracy, zasadę adekwatności płacy do wkładu pracy.

Zdaniem Rzecznika zmiany powinny iść w kierunku przyjęcia, że czas dyżuru zakładowego lekarza wlicza się do czasu pracy i ustalenia odpłatności za wykonywanie tego dyżuru tak, jak za pracę w godzinach nadliczbowych, z niezbędną okresową modyfikacją w stosunku do rozwiązań Kodeksu pracy, uwzględniającą wyjątkowo trudną sytuację ekonomiczną publicznej służby zdrowia.

Powołując się na wieloletnią już korespondencję (od 1988 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z dnia 14 stycznia 1994 r. (RPO/109451/93/III), powtórzonym 16 sierpnia 1994 r. i 27 grudnia 1994 r., zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o należyte i pilne uregulowanie odpłatności za dyżury zakładowe lekarzy.

W swoim wystąpieniu Rzecznik prosił o powiadomienie go o postępie prac zespołu do spraw negocjacji założeń układu zbiorowego pracy dla pracowników ochrony zdrowia, który miał za zadanie, wspólnie z organizacjami związków zawodowych i samorządów zawodowych, opracować układ zbiorowy pracy, zawierający m.in. także zadawalające pracowników warunki wynagrodzenia. Mając na uwadze fakt, że wynegocjowanie układu zbiorowego pracy może być długotrwałe – Rzecznik zaproponował rozważenie celowości opracowania projektu zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.)

oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 lipca 1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 55, poz. 273) w kierunku przyjęcia, iż czas dyżuru zakładowego lekarza wlicza się do czasu pracy i ustalenia odpłatności za wykonywanie tego dyżuru, tak jak za pracę w godzinach nadliczbowych, z niezbędną okresową modyfikacją w stosunku do rozwiązań Kodeksu pracy, uwzględniającą wyjątkowo trudną sytuację ekonomiczną publicznej służby zdrowia.

Na swoje wystąpienia z sierpnia i grudnia 1994 r. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

Prawa do dodatku wyrównawczego lekarza – kobiety, będącej w ciąży, nie da się ustalić przez proste powołanie na art. 179 §1 i §2 Kodeksu pracy. Dla wyjaśnienia tego zagadnienia (ze względu na indywidualne skargi) Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce (RPO/130035/93/III z 31 stycznia 1994 r.).

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 kwietnia 1994 r. (I PzP 6/94) wyjaśnił, że pracownicy – lekarzowi przysługuje dodatek wyrównawczy przewidziany w art. 179 §2 Kp, jeżeli poprzednio pełniła dyżury zakładowe, za które otrzymywała dodatkowe wynagrodzenie, a ze względu na ciążę, nie może ich pełnić.

Opierając się na tej uchwale Rzecznik złożył w dniu 12 grudnia 1994 r. rewizję nadzwyczajną (RPO/130035/93/III) od wyroku Sądu Wojewódzkiego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w P. w sprawie z powództwa Urszuli P. przeciwko Państwowemu Szpitalowi Klinicznemu Nr 2 Akademii Medycznej w P. o dodatek wyrównawczy.

Powódka była zatrudniona na stanowisku nauczyciela akademickiego w Akademii Medycznej w P. i jednocześnie była zatrudniona w Państwowym Szpitalu Klinicznym Akademii Medycznej w P. w charakterze lekarza na podstawie umowy o prowadzenie działalności leczniczej profilaktycznej i diagnostycznej, gdzie m.in. pełniła dyżury zakładowe, do czasu stwierdzenia ciąży. W związku z tym faktem zaprzestała pełnienia dyżurów, a strona pozwana przestała wypłacać jej wynagrodzenie z tego tytułu. W obu instancjach sądowych powódka przegrała proces.

Rzecznik wniósł o uchylene wyroku Sądu Wojewódzkiego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w P. oraz zmianę wyroku Sądu Rejonowego – Sądu Pracy w P. i zasądzenie na rzecz powódki dochodzonej kwoty tytułem dodatku wyrównawczego. Rewizja nadzwyczajna nie została dotychczas rozpoznana.

W dniu 14 września 1994 r. (RPO/162852/94/III) Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie **czasu wolnego dla pracowników z wyższym wykształceniem (nie lekarzy), pełniących dyżury zakładowe** w Wojewódzkiej Stacji Krwiodawstwa w K.

Odpowiadając, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wyraził pogląd, że pracownicy z wyższym wykształceniem, zatrudnieni w stacjach krwiodawstwa, nie powinni pełnić dyżurów zakładowych, a co za tym idzie – nie przysługuje im zwolnienie z całości lub z części godzin pracy po dyżurze zakładowym. Stacje krwiodawstwa nie należą bowiem do komórek organizacyjnych zapewniających całodobową opiekę nad pacjentami.

Stanowisko Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej zakładało, że w stosunku do wymienionych pracowników mają zastosowanie przepisy rozdziału 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.), a jedynie brak spełnienia warunków z §13 uniemożliwia przyznanie czasu wolnego po dyżurze.

Zdaniem Ministra, z uwagi na charakter zakładu pracy, nie zapewniający całodobowej opieki nad pacjentami, nie ma zastosowania cały rozdział 3 rozporządzenia z 1974 r. w stosunku do pracowników medycznych z wyższym wykształceniem pełniących dyżury zakładowe ponad obowiązujący ich czas pracy.

Z tym założeniem nie zgodził się Rzecznik podnosząc w piśmie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 grudnia 1994 r., że w 10 ust. 3 rozporządzenia nie wymienia się komórek organizacyjnych służby zdrowia zapewniających całodobową opiekę nad pacjentami. Można więc przyjąć, że powołany przepis odnosi się do dyżuru zakładowego „każdego” pracownika medycznego z wyższym wykształceniem, w każdej jednostce organizacyjnej służby zdrowia, a nie tylko w jednostce zapewniającej całodobową opiekę nad pacjentami. Gdyby wyłączyć w stosunku do omawianych pracowników zastosowanie §10 ust. 3 rozporządzenia z 1974 r., to i tak miałyby wówczas zastosowanie przepisy Kodeksu pracy poprzez art. 5 obejmujący swym działaniem przypadki nie uregulowane w przepisach szczególnych. W tej sytuacji winni byliby oni otrzymać wynagrodzenie jak za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 134 Kp). Jeżeli by wymienieni pracownicy w czasie dyżuru zakładowego nie wykonywali konkretnej pracy, lecz pozostawali w gotowości do pracy – miałyby do nich zastosowanie art.

144 Kp przewidujący – w formie ekwiwalentu za taki rodzaj dyżuru – czas wolny od pracy.

b. Odprawa przy zwalnianiu urzędników państwowych

Na tle indywidualnej sprawy Rzecznik wnioskiem z dnia 17 marca 1994 r. (RPO/137221/93/III) wystąpił do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: czy ma prawo do wynagrodzenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.) urzędnik państwowy mianowany, z którym został rozwiązany stosunek pracy w drodze wypowiedzenia z powodu reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia?

Uwzględniając wniosek Rzecznika Sąd Najwyższy podjął uchwałę z dnia 31 maja 1994 r. (sygn. IPZP 18/94): „Mianowany urzędnik państwowy, z którym stosunek pracy został rozwiązany za wypowiedzeniem z powodu reorganizacji urzędu połączonej ze zmniejszeniem zatrudnienia, ma prawo do wynagrodzenia przewidzianego w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych”.

Uchwała ta pozwoliła Rzecznikowi złożyć rewizję nadzwyczajną (RPO/137221/93/III z dnia 19 października 1994 r.) na korzyść b. mianowanego pracownika państwowego, którego powództwo o wypłatę wynagrodzenia zostało przez sąd pracy oddalone wskutek odmiennej interpretacji powołanego wyżej przepisu. Rewizja nadzwyczajna nie została jeszcze rozpoznana.

c. Nieuzasadnione wyłączenia podmiotowe z Karty Nauczyciela

Do Rzecznika Praw Obywatelskich, głównie w I półroczu 1994 r. napłynęły z różnych regionów kraju listy indywidualne i zbiorowe od nauczycieli przedszkoli, których autorzy, protestując przeciwko uznaniu ich za pracowników samorządowych, postulują, by w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty znalazł się zapis, iż wszyscy nauczyciele, począwszy od przedszkola, posiadają jednakowy status zawodowy, a także by wszystkich nauczycieli w równej mierze dotyczyły prawa i obowiązki zawarte w Karcie Nauczyciela. Postulaty te wsparte były niejednokrotnie przykładami niewłaściwego, a nawet sprzeczne-

go z prawem postępowania wobec nauczycieli przedszkoli czy szkół samorządowych przedstawiciela władzy gminnej (wójta).

RPO uznając, że postulaty te zasługują na szczególne rozważenie i poparcie, zwrócił się w tej sprawie ze stosowną sygnalizacją (RPO/159469/94/I z dnia 18 sierpnia 1994 r.) do Ministerstwa Edukacji Narodowej, Związku Nauczycielstwa Polskiego oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (do tego adresata także w wystąpieniu z 4 stycznia 1995 r. – RPO/174057/94/I).

W odpowiedzi RPO otrzymał zapewnienie od adresatów wystąpień (ZNP i Przewodniczącego Sejmowej Komisji), że sygnalizowane przez RPO postulaty nauczycieli, jak i uwagi i sugestie RPO zostały podzielone i przekazane odpowiedniej podkomisji sejmowej. Z informacji Biura Komisji Sejmowych z 30 grudnia 1994 r. wynika, że postulat Rzecznika został uwzględniony w sprawozdaniu podkomisji.

d. Bezprawne pozbawienie wynagrodzenia za pracę księży katechetów

Rzecznik skierował 8 grudnia 1994 r. wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej (RPO/173208/94/I) wyrażając zaniepokojenie informacją, jaka dotarła do opinii publicznej po rozmowach Komisji Wspólnej Rządu i Episkopatu, iż strona rządowa nie wywiązuje się z wynikającego z prawa obowiązku płacenia wynagrodzenia księżom katechetom za lekcje religii prowadzone w szkołach publicznych.

Rzecznik przypomniał, iż miał wątpliwości przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu, co do konstytucyjności rozporządzenia MEN z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych, w szczególności co do legalności ponoszenia z budżetu kosztów prowadzenia nauki religii, skoro obowiązujące ustawy określają nauczanie religii jako wewnętrzną sprawę kościołów i związków wyznaniowych oraz wprowadzają zasadę, iż państwo i państwowe jednostki organizacyjne nie dotują i nie subwencjonują kościołów i związków wyznaniowych.

Ponieważ TK nie podzielił tej wątpliwości Rzecznika uznając, iż nauka religii, pozostając wewnętrzną sprawą kościołów, może być jednocześnie wewnętrzną sprawą szkoły publicznej, Rzecznik, szanując to stanowisko uważa, że do jego przestrzegania zobowiązane są wszystkie organy państwa.

Rzecznik podkreślił, że niezmiennie twierdzi, iż trudności budżetowe nie mogą tłumaczyć łamania prawa. W tego typu sytuacjach należy natomiast rozważyć, czy nie jest konieczna zmiana prawa, mocą którego przyjęto zbyt trudne do realizacji zobowiązania. W każdym razie – zdaniem Rzecznika – dotychczasowa praktyka rządu RP niewynagradzania księży katechetów za prowadzenie lekcji religii nie da się pogodzić z zasadami państwa prawnego. Rzecznik oczekuje ustosunkowania się Ministra Edukacji Narodowej do podniesionych kwestii.

e. Trudności w dostępie do zawodu notariusza

Do RPO wpływają listy ze skargami od osób starających się o mianowanie na stanowisko notariusza, w sytuacji kiedy spełniają wszelkie stawiane przez ustawę wymogi, natomiast spotykają się z trudnościami ze strony samorządu notarialnego, który z mocy ustawy jest uprawniony do opiniowania. Zainteresowani, z uwagi na długotrwałą procedurę, nie korzystają z wszystkich przysługujących im uprawnień włącznie z wniesieniem skargi do NSA (RPO/140857/94/I), bądź też odmawiają udziału w rozmowie kwalifikacyjnej (RPO/156601/94/I), argumentując, iż dotychczasowa ich kariera zawodowa prawnika (sędziego, radcy, skończone studia i aplikacja) są wystarczającymi przesłankami, aby zostali mianowani notariuszami.

Każda z tych spraw jest przez Rzecznika indywidualnie podejmowana w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o RPO i kierowana do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Stwierdzić należy, iż występujące utrudnienia powodowane są przez wszystkie zainteresowane strony, co ma wpływ na długotrwałość postępowania. W tych sprawach zainteresowane strony muszą dopełnić ciężących na nich formalnościach o czym są informowane.

f. Nadawanie stopni i tytułów naukowych, mianowanie na stanowisko profesora

W 1994r. wpłynęło 12 skarg na działalność, w tym decyzje, Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych. Autorami skarg byli pracownicy naukowcy wyższych uczelni w kraju, którym Centralna Komisja, po przeprowadzeniu przewidzianego prawem postępowania, odmówiła zatwierdzenia uchwały rady wydziału wyższej uczelni o nadaniu stopnia naukowego, bądź tytułu naukowego.

W sprawach tych RPO badał zasadność skarg wyłącznie pod kątem rzetelności proceduralnej, informując autorów skarg, że badanie spraw pod względem merytorycznym nie należy do kompetencji RPO, a także przekracza jego możliwości.

W ramach kontaktów z Centralną Komisją do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych (z którą współpraca RPO układa się szczególnie zadawalająco), zwrócono uwagę i utrwalono praktykę, że każdy uczestnik postępowania ma prawo do wglądu do dokumentacji Komisji i zapoznania się z opiniami pracy i wynikami głosowania.

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu zwrócił się z prośbą do RPO o zajęcie stanowiska w sprawie uchwały Rady Wydziału wyrażającej poważne zaniepokojenie odmową Ministra Edukacji Narodowej mianowania ze stanowiska profesora nadzwyczajnego na stanowisko profesora zwyczajnego dwóch osób posiadających tytuły naukowe (profesora).

Powodem odmowy była dokonana przez Ministra merytoryczna ocena dorobku naukowego i dydaktycznego kandydatów, czyli weryfikacja pod kątem merytorycznym przedstawionego przez Radę Wydziału, Senat Uniwersytetu oraz Rektora wniosku o mianowanie, do czego, zgodnie z przepisami ustawy o szkolnictwie wyższym Minister nie był upoważniony (art. 86 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym).

Rzecznik Praw Obywatelskich dzieląc ten pogląd prawny zwrócił się (RPO/170830/94/I z dnia 30 listopada 1994 r.) do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o rozważenie, czy stosowana praktyka dokonywania przez Ministra ponownej merytorycznej oceny dorobku naukowego i dydaktycznego kandydatów na stanowisko profesora zwyczajnego, pomimo przeprowadzenia już takiej oceny przez uprawnione do tego władze uczelni, co znajduje wyraz we wniosku rektora o mianowanie – pozostaje w zgodności z obowiązującym prawem. Rzecznik podkreślił przy tym, że intencją wystąpienia jest przede wszystkim zapewnienie ochrony praw obywatelskich osób kandydujących na stanowisko profesora zwyczajnego.

W udzielonej odpowiedzi Minister poinformował, że w tej sprawie prezentuje odmienny pogląd na temat zakresu swoich uprawnień niż Rada Wydziału Prawa UAM. Zdaniem Ministra – „zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 z późniejszymi zmianami) mianowanie przez ministra na stanowisko profesora zwyczajnego jest nawiązaniem stosunku pracy. Skoro minister jest organem nawiązującym stosunek pracy, nie sposób przyjąć by nie miał żadnego wpływu na ocenę i wy-

bór osoby zatrudnianej. Ustawodawca dając ministrowi prawo mianowania na najwyższe stanowisko w uczelni dał mu tym samym możliwość odpowiedniego kształtowania polityki kadrowej. W 1991 r. rektorzy wszystkich szkół wyższych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej zostali poinformowani, jakimi kryteriami będzie kierował się Minister mianując na stanowisko profesora zwyczajnego. Nie są więc to „kryteria uczelniom nieznane”.

Stanowisko to podzielił Sąd Wojewódzki – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który rozpoznając sprawę przeciwko Ministrowi Edukacji Narodowej, nie dopatrywał się naruszenia prawa.

Uznając, iż w świetle przedstawionych poglądów obu stron nadal pozostaje nierozstrzygnięta, przy czym – jak się wydaje – żaden z tych poglądów nie jest całkowicie pozbawiony racjonalnego uzasadnienia. Rzecznik w dniu 13 stycznia 1995 r. zwrócił się do Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego o opinię w tej sprawie.

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego w odpowiedzi z 31 stycznia 1995 r. uznała, że argumentacja Ministra Edukacji Narodowej, którą podzielił Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych „wydaje się przekonująca. Z zapisów ustawy nie wynika bowiem obowiązek mianowania przez ministra każdego kandydata spełniającego wszystkie warunki konieczne. A jeśli tak, to ministrowi powinno przysługiwać również prawo do odmowy mianowania, nie tylko w przypadku stwierdzenia uchybień natury formalnej. Skoro Minister Edukacji Narodowej zdecydował się poinformować rektorów, jakimi kryteriami będzie kierować się przy rozpatrywaniu wniosków o awansowanie na stanowisko profesora zwyczajnego, to wydaje się niezbędne, aby każda odmowa była uzasadniona wyraźnym wskazaniem, które z wymienionych kryteriów nie zostały spełnione. Uniknęłoby się wówczas podejrzenia (które może być podtekstem zastrzeżeń uczelni), że Minister podjął w konkretnej sprawie decyzję arbitralną”.

RPO uznał odpowiedź za pozwalającą na zamknięcie sprawy.

g. Prawo do bezpłatnego wyżywienia personelu zatrudnionego w zakładach opieki zdrowotnej

Do Rzecznika napływały liczne sygnały (np. RPO/138073/93/I, RPO/139498/93/I, RPO/139511/93/I, RPO/142332/93/I) niezadowolenia pracowników służby zdrowia, w związku z decyzją Ministra Finansów z dnia 26 lipca 1993 r. o braku uzasadnienia dla dalszego finansowania ze środków budżetowych wydatków przewidzianych na

bezpłatne wyżywienie personelu zatrudnionego w zakładach opieki zdrowotnej (wobec utraty mocy prawnej zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 września 1972 r. w sprawie wydawania posiłków pracownikom zakładów społecznych służby zdrowia i zakładów pomocy społecznej).

Rzecznik w wystąpieniu z dnia 9 grudnia 1993 r. do Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/138073/93/I) zwrócił się z pytaniem o możliwość stworzenia podstawy prawnej dla zachowania uprawnień do bezpłatnych posiłków przez pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Dyrektor Generalny w piśmie z dnia 30 grudnia 1993 r. wskazał na taką możliwość oraz podjęcie w Ministerstwie prac w tym zakresie.

W rezultacie w dniu 22 lutego 1994 r. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (Dz.U. Nr 31, poz. 112), w którym znalazły się m.in. regulacje dotyczące prawa do posiłków dla niektórych grup pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

8. Naruszenia prawa i zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach ubezpieczenia społecznego

A. Waloryzacja rent i emerytur

W dniu 1 października 1993 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skarżył do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/120381/93/III) przepisy ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 64) ustalające wysokość zwaloryzowanej emerytury i renty przez jej obliczenie od kwoty 91 % przeciętnego wynagrodzenia.

W ocenie RPO rozwiązanie to, określające wysokość kwoty bazowej przy obliczaniu świadczeń w 1993 r. na 1991 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. O ile można było przyjąć, iż ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... wprowadzając nowe, odpowiadające współczesnym wymaganiom zasady ustalania uprawnień, jednocześnie dokonała ograniczeń wysokości świadczeń dla znacznej grupy świadcze-

niobiorców, co można było wytłumaczyć potrzebą reformy praw emerytalno-rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego w państwie, to dalsze ograniczenie (100 %–91 %) wysokości świadczeń zrealizowane w kwestionowanych przepisach ustawy budżetowej na rok 1993 wykazuje już cechy „metody” w poszukiwaniu 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. Ta wysoce niekorzystna regulacja prawna została podjęta bez zachowania wymogu demokratycznej procedury zobowiązującej do uchwalenia ustawy okołobudżetowej, z którą wiązałyby się negocjacje z przedstawicielstwem osób zainteresowanych. Napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi emerytów i rencistów wyrażają rozgoryczenie uzasadnione zarówno brakiem bezpieczeństwa prawnego w zakresie ochrony na starość oraz w razie inwalidztwa, jak również w zakresie braku relacji pomiędzy kwotą świadczenia ubezpieczeniowego, a realnymi warunkami egzystencji.

Orzeczeniem z dnia 10 stycznia 1995 r. (K. 16/93) Trybunał Konstytucyjny uwzględniając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdził niezgodność art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. z art. 1 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 RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426).

Analizując okoliczności sprawy (jak wynika z ustnego uzasadnienia) Trybunał wziął pod uwagę dwie podniesione we wniosku Rzecznika, wpływające na rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia, przesłanki prawne:

1) Ustawa budżetowa na rok 1993, wbrew zasadom wynikającym z prawa budżetowego pominęła fakt, iż po stronie wydatków w sferze świadczeń socjalnych zobowiązania państwa wynikają z przepisów płacowych i ubezpieczeniowych obowiązujących w dniu głosowania nad ustawą budżetową, lecz założyła dopiero zmiany odpowiednie tych przepisów. Przepisy o treści, która dopiero ma im być nadana, nie są przepisami obowiązującego prawa, stanowiącymi podstawę planu budżetu.

Kierunek regulacji zawarty w kwestionowanej ustawie budżetowej, jest określony regulami wynikającymi z prawa budżetowego (Dz.U. Nr 56 poz. 283 z 1984 r.) ograniczającymi się do ustalenia dochodów

i wydatków, determinujących tę ustawę do roli tylko planu finansowego, określającego sposób administrowania środkami pieniężnymi, pozostającymi w dyspozycji państwa. Rozmiary tych środków wynikają ze stanu gospodarki i przepisów obowiązującego prawa.

Poprzez zamieszczenie w treści ustawy budżetowej na rok 1993 nie odpowiadających założeniom prawa budżetowego oraz ustanowionej praktyki legislacyjnej – przepisów art. 36 i 37, wskazane zasady zostały naruszone.

2) Przyjmując jako podstawową, przemawiającą za niekonstytucyjnością ustawy budżetowej na rok 1993 w części przez Rzecznika zakwestionowanej wskazaną przesłankę formalną, Trybunał stwierdził jednocześnie, iż brak podstaw usprawiedliwiających dalsze, w stosunku do ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... (Dz.U. Nr 104 poz. 450 ze zm.), pogorszenie warunków bytowych emerytów i rencistów z powodu ustalenia wysokości zwaloryzowanej emerytury lub renty od kwoty 91 % przeciętnego wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji, zamiast dotychczasowych 100 %. Trybunał podkreślił, że dokonania tej czynności nie można już wiązać ze stanem wyższej konieczności gospodarczej, wobec tego miało miejsce w zakresie niepodważalności praw nabytych, naruszenie zasady „rebus sic stantibus”, powodujące niezgodność z art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 przepisów konstytucyjnych.

B. Dodatkowe zatrudnienie emerytów i rencistów: naruszenie zasady równości i ograniczenie możliwości skorzystania z prawa do ponownego ustalenia wysokości świadczenia

W dniu 31 stycznia 1994 r. (RPO/135793/93/III) Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmiany przepisów emerytalnych w kierunku całkowitego zniesienia ograniczeń zarobkowych emerytów i rencistów, a gdyby to było niemożliwe – zliberalizowania dotychczasowych zasad przez podwyższenie dopuszczalnych granic zarobkowych.

W wyniku tego wystąpienia Komisja Ustawodawcza uchwaliła dezyderat do Rady Ministrów, której odpowiedź uznała za niezadowalającą i zwróciła się do Komisji Polityki Społecznej o odbycie wspólnego posiedzenia dla rozpatrzenia problemów wynikających z wystąpienia Rzecznika. Według informacji prasowych (m.in. „Rzeczpospolita”

z dnia 29 września 1994 r.) Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej zajęło negatywne stanowisko na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej.

W tej sytuacji Rzecznik ponownie wystąpił do Marszałka Sejmu RP (w dniu 17 listopada 1994 r.) kwestionując zasadność argumentów zgłoszonych przez Wiceministra Pracy i Polityki Socjalnej przeciw zniesieniu lub złagodzeniu ograniczeń zarobkowych emerytów i rencistów. W wystąpieniu tym Rzecznik między innymi wskazał na istniejącą prawną nierówność w zakresie zarobkowania emerytów i rencistów, powołując przykłady ustaw emerytalnych służb mundurowych (żołnierzy, funkcjonariuszy Policji, UOP, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej), które przewidują prawie całkowite zniesienie ograniczeń zarobkowych emerytów „mundurowych” od 1 stycznia 1995 r.

W dniu 31 stycznia 1995 r. Rzecznik poruszył kwestię dodatkowego zatrudnienia emerytów i rencistów na spotkaniu z Sejmową Komisją Polityki Społecznej, ponownie przedstawiając argumenty na rzecz jego liberalizacji.

Przewidziany w art. 7 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104 poz. 450 ze zm.) sposób ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty, przewidujący przeciętną zwaloryzowaną kwotę wynagrodzenia lub dochodu, która stanowiła podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, w okresach wymienionych w tym przepisie – praktycznie wyłączył – po wejściu tej ustawy w życie – dalsze stosowanie art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40 poz. 267 ze zm.). Ten ostatni przepis zezwalał na ponowne ustalenie wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli emeryt lub rencista wykonywał zatrudnienie po przyznaniu tych świadczeń. Zmiana tego przepisu, dokonana ustawą z dnia 24 stycznia 1990 r. (Dz. U. Nr 36 poz. 206 ze zm.), utrzymała w mocy to uprawnienie.

Pogorszenie sytuacji prawnej emerytów i rencistów po wejściu w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r., poprzez uniemożliwienie im „ponownego” obliczenia świadczeń od wyższych zarobków uzyskanych w razie zatrudnienia po przejściu na emeryturę lub rentę, może być poczytane za naruszające proporcje pomiędzy włożonym wysiłkiem, powiązany z wysokością odprowadzanej składki ubezpieczeniowej, a osiąganym efektem w postaci ponownie obliczonej emerytury lub renty. Dążąc do częściowego złagodzenia ostrości tego

stanu prawnego, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 listopada 1993 r. (II UZP 21/93) dokonał wykładni art. 33 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r., wyrażając pogląd, że osoba, która po ustaleniu prawa do emerytury lub renty odstąpiła od realizacji tego prawa inie pobierała świadczenia, gdyż pozostawała w zatrudnieniu, zgłaszając następnie wniosek o wypłatę świadczenia, ma prawo do ustalenia podstawy jego wymiaru z wybranego przez siebie okresu – zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rewaloryzacji – z tym, że przez użyte w tym przepisie określenie „rok w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę”, należy rozumieć rok w którym zgłoszono wniosek o wypłatę emerytury lub renty (uprzednio nie pobieranej). Przyjęte w uchwale rozgraniczenia ustalenia uprawnień sensu stricto do świadczenia od prawa do jego wypłaty, zezwoliło na potraktowanie osób, które w ogóle nie występowały o ustalenie uprawnień do świadczeń, na równi z osobami, które wprawdzie uzyskały stwierdzenie prawa do świadczeń, lecz nie wyraziły woli ich pobierania.

Powołując się na otrzymywaną korespondencję od osób, które po ustaleniu prawa do emerytury lub renty odstąpiły od realizacji tego prawa z powodu pozostawania w zatrudnieniu, a następnie zgłaszały wniosek o realizację nabytego prawa i zainteresowane były ustaleniem podstawy wymiaru świadczenia na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, Rzecznik w dniu 28 marca 1994 r. (RPO/120359/93/III) wystąpił do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej z pytaniem, jakie stanowisko od strony merytorycznej zajmuje Ministerstwo odnośnie ustalenia daty nabycia prawa do świadczeń w takich przypadkach w świetle wskazanej uchwały Sądu Najwyższego.

W odpowiedzi Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (pismem z dnia 14 czerwca 1994 r.) poinformowało, że dokonując wykładni art. 76 obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników jako datę nabycia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego przyjęto datę, od której ustalono prawo do pobierania takiego świadczenia.

Od tej strony sytuacja prawna emerytów i rencistów, kontynuujących zatrudnienie bez pobierania świadczeń została – w sposób możliwy do zaakceptowania – rozwiązana.

C. Nierówności sektorowe w stosunkach ubezpieczeniowych

a. Przy określaniu wysokości składki w różnych sektorach w rolnictwie

Wystąpieniem z dnia 27 stycznia 1994 r. (RPO/136229/93/III) Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na nierówne traktowanie sektorów rolnictwa w zakresie obciążeń pracodawców składką na ubezpieczenie społeczne pracowników zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej.

Nierówność polegała na tym, że osoby fizyczne, łączące prowadzenie gospodarstwa rolnego z inną działalnością gospodarczą, były obciążane pełną 45-procentową składką ubezpieczeniową za swoich pracowników rolnych, podczas gdy inne jednostki gospodarcze (państwowe gospodarstwa rolne, spółdzielnie rolnicze) płaciły składkę zróżnicowaną: obniżoną o 10% za pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy produkcji rolnej i pełną 45-procentową za pozostałych pracowników.

Zgodnie z wnioskiem Rzecznika, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek... (Dz. U. Nr 25, poz. 86) wprowadzono jednolite warunki obniżenia pracowniczej składki ubezpieczeniowej za zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej.

b. W nowej regulacji zaopatrzenia emerytalnego górników

Z dniem 1 listopada 1994 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 84, poz. 385). Unormowania zawarte w tej ustawie są przedmiotem licznych skarg kierowanych przez górników do Rzecznika Praw Obywatelskich, jako naruszające zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 1 lutego 1995 r. (RPO/164559/95/III) skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej przedstawił główne problemy poruszane w skargach oraz swoje stanowisko odnośnie krytykowanych przez górników rozwiązań w tej ustawie.

Rzecznik nie kwestionując słuszności rozciągnięcia, na mocy art. 1 pkt 1 lit. a ustawy, przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zao-

patrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin na górników kopalni węgla brunatnego postawił pytanie dlaczego pominięci zostali górnicy innych kopalni odkrywkowych – górnicy siarki już wcześniej zostali objęci przepisami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników – skoro górnicy pozostałych kopalni odkrywkowych tak jak górnicy węgla brunatnego:

- mieli prawo do 10 % wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych do wejścia w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 z późn. zm.), która nie przewiduje obecnie do emerytur i rent wzrostów lub dodatków za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze tzw. „dodatków branżowych”,
- korzystają z przywilejów wynikających z Karty górnika, a kopalnie w których są zatrudnieni podpadają również pod prawo geologiczne i górnicze.

Górnikom utratę prawa do wzrostu górniczych świadczeń emerytalno-rentowych mają rekompensować dodatkowe przeliczniki przy ustalaniu wysokości ich świadczeń emerytalno-rentowych. Sprawę wysokości przeliczników reguluje obecnie art. 10a ustawy o z.e.g., dodany na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z 30 czerwca 1994 r., który uchylił art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent. Zdaniem Rzecznika wysokość tych przeliczników została ustalona w sposób dowolny, nie rekompensujący górnikom utraconego wzrostu górniczych świadczeń emerytalno-rentowych – czego przykładem może być przyznanie przelicznika 1,2 zarówno górnikom siarki i górnikom węgla brunatnego, którzy przed wejściem w życie ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent mieli prawo do różnych wzrostów świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu pracy górniczej. Górnicy siarki, którzy mieli prawo do górniczych świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie ustawy o z.e.g. mieli prawo do 15 % wzrostu świadczeń, natomiast górnicy węgla brunatnego, którzy mieli prawo do świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin mieli prawo do 10 % wzrostu świadczeń z tytułu pracy w szczególnych warunkach.

Sprawa wysokości przeliczników podzieliła środowisko górników, powodując niejednokrotnie uczucie odebrania górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, ponieważ przeliczniki te nie przysługują za wszystkie okresy pracy górniczej mającej wpływ na prawo do górni-

czych świadczeń emerytalno-rentowych lecz za okresy pracy górniczej enumeratywnie wyliczonych w art. 10a ustawy o z.e.g., a ich wysokość jest różna w zależności od określonego okresu pracy górniczej. Natomiast wzrost górniczych świadczeń emerytalno-rentowych przysługiwał wszystkim górnikom, którzy nabyli prawo do tych świadczeń na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin.

Sprawa wysokości przeliczników przy ustalaniu wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych tym bardziej się komplikuje, że przepis art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji pozbawia prawa do udziału w narodowych funduszach inwestycyjnych wszystkich górników, których świadczenia zostały podwyższone m.in. na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent oraz art. 10a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin bez względu na to przy zastosowaniu jakiej wysokości przeliczników ustalona została wysokość świadczenia i od jakiej daty przysługuje świadczenie w nowej wysokości, ustalonej przy pomocy tych przeliczników. Ponadto brak jest przepisów wykonawczych do ustawy z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 1 lutego 1995 r. zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych przez Rzecznika problemów poruszanych w skargach górników oraz do spraw poruszonych przez Rzecznika oraz o poinformowanie:

- 1) czy resort pracy i polityki socjalnej zamierza, w porozumieniu z resortem przemysłu, przedstawić w najbliższym czasie projekt nowelizacji ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r., jak również projekt nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, w kierunku dążeń zainteresowanych,
- 2) jakie są główne założenia przewidzianych zmian, a zwłaszcza czy projekty te przewidywać będą przyznanie prawa do górniczych świadczeń emerytalno-rentowych innym górnikom kopalni odkrywkowych, a nie tylko górnikom siarki i węgla brunatnego.

Rzecznik po otrzymaniu odpowiedzi Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, rozważy zasadność podjęcia dalszych działań odnośnie poruszonych wyżej spraw.

c. Ubezpieczenie osoby współpracującej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakładzie prowadzonym przez współmałżonka

W dniu 24 stycznia 1994 r. (RPO/127049/93/III) Rzecznik złożył do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną w sprawie, której podstawą była decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odmowie ubezpieczenia pracowniczego.

Oddział ZUS odmówił wnioskodawczyni prawa do pracowniczego ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę zawartej ze spółką cywilną, której jednym z udziałowców był jej mąż. Zdaniem ZUS małżonek osoby prowadzącej działalność gospodarczą jest wyłączony z pracowniczego ubezpieczenia społecznego, a jako osoba współpracująca przy prowadzeniu działalności – podlega ubezpieczeniu społecznemu na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin. Stanowisko to podzielił Sąd Wojewódzki i Sąd Apelacyjny.

Wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i poprzedzającego go wyroku Sądu Wojewódzkiego Rzecznik podniósł między innymi, że zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.) spółka cywilna może zatrudniać pracowników. Z punktu zaś widzenia przepisów prawa pracy nie ma przeszkód do uznania, że małżonek jednego ze wspólników takiej spółki może być zatrudniony przez tę spółkę na podstawie umowy o pracę. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z dnia 14 stycznia 1993 r. dopuścił nawet możliwość zawarcia umowy o pracę ze wspólnikiem spółki. W innej zaś uchwale (z dnia 22 lipca 1993 r. – II UZP 19/93) stwierdził, że wybór formy świadczenia pracy przez najbliższego krewnego na rzecz osoby prowadzącej działalność gospodarczą decyduje o systemie ubezpieczenia społecznego, jakiemu podlega osoba świadcząca pracę. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że swoboda wyboru formy prawnej w jakiej praca ma być świadczona, należy do stron umowy i brak jest przepisów oraz logicznych i społecznych przesłanek do ograniczania tej swobody.

Sąd Najwyższy nie podzielił jednak argumentacji RPO i wyrokiem z dnia 17 lutego 1994 r. (sygn. II URN 4/94) oddalił rewizję nadzwyczajną. W uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę na różnicę w zakresie ubezpieczenia społecznego (ochrony emerytalno-rentowej) pomiędzy

małżonkiem, a innymi członkami rodziny osoby prowadzącej działalność gospodarczą. Sąd Najwyższy podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego, że o rodzaju ubezpieczenia nie decyduje w niniejszej sprawie charakter stosunku prawnego, który łączy dane osoby w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, lecz stosunek pokrewieństwa, który wyłącza możliwość pracowniczego ubezpieczenia drugiego małżonka.

D. Pozbawienie prawa do świadczeń za okres nieplacenia składki

Pismem z dnia 12 lipca 1994 r. (RPO/132628/93/III) Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie nieprawidłowego – zdaniem RPO – stosowania przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzącą działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 z późn. zm.).

Według tego przepisu ubezpieczonemu, zalegającemu z zapłatą składek ubezpieczeniowych w kwocie przekraczającej trzymiesięczną składkę, nie przysługują świadczenia (zasiłki) z tytułu choroby i macierzyństwa do czasu opłacenia w całości zaległych składek. W oparciu o ten przepis oddziały ZUS odmawiają wypłaty zasiłków za cały okres zwłoki, mimo późniejszego uregulowania należności przez dłużnika.

Zdaniem Rzecznika, taka praktyka jest bezpodstawnym pozbawieniem prawa do zasiłków za okres ubezpieczenia (pokryty składką ubezpieczeniową).

W swoim wystąpieniu Rzecznik powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 1994 r. (II UZP 14/94), w której Sąd wyraził pogląd, że po opłaceniu zaległych składek osoba zainteresowana nabywa prawo do zasiłku chorobowego od pierwszego dnia niezdolności do pracy.

Odpowiadając na wystąpienie Minister Pracy i Polityki Socjalnej (pismem z dnia 10 września 1994 r.) poinformował Rzecznika, że wobec rozbieżnych stanowisk Sądu Najwyższego w dwóch różnych uchwałach, przygotowano zostało wystąpienie do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym.

E. Potrącenia z emerytur i rent

a. Alimentów określonych procentowo względem wysokości świadczenia

W dniu 2 lutego 1994 r. (RPO/138011/93/III) Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie potrącania ze świadczeń emerytalno-rentowych alimentów, które przed wprowadzeniem podatku dochodowego zostały określone procentowo od dochodu rencisty. Zdaniem Rzecznika, stosowana w takich przypadkach praktyka ZUS potrącania alimentów od kwoty świadczenia brutto (zamiast netto) jest nieprawidłowa i niekorzystna dla świadczeniobiorcy, bo bezpodstawnie podwyższa jego obciążenia, a tym samym obniża pozostałą dla niego część zaopatrzenia.

Prezes ZUS nie podzielił tego poglądu, lecz mimo tego (po ponownym wystąpieniu Rzecznika) polecono oddziałom ZUS by skorygowały potrącenia ze świadczeń osób, które wystąpiły do Rzecznika ze skargami.

b. Kosztów pobytu w domach pomocy społecznej

Rzecznik zwracał się już w poprzednim okresie sprawozdawczym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o zmianę w zasadach ustalania opłat, pobieranych od emerytów i rencistów z tytułu pobytu w domach pomocy społecznej, określonych art. 35 ustawy z dnia 20 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Przepis ten, ustalając wysokość opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej ukształtował zasadę, że opłata nie może być wyższa niż 70% dochodu osoby przebywającej w domu pomocy społecznej.

Po wprowadzeniu podatku dochodowego od osób fizycznych okazało się, że łączne potrącenia przekraczały dopuszczalne granice objęte ustawową gwarancją, jako nie podlegające egzekucji. Potrącenie zaliczki na podatek dochodowy oraz miesięcznej opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej powodowało wypłatę do rąk świadczeniobiorcy kwoty niższej od otrzymywanej przed datą wprowadzenia ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Problem ten, w wyniku wystąpień RPO, został rozwiązany pozytywnie dla pensjonariuszy przez zmianę rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o domach pomocy społecznej (Dz.U. z 1993 r. Nr 88, poz. 410). Jednakże rozporządzenie nie reguluje sprawy zwrotu

nadpłaconych opłat w okresie stosowania poprzedniej regulacji (przed 23 września 1993 r.).

Pismem z dnia 8 czerwca 1994 r. (RPO/142399/94/III) Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na konieczność wyrównania strat finansowych poniesionych przez emerytów i rencistów z tytułu nieprawidłowego potrącania im ze świadczeń rentowych kwot za pobyt w domach pomocy społecznej, ale do chwili obecnej mimo dwóch monitów nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

F. Opodatkowanie niektórych świadczeń emerytalno-rentowych

a. Renty i emerytury zagraniczne

Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych zagranicznych rent i emerytur, wobec ich nieubruttowania przed wprowadzeniem tego rodzaju opodatkowania – wywołało liczne skargi rentobiorców.

Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował Ministrowi Finansów ten problem. Minister stwierdził, że niezależnie od braku środków w budżecie, nie dostrzega możliwości ubruttowania rent i emerytur zagranicznych z braku podstaw prawnych. Zdaniem Ministra Finansów – państwo nie ma obowiązku podwyższenia (ubruttowania) zagranicznych rent i emerytur, co więcej, operacja ta musiałaby odbyć się kosztem polskich podatników wobec oczywistych braków na ten cel odpowiednich środków finansowych w budżecie.

Ze stanowiskiem takim należy się zgodzić, chociaż rozwiązania problemu można było poszukać w ustanowieniu ulgi podatkowej rekompensującej ubruttowanie.

Natomiast raczej wątpliwą rekompensatą za nieubruttowanie świadczeń zagranicznych jest konstrukcja „kwoty osłonowej” (z art. 27 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) stanowiąca, że: „jeżeli upodatników, którzy osiągają wyłącznie przychody z tytułu rent i emerytur nie podlegających podwyższeniu stosownie do art. 55 ust. 6 ustawy, po odliczeniu podatku według skali określonej w ust. 1 pozostaje kwota przychodu niższa niż 12.000.000 zł w stosunku rocznym, podatek ustala się tylko w wysokości nadwyżki ponad tę kwotę”.

Przedstawiając swoje zastrzeżenia co to tego przepisu, Rzecznik zwrócił uwagę, że regulacja ta miała w swym założeniu charakter

ochronny, zaś motywem jej ustanowienia było z jednej strony podjęcie decyzji o odstąpieniu w ustawie o podatku dochodowym od regulacji zapewniającej objęcie wszystkich przychodów, w tym „ubruttowionych”, ochroną polegającą na ustaleniu podatku w wysokości nadwyżki ponad kwotę określaną corocznie w ustawie budżetowej (jeśli po obliczeniu podatku według skali podatkowej pozostawał przychód niższy od tej kwoty), z drugiej zaś strony – istnienie ustawowego zabezpieczenia realnej wysokości krajowych najniższych emerytur i rent.

W ocenie Rzecznika ochronna funkcja kwoty ustalonej w przepisie art. 27 ust. 2 utraciła realne znaczenie, co krzywdzi zainteresowanych i jest po prostu niesprawiedliwe. Z tych też względów Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów (RPO/142072/94/VI z dnia 11 marca 1994 r.) o pilne rozważenie możliwości wystąpienia z odpowiednią inicjatywą zmian, zmierzających do zapewnienia osobom osiągającym przychody wyłącznie z tytułu świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych przez zagraniczne instytucje ubezpieczeniowe realnej i trwałej ochrony części uzyskiwanego dochodu przed opodatkowaniem, przynajmniej w takim samym stopniu, w jakim chronione są dochody osób otrzymujących krajowe najniższe emerytury, renty rodzinnej renty inwalidzkie inwalidów I i II grupy.

Udzielona przez Ministra odpowiedź opierała się na twierdzeniu, że w stosunku do krajowych emerytur i rent nie wprowadzono takiej zasady, pomimo że zdarzało się, iż świadczenia te nie przekraczały, po ubruttowaniu, sumy 1 mln zł, zaś kwota ochronna jest i tak prawie dwukrotnie wyższa od kwoty wolnej od podatku, wynikającej z obowiązującej skali podatkowej.

W ponownym wniosku do Ministra Finansów w tej sprawie (RPO/142072/94/VI i RPO/148237/94/VI z dnia 16 sierpnia 1994 r.) Rzecznik argumentował, że zabezpieczenie wysokości niskich emerytur i rent krajowych, a tym samym minimum dochodu wolnego od podatku i stały wzrost tego minimum, zawarte zostało w przepisach emerytalno-rentowych. Wysokość minimalnego dochodu nie podlegającego opodatkowaniu dla osób otrzymujących krajowe świadczenia emerytalno-rentowe wzrasta dzięki waloryzacji tych świadczeń i to niezależnie od wysokości dochodu wolnego od podatku, wynikającego z kwoty przyjętej w skali podatkowej, o którą zmniejsza się podatek.

Interwencja ta odniosła skutek w postaci propozycji zmian w brzmieniu przepisu art. 27 ust. 2 ustawy. W propozycji tej uwzględniono fakt, iż zagraniczne świadczenia emerytalno-rentowe nie były

ubruttowane przy wprowadzeniu powszechnego podatku dochodowego od 1 stycznia 1992 r.

Zgodnie ze zmodyfikowaną regulacją od 1995 r. „kwota ochronna” będzie wynosić 20 % górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej, co ma zagwarantować realną ochronę świadczeń pochodzących z zagranicy. Kwota ta będzie wynosiła w 1995 r. 24.800.000 zł.

b. Świadczenia z tytułu deputatów węglowych

Rzecznik podjął także sprawę związaną z opodatkowaniem wartości świadczeń z tytułu deputatów węglowych przysługujących emerytom i rencistom pobierającym emerytury i renty kolejowe oraz zwrotu pobranych w 1992 r. zaliczek na podatek dochodowy. Sprawa ta była przedmiotem zainteresowania Rzecznika od połowy 1993 r. Zgodnie z obowiązującym w roku 1992 stanem prawnym – w którym dochody w postaci deputatów węglowych i ekwiwalentów za te deputaty nie zostały zwolnione od podatku – Biura Rent i Emerytur Kolejowych musiały pobierać zaliczki na podatek także od tych dochodów.

Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie zaniechania ustalania i poboru podatku dochodowego od niektórych dochodów osób fizycznych (MP. Nr 39, poz. 289 z późn. zm.) zaniechane zostało ustalanie i pobór podatku od wartości świadczeń przysługujących na podstawie ustaw oraz postanowień układów zbiorowych pracy emerytom i rencistom z tytułu deputatów i innych świadczeń uzyskiwanych od ich byłych zakładów pracy. Zarządzenie weszło w życie z dniem opublikowania (18 grudnia 1992 r.) i miało zastosowanie do dochodów uzyskanych w 1992 r.

Jednakże sformułowania zarządzenia zrodziły wątpliwości czy zaniechanie poboru odnosi się także do deputatów otrzymywanych przez emerytów i rencistów kolejowych. Wątpliwości te Ministerstwo Finansów wyjaśniło w lipcu 1993 r., natomiast nie sprecyzowało kto – urzędy skarbowe właściwe według miejsca zamieszkania czy biura rent i emerytur kolejowych – będą zwracać nadpłaty. Dopiero w sierpniu 1994 r. Ministerstwo Finansów poinformowało, że zwrotu rozliczonego już podatku za 1992 r. od należnego kolejowym emerytom i rencistom deputatu węglowego, jak również od ekwiwalentu pieniężnego za ten deputat – dokonają urzędy skarbowe właściwe według miejsca zamieszkania poszczególnych emerytów i rencistów kolejowych.

Rzecznik śledząc bieg tej sprawy, udzielał jednocześnie informacji i wyjaśnień grupie zainteresowanych emerytów i rencistów.

9. Problemy bezrobocia i pomocy społecznej

A. Sytuacja w zakresie bezrobocia w ocenie RPO – na podstawie skarg i wizytacji

Wpływające do Rzecznika sprawy wiążące się z kwestią bezrobocia skłaniały do podejmowania działań w dwóch kierunkach:

- zapewnienia odpowiednich środków pieniężnych na pożyczki, celem tworzenia nowych miejsc pracy lub na prowadzenie przez bezrobotnych działalności gospodarczej,
- wskazywania na wzbudzające wątpliwości sformułowania obowiązujących w tej dziedzinie przepisów.

Nadesłana Rzecznikowi „Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania bezrobociu w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym”, sporządzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (czerwiec 1994 r.) w podsumowaniu stwierdza, że najwyższy wzrost i największe efekty wykorzystania środków Funduszu Pracy miały miejsce w odniesieniu do pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy oraz podejmowania przez bezrobotnych działalności gospodarczej. Efekty tej formy aktywizacji zawodowej mogłyby być większe, gdyby egzekwowano zobowiązania od pożyczkobiorców oraz gdyby wyższa była efektywność wykorzystywania przez rejonowe urzędy pracy środków przeznaczonych na pożyczki, szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych oraz prace interwencyjne i roboty publiczne, lepsza analiza i kontrola zasadności i celowości wydatkowania środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej. Niedostateczny też był nadzór ze strony wojewodów.

Wnioski zawarte w „Informacji” NIK w zestawieniu z wynikami wizytacji Rzecznika w niektórych miastach (gminach) poszczególnych województw, powodowały kierowanie przez RPO licznych wystąpień (przeważnie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej) wskazujących na braki, opóźnienia lub wątpliwości powstające na tle stosowania obowiązujących przepisów.

a. Ustalenie wykazu gmin (rejonów) zagrożonych bezrobociem strukturalnym

Dokonana w kwietniu 1994 r. wizytacja Rzecznika w województwie lubelskim wykazała wręcz dramatyczną sytuację pod względem likwidacji skutków bezrobocia na terenie Kocka i Lubartowa.

Przyjęty oficjalnie dla całego rejonu Kocka (wraz z trzema gminami) wskaźnik bezrobocia wynoszący tylko 21% z przyczyn formalnych nie dawał podstawy do uznania tego rejonu za szczególnie zagrożony bezrobociem, pomimo tego, że w samym mieście Kocku stopa procentowa bezrobocia była wówczas prawie dwa razy wyższa i sięgała 39,4%. Analogiczna sytuacja miała miejsce w Lubartowie.

Paradoks przedstawionej sytuacji polega na tym, że uznanie za jeden rejon administracyjny większego skupiska ludnościowego (miejskiego) w połączeniu z mniejszym skupiskiem (wiejskim), o znacznie niższej stopie bezrobocia, wywołuje ten skutek, że łączna stopa bezrobocia – jak w przypadku Kocka – nie dawała podstawy do uznania niektórych rejonów, za rejon „szczególnie zagrożone bezrobociem”.

Podnosząc ten problem w swym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 lutego 1994 r. (RPO/145001/94/III i RPO/135819/93/III) Rzecznik wskazał na art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), zezwalający Radzie Ministrów, przyjmując jako podstawowe kryterium stopę bezrobocia i przewidywany jego wzrost, na określenie w drodze rozporządzenia rejonów administracyjnych (gmin), zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w których na podstawie odrębnych przepisów mogą być stosowane szczególne instrumenty ekonomiczno-finansowe i inne preferencje w celu ograniczenia bezrobocia i jego skutków. Rada Ministrów może też we wszystkich lub w niektórych z tych rejonów administracyjnych (gmin) wprowadzić w drodze rozporządzenia wydłużony okres pobierania zasiłków. Komentując ten przepis Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wskazał, że elastycznie sformułowane upoważnienie ustawowe zezwala Radzie Ministrów nawet na wyprzedzanie drogą „przewidywania” powstawania zjawiska wzrastającego bezrobocia oraz obejmowania działaniem zapobiegającym bezrobociu poszczególnych rejonów administracyjnych, nie większych nawet od gminy.

Odpowiadając na wskazane wystąpienia Minister Pracy i Polityki Socjalnej (pismo z dnia 20 kwietnia 1994 r.) stwierdził, że podmiotem polityki państwa jest tzw. „lokalny rynek pracy”. Podział kraju wedle zasięgu działania poszczególnych rejonowych urzędów pracy w sposób niedoskonały odpowiada więziom gospodarczym i społecznym, stanowiącym o lokalnym wyniku pracy. Zdaniem Ministra – niewspółmiernie lepiej jednak podział ten oddaje sens ekonomiczny pojęcia „lokalnego rynku pracy” niż pojedyncza gmina. Stopa bezrobocia

ustalona dla gminy nie jest w istocie miarą bezrobocia na lokalnym rynku pracy, lecz miarą „koncentracji zamieszkiwania” osób bezrobotnych w poszczególnych gminach stanowiących łącznie rynek pracy.

Prezentowana przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej koncepcja „lokalnego rynku pracy” niestety nie w pełni odzwierciedla rzeczywisty stan bezrobocia w poszczególnych gminach. Łączenie małych miast z gminami wiejskimi, w których z reguły liczba bezrobotnych jest mniejsza, daje dane statystyczne pozbawiające w rezultacie możliwości (w niektórych przypadkach) objęcia gmin wykazem zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem, co pozbawia je możliwości stosowania szczególnych instrumentów ekonomiczno-finansowych oraz innych preferencji w celu ograniczenia bezrobocia i jego skutków.

Art. 30 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu upoważnił Radę Ministrów do przedłużania okresu pobierania zasiłku w rejonach administracyjnych o szczególnym nasileniu bezrobocia, oraz do skracania okresu pobierania zasiłku, gdy liczba bezrobotnych nie przekracza 2% ogółu zatrudnionych.

Przy koncepcji prezentowanej przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej tworzenia „lokalnego rynku pracy”, nie związanej ściśle z liczbą ludności bezrobotnej, skupionej na jednym obszarze a „rozładowującej” to zagęszczenie poprzez łączenie z terenami o nieznacznej liczbie bezrobotnych – nie można wykluczyć, że w ostatecznym rozliczeniu, pominięte mogą być gminy, które – choć wymienione w ust. 1 art. 30 w/w ustawy jako „jednostka administracyjna” podlegająca ocenie co do stopnia bezrobocia – zostaną uznane za nie odpowiadające kryterium pozwalającym na uwzględnienie ich w wykazie gmin uprawnionych do preferencji ze względu na stopień bezrobocia. Mechaniczne stosowanie kryteriów oceny bezrobocia pociąga za sobą zwiększenie wypłat ze środków pomocy społecznej, niejednokrotnie zbyt skromnych w stosunku potrzeb, nie przynosząc poprawy w strukturze zatrudnienia od strony tworzenia nowych miejsc pracy.

Ponadto, przekraczające 1 miesiąc opóźnienia w przyjęciu przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie wykazu rejonów zagrożonych bezrobociem strukturalnym są powodem narastającego niepokoju mieszkańców gmin objętych tym wykazem. Pogłoski o wykreśleniu z wykazu rejonu miasta Chełma doprowadziły nawet do podjęcia przez bezrobotnych strajku głodowego. W sprawie tej (RPO/177260/95/X) Rzecznik ustalił, że akcja strajkowa była nieuzasadniona, niemniej fakt braku wykazu uniemożliwia korzystanie przez gminy z preferencji, przysługujących im od początku roku.

b. Zasiłki oraz inne formy pomocy dla bezrobotnych

W wielu przypadkach wizytacji w terenie zainteresowani wskazywali na potrzebę zmian w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu, w części dotyczącej okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych w ten sposób, aby osoby będące „jedynymi żywicielami”, a także osoby będące w „życiowo trudnej sytuacji materialnej” nie traciły prawa do zasiłku po upływie ustawowego okresu jego wypłaty, względnie – aby zachowały prawo przynajmniej do częściowego jego pobierania (Rzecznik wskazywał te postulaty w piśmie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 lutego 1994 r. RPO/145001/94/III i z 20 października 1994 r. – RPO/164585/94/III).

Wiele powodów do krytyki dawało stosowanie ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 13, poz. 60 z 1993 r.), zwłaszcza z uwagi na niedostatek środków finansowych przeznaczonych na realizację niezbędnej pomocy społecznej, co powodowało sytuacje, w których, osoby uprawnione nie mogły otrzymać należności w kwocie ustawowo przewidzianej.

Dużym obciążeniem dla ośrodków pomocy społecznej są osoby, które odbyły karę pozbawienia wolności, lecz ze względu na swoją przeszłość nie mogą znaleźć zatrudnienia. Brak jednak odpowiednich środków finansowych na ten cel utrudnia realizowanie pomocy post-penitencjarnej.

Skala zjawiska kontynuowania prac „na czarno”, choć występująca z dużym nasileniem (co sygnalizowano w trakcie wizytacji), jest dla rejonowych urzędów pracy trudna do określenia.

Powtarzały się podczas spotkań Rzecznika w terenie informacje o powstaniu w dość szerokim zakresie praktyki zawierania zamiast umów o pracę innych umów: zlecenia, o dzieło, co tłumaczy się tym, że zawieranie umów cywilno-prawnych mniej obciąża finansowo pracodawców (niższe składki ubezpieczeniowe, brak płatnych urlopów itp.), za to są one niekorzystne dla pracowników, którzy w obawie przed utratą takiej pracy – nie chcą dochodzić uprawnień wynikających z przepisów prawa. Na zjawiska te Rzecznik zwrócił uwagę także Głównemu Inspektorowi Pracy (RPO/161331/94/III z 16 stycznia 1995 r.) pytając, czy zostały one przewidziane w programie działań kontrolnych PIP na 1995 r.

W wystąpieniu z dnia 3 marca 1994 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika o braku dostatecznych środków finansowych na realizację w pełni zadań wynikających z potrzeb po-

mocy społecznej oraz występującego bezrobocia. Ministerstwo potwierdziło niedobór środków na 1994 r.: w skali kraju projekt budżetu uwzględnił jedynie zaspokojenie środków finansowych na realizację zadań pomocy społecznej w około 81%.

Minister poinformował, że pomoc, jakiej ośrodki pomocy społecznej udzielają osobom zwolnionym z zakładów karnych i ich rodzinom, przyznawana jest na podstawie art. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, a także w ramach zawartego w dniu 28 listopada 1991 r. porozumienia pomiędzy Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej, a Centralnym Zarządem Zakładów Karnych. Realizacja tego porozumienia jest przedmiotem corocznej analizy Departamentu Pomocy Społecznej dokonywanej na podstawie materiałów uzyskiwanych z wojewódzkich zespołów pomocy społecznej, które mają rozeznanie co do skali potrzeb w tym zakresie.

W dniu 4 lutego 1994 r. Sejm RP przyjął projekt ustawy zmieniającej ustawę o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony (której następnie nadano datę 10 marca 1994 r. i ogłoszono w Dz.U. Nr 43, poz. 165). W ten sposób zrealizowany został w art. 21 ust. 5 a, dodanym do ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, postulat mający na celu zapewnienie ochrony socjalnej bezrobotnym, będącym „jedynymi żywicielami” rodzin.

W związku z wystąpieniem Rzecznika (z dnia 26 maja 1994 r. – RPO/145340/94/III) w sprawie udzielania pożyczek z Funduszu Pracy oraz porozumień z bankami w zakresie udzielania kredytów dla bezrobotnych, Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika (pismo z dnia 15 czerwca 1994 r.), że ustawa z dnia 16 października o zatrudnieniu i bezrobociu przewiduje wprowadzenie rozbudowany system takich możliwości jednakże ich realizacja jest ograniczona wielkością środków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych celów w ustawie budżetowej. Również środki funduszu Pracy przeznaczone na pożyczki są wielokrotnie niższe od zapotrzebowania; podejmowane są przez urzędy pracy oraz rady zatrudnienia inicjatywy w kierunku zawierania porozumień z bankami, które udzielają z własnych środków kredytów, natomiast z Funduszu Pracy pokrywana jest część oprocentowania kredytów. Na zastrzeżenia Rzecznika do tej formy udzielania pożyczek Minister Pracy i Polityki Socjalnej stwierdził, że niekorzystanie z tego sposobu umożliwiałoby udzielanie 6-7 krotnie mniej pożyczek, aniżeli pokrywanie jedynie części odsetek kredytów udzielanych przez banki. Przy ustalaniu osób, które mają być objęte porozumieniem finansowania z Funduszu Pracy różnicy

oprocentowania – jak zaznaczył Minister (w piśmie do Rzecznika z dnia 6 kwietnia 1994 r.) – stosowane są zasady i kryteria określone w rozporządzeniu MPiPS z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz.U. Nr 122, poz. 539). Kredyty udzielane przez bank w ramach zawartego porozumienia nie podlegają umorzeniu w ciężar środków Funduszu Pracy, który nie ponosi też skutków nieściągalności kredytów udzielonych przez bank. Te chroniące Fundusz Pracy zastrzeżenia – zdaniem Ministra – nie kolidują z §6 w/w rozporządzenia, który stanowi, że umowy o udzielenie pożyczek na działalność gospodarczą, mogą przewidywać umorzenie w 50%.

c. Ocena skuteczności działań na rzecz zapobiegania bezrobociu i racjonalnego rozłożenia skutków bezrobocia

W 1994 r. RPO kontynuował składanie wizyt w poszczególnych regionach Polski (woj. białostockie, katowickie, krakowskie, lubelskie, poznańskie, nowosądeckie, koszalińskie, słupskie, bydgoskie, tarnowskie, rzeszowskie). Jednym z efektów tych wizytacji było wystąpienie z 30 kwietnia 1994 r., skierowane do Ministra – Kierownika Centralnego Urzędu Planowania (RPO/130997/94/X), w którym Rzecznik zwrócił uwagę na postępującą degradację społeczno-gospodarczą niektórych regionów, fakt skoncentrowanego przestrzennie bezrobocia oraz nierównych ze względu na lokalizację szans i perspektyw rozwoju. Transformacja społeczno-gospodarcza doprowadziła do koncentracji negatywnych zjawisk w niektórych regionach, do pogłębienia skali różnicowań regionalnych, które mogą przekroczyć lub już przekroczyły granice możliwe do zaakceptowania ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia. Taka sytuacja jest, zdaniem Rzecznika, nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości i współżycia społecznego.

Minister – Szef Centralnego Urzędu Planowania w piśmie z 25 maja 1994 r. (w odpowiedzi na pismo RPO z 30 kwietnia 1994 r. – RPO/130997/93/III) podzielił oceny RPO i przesłał projekty dokumentów rządowych mające stać się podstawą do prowadzenia przez rząd aktywnej polityki regionalnej. Skuteczność działań rządu w tej sferze może być oceniona w dalszej przyszłości, dlatego RPO powstrzymał się od dalszych działań w sprawie.

Akceptując spostrzeżenia i uwagi Rzecznika, Kierownik CUP potwierdził zjawisko pogłębiania się skali różnicowań regionalnych. Dokonywana w CUP ocena przebiegu procesu transformacji społecz-

no-gospodarczej w okresie ostatnich 4 lat stanowi dobrze udokumentowaną podstawę do wnioskowania, co do koncentracji pozytywnych efektów w niektórych tylko regionach i na obszarach obejmujących zwłaszcza duże, wielofunkcyjne ośrodki miejskie (aglomeracje). Natomiast stwierdza się zjawisko narastania opóźnień rozwojowych, czy wręcz regresu na wielu obszarach w większości obejmujących regiony rolnicze oraz regiony koncentracji tradycyjnego przemysłu.

Podzielając stanowisko Rzecznika co do konieczności podjęcia funkcji „wyrównawczej”, Centralny Urząd Planowania wskazał na „Program polityki społeczno-gospodarczej Rządu na lata 1994–1997”, który koncentrować się winien przede wszystkim na tworzeniu warunków materialnych i prawnych, umożliwiających powszechne prowadzenie na szczeblu województw polityki rozwojowej oraz na pomocy w przełamywaniu recesji i degradacji społeczno-gospodarczej tam, gdzie możliwości wewnętrzne rejonów są niewystarczające.

Rezultatem terenowych wizytacji ośrodków zatrudnienia i pomocy społecznej były także wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z propozycjami wynikającymi z praktycznego stosowania ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz ustawy o pomocy społecznej (RPO/147694/94/III z 31 marca 1994 r., RPO/164585/94/III z 20 października 1994 r.).

Minister Pracy zgodził się z uwagami RPO co do następujących kwestii:

- Fundusz Pracy (z uwagi na niedostatek środków finansowych) spełnia w znacznym stopniu ze względu na strukturę wydatków, funkcje funduszu pomocy społecznej. Wydatki z tego Funduszu na formy „pasywne” przekraczają aż 80%. W obecnej sytuacji finansowej państwa radykalna zmiana tych proporcji nie jest możliwa,
- problem niespłacania pożyczek otrzymywanych przez niektórych bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej nie jest możliwy do uniknięcia. Niespłacanie pożyczek zmniejsza dochody Funduszu Pracy. W wielu sytuacjach rozwiązaniem byłoby rozłożenie spłaty na raty odroczenie terminu spłaty lub nawet umorzenie. Brak jednak dotychczas wyraźnego zapisu o takich możliwościach z powodu warunków bytowych nastęrczał wątpliwości. Pożądane byłoby wprowadzenie przepisu zezwalającego Kierownikowi Wojewódzkiego Urzędu Pracy, w przypadku stwierdzenia trudnej sytuacji materialnej pożyczkobiorcy, odroczyć termin spłaty pożyczki, albo umorzyć ją w całości lub części.

- stwierdzono przypadki wręcz niechęci niektórych bezrobotnych do podejmowania pracy. Dlatego w projekcie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zaproponowano szereg rozwiązań dyscyplinujących, w tym możliwość pozbawiania takich osób statusu bezrobotnych oraz uprawnień z nim związanych. Zaproponowano także rozwiązania dotyczące systemu kontroli prowadzonych przez urzędy pracy. Efektywność tych działań, zmierzających do ograniczenia skali tzw. „pracy na czarno”, uzależniona została m.in. od środków finansowych jakie zostaną przeznaczone na zorganizowanie tego systemu,
- problem bezrobocia wśród absolwentów, w tym absolwentów szkół zawodowych. Jednym z powodów takiego stanu jest osiągnięcie wieku zdolności do pracy coraz liczniejszych roczników młodzieży urodzonej w latach osiemdziesiątych (wg prognoz wyż demograficzny osiągnie apogeum pod koniec lat dziewięćdziesiątych). Według stanu na koniec września 1994 r. w województwie śląskim zarejestrowanych absolwentów szkół zawodowych było łącznie 2.242, w tym 1.062 absolwentów szkół zasadniczych. Podzielony został postulat Rzecznika o konieczności dostosowania systemu oświaty do aktualnych potrzeb gospodarczych, oraz konieczności restrukturyzacji szkolnictwa zawodowego i podjęcia działań w kierunku przygotowania nauczycieli odpowiednich specjalności,
- stosownie do art. 11 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu na zakładach pracy ciąży obowiązek informowania właściwego rejonowego urzędu pracy o wszystkich wolnych miejscach pracy i miejscach przygotowania zawodowego. Za nieprzestrzeganie tego przepisu nie zostały przewidziane żadne sankcje, wobec czego obowiązek ten nie jest przez zakłady pracy przestrzegany. Rejonowe urzędy pracy we własnym zakresie nawiązują kontakty z pracodawcami w celu pozyskiwania ofert pracy i innych informacji niezbędnych dla skutecznego prowadzenia pośrednictwa pracy,
- korzystne dla urzędów pracy okazało się przekazywanie wypłat zasiłków dla bezrobotnych bankom i innym instytucjom finansowym. W 1994 r. około 30% urzędów pracy zleciło te czynności bankom. W 1995 r. przewiduje się dalsze rozszerzenie tej formy wypłat zasiłków przez banki, choć przedsięwzięcie to powoduje znaczne wydatki z Funduszu Pracy.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie zgodził się natomiast z propozycją dotyczącą zrezygnowania z odprowadzania podatku dochodo-

wego od zasiłków dla bezrobotnych, ponieważ zostały „ubruttowane” (podwyższone) w momencie wprowadzenia podatku.

Nie przyniosły także satysfakcjonujących efektów wystąpienia RPO w sprawie zwiększenia środków na potrzeby działania urzędów pracy.

W trakcie wizytacji w Rejonowych Urzędach Pracy sygnalizowano Rzecznikowi trudności z ich funkcjonowaniem wynikające ze zbyt małej liczby pracowników (etatów) w stosunku do liczby obsługiwanych interesantów. Rzecznik poruszył ten problem w wystąpieniu z 24 czerwca 1994 r. do Ministra Finansów (RPO/151210/94/X), wskazując, że nadmierne obciążenie pracowników sprawia, że działalność urzędów pracy sprowadza się faktycznie do rejestracji bezrobotnych i wypłaty zasiłków, poważnym ograniczeniem ulegają natomiast działania związane z pośrednictwem pracy i aktywnymi formami zwalczania bezrobocia.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów przyznała, że istotnie, współczynnik liczby bezrobotnych przypadających na jednego urzędnika przekracza znacznie przyjęte standardy. Poinformowała także, że dotacje dla urzędów pracy pokrywają się na ogół z zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który jest dysponentem tej części budżetu. Rzecznik nie uznał odpowiedzi za wystarczającą, wskazując, iż Minister Finansów jako autor budżetu państwa decyduje o wielkości środków przyznawanych na obsługę bezrobotnych i przeciwdziałanie bezrobociu i że skuteczność polityki przeciwdziałania bezrobociu zależeć będzie od stopnia zaspokojenia potrzeb zgłaszanych do projektu budżetu, a nie tylko od sum rzeczywiście przyznanych na ten cel ustawą budżetową.

B. Problemy prawne na tle funkcjonowania ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu

a. Projekt skrócenia okresu pobierania zasiłku

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika, zawierające uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (z dnia 22 czerwca 1994 r. – RPO/129482/93/III), Minister Pracy i Polityki Socjalnej (w piśmie z dnia 25 lipca 1994 r.), ustosunkował się do proponowanego przepisu art. 30 ust. 1, który przewidywałby możliwość ze strony Rady Ministrów skracania do 6 miesięcy okresu pobierania zasiłków w woje-

wództwach (rejonach, gminach), w których stopa bezrobocia nie przekraczała połowy średniej stopy bezrobocia w kraju .

Dotychczasowy przepis przewiduje możliwość skracania okresu pobierania zasiłku w województwach (rejonach, gminach), w których liczba bezrobotnych nie przekracza 2% ogółu zatrudnionych.

Minister zwracał uwagę, że przepis ten w brzmieniu dotychczasowym, nie mógłby być stosowany nigdy w odniesieniu do województw ani też rejonów objętych zakresem działania rejonowych urzędów pracy. Według stanu bowiem na 31 grudnia 1993 r. przy przeciętnej stopie bezrobocia w kraju wynoszącej 15,7%, najniższa stopa bezrobocia wystąpiła na obszarze działania rejonowego urzędu pracy w Katowicach i wyniosła 4,9%. Zdaniem Ministra Pracy, gdyby proponowany przepis stosowany był we wszystkich województwach i rejonach, w których stopa bezrobocia jest niższa od połowy średniej w kraju, objęłoby to niewielki obszar i liczbę bezrobotnych.

Zdaniem Rzecznika proponowana zmiana art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu byłaby o tyle niekorzystna dla bezrobotnych, o ile odnosiłaby się – według koncepcji Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, nie do poszczególnych gmin, lecz do „lokalnego rynku pracy” obejmującego kilka gmin wiejskich, w których stopa bezrobocia jest z reguły niska w połączeniu z małymi ośrodkami miejskimi o znacznej stopie bezrobocia, co daje przeciętną nie odpowiadającą rzeczywistości.

b. Prawo do przedłużonego zasiłku

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu nasuwa wątpliwości interpretacyjne w szeregu przypadkach. Stosunkowo wiele przypadków dotyczy jej art. 21 ust. 3 i 5, które w określonych w tychże przepisach sytuacjach uzależniają uprawnienia do zasiłków dla bezrobotnych od uprzedniego pozostawania w stosunku pracy lub w stosunku służbowym.

W dniu 17 sierpnia 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem (RPO/151014/94/III) do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym: czy do okresu pracy, o którym mowa w art. 21 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, wlicza się okres zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej w b. Przedsiębiorstwie Upowszechnienia Prasy i Książki Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej, „Prasa-Książka-Ruch”.

Wątpliwość powstała na tle porównania wskazanego przepisu z treścią art. 20 ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy, który przyznaje prawo do zasiłku dla bezrobotnych z podstawowym okresem zasiłkowym 12 miesięcy, uzależniając je od pozostawania bezrobotnego w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania – w stosunku pracy lub stosunku służbowym, co najmniej 180 dni lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności przez okres co najmniej 180 dni.

Ponieważ art. 1 ust. 2, zdanie drugie ustawy głosi, że przepis ustawy stosuje się odpowiednio do podejmujących pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy agencyjnej, powstało pytanie, czy „odpowiednie” stosowanie przepisów ustawy może być przesłanką przemawiającą za wliczeniem okresu zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej, jaka wiązała w przeszłości (przed likwidacją i przekształceniem własnościowym „Ruchu”) agentów zatrudnionych w kioskach „Ruch”.

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 27 października 1994 r. (I PZP 40/94) podzielił pogląd RPO podejmując uchwałę, zgodnie z którą „do okresów pracy wymienionych w art. 21 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457 ze zm.), wlicza się z mocy art. 1 ust. 2 zdanie drugie tej ustawy okresy zatrudnienia na podstawie umowy agencyjnej w Przedsiębiorstwie Upowszechniania Prasy i Książki Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch”.

c. Zaliczanie służby wojskowej do stażu zasiłkowego

Zasady zaliczania okresu czynnej służby wojskowej do stażu zasiłkowego dla bezrobotnych wynikają z art. 120 ustawy z dnia 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 4, poz. 16 z 1992 r. ze zm.) i – generalnie ujmując – przewidują zaliczenie okresu służby wojskowej do wszystkich uprawnień wynikających ze stosunku pracy pracownikowi, który w ciągu 30 dni od zwolnienia ze służby podejmie pracę, przy czym termin ten ustawa uznaje za zachowany, jeżeli pracownik nie mógł w ciągu 30 dni podjąć pracy z przyczyn usprawiedliwiających nieobecność w pracy.

Podobne zasady obowiązywały uprzednio, przed ostatnimi nowelizacjami, a także pod rządami ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. z 1963 r. Nr 20, poz. 108 ze zm.), w konsekwencji urzędy pracy, stosując się do zaleceń Mini-

sterstwa, odmawiały wliczenia do stażu zasiłkowego okresu odbywania czynnej służby wojskowej, jeżeli w przeszłości (nieraz 20 czy 30 lat temu) nie był zachowany termin 30 dni od zwolnienia ze służby do podjęcia pracy. W skargach do RPO bezrobotni (często w wieku przedemerytalnym) piszą, że w okresie kiedy odbywali służbę wojskową nawet im się „nie śniło”, że nastąpi bezrobocie w Polsce i że będzie się ich traktować w latach 90-tych tak, jak gdyby nie odbywali zasadniczej służby wojskowej.

Rzecznik, powołując się na cele, jakie spełniać ma zasiłek dla bezrobotnych, charakter prawny tego zasiłku oraz brak wymogu zachowania terminu 30 dni do podjęcia pracy w przypadku zawodowej służby wojskowej w dniu 9 kwietnia 1994 r. wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/147459/94/III) o zmianę dotychczasowej praktyki.

Podzielając stanowisko Rzecznika Minister Pracy w piśmie z dnia 25 maja 1994 r. poinformował, że zwrócił się do Kierownika Urzędu Pracy, aby zalecił urzędowi pracy zaliczanie okresów zasadniczej służby wojskowej do okresów, o których mowa w art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, bez względu na to, czy były żołnierz zwolniony z tej służby podjął zatrudnienie w ciągu 30 dni.

Informacja Ministra zawiera także wiadomość, że w przygotowywanej kompleksowej nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu przewidziano propozycje jednoznacznych regulacji dotyczących zaliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależy nabycie prawa i okres pobierania zasiłku – okresów zasadniczej lub okresowej służby wojskowej pełnionej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego, przeszkolenia wojskowego absolwentów szkół wyższych, zasadniczej służby wojskowej lub zasadniczej służby w obronie cywilnej lub służby zastępczej.

C. Ocena sytuacji w zakresie świadczeń z pomocy społecznej

Analiza problematyki poruszanej podczas wizyt Rzecznika w terenie wskazuje, że dominują sprawy bezrobocia i pomocy społecznej. Są to kwestie mające obecnie największe znaczenie społeczne. Dostrzegane naruszenia praw obywatelskich wynikają w znacznej mierze z trudnej sytuacji budżetu państwa. Nie należy spodziewać się, aby np. szybko usunięto uchybienia co do zakresu, wysokości czy

terminowości udzielanych świadczeń z pomocy społecznej, skoro środki przeznaczone w budżecie pokrywają jedynie część zgłaszanych potrzeb. Wystąpienia RPO w tych sprawach wytykały m.in. organom administracji, że nie można odmawiać obywatelom wydania decyzji przyznających uprawnienie powołując się jedynie na brak środków finansowych. Celem wystąpień RPO w tych sprawach, wskazujących niedostatki dotychczasowych działań administracji rządowej, jest także dążenie do prowadzenia przez rząd polityki społecznej uwzględniającej zasady sprawiedliwości społecznej. Istnieje zbieżność poglądów między RPO i rządem co do potrzeby prowadzenia przez rząd aktywnej polityki regionalnej w celu wyrównania dysproporcji co do warunków życia obywateli w poszczególnych regionach.

W wyniku przeprowadzonych wizytacji Rzecznik podniósł problem nieprawidłowości w zakresie realizacji postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z 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, sygnalizowany RPO podczas wizyty w woj. białostockim, został poruszony w wystąpieniu z 15 kwietnia 1994 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/145965/94/I). Rzecznik kwestionował w nim wydawania decyzji odmownych przyznania zasiłku z uzasadnieniem brakiem środków finansowych. (Szerzej o nieprawidłowościach w wypłacaniu tego zasiłku mowa jest w cz. IV pkt 2.B.e. sprawozdania).

W wystąpieniu z dnia 6 kwietnia 1994 r. (RPO/145001/94/III), skierowanym do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (po wizycie w województwie lubelskim), Rzecznik wystąpił z wnioskiem o objęcie wykazem rejonów szczególnie zagrożonych bezrobociem strukturalnym niektórych gmin tego województwa, wymagających pilnej pomocy.

Zaproponował też, aby w trybie pilnym dokonano rewizji systemu ustalania rejonów administracyjnych zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem, aby w myśl art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu dostosować ten system do rzeczywistych potrzeb i wymagań społecznych.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Minister Pracy i Polityki Socjalnej pismami z dnia 3 marca 1994 r. oraz z dnia 20 kwietnia 1994 r. poinformował, że Ministerstwo, po dokonaniu rozeznania potrzeb, zgłaszało przy konstrukcji planu budżetu państwa, że niedobór środków w dziale opieka społeczna na 1994 r. wymienia ponad 3,6 bln. zł. Wyjaśnił, że zdaniem Ministra, ustawa o pomocy społecznej pozwala pracownikom socjalnym na podejmowanie różnorodnych

działań adekwatnych do sytuacji. Rodzaj, zakres i forma podejmowanych działań uzależnione są od środków jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej.

W wystąpieniu z dnia 8 lutego 1994 r. (RPO/139284/93/III) Rzecznik postulował zmianę ustawy z dnia 20 listopada 1990 r. o pomocy społecznej w części dotyczącej zasad ustalania wysokości dochodu osób ubiegających się o pomoc przez jednoznaczne określenie, że prawo do świadczeń z pomocy społecznej mają osoby, których dochód na osobę nie przekracza najniższej emerytury po odliczeniu podatku dochodowego. Rzecznik zwracał uwagę, że kryterium dochodu netto przy ubieganiu się o pomoc ze środków opieki społecznej byłoby słuszne ze względów społecznych. Obecnie stosowane kryterium dochodu brutto powoduje duże rozgoryczenie osób korzystających z pomocy, które uważają uwzględnianie przy rozpatrywaniu spraw dochodu brutto (a więc faktycznie dochodu, którym rodzina nie dysponuje) za bardzo krzywdzące.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej odpowiadając na wystąpienie Rzecznika poinformował, że z formalnego punktu widzenia nie ma podstaw do rozumienia „dochodu” rodziny o którym mowa” w art. 4 ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 13 poz. 60 z 1993 r.), jako dochodu „netto”. Po wejściu w życie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, przez dochód rozumie się przychody wraz z podatkiem dochodowym. Z dniem 1 stycznia 1992 r. wszystkie emerytury (renty) oraz wynagrodzenia uległy zwiększeniu o 20%. W związku z tym, krąg osób uprawnionych do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej pozostał ten sam. Liczenia zaś dochodu netto na osobę w rodzinie przy przyjęciu najniższej emerytury brutto, jako kryterium uprawniające do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, rozszerzyłoby – zdaniem Ministra – znacznie krąg osób uprawnionych.

W wystąpieniach do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministra Pracy i Polityki Socjalnej – do wiadomości – (RPO/147086/94/X) z 9 marca 1994 r. Rzecznik wskazał na konieczność zorganizowania współpracy zakładów opieki zdrowotnej z organami i instytucjami prowadzącymi działalność z zakresu pomocy społecznej, dla rozwiązania problemu osób przebywających w szpitalach ze względów społecznych. Problem ten dotyczy osób starych i niepełnosprawnych, których rodziny nie odbierają po zakończeniu leczenia szpitalnego oraz osób o nieustalonej tożsamości lub bez stałego miejsca zamieszkania, oczekujących w szpitalach do czasu umieszczenia ich w domach pomocy społecznej lub znalezienia prawnego opiekuna.

Zdaniem RPO praktyki takie stanowią naruszenie praw i wolności obywateli zatrzymywanych w szpitalach (przypadki przymusowego umieszczania w szpitalach – nawet psychiatrycznych – osób zdrowych), a jednocześnie mogą spowodować ograniczenie dostępu do opieki lekarskiej osób wymagających takiej opieki.

W odpowiedzi Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował, że wg badań i szacunków resortu w Polsce brakuje około 15 tys. stacjonarnych łóżek dla przewlekle chorych. Dlatego też przy przekazywaniu zadań pomocy społecznej do resortu pracy i polityki socjalnej (ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r.) – resort zdrowia zatrzymał około 6.300 miejsc w domach pomocy społecznej przekształcając je w zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Ponadto od 1993 r. wdrażany jest program opieki hospitacyjnej, który zakłada m.in. organizowanie stacjonarnych łóżek dla terminalnie chorych.

Adresat poinformował, że w kwietniu 1993 r. wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o zintensyfikowanie działań w kierunku zwiększenia liczby miejsc w domach pomocy społecznej.

Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że resort pracy i polityki socjalnej podejmuje wszechstronne działania w tym zakresie, jednak znaczący przyrost nowych miejsc w domach pomocy społecznej nie jest możliwy w chwili obecnej ze względu na trudną sytuację finansową państwa.

W kwestii poruszonego przez RPO problemu przymusowego umieszczania w szpitalach psychiatrycznych osób zdrowych oczekujących na umieszczenie w domu pomocy społecznej lub znalezienie opiekuna prawnego Minister napisał, że wystąpił do lekarzy wojewódzkich i rektorów akademii medycznych wskazując na niedopuszczalność takich praktyk ze względów zarówno prawnych jak i humanitarnych, polecając jednocześnie przeprowadzenie w szpitalach psychiatrycznych rozeznania w tym zakresie i w przypadku stwierdzenia tego rodzaju postępowania podjęcie działań dla ich wyeliminowania. Poinformował ponadto, że zalecił przeprowadzenie aktualnego rozeznania o liczbie łóżek szpitalnych zajętych przez osoby przewlekle chore, nie wymagające leczenia szpitalnego. Po uzyskaniu żądanych informacji Minister zapowiedział zwrócenie się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o pierwszeństwo w umieszczaniu w domach pomocy społecznej osób przewlekle chorych, które przebywają w szpitalach.

W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/142399/94/III) z 6 czerwca 1994 r. – Rzecznik poruszył problem potrzeby zrekompensowania pensjonariuszom domów pomocy

społecznej strat z okresu, w którym otrzymywali oni (na skutek potrącenia kosztów pobytu) poniżej 30% netto pobieranych emerytur i rent. Mimo dwóch ponagleń, skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, Rzecznik do chwili obecnej nie otrzymał odpowiedzi na swoją sugestię. Problem ten omówiono szczegółowo w cz. IV pkt 8.E.b. niniejszego sprawozdania.

10. Prawo do ochrony zdrowia

A. Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych

Rzecznik Praw Obywatelskich w ciągu całego roku otrzymywał skargi na nieprzestrzeganie uprawnień obywateli poprzez **pobieranie przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej opłat za świadczenia od osób ubezpieczonych** i innych uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych (np. sprawy RPO/139504/93/I, RPO/146957/94/I, RPO/155372/94/I).

Poszczególne zakłady opieki zdrowotnej stosowały różne formy pobierania opłat, w tym najczęściej w formie tzw. „cegiełek”, nabywanych przez pacjentów rzekomo dobrowolnie, czy też wpłat na konto wskazanej fundacji, zasilającej budżet zakładu opieki zdrowotnej.

Minister Zdrowia przyznał, że wymuszanie bez tytułu prawnego opłat od osób ubezpieczonych i innych osób uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 246 §1 Kk i zalecił zaprzestanie tych bezprawnych działań. Brak dostatecznych środków finansowych na potrzeby służby zdrowia powoduje jednak nadal skłonność do niestosowania się do zakazów.

Rzecznik będzie nadal wskazywał na te nieprawidłowości, jednakże nie ma uprawnień decyzyjnych, a istotne zmiany mogą nastąpić tylko poprzez działania uprawnionych organów administracji państwowej.

Przykładem bezpodstawnego wprowadzenia opłat w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej jest pobieranie odpłatności w Zespole Opieki Zdrowotnej Poznań – Grunwald za materiał do aparatów ortodontycznych, wykonywanych dla uczniów (RPO/155635/94/I), uzależnienie podjęcia i kontynuowania dalszego leczenia dziecka w Centrum Zdrowia Matki Polki od wniesienia opłaty (RPO/167179/94/I), wprowadzenie przez dyrektora Zakładu Opieki Zdrowotnej Lecznictwa

Zamkniętego w Katowicach, w drodze zarządzenia wewnętrznego, opłat z tytułu pobytu pacjenta w szpitalu (RPO/172364/94/I).

Inną formą naruszenia prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych są opłaty pobierane – zgodnie z wytycznymi MZiOS – od osób ubezpieczonych i innych osób uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych za badania diagnostyczne, zabiegi ambulatoryjne i fizykoterapeutyczne wykonywane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej na zlecenie lekarzy wykonujących czynności zawodowe poza tymi zakładami (tj. w tzw. prywatnej praktyce oraz w zakładach opieki zdrowotnej o charakterze niepublicznym).

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 kwietnia 1993 r. Rzecznik wywodził m.in. 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. W tej sprawie do RPO napłynęło kilkadziesiąt skarg (np. sprawa RPO/142909/94/I, RPO/146598/93/I, RPO/147553/94/I, RPO/149744/94/I, RPO/151029/94/I, RPO/155045/94/I).

Nadzieję na ustawowe uregulowanie zakresu uprawnień obywateli do świadczeń zdrowotnych stwarza przygotowany przez MZiOS projekt ustawy o zakresie świadczeń zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych.

W związku z licznymi sygnałami, m.in. skargą Prezydenta Polskiego Stowarzyszenia Dyrektorów Szpitali (pismo z 24 marca 1994 r. – RPO/152426/94/X), dotyczącymi ograniczenia prawa do ochrony zdrowia w związku z ograniczonymi środkami budżetowymi na ochronę zdrowia, RPO zwrócił się do Ministrów: Finansów oraz Zdrowia i Opieki Społecznej o zajęcie stanowiska.

Z wyjaśnień uzyskanych do Ministra Finansów wynika, że organy właściwe w sprawach dyscypliny budżetowej traktują kierowników zakładów opieki zdrowotnej, przekraczających limity wydatków ustalone w planie finansowym danego zakładu w celu zaciągnięcia zobowiązań niezbędnych dla jego prawidłowego funkcjonowania – tak, jak inne odpowiedzialne osoby naruszające dyscyplinę budżetową.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej wskazał w piśmie z dnia 11 października 1994 r., że wszystkie jednostki służby zdrowia, finansowane z działu 35 oraz 85 budżetu państwa, są zmuszone do opracowywania i realizowania programów dyscyplinująco-dostosowawczych, które nie pozwolą na ograniczenie lub wstrzymanie statutowej dzia-

łałości. W resorcie zdrowia opracowano w porozumieniu z Ministrem Finansów i Konwentem Wojewodów „Program działań dla racjonalizacji wydatków w ochronie zdrowia”, a także dokument rządowy „Strategia dla zdrowia”. Rada Ministrów na wniosek Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej podjęła w dniu 19 września 1994 r. uchwałę Nr 63 w sprawie częściowego oddłużenia ochrony zdrowia w 1994 r. Ponadto Rada Ministrów przyjęła odmienny niż przed 1994 r. tryb prac budżetem, dający resortom i wojewodom uprawnienia do swobodnego kształtowania działowego podziału środków w ramach otrzymanego limitu.

RPO odmówił podjęcia działań mających na celu uporządkowanie przepisów dotyczących organizacji i finansowania służby zdrowia, ponieważ ich zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki i nie dotyczy bezpośrednio praw i wolności obywatelskich, jakkolwiek mogą one rzutować na możliwość ich realizacji. Należy w tym miejscu przypomnieć, że art. 70 przepisów konstytucyjnych nie konstruuje prawa podmiotowego obywateli do ochrony zdrowia, ale stanowi dyrektywę programową dla organów władzy i administracji nakazującą im podejmowanie działań służących coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu prawa do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. RPO nie posiada prawnych możliwości kwestionowania wysokości kwot przewidzianych w ustawie budżetowej na finansowanie ochrony zdrowia. RPO nie dopatrył się także naruszenia art. 70 przepisów konstytucji przez właściwe organy administracji, a zwłaszcza przez organy właściwe w sprawach dyscypliny budżetowej.

B. Odpłatność za leki

Prawo do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych zawiera w sobie prawo do bezpłatnych leków, finansowanych przez państwo. W praktyce Rzecznika problemy na tym tle pojawiły się z jednej strony w postaci odebrania niektórym grupom tego uprawnienia, z drugiej zaś jako tendencja do przenoszenia skutków finansowych realizacji tego prawa na jednostki niepaństwowe.

Do RPO kierowane były skargi w sprawie **nierespektowania praw inwalidów wojskowych do bezpłatnych leków** (np. RPO/124033/93/I, RPO/138274/93/I, RPO/143702/94/I, RPO/149638/94/I, RPO/152274/94/I).

Wystąpienie Rzecznika z dnia 24 lutego, a następnie z dnia 3 lipca i 5 października 1993 r. do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/113050/92/I), sprowadzające się do wskazania, iż brak jest podstaw prawnych do pobierania od inwalidów wojskowych jakichkolwiek opłat za leki wydawane przez apteki otwarte, spotkało się z odmiennym stanowiskiem w tej sprawie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

W tym stanie, Rzecznik w dniu 4 lutego 1994 r. (RPO/113050/94/I) skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne (Dz.U. Nr 94, poz. 422), w związku z art. 13 ust. 1 i art. 41 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 z późn. zm.).

Trybunał Konstytucyjny, uchwałą z dnia 1 czerwca 1994 r. (sygn. W. 4/94) ustalił, iż inwalidzi wojenni zachowali uprawnienia do otrzymania bezpłatnych leków i artykułów sanitarnych (mieszczących się w pojęciu środków opatrunkowych), a ograniczenia wynikające z art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 3, art. 7 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 9 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne nie mają do nich zastosowania.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności na leki i artykuły sanitarne (Dz.U. Nr 94, poz. 422) osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej pomocy leczniczej przysługuje zaopatrzenie w leki i artykuły sanitarne za częściową odpłatnością (w formie ryczałtu lub 30%), a w przypadku chorób społecznych i nowotworowych – bezpłatnie. Również bezpłatnie otrzymują leki osoby szczególnie uprawnione.

Za wydane leki bezpłatne lub za częściową odpłatnością – aptekarzom przysługuje dotacja budżetowa. W chwili realizacji recept osobom uprawnionym apteki ze swoich środków finansowych pokrywają różnice ceny leku.

Na podstawie umów refundacyjnych zawartych przez apteki z wojewodami poszczególnych województw, wojewodowie zobowiązani są przekazywać aptekarzom należne im różnice cenowe. Jednakże dysponenci państwowych środków finansowych – wojewodowie nie wywiązują się z zawartych umów i nie dokonują terminowej refundacji należności na wydane leki. Stan zadłużenia Skarbu Państwa w stosunku do aptek pogłębia się z miesiąca na miesiąc.

Do Rzecznika wpływają skargi coraz to innych okręgowych izb aptekarskich, dotyczące **zadłużenia państwa w refinansowaniu ze środków budżetowych cen leków wydawanych przez apteki osobom uprawnionym z tytułu ubezpieczeń społecznych i na podstawie odrębnych przepisów**. Działający na podstawie koncesji posiadacze aptek są najczęściej osobami prywatnymi i nierefinansowanie, czy też refinansowanie należności z opóźnieniem, powoduje przerzucanie ciężaru zadłużenia przez państwo na właścicieli aptek. Ten stan stwarza poważne zagrożenie dla prowadzonej działalności przez apteki, a także stanowi zagrożenie dla chorych – uprawnionych do uzyskiwania całkowicie lub częściowo bezpłatnych leków, gdyż kredytowanie może doprowadzić do upadku niektórych aptek, do ograniczenia zbytu leków lub nawet odmowy ich wydawania.

Problemy te są powszechnie znane i szeroko omawiane w środkach masowego przekazu oraz sygnalizowane Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej przez Rzecznika Praw Obywatelskich już w 1993 r. (wystąpienie Rzecznika z dnia 2 sierpnia 1993 r.). Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie w dniu 12 sierpnia 1994 r. (na tle sprawy zgłoszonej przez Naczelną Radę Aptekarską – RPO/143491/94/VI) wystosował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej pismo prosząc o podjęcie odpowiednich działań i informację, czy i w jaki sposób zostanie rozwiązany problem refundacji należności na leki oraz czy i kiedy przeznaczone na ten cel środki finansowe zostaną przekazane właściwym wierzycielom. Na wystąpienie to Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi mimo ponaglenia.

Uchwałą Nr 63/94 Rady Ministrów z dnia 19 września 1994 r. w sprawie częściowego oddłużenia ochrony zdrowia w 1994 r. podjęta została próba oddłużenia zobowiązań państwu z tytułu refundacji za leki dla uprawnionych. Oddłużenie miało nastąpić przez potrącenie na podstawie art. 28 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 i Nr 134, poz. 646) zobowiązań państwa z zobowiązaniami podatkowymi właścicieli aptek. Propozycja ta została oceniona przez Naczelną Radę Aptekarską negatywnie, gdyż dopóki refundacja za leki nie wpłynie na rachunek bankowy aptek – sprzedaży leków refundowanych nie księguje się. Konsekwencją staje się nadwyżka kosztów nad przychodami, a ujemny zysk brutto nie rodzi zobowiązań podatkowych.

Apteki próbują ratować swój stan finansowy i zapobiec realnej groźbie bankructwa przez tzw. „sprzedaż długów Skarbu Państwa” (instytucją przelewu wierzytelności). Sprzedaży długów sprzeciwiają

się wojewodowie, mimo iż prawo cywilne zezwala na przelew wierzytelności. Konsekwencją tego jest wypowiedanie przez wojewodów umów refundacyjnych, żądanie zawarcia nowych umów z klauzulą zakazującą aptekom sprzedaży długów z zagrożeniem całkowitego wstrzymania refundacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z własnej inicjatywy czynności zmierzające do wyjaśnienia tego problemu (RPO/168317/94/VI) i skierował w tej sprawie stosowne pisma do niektórych wojewodów. Sprawa znajduje się w toku badania.

C. Inne

Z problemem odpłatności za leki wiąże się problem wydawania leków na recepty „LZ”.

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę, ze skargi Naczelnej Rady Aptekarskiej na decyzje Krajowego Inspektora Farmaceutycznego, dotyczącą zablokowania środków finansowych na refundacje wydawanych przez apteki ogólnodostępne uprawnionym pacjentom leków na kontynuację leczenia poszpitalnego na recepty tzw. LZ (RPO/156871/94/VI). O podjęciu sprawy decydowały także skargi osób uprawnionych.

Zakaz wydawania przez apteki ogólnodostępne leków na recepty „LZ” wprowadzony został w oparciu o delegację przewidzianą art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 1991 r. ośrodkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym (Dz.U. Nr 105, poz. 452 z późn. zm.). Na podstawie tego przepisu Minister Zdrowia i Opieki Społecznej określił wykaz środków farmaceutycznych i materiałów medycznych stosowanych wyłącznie w lecznictwie zamkniętym oraz wydawanych na podstawie recepty lekarskiej dla kontynuowania leczenia poszpitalnego. Konsekwencją tego postanowienia stało się wydanie decyzji o zablokowaniu środków finansowych na refundacje leków objętych wykazem wydanych na podstawie recepty „LZ” przez apteki ogólnodostępne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich interpretacja art. 18 ust. 1 cyt. ustawy stosowana jest przez Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej w zbyt szerokim zakresie. Postanowieniem art. 18 ust. 1 cyt. ustawy Minister Zdrowia i Opieki Społecznej zobligowany został jedynie do „publikowania wykazu środków farmaceutycznych i materiałów medycznych dopuszczonych do obrotu w kraju”. Można przy-

jąc za uzasadnione, że w oparciu o delegację art. 18 ust. 1, oprócz ustalania wykazu leków dopuszczonych do obrotu w kraju, Minister został uprawniony także do ustalania wykazu leków stosowanych w lecznictwie otwartym i zamkniętym. W konkretnym wypadku chodzi o leki, które na podstawie niekwestionowanych decyzji lekarzy (naukowców i specjalistów wiodących) szpitali i klinik winny być stosowane w leczeniu szpitalnym oraz celem kontynuacji leczenia poszpitalnego także poza lecznictwem zamkniętym. Na leki te wystawiane są recepty „LZ”.

Z uwagi na trudną sytuację finansową, w jakiej znajduje się lecznictwo zamknięte w aptekach szpitalnych najczęściej brak jest leków wysoce specjalistycznych dla kontynuacji leczenia poszpitalnego. Tak więc niezbędnych leków chory nie jest najczęściej w stanie nabyć w aptekach przyszpitalnych. Leki, które wymienione zostały w skardze Naczelnej Rady Aptekarskiej (Zofran, Intron, Welleferon) znajdują się także w aptekach ogólnodostępnych.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej nie kwestionuje wprowadzenia przez apteki tych leków do ogólnego obrotu krajowego i ich sprzedaży za pełną odpłatnością. W sytuacji gdy lekarze specjaliści, zalecają zażywanie tych leków także w okresie leczenia poszpitalnego brak ich w aptekach przyszpitalnych przeznaczonych do sprzedaży objętych receptami „LZ” nie może pozbawiać chorych prawa do realizacji takich recept w aptekach ogólnie dostępnych, w których leki te mogą nabyć, czy w aptekach specjalistycznych, wg. przysługujących tym pacjentom zasad rozliczeń za leki.

Wobec negatywnego stanowiska Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w tej sprawie – Rzecznik Praw Obywatelskich rozważa możliwość przedstawienia tego istotnego dla chorych problemu Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Rzecznik podjął sprawę niedopuszczalnego ograniczenia realizacji prawa do świadczeń zdrowotnych w następstwie administracyjnego zakazu przyjęć do szpitala. Dyrektor Stołecznego Centrum Rehabilitacji w Konstancinie wydał zakaz przyjmowania do Centrum osób ze schorzeniami nowotworowymi.

Rzecznik skierował w tej sprawie w dniu 9 sierpnia 1994 r. wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/162811/94/I), wskazując na niedopuszczalność takiego postępowania, w tym również w świetle Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. (uznając takie postępowanie za łamanie praw człowieka i naruszenie zasad etyki zawodowej lekarza).

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi z dnia 8 listopada 1994 r. podzielił, wyrażoną przez Rzecznika, ocenę zaistniałej sytuacji, wskazując na niedopuszczalność pozbawienia w drodze administracyjnych zarządzeń możliwości leczenia określonej grupy chorych. Jednocześnie, wskazał na podjęcie skutecznych działań organizacyjnych, mających na celu wyeliminowanie takich sytuacji.

11. Prawo do nauki

Sprawy prowadzone w 1994 r. przez Rzecznika wiążące się z realizacją prawa do nauki odzwierciedlają problemy finansowe tej części sfery budżetowej. Już w poprzednim roku sprawozdawczym w listach do RPO dominowały w tej grupie sprawy opłat: za przedszkola, dodatkowe zajęcia szkolne, korzystanie z bibliotek (por. Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r. – Biuletyn Materiały, Nr 21, str. 223 i nast.). W tym roku do Rzecznika wpłynęły sprawy opłat za studia wyższe.

W sprawie RPO/137386/94/I zwrócono się z prośbą o zbadanie zgodności z prawem faktu **wprowadzenia w Uniwersytecie Łódzkim opłat za studia zaoczne** na wszystkich latach studiów. Art. 202 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym stanowi, że opłat za zajęcia dydaktyczne na studiach zaocznych nie pobiera się od studentów przyjętych na studia przed dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, którego termin wejścia w życie określono od dnia 1 kwietnia 1991 r.

Rzecznik w sprawie tej zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z prośbą o zbadanie sprawy i informację, czy nadal aktualne jest stanowisko Ministerstwa zajęte w tej sprawie w styczniu 1992 r., określające od jakiego momentu i za jaki rodzaj studiów uczelnia może pobierać opłaty.

W odpowiedzi Departament Nauki i Szkolnictwa Wyższego MEN poinformował, że z wyjaśnień władz Uniwersytetu Łódzkiego w tej sprawie wynika, iż uchwała Senatu, dotycząca zasad określania i pobierania opłat związanych z odbywaniem studiów podjęta została zgodnie z obowiązującymi przepisami o szkolnictwie wyższym i ze stanowiskiem Ministra Edukacji Narodowej. Ponieważ jednak w pracy niektórych dziekanatów mogły mieć miejsce pewne nieprawidłowości w zakresie ustalania odpłatności za zajęcia dydaktyczne – władze

uczelnii zarządziły kontrolę prac wszystkich dziekanatów oraz nakazały zwrot ewentualnie nienależnie pobranych opłat. Z dodatkowej informacji przesłanej przez autorów skarg wynikało, że Uniwersytet Łódzki rozpoczął w styczniu wypłatę studentom nienależnie pobranych opłat. Oznacza to, iż dopatrzono się jednak nieprawidłowości w realizacji odpłatności za studia zaoczne, które zweryfikowała dopiero interwencja Rzecznika.

Po rozpoczęciu nowego roku akademickiego pojawiły się w prasie publikacje, sygnalizujące istotne nieprawidłowości w organizacji zajęć dydaktycznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego dla studentów I i II roku studiów (list otwarty do Rzecznika Praw Obywatelskich w czasopiśmie „Nowa Res Publica” z 10 października 1994 r. oraz artykuły, które ukazały się w „Rzeczypospolitej” z 21 października 1994 r. pt. „Nie wszyscy równi” i w „Gazecie Wyborczej” pt. „Los na studia za 9 mln.”). W publikacjach tych podkreślono, że studentom Wydziału Prawa i Administracji U.W., zarówno I, jak i II roku, stworzono wysoce nieprawidłowe, utrudniające naukę warunki studiów. Spowodowane to zostało – zdaniem autorów publikacji – nadmierną liczbą osób przyjętych na I rok studiów dziennych – bezpłatnych, jak też wieczorowych, na których zajęcia dydaktyczne są odpłatne, przy czym zajęcia te w przeważającej większości odbywają się wspólnie dla obu grup. Sprawia to, że studenci nie mieszczą się w salach zajęć, w związku z czym zdobywają w nich miejsce „szturmem” bądź organizują konkurujące ze sobą „kolejki społeczne”. Podniesiono również, że studenci II roku tego Wydziału mają poważne trudności w uzyskaniu wpisu na listę uczestników obowiązkowych ćwiczeń z poszczególnych przedmiotów egzaminacyjnych. W ćwiczeniach tych mogą jedynie uczestniczyć ci studenci, którzy bądź wylosowali „szczęśliwy numer”, bądź zdołali uzyskać odpowiedni wpis w ramach limitowanej liczby miejsc. Według autorów publikacji około dwustu osób zostało pozbawionych prawa w uczestniczeniu w ćwiczeniach. Zdaniem autorów Uniwersytet Warszawski nie zapewnił wszystkim studentom równych praw i nie stworzył takich samych warunków do nauki, przy czym dotyczy to zarówno studentów korzystających z zajęć dydaktycznych bezpłatnie, jak też tych, którzy pobierają naukę odpłatnie.

Rzecznik podjął sprawę i w dniu 28 października 1994 r. skierował wystąpienie do Rektora Uniwersytetu Warszawskiego (w odpisie do Ministra Edukacji Narodowej) informując, iż podziela poglądy autorów artykułów, bowiem przedstawiona w publikacjach sytuacja w zakresie organizacji zajęć dydaktycznych na I i II roku studiów Wydzia-

łu Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego jest wysoce niepokojąca i budzi istotne obawy o naruszanie praw – studentów, zwłaszcza gdy chodzi o stworzenie im jednakowych warunków do uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych (RPO/168832/94/I). Sposób organizacji tych zajęć, w odniesieniu do studentów pobierających naukę na zasadach odpłatności pozwala ocenić ponadto, że udzielane im przez Uniwersytet świadczenia nie są ekwiwalentne w stosunku do wniesionych opłat. RPO podniósł, że zdaje sobie sprawę, iż powstała sytuacja organizacyjna na Wydziale Prawa i Administracji wiąże się ściśle z trudnościami finansowymi wydziału i z podejmowanymi przez jego kierownictwo działaniami zmierzającymi do stosownego ich złagodzenia. Działania te nie mogą jednak narażać studentów na istotne ograniczenie ich uprawnień.

W odpowiedzi na wystąpienie Rektor Uniwersytetu Warszawskiego przekazał RPO wyjaśnienie Dziekana i Rady Wydziału Prawa i Administracji U.W. z dnia 14.11.1994 r., a ze swojej strony zapewnił, że organizacja i przebieg zajęć dydaktycznych na całym uniwersytecie, w tym także na Wydziale Prawa i Administracji jest zasadniczą sprawą, którą zajmuje się kierownictwo uczelni – i to niezależnie od publikacji prasowych. W ostatnich 5-ciu latach Uniwersytet Warszawski blisko dwukrotnie zwiększył liczbę studentów przy zmniejszeniu dotacji MEN (realnie o 35%), zaś powierzchnia budynków wzrosła zaledwie o 20%. Wszystko to wywołuje ogromne trudności. Większość mankamentów organizacji toku studiów, w tym także wymieniane przez prasę na Wydziale Prawa udało się szybko usunąć. Wina Uniwersytetu polegała na – niesprostowaniu prasowych informacji. W wyjaśnieniach Dziekana i Rady Wydziału Prawa przedstawiono organizację zajęć dydaktycznych na wydziale z podkreśleniem, że krytyczne publikacje prasowe odnosiły się przede wszystkim do pierwszych tygodni zajęć. W późniejszym okresie wobec zmiany przez studentów terminów zajęć, możliwości ich wyboru – opisywane w publikacjach zjawiska przestały występować. Obecnie podjęte wysiłki organizacyjne stworzyły studentom jednakowe warunki do uczestniczenia w zajęciach dydaktycznych.

RPO nadal zamierza śledzić sytuację w zakresie realizacji prawa do nauki młodzieży szkolnej i studentów przy przechodzeniu przez szkoły na komercyjne zasady działania.

Właściwa realizacja prawa do nauki i dostępności oświaty uwarunkowana jest przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie przepisów, wśród których podstawowe znaczenie mają przepisy określające

zasady finansowania i podziału kompetencji decyzyjnych do organizacji i nadzorowania szkolnictwa.

W minionym roku Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał liczne sygnały, iż w związku z przejęciem przez samorzady terytorialne szkół i przedszkoli nasiliły się zjawiska nieprzestrzegania przepisów prawnych w obrębie oświaty. W związku z tym w dniu 18 lutego 1994 r. skierował wystąpienie do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów (RPO/142832/94/I) wskazując na potrzebę opracowania takich rozwiązań, które wyeliminują **niespójności i niejasności w zakresie współdziałania kuratora oświaty z władzami samorządowymi** i przyspieszą oraz uproszą postępowanie odwoławcze od decyzji oraz postanowień władz samorządowych. W odpowiedzi na to wystąpienie Szef URM powiadomił Rzecznika w czerwcu 1994 r., iż jego zdaniem sprawa ta powinna zostać uregulowana przez wprowadzenie stosownych zmian w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, gdzie zmiany takie są przewidywane.

Ten sam problem podniósł Rzecznik w wystąpieniu z dnia 18 sierpnia 1994 r., skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej, Związku Nauczycielstwa Polskiego oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (do tego adresata – również w wystąpieniu z 4 stycznia 1995 r. – RPO/174057/94/I), wskazując na potrzebę opracowania w projekcie zmiany ustawy o systemie oświaty rozwiązań, które uściślają kompetencje kuratora i wójta oraz uproszą i przyspieszą postępowanie odwoławcze od decyzji władz samorządowych (RPO/159469/94/I). W odpowiedzi RPO otrzymał zapewnienie od adresatów wystąpień, że sygnalizowane przez Rzecznika uwagi i sugestie zostały podzielone i przekazane podkomisji sejmowej powołanej do przygotowania projektu nowelizacji ustawy.

W wystąpieniu z dnia 18 lutego 1994 r. (RPO/142832/94/I) Rzecznik zwrócił się do Szefa Urzędu Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska co do zgodności z prawem sposobu finansowania szkół przejętych przez gminy, poprzez **przekształcanie szkół w zakłady budżetowe**.

W sprawie tej do RPO zwróciło się 24 dyrektorów szkół podstawowych z Dzielnicy – Gminy Warszawa – Żoliborz, kwestionując legalność uchwały tamtejszej Rady, na podstawie której placówki oświatowo-wychowawcze zostają przejęte jako zakłady budżetowe. RPO otrzymał sygnały, że podobne decyzje podejmowane są także w innych gminach na terenie kraju.

W skierowanym wystąpieniu RPO podniesiono m.in.:

- wadliwość odczytania przez gminę art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, przez przyjęcie, iż przepis ten zezwala władzom gminy dokonywać wyboru między jednostką budżetową i zakładem budżetowym – w odniesieniu zarówno do szkół, jak i placówek publicznych,
- traktowanie szkoły jako zakładu budżetowego, który prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, obarczanie jej obowiązkiem prowadzenia takiej działalności, co najmniej równorzędnego z jej funkcją dydaktyczno-wychowawczą, co więcej, uzależnianie w praktyce realizacji tej funkcji od zdolności szkoły do samofinansowania się – jest społecznie i prawnie niedopuszczalne,
- przekształcenie szkoły w zakład budżetowy może wywołać wysoce negatywne następstwa w zakresie kierowania szkołą. Dyrektorzy, którzy są przede wszystkim pedagogami, zmuszeni do podejmowania działalności gospodarczej, mogą nie podołać temu obowiązkowi bądź wykonywać go kosztem podstawowej funkcji.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów powiadomił Rzecznika (pismem z czerwca 1994 r.), iż jego zdaniem sprawa ta powinna zostać uregulowana przez wprowadzenie zmian do art. 79 Ustawy o systemie oświaty. Wobec przewidzianej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty nowej treści art. 79 (określającej, że szkoły publiczne są jednostkami budżetowymi) Rzecznik, do czasu uchwalenia nowelizacji, nie będzie podejmował dalszych działań w tej sprawie.

Działania Rzecznika w indywidualnych sprawach na rzecz przestrzegania praw ucznia omówione są w cz. IV pkt 2.f. sprawozdania.

12. Naruszenia praw obywateli poprzez wadliwe regulacje i nieprawidłowe praktyki administracyjne w sferze „prawa daninowego” (podatki, cła, opłaty)

A. Podatki

a. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych (wprowadzonymu 1 stycznia 1992 r.) powszechnie zarzuca się **nieprezentowanie znanych i stosowanych w innych państwach „rozwiązań pro-rodzinnych”**. Wysokość opodatkowania nie jest uzależniona, generalnie, od wysokości dochodu na członka rodziny.

Istotne zastrzeżenia RPO wywoływało **niestosowanie ulg podatkowych z tytułu spłaty kredytów mieszkaniowych, zaciągniętych przez spółdzielnie przed wejściem w życie ustawy**.

Na postulaty Rzecznika o potrzebie podjęcia inicjatywy rozszerzenia zasięgu odliczeń – odpowiedzialny Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów prezentował niezmiennie stanowisko, iż ulgi mogą być stosowane tylko z tytułu wydatków poniesionych pod rządem obowiązywania nowych przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dalszym argumentem uzasadniającym odmowę poszerzenia ulg podatkowych z tytułu omawianych wydatków, miała być okoliczność pobierania kredytu przez spółdzielnię, nie zaś przez członka spółdzielni, bez uwzględnienia faktu, że zasady finansowania budownictwa spółdzielczego wynikały z obowiązującej wówczas koncepcji rozwiązania problemu mieszkaniowego przez wprowadzenie systemu oszczędzania na mieszkania i przynależenie do spółdzielni.

Sprawę tę Rzecznik kilkakrotnie przedstawiał Ministrowi Finansów, wskazując na nierówność podatkową oraz brak spójności pomiędzy systemem kredytowym i systemem podatkowym (np. wystąpienie z dnia 17 listopada 1993 r. RPO/121276/93/VI), a także na coraz ostrzej zarysowujący się konflikt społeczny na tymże tle. Pozytywne rozwiązanie zostało zaproponowane dopiero w projekcie ustawy o zmianie niektórych przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, która miała obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. Niezależnie od tych propozycji należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrując skargi podatników od decyzji organów podatkowych o odmowie zastosowania ulgi podatkowej z tytułu spła-

ty kredytu na cele mieszkaniowe za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowych, uchylił taką decyzję uznając, że zastosowanie takich ulg – odliczeń znajdowało podstawę prawną w regulacjach obowiązujących w latach 1992–1993. Interpretacja przepisów dokonana przez Ministra Finansów była zatem nietrafna. Niemniej stała się ona obowiązująca dla urzędów i izb skarbowych (por. szersze omówienie działań RPO w przedstawionej kwestii – cz. IV pkt 13.A. sprawozdania).

Problem **nierówności w opodatkowaniu rodziców samotnie wychowujących dzieci**. Rzecznik podjął w 1993 r. i zaskarżył regulację opodatkowania w 1993 r. rodzin niepełnych do Trybunału Konstytucyjnego (RPO/121473/93/VI z 16 lipca 1993 r.). Trybunał (orzeczeniem z 11 kwietnia 1994 r.) ogłosił utratę mocy obowiązującej art. 6 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym w odniesieniu do obowiązku podatkowego za 1992 r. (szersze omówienie orzeczenia – por. cz. III pkt 2.A. sprawozdania).

Mając na uwadze precedensowy charakter sytuacji i słuszny interes podatników, którym wymieniony przepis uniemożliwił obliczenie podatku dochodowego za 1993 r. na preferencyjnych zasadach, Rzecznik w dniu 22 listopada 1994 r. (RPO/149683/94/VI) wystąpił do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów o rozważenie potrzeby opracowania dla potrzeb organów podatkowych szczegółowych wyjaśnień określających – w celu zapobieżenia ewentualnym wątpliwościom – termin rozpoczęcia i tryb dokonywania rozliczeń podatku za 1993 r. w stosunku do zainteresowanej grupy podatników. W styczniu 1995 r. urzędy skarbowe, działając na podstawie zalecenia Ministerstwa Finansów, rozpoczęły zwracanie nadpłat.

W 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął **problem naruszenia zasady równego traktowania pod względem podatkowym wszystkich podatników uprawnionych, z mocy ustawy, do łącznego obliczenia podatku ze współmałżonkiem lub małoletnim dzieckiem**, a to przez nieobjęcie uprawnieniem do ograniczenia wysokości zaliczek małżonków, gdy oboje uzyskują dochód i osób samotnie wychowujących małoletnie dzieci, gdy dzieci uzyskują dochód.

Już w 1993 r. RPO wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o objęcie częściowym zaniechaniem poboru zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – wszystkich podatników, którym z mocy ustawy przysługiwało uprawnienie do łącznego z małżonkiem lub z dzieckiem rozliczenia ogólnej sumy dochodów. Do tematu tego Rzecznik powrócił w wystąpieniu z dnia 9 marca 1994 r. (RPO/139856/93/VI), skierowanym do Sekretarza Stanu p.o. Mini-

stra Finansów, wskazując, że art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 646) w art. 32 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych dodał ust. 1 a, wprowadzający możliwość ograniczenia – na wniosek podatnika – wysokości zaliczek pobieranych przez płatników tym podatnikom, którzy uzyskują dochody ze stosunku pracy i o podobnym charakterze oraz z emerytur, rent i zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, jeżeli zamierzają rozliczyć dochody łącznie ze współmałżonkiem lub z dzieckiem, a małżonek lub dziecko nie uzyskuje żadnych dochodów.

Rozwiązanie to różniło się zatem od rozwiązania przyjętego w roku 1993 rozciągnięciem uprawnienia do ograniczenia wysokości zaliczek na podatników samotnie wychowujących dzieci, które nie uzyskują dochodu i odnosiło się wyłącznie do jedynych żywicieli rodzin. Pomiędzy zostali w nim współmałżonkowie, z których każde osiąga dochód oraz osoby samotnie wychowujące dzieci uzyskujące dochód np. z rent rodzinnych. Oceniając to rozwiązanie jako naruszające zasadę równego traktowania wszystkich podatników Rzecznik postulował, by Minister Finansów rozważył sprawę możliwości ograniczenia poboru zaliczek wobec wszystkich podatników uprawnionych do łącznego rozliczenia dochodów, którzy złożą stosowne oświadczenia. W odpowiedzi udzielonej 7 czerwca 1994 r. poinformowano, że wychodząc naprzeciw zgłaszanym postulatom, także przez Rzecznika, Minister Finansów wydał 17 maja 1994 r. zarządzenie w sprawie częściowego zaniechania poboru zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w 1994 r. (opublikowane w Monitorze Polskim Nr 29, poz. 240).

Zaskarżenie przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego regulacji **ryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych** (RPO/142573/94/VI z 29 czerwca 1994 r. – szersze omówienie wniosku por. w cz. III pkt 2.A.) wpłynęło na zmodyfikowanie jego zasad w projekcie ustawy, która obowiązywać miała od 1 stycznia 1995 r., w kierunku swobody wyboru przez podatnika formy opodatkowania (ryczałt fakultatywny, a nie obligatoryjny). Mimo to, Rzecznik podtrzymuje twierdzenie, że wprowadzenie omawianego ryczałtu, pogorszyło prawnopodatkową sytuację podatników w 1994 r. zobowiązanych przymusowo do opłacania ryczałtu i spowodowało inne ujemne konsekwencje. Podatnicy ci mieli np. utrudniony dostęp do kredytów na działalność gospodarczą i inne cele. Przyczyną tego była niemożność ustalenia dochodu z prowadzonej działalności, po-

przez fakt opodatkowania przychodu. Banki przy ocenie zdolności kredytowej potencjalnych kredytobiorców wymagają udokumentowania sytuacji starającego się o kredyt przez potwierdzenie jego sytuacji dochodowej. I ten problem Rzecznik sygnalizował Ministrowi Finansów lecz uzyskał informację, że „trwają konsultacje z Narodowym Bankiem Polskim” na temat dostosowania wymogów banków do zmienionej sytuacji omawianej grupy podatników.

Konkretna decyzja w tej sprawie nie została podjęta.

W części III sprawozdania (pkt 1.C.) sygnalizowano zjawisko niepodjęcia skutecznych inicjatyw na rzecz **zapewnienia równych szans życiowych osobom niepełnosprawnym**.

Od kilku lat Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia zarówno Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, jak i Ministrowi Finansów, problemy związane z pogarszaniem się sytuacji społecznej osób niepełnosprawnych, a to wobec zmniejszającej się pomocy państwa, udzielanej tej grupie. Sytuacja osób niepełnosprawnych, zwłaszcza z dysfunkcją ruchu, uległa w ostatnich latach pogorszeniu, cofnięta bowiem została pomoc pieniężna na zakup pojazdów i paliwa, a nawet cofnięta została ulga w składce ubezpieczenia obowiązkowego OC.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika (w dniu 26 kwietnia 1994 r. w odpowiedzi na wystąpienie RPO/142356/94/VI), że działania zmierzające do przystosowania do wymogów polityki społecznej w gospodarce rynkowej form pomocy oferowanych osobom niepełnosprawnym ujęte zostały w „Rządowym programie na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem”, który został przyjęty przez Rząd w 1993 r. i jest realizowany w roku bieżącym.

Działania te sprowadzają się jednak do niewielkiego uwzględnienia w projektach aktów normatywnych potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych oraz uwag wnoszonych do tych projektów przez Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych, które to uwagi są akceptowane w zakresie wynikającym z uwarunkowań gospodarczych i społecznych.

Minister Finansów na postulaty przedstawione przez Rzecznika (pismem z dnia 27 lipca 1994 r. w odpowiedzi na wystąpienie RPO/121276/94/VI) poinformował, że od 1994 r. poszerzył katalog zwolnień podatkowych z tytułu wydatków na cele rehabilitacyjne osób niepełnosprawnych (rozporządzenie ogłoszone w Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 345), podlegających odliczeniu od dochodu przed opodatkowaniem, o wydatki na odpłatne przejazdy środkami transportu publicznego na turnusy rehabilitacyjno-usprawniające, leczenie sanato-

ryjne oraz z tytułu przejazdu dzieci i młodzieży niepełnosprawnej oraz dzieci osób niepełnosprawnych na kolonie i obozy.

Jednocześnie zakłady pracy zobowiązane do wnoszenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1991 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 201 z późn. zm.), kwestionują – w skargach kierowanych do Rzecznika – zasadę ponoszenia tych świadczeń z dochodu przed opodatkowaniem. Według informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (pismo z dnia 1 lipca 1994 r. w odpowiedzi na wystąpienie RPO/149443/94/VI) kwestia ta ma być rozważona przy pracach nad nowelizacją wymienionej ustawy. Wnioski zakładów pracy w powyższej sprawie nasiliły się po podaniu do publicznej wiadomości wyników ustaleń Najwyższej Izby Kontroli dotyczących nieprawidłowości w wydatkowaniu środków tego Funduszu.

b. Podatek od towarów i usług (VAT)

Regulacje podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego stanowią, w ocenie RPO, przykład uregulowań nieprecyzyjnych i naruszających zasadę niesprzeczności systemu prawa. Generalne uwagi w tym zakresie do ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. zawarte zostały w III części sprawozdania (pkt 2.B.).

Niezależnie od problemów podniesionych wcześniej na tle stosowania wskazanej ustawy wystąpiły też wątpliwości związane z **opodatkowaniem podatkiem od towarów i usług (VAT) najmu pracowni wykorzystywanych przez twórców do prowadzenia działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki.**

Problem przedstawił Rzecznikowi Zarząd Główny Związku Polskich Artystów Plastyków wskazując, że czynsze za lokale pracowni twórczych zostały powiększone o 22%, bowiem administracje domów mieszkalnych (komunalnych i spółdzielczych) obciążają twórców tym podatkiem. Stało się tak gdyż przepisy znowelizowanej z dniem 1 stycznia 1994 r. ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zwalniają od podatku VAT „usługi mieszkaniowe”, zwolnienie to nie dotyczy natomiast wynajmu lokali w budynkach mieszkalnych na cele inne niż mieszkaniowe.

Ministerstwo Finansów uznało, że nie jest właściwe do rozstrzygnięcia czy pracownia wykorzystywana przez artystów do prowadzenia działalności twórczej w dziedzinie kultury i sztuki jest lokalem użytkowym czy mieszkalnym.

W wystąpieniu z dnia 13 października 1994 r. (RPO/145348/94/VI), skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Rzecznik zwrócił uwagę, że kwestię czy pracownia wykorzystywana przez artystów jest lokalem użytkowym rozstrzyga art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 z późn. zm.), w związku z czym do właściwości Ministerstwa należało zajęcie stanowiska czy najem pracowni, w sytuacji gdy jest ona połączona z mieszkaniem twórcy, albo jeżeli twórca nie ma w danej miejscowości samodzielnego mieszkania, umożliwiającego prowadzenie działalności twórczej – podlega zwolnieniu od podatku od towarów i usług VAT. W ocenie Rzecznika nie wolno było odpowiedzi na tego rodzaju pytanie przerzucać na administrację budynków, która jest w tej sprawie niekompetentna i która w obawie przed sankcjami związanymi z nieprawidłowym obliczeniem podatku, z reguły będzie naliczać ten podatek w przypadkach wymienionych w art. 5 ust. 3 powołanej ustawy.

Mimo, że art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowił do 12 listopada 1994 r., że lokalem mieszkalnym jest pracownia wynajęta twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki Rzecznik – mając na uwadze fakt, że sprawa była niejednostkowa bo dotyczyła licznego środowiska twórców – zwrócił się do Ministra o pilne i jednoznaczne wyjaśnienie tej materii celem zapewnienia zainteresowanym możliwości uzyskania od administracji budynków – w przypadku bezpodstawnego obciążenia ich w bieżącym roku należnościami związanymi z obliczeniem podatku VAT – należynej korekty czynszów. Rzecznik czeka na ostateczną odpowiedź.

c. Problemy związane z obliczaniem podatków

Skomplikowany system rozliczenia podatków, biorąc pod uwagę niedoświadczenie polskich podatników, ostre sankcje finansowe za wszelkie niedokładności w rozliczeniach, a wreszcie niestabilność zasad rozliczeń należności podatkowych – spowodowały liczną grupę skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skargi dotyczyły obliczania podatku dochodowego za rok 1993 przez małżonków, którzy korzystali z łącznego opodatkowania dochodów oraz ulg, zwolnień i odliczeń (formularz zeznania PIT-31). W formularzu zeznania PIT-31 na odliczenia od dochodu wydatków wymienionych w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku

dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm.), z wyjątkiem odliczeń wydatków mieszkaniowych i ulg inwestycyjnych, przeznaczona została część F.1.

Zgodnie z przyjętym w tej części układem pól, małżonkowie zostali zobowiązani do odrębnego ustalenia sum przysługujących każdemu z nich odliczeń i pomniejszenia o tę kwotę swojego indywidualnego – a nie łącznego – dochodu. W dalszej części formularza – oznaczonej symbolem F.2 – odliczali od swoich indywidualnych dochodów przyznane im ulgi inwestycyjne, zaś w części F.3 ustalali łączne dochody, od których odliczali wydatki mieszkaniowe.

Tym samym małżonkowie, z których jedno nie uzyskało dochodu lecz poniosło wydatki podlegające odliczeniu lub osiągnęło dochód w wysokości nie przekraczającej kwoty tych wydatków – znaleźli się w gorszej sytuacji niż małżonkowie, z których każde osiągnęło dochód w odpowiedniej wysokości.

Mimo obowiązywania w latach 1992–1993 tych samych zasad w zakresie ustalania podstawy obliczenia podatku i łącznego opodatkowania małżonków (nie nastąpiły bowiem w roku 1993 istotne, z tego punktu widzenia, zmiany brzmienia właściwych przepisów ustawy) w formularzu PIT-31 przeznaczonym dla obliczenia podatku za rok 1992 przez małżonków, którzy korzystali z możliwości łącznego opodatkowania dochodów oraz ulg, zwolnień i odliczeń nie doszło do takiego, jak w roku 1993, zróżnicowania sytuacji małżonków.

Zdaniem Rzecznika przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych nie uzasadniały uzależnienia w roku 1993 możliwości dokonania odliczeń od uzyskania dochodów przez każdego z małżonków, którzy z woli ustawodawcy stanowią jeden szczególny podmiot podatku. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 31 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowiącego o wspólności majątkowej małżonków. Swój pogląd w tej materii Rzecznik przedstawił Wiceprezesowi Rady Ministrów – Ministrowi Finansów w piśmie z dnia 16 sierpnia 1994 r. (RPO/142072/94/VI i RPO/148237/94/VI) prosząc o informację o przyczynach i podstawach zmian metody ustalania podstawy obliczenia podatku przez małżonków, którzy korzystali z łącznego opodatkowania dochodów oraz ulg, zwolnień i odliczeń w zeznaniach za rok 1993.

W odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 30 listopada 1994 r. Ministerstwo stwierdziło m.in., że regulacja dopuszczająca łączne opodatkowanie małżonków od sumy ich dochodów nie zmienia pojęcia podmiotu opodatkowania, lecz tylko „określa sposób obliczenia podatku, jeżeli

małżonkowie wyrażają taką wolę". Konsekwencją tak przyjętej konstrukcji opodatkowania małżonków są zasady stosowania odliczeń od dochodu. Po dokonaniu analizy zasad odliczania wydatków Minister stwierdził, że nie podziela poglądu Rzecznika co do niezgodności formularzy z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Z tego rodzaju poglądem Ministra Rzecznik nie może się zgodzić, uznając go za naruszający zasadę stabilności metody rozliczania podatków, a więc i zasadę zaufania obywatela do państwa.

B. Cła

Regulacje celne stwarzają, w ocenie Rzecznika, szczególnie duże pole naruszeń zasad państwa prawnego i w konsekwencji – praw obywateli.

Z jednej strony sposób ich wprowadzania często narusza zasady prawidłowej techniki legislacyjnej (zmiany natychmiastowe, gdy data wydania organu promulgacyjnego jest praktycznie tożsama z datą wejścia w życie zmian, brak wystarczającego *vacatio legis* i ochrony interesów obywateli „w toku”, wprowadzanie „czasowych” ograniczeń przedłużanych na lata, regulacje w formie aktów „prawa powielaczowego”, niedostępnych dla obywateli itp.). Działania te są zaprzeczeniem reguł obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, w którym kształtowanie przez ustawodawcę prawno-ekonomicznych stosunków gospodarczych zwłaszcza w okresie transformacji gospodarki rynkowej, powinno być oparte na zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, co powinno znaleźć wyraz w respektowaniu będących w toku interesów obywateli i podmiotów gospodarczych, szczególnie wówczas, gdy wprowadzane są zakazy gospodarcze. Działanie państwa w sferze prawnolegislacyjnej powinno pozostawać w zgodzie z zasadami logiki rządzenia. Obywatele nie mogą być zaskakiwani rozwiązaniami, których nie mogli przewidzieć, naruszającymi ich żywotne interesy.

Szerzej o nieprawidłowościach tych (i konkretnych ich przykładach) mowa jest w części III pkt. 2 sprawozdania.

Jednocześnie funkcjonujące już rozwiązania, określające prawa i obowiązki obywateli wobec państwa w obrocie celnym, cechuje – w ocenie Rzecznika – wiele niedostatków.

Niezależnie od braku w ustawie Prawo celne pożądaných regulacji (uwagi w tym zakresie zawarto w III części sprawozdania – pkt 1.C.),

ustawa ta, w obecnie obowiązującym brzmieniu, zawiera wiele kontrowersyjnych uregulowań.

a. Nieprawidłowe zasady wymiaru cła i zabezpieczenia towaru na poczet należności celnej

W pierwszym rzędzie należy tu wskazać art. 46 a ust. 2 Prawa celnego stanowiący, iż w przypadku gdy osoba posiadająca towary przywiezione lub nadesłane z zagranicy, w toku czynności kontrolnych nie przedstawi dowodów odprawy celnej lub dowodów zakupu towarów, uważa się, że towary te nie były poddane kontroli celnej.

Przepis ten stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami państwa prawnego, pozwalając na wymierzanie cła i zabezpieczanie towaru na poczet należności celnych (art. 76 ust. 2 Prawa celnego) w każdym przypadku, gdy towar z jakichś powodów nie posiada wskazanych dokumentów. Ciężar dowodu zostaje przerzucony na posiadacza towaru, natomiast organy celne, nie posiadające sprawnej, ogólnokrajowej sieci informacyjnej zwolnione są z dokonywania czynności sprawdzających mających na celu ustalenie, czy przedmiotowy towar rzeczywiście nie został w przeszłości zgłoszony do odprawy celnej i ocłony.

Skutki takiego ustawowego rozwiązania są daleko idące. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał setki skarg, szczególnie nabywców samochodów pochodzenia zagranicznego, który kupili je od kolejnego posiadacza tego samochodu, często już z rejestracją polską. Dla zabezpieczenia tych samochodów na poczet należności celno-podatkowych i wymiaru cła, względnie ich cofnięcia za granicę, tudzież orzeczenia przepadku (gdy samochód ma więcej niż 10 lat i jest objęty zakazem przywozu na polski obszar celny) wystarczające było, że jego aktualny posiadacz nie mógł wylegitymować się dowodem odprawy celnej pojazdu.

Organy celne nie liczyły się przy tym z faktem nabycia towaru w dobrej wierze, gdy zaś chodzi o samochody także i z tym, że uzyskanie polskiej rejestracji w wydziale komunikacji jest uzależnione od złożenia dowodu odprawy celnej pojazdu. Tak więc przy zakupie pojazdu posiadającego polską rejestrację powstaje domniemanie, iż odprawa celna miała miejsce.

W tej materii Rzecznik był zmuszony podjąć wiele set spraw, w których decyzje celne zabezpieczające mienie nabyte w dobrej wierze na poczet należności celnych były oczywiście niesprawiedliwe. Do czasu wydania decyzji Nr 49 z dnia 16 czerwca 1994 r. w sprawie trybu po-

stępowania z pojazdami samochodowymi, za które nie zostały uiszczone należności celne, powszechną (i będącą przedmiotem wielu interwencji Rzecznika) praktyką było obciążanie należnościami celno-podatkowymi aktualnego posiadacza pojazdu – nabywcy w dobrej wierze, mimo iż był on kolejnym nabywcą pojazdu już w kraju. Urzędy Celne wydawały w tym przedmiocie decyzje zabezpieczenia pojazdu na poczet należności celnych, a Prezes Głównego Urzędu Celnego utrzymywał je najczęściej w mocy szablonowymi decyzjami nie zawierającymi konkretnego uzasadnienia. Decyzja Nr 49 z dnia 16 czerwca 1994 r. Prezesa GUC przerywająca tą praktykę została wydana po wystąpieniu RPO (z dnia 5 stycznia 1994 r. – RPO/111864/94/VI).

b. Opłaty manipulacyjne dodatkowe

Kontrowersyjny charakter ma również przepis art. 45 ust. 5 Prawa celnego, zezwalający na tzw. „przekazanie sprawy” do rozpatrzenia Dyrektorowi innego Urzędu Celnego, jeżeli wymaga tego interes strony lub „ważne względy służbowe”. Przepis ten stwarza komplikacje związane z niedokonywaniem na przejściach granicznych odpraw celnych ostatecznych, lecz jedynie „przekazowych”, co stwarza możliwość wprowadzenia do obrotu nieoclonionego towaru, „zaginięcia” towaru, itp., a także art. 48 Prawa celnego, wprowadzający domniemanie, że każdy kto włada rzeczą pochodzenia zagranicznego w czasie kontroli celnej, jest podmiotem dokonującym obrotu towarowego z zagranicą.

Odprawy celne „przekazowe” stały się powodem licznych opóźnień w zgłaszaniu, przez zobowiązanego, towaru do oclenia, co powodowało bezwzględne naliczanie przez urzędy celne opłat manipulacyjnych dodatkowych. Rzecznik w dniu 5 listopada 1993 r. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepis określający stawki opłaty celnej manipulacyjnej jest regulacją przekraczającą zawarte w Prawie celnym upoważnienie ustawowe i stanowi naruszenie zasad konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny, orzeczeniem z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. U. 7/93), uznał wniosek Rzecznika za uzasadniony i orzekł, że wydając przepis wykonawczy Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przekroczył upoważnienie ustawowe, a tym samym naruszył art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej.

Opłaty manipulacyjne dodatkowe były nakładane przez Urzędy Celne na osoby dokonujące obrotu towarowego z zagranicą od szeregu lat w wysokościach idących w dziesiątki lub setki milionów zło-

tych i od dawna utraciły swój charakter „opłaty”, lecz stały się dodatkowym środkiem represyjnym; swoistego rodzaju grzywną wymierzaną przez Urzędy Celne, naliczaną od wartości celnej towaru. Urzędy Celne mogły być przy tym bezpośrednio zainteresowane wysokością tych kar, które po myśli art. 70 ust. 4 ustawy Prawo celne były i są nadal przeznaczane m.in. na premie dla pracowników celnych.

Obecnie wysokość tej opłaty wynosi zasadniczo do 40% wartości celnej towaru; jeżeli jednak podmiot wykonał obowiązek z opóźnieniem nie większym niż 7 dni – wysokość tej opłaty nie może przekroczyć 10 mln złotych. Aczkolwiek w pewnych warunkach nowe uregulowanie jest korzystniejsze dla stron i eliminuje absurdalne sytuacje, gdy opłata manipulacyjna dodatkowa od towaru o wartości celnej np. 10.000 zł mogła wynosić kilkanaście milionów złotych – to jednak w innych przypadkach znowelizowane prawo może okazać się bardziej niekorzystne od poprzedniego.

Do Rzecznika zaczynają znów napływać skargi w tym przedmiocie i analizy wymaga decyzja dalszych ewentualnych działań w tej sprawie.

c. „Unieważnianie” przez GUC własnych nieprawidłowych decyzji celnych drogą uchylania decyzji ostatecznej w wyniku wznowienia postępowania

Na podstawie treści napływających skarg Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził nadużywanie przez GUC treści art. 156 §1 Kpa dającego możliwość stwierdzenia nieważności decyzji celnej ostatecznej w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego zastosowania przez urząd celny stawki celnej. Powodowało to możliwość wydania ponownej decyzji celnej niekiedy w sposób istotny różniącej się od poprzedniej. Obciążony taką decyzją obywatel ponosił straty, albowiem sprzedał już towar po cenie kalkulowanej wg poprzednio naliczonego cła. Tak więc art. 156 §1 Kpa stał się „furtką” do stwierdzania nieważności, nieraz po znacznym upływie czasu, błędnych decyzji organów celnych I instancji i nakazywania wymierzania po raz drugi należności celnych – oczywiście w znacznie większej wysokości niż poprzednio.

Należy wskazać, że orzecznictwo NSA tę praktykę uznawało za dopuszczalną, a błąd funkcjonariusza celnego polegający na zastosowaniu nieprawidłowej stawki celnej (i powstanie tym samym niedoboru cła) uznawało za „rażące” naruszenie prawa. Od tych wyroków NSA Rzecznik wniósł rewizje nadzwyczajne do Sądu Najwyższego (RPO/139044/93/VI). Wyrok został uchylony przez SN, a sprawa

przekazana do ponownego rozpatrzenia przez NSA (podobnie w rewizji nadzwyczajnej RPO/168443/94/VI z dnia 18 listopada 1994 r. i innych).

Orzeczenia SN z dnia 18 listopada 1993 r. sygn. III 17 RN 56/93 z dnia 8 kwietnia 1994 r. III ARN 15/94 wskazały, że nie może on podzielić poglądu wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku NSA, iż dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez decyzję celną może być wystarczająca tylko okoliczność, iż zastosowana została niewłaściwa taryfa celna. SN przychyliła się raczej do stanowiska wyrażonego w rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich, iż podobny automatyzm należałoby uznać za sprzeczny z zasadami ogólnymi, wyrażonymi w przepisach art. 7, 8, 9 Kpa, a także z fundamentalną zasadą państwa prawa oraz wynikającą z niej zasadą ochrony zaufania obywatela do działań organów państwa.

13. Naruszenia praw obywateli w obrocie kredytowym, w działaniach banków i w obrocie papierami wartościowymi

A. Kredytowanie budownictwa mieszkaniowego

Z bardzo licznych skarg i listów kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (zarówno pojedynczych osób jak i skarg grupowych oraz wystąpień związanych w poszczególnych miastach Oddziałów Ogólnopolskiego Komitetu Obrony Lokatorów tudzież Lobby Mieszkaniowego) wynika – na co Rzecznik zwracał uwagę już w poprzednich latach – że wysokość oprocentowania kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe jak i zasady spłat kredytów mieszkaniowych są dla posiadaczy mieszkań spółdzielczych niezrozumiałe i powszechnie nieakceptowane.

Ze skarg, a także z wniosków kierowanych do Rzecznika o złożenie rewizji nadzwyczajnych od wyroków sądowych zasądzających na rzecz spółdzielni od lokatorów należności czynszowe oraz raty spłaty kredytu, wynika, że mimo wyjaśnień Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa spółdzielcy nie wiedzą i nie rozumieją, kiedy koszty obsługi kredytu zaciągniętego w PKO BP mają ich obciążać w wysokości 1% lub 2% aktualnej wartości mieszkań, kiedy zaś w wysokości 15% dochodu gospodarstwa domowego.

Spółdzielcy dążą do ujednoczenia wysokości spłat kredytów bez względu na datę ich zaciągnięcia przytaczając różne argumenty łącznie z argumentem, że uregulowania nie mogą działać wstecz. W drastyczniejszych sytuacjach dochodzi do „buntów” i odmowy płacenia czynszu oraz rat spłaty wyższej niż 1% lub 2% wartości mieszkań w stosunku rocznym, mimo iż taka spłata będzie powiększała zadłużenie spółdzielni wobec PKO BP i stawiała pod znakiem zapytania możliwość spłaty zaciągniętego długu. Aktualne dochody większości obywateli zasiedlających niespłacone mieszkania spółdzielcze nie dają możliwości spłaty wyznaczanych przez zarządy spółdzielni rat.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich jest zmuszony przestrzec przed groźbą wybuchu niezadowolenia społecznego, które może objawić się masową odmową płacenia czynszu i rat. Zdaniem Rzecznika zachodzi **pilna potrzeba rozważenia możliwości choćby częściowego oddłużenia spółdzielni mieszkaniowych**, których zadłużenie jest w większości spowodowane narastającymi kosztami obsługi kredytu pobranego w poprzednich latach i w innym ustroju społeczno-gospodarczym. Postulaty w tej materii Rzecznik sygnalizował Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w wystąpieniach 18 stycznia 1994 r. (RPO/140129/94/VI), 11 maja 1994 r. (RPO/143479/94/VI i RPO/1407490/94/VI), a także z października 1994 r. (RPO/118658/94/VI).

Wyjaśnienia Ministra (z dnia 3 listopada 1994 r.), potwierdzające konieczność wprowadzenia generalnych zmian w aktualnie obowiązujących systemach spłat kredytów mieszkaniowych, są zbieżne z postulatami RPO, który uważa również za niezbędne:

- dokonanie pilnej oceny funkcjonowania przepisów określających zasady finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem spłacalności kredytów mieszkaniowych i obciążeń gospodarstw domowych z tytułu ich spłaty,
- opracowanie propozycji nowych systemowych rozwiązań w zakresie spłat kredytów mieszkaniowych, optymalnych dla kredytobiorców, banków i budżetu państwa, oraz
- dokonanie szczegółowej analizy portfela kredytów udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym przez Powszechną Kasę Oszczędności – BP na podstawie umów zawartych do dnia 31 maja 1992 r.

Drastycznie napiętą sytuację może złagodzić także, o co zabiegał Rzecznik w swoich wystąpieniach, przyjęcie przez Sejm RP – zgodnie z projektem ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – możliwości odliczania od podstawy naliczania tego podatku kwot rat

spłaty kredytu przedmiotowego, tzn. zaciągniętego przez spółdzielnie mieszkaniowe.

W latach 1992–1993 Rzecznik zgłaszał ówczesnym Ministrom Finansów zastrzeżenia, co do stanowiska Ministerstwa w kwestii braku uprawnień do korzystania z omawianych ulg przez podatników, którzy w tych latach spłacali kredyt bankowy zaciągnięty przez spółdzielnie mieszkaniowe przed wejściem w życie ustawy o podatku dochodowym (m.in. w wystąpieniu z dnia 17 listopada 1993 r. – RPO/121276/93/VI).

Analogiczne wątpliwości miał Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 1993 r. (sygn. SA-P-1934/93) stwierdził, że przepis art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o podatku dochodowym, stanowiący o możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej, dotyczy także tych podatników, którzy w roku podatkowym ponieśli wydatki na cele mieszkaniowe w formie spłaty otrzymanego przez spółdzielnię mieszkaniową kredytu bankowego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 lipca 1994 r. (sygn. III SA-1719/93) NSA wyraził pogląd, że dokonana przez Ministerstwo Finansów wykładnia art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c powołanej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w latach 1992–1993) była błędna.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich, w wystąpieniu z dnia 14 stycznia 1995 r. (RPO/103910/94/VI) zapytał Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, czy Minister Finansów, nie godząc się z rozstrzygnięciami NSA, wystąpił o wniesienie rewizji nadzwyczajnych od tych wyroków, a jeśli nie – to czy Resort zamierza wydać wytyczne organom podatkowym co do sposobu załatwiania odwołań podatników od wymierzonego podatku dochodowego za wskazane lata w związku z żądaniem odliczenia przysługujących ulg podatkowych z tytułu wydatków poniesionych w latach 1992–1993 na spłatę kredytów bankowych na cele mieszkaniowe.

Osobny i nie rozwiązany do końca problem stanowią spory obywateli z PKO BP o wypłatę premii gwarancyjnych.

W sytuacji, gdy Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 lipca 1993 r. (sygn. III CZP 58/93) uznał, wbrew odmiennemu pogładowi Rzecznika Praw Obywatelskich, że „wkład zgromadzony na mieszkaniowej książeczce oszczędnościowej jak i premia gwarancyjna należna posiadaczowi książeczki nie podlegają waloryzacji na podstawie art. 358¹ §3 Kodeksu cywilnego – staje się – zdaniem Rzecznika – konieczne przyjęcie przynajmniej maksymalnie rozszerzających kryteriów upo-

ważniących PKO BP do wypłat premii gwarancyjnych. Przykładowo: niezrozumiałe dla posiadacza oszczędnościowej książeczki mieszkaniowej staje się ograniczenie wypłaty premii w sytuacji gdy jej posiadacz staje się właścicielem części domku jednorodzinnego, zajmowanego wraz z dalszą rodziną (własność ułamkowa). Wprawdzie do wypłat premii gwarancyjnych posiadaczowi mieszkaniowej książeczki oszczędnościowej zobowiązana jest PKO BP, to jednak w sytuacji gdy dochodzi do refundacji tych wypłat przez państwo – kryteria wypłat stają się częścią polityki mieszkaniowej państwa.

B. Nierówność podmiotów w stosunkach obywateli z bankami

Mimo postanowień ustawy Prawo bankowe (Dz.U. 1989 r. Nr 4, poz. 21 z późn. zm.), że „banki są samodzielными i samofinansującymi jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi osobowość prawną oraz działającymi na podstawie ustawy i statutów” (art. 2), w powszechnym mniemaniu społecznym za zły stan niektórych banków, a w szczególności za straty jakie ponoszą klienci banków przy upadłości banków – ponosi odpowiedzialność państwo, a to z powodu niedostatecznego nadzoru sprawowanego nad działalnością tychże banków przez Narodowy Bank Polski, a także przez niewywiązywanie się Skarbu Państwa z gwarancyjnych obowiązków w stosunku do wkładów oszczędnościowych.

Naruszenie zaufania społecznego do państwa z powodu działalności banków wynika także ze skutków, jakie wywołał przymus obrotu bezgotówkowego wprowadzony bez ubezpieczenia bankowego. Również fakt bezkarności jaką cieszyły się przez lata tzw. „parabanki” oraz nieskuteczność ścigania tych, którzy zawłaszczyli wkłady ludności – nadwreżyła to zaufanie publiczne.

Przeciwny obywatel uważa (i daje temu wyraz w listach i skargach kierowanych do Rzecznika), iż szczególne uprawnienia banków, jakie zostały im nadane (m. in.: prawo do samodzielnego wystawiania tytułów egzekucyjnych w stosunku do dłużników banków, prowadzenie postępowań ugodowych bez liczenia się z interesami innych dłużników, wprowadzenie przymusu obrotu bezgotówkowego) powinny stanowić o szczególnej odpowiedzialności za ulokowane w bankach kapitały.

Taka jednak współzależność nie zaistniała.

a. Gwarancje Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności

Przeciętny obywatel zawierając z bankiem umowę oszczędnościowego rachunku bankowego był przekonany, że oszczędności jego są chronione gwarancją Skarbu Państwa, po myśli postanowień art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 4, poz. 21 z późn. zm.). To zaufanie do banków jako instytucji zaufania publicznego oraz do ochronnych gwarancji Skarbu Państwa załamało się po ogłoszeniu upadłości poszczególnych banków. Ogłoszenie upadłości tak licznej grupy banków wskazało kontrahentom banków, że nie wszystkie banki objęte są gwarancją Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu ulokowanych w nich wkładów oszczędnościowych. Nie został – jak dotąd – zorganizowany system ubezpieczeń bankowych, gwarancja Skarbu Państwa dotycząca wkładów oszczędnościowych nie oznacza, że w przypadku zaprzestania wypłat przez bank z powodu utraty płynności finansowej lub z powodu ogłoszenia przez sąd upadłości banku – Skarb Państwa przejmuje wypłaty oszczędności.

Minister Finansów zajął stanowisko, że Skarb Państwa z tytułu gwarancji wkładów oszczędnościowych podejmuje dofinansowanie dopiero po rozliczeniu przez syndyka masy upadłościowej majątku i zobowiązań banku, co następuje niekiedy po upływie wielu miesięcy lub nawet lat. Oznacza to dla wkładcy wypłacenie jego oszczędności po długim okresie czasu, bez oprocentowania.

Dla tysięcy drobnych ciułaczy stanowisko takie oznacza często utratę całego majątku.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Sądowi Najwyższemu (RPO/130709/93/VI) pytanie prawne kiedy Skarb Państwa, z tytułu poręczenia, powinien przejąć wypłaty oszczędności ulokowanych w banku, którego upadłość została ogłoszona. Postanowieniem z dnia 18 lutego 1994 r. (sygn. III CZP 177/93) Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały mającej na celu wyjaśnienie zagadnienia prawnego, dotyczącego postanowień art. 49 ustawy Prawo bankowe.

Mając na względzie wagę problemów związanych z upadłością banków, w których ulokowane wkłady oszczędnościowe korzystają z gwarancji Skarbu Państwa – Rzecznik przedstawił sprawę Prezesowi Rady Ministrów. W wystąpieniu z dnia 15 marca 1994 r. (RPO/130769/93/VI) Rzecznik wskazał, iż stanowisko i stosowana przez Ministra Finansów praktyka w zakresie realizacji gwarancji

Skarbu Państwa wynikających z art. 49 pkt 1 Prawa bankowego – jest niezgodna z intencją ustawodawcy i brzmieniem tego przepisu. W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów poinformował Rzecznika, iż nie podziela poglądu przedstawionego w wystąpieniu, jakoby ustawodawca w ustawie Prawo bankowe wyraził intencję bezwarunkowego gwarantowania bieżącej wypłacalności wkładów oszczędnościowych zdeponowanych w niektórych bankach.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów poinformował, iż biorąc pod uwagę trudną sytuację osób posiadających wkłady oszczędnościowe ulokowane w bankach spółdzielczych w upadłości, a także mając na względzie fakt, iż postępowania upadłościowe banków są przewlekłe i wobec tego w warunkach inflacji następuje realna dewaluacja wkładów oszczędnościowych, od których nie są naliczane odsetki, Minister Finansów postanowił wyjść naprzeciw postulatom Rzecznika w takim zakresie, w jakim jest to na gruncie obowiązujących przepisów możliwe i celowe z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa. Wypłaty środków z tytułu odpowiedzialności za wkłady oszczędnościowe – przewidzianej w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego – będą zatem dokonywane do rąk syndyka masy upadłościowej banku po sporządzeniu listy wierzytelności i po zatwierdzeniu jej przez sędziego komisarza, oraz po sporządzeniu przez syndyka i zatwierdzeniu przez sędziego komisarza planu podziału majątku upadłego banku. Jednocześnie wskazano, iż kwota należności ujawniona na zatwierdzonej przez sędziego komisarza liście wierzytelności obejmować będzie odsetki od wkładów oszczędnościowych jedynie do dnia ogłoszenia upadłości, a to w związku z treścią art. 33 §1 Prawa upadłościowego.

Taka interpretacja postanowień art. 49 pkt 1 Prawa bankowego w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich budziła wątpliwości. Dlatego Rzecznik w dniu 7 czerwca 1994 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (tj. Dz. U. 1992 r. Nr 72, poz. 359 z późn. zm.) przez wyjaśnienie:

- czy w sytuacji, gdy w okresie zawieszenia działalności banku na podstawie art. 108 ustawy Prawo bankowe, a następnie ogłoszenia jego upadłości przez sąd, nie są dokonywane wypłaty z bankowych rachunków oszczędnościowych, z tytułu których Skarb Państwa odpowiada na zasadzie art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, także Skarb Państwa powinien sam i niezwłocznie wykonać zobowiązania niewypłacalnego banku w zakresie wypłat tychże oszczędności,

– czy posiadaczowi bankowego rachunku oszczędnościowego przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa roszczenie o niezwłoczną wypłatę zgromadzonych przez niego wkładów oszczędnościowych, za które odpowiada Skarb Państwa, wraz z ustalonymi w umowie oszczędnościowego rachunku bankowego odsetkami od tych wkładów, czy też roszczenia o wypłatę oszczędności zdeponowanych w banku powinny być kierowane, tak jak inne roszczenia, do ustanowionego przez sąd syndyka masy upadłości, który dopiero z masy upadłości zaspakaja te należności, a Skarb Państwa pokrywa ewentualną różnicę między pełną należnością, a kwotą uzyskaną przez posiadacza rachunku oszczędnościowego z masy upadłości.

W orzeczeniu z dnia 12 stycznia 1995 r. (sygn. W. 11/94) Trybunał akceptując argumentację RPO ustalił, że:

1. w razie odmowy uregulowania przez bank, o którym mowa w art. 49 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe, w okresie zawieszenia działalności tego banku, zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, wkładca lub jego następcy prawni, a także osoby uprawnione na podstawie art. 22 ust. 1 Prawa bankowego, mogą żądać od Skarbu Państwa, aby niezwłocznie po wezwaniu go do wykonania zobowiązania spełnił na ich rzecz świadczenie należne od banku zgodnie z treścią umowy rachunku oszczędnościowego lub postanowieniami art. 22 ust. 1 Prawa bankowego,
2. ogłoszenie upadłości banku zmienia zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania z tytułu wkładów oszczędnościowych gromadzonych w bankach, o których mowa w art. 49 pkt 1 Prawa bankowego, stosownie do postanowień art. 32 §1 i art. 33 §1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1934 r. – Prawo upadłościowe. Oznacza to, że Skarb Państwa po ogłoszeniu upadłości banku odpowiada również za takie zobowiązania upadłego banku z tytułu wkładów oszczędnościowych, których termin płatności stosownie do wiążącej bank umowy jeszcze nie nastąpił a nie jest zobowiązany do wypłaty ustalonych w umowie rachunku bankowego odsetek od wkładu za okres od daty ogłoszenia upadłości banku,
3. skutki niespełnienia w terminie przez Skarb Państwa świadczenia, o którym mowa w punktach 1 i 2 niniejszej uchwały, ocenia się według przepisów Kodeksu cywilnego.

b. Ustawowy przymus obrotu bezgotówkowego

Został on wprowadzony na podstawie znowelizowanego art. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1993 r. Nr 134, poz. 646) jako – w zasadzie – powszechny obowiązek dokonywania przez podmioty gospodarcze rozliczeń handlowych w trybie obrotu bezgotówkowego. Wprawdzie nakaz takiego obrotu obowiązywał już wcześniej (od maja 1993 r., Dz.U. Nr 28, poz. 127), to jednak niestosowanie takiego obrotu nie było uznane za czyn karalny.

Z przymusem obrotu bezgotówkowego wiążą się określone obowiązki, tj. posiadania rachunku bankowego, dokonywania rozliczeń w obrocie bezgotówkowym w transakcjach z innymi podmiotami (jeżeli jednorazowa wysokość należności lub zobowiązań przekracza 3.000 ECU lub 1.000 ECU, gdy suma należności i zobowiązań przekraczała w ubiegłym miesiącu 10.000 ECU), a także zawiadamiania urzędów skarbowych i banków o posiadanych rachunkach bankowych. Naruszenie tych obowiązków zagrożone zostało bardzo wysoką karą grzywny.

Uzasadnieniem, pod groźbą sankcji karnych, przymusu obrotu bezgotówkowego, jak wyjaśnił Rzecznikowi Minister Finansów (pismo z dnia 31 marca 1994 r.) była „konieczność przeciwdziałania rozpowszechniającemu się zjawisku dokonywania obrotów gotówkowych, w celu uniknięcia zaspokojenia wcześniejszych wierzycieli”. Konsekwencją takich działań miała być bezskuteczność egzekucji prawomocnych orzeczeń sądowych przyznających roszczenia, nieściągalność zaległych kredytów bankowych i zobowiązań podatkowych oraz innych płatności.

Wprowadzony przymus obrotu bezgotówkowego spowodował napływ skarg licznych podmiotów gospodarczych, które przedstawiły istotne zarzuty co do obowiązującej je regulacji na tle działalności banków: opóźnień (na skutek zatorów płatniczych) wykonywania dyspozycji przelewów środków pieniężnych, zmniejszenia szybkości rotacji środków obrotowych, powodującej konieczność zaangażowania większych środków obrotowych, co z kolei oznaczało wzrost kosztów lub ograniczenie zysków. Podmioty gospodarcze zgłaszały także zastrzeżenia co do dyktowania im przez banki niekorzystnych warunków umów prowadzenia rachunków bankowych, zwłaszcza wysokości pobieranych prowizji od zleceń płatniczych, wskazujące na naruszenie równości stron obrotu bezgotówkowego, m.in. poprzez dokapitalizowanie banków przy pomocy środków pieniężnych podmiotów go-

spodarczych i przysparzanie bankom dodatkowych zysków, bez jednoczesnego zapewnienia ochrony interesów tych podmiotów.

Napływ skarg nasilał się po kolejnym zawieszeniu przez Prezesa NBP działalności dalszych banków na skutek utraty płynności finansowej, a następnie wystąpienia do sądu o ogłoszenie ich upadłości. Zawieszenie działalności lub upadłość banku, w którym podmiot gospodarczy ma przymusowy rachunek bankowy, pociąga za sobą dotkliwe konsekwencje finansowe, bowiem dyspozycje przelewów nie zostają zrealizowane, środki zgromadzone na rachunkach bankowych podlegają zablokowaniu, możliwości ich odzyskania – bez oprocentowania od dnia ogłoszenia upadłości banku – zależą od wyników postępowania upadłościowego, które trwać może nawet kilka lat. Wierzyciele podmiotu gospodarczego dochodzą swoich roszczeń w trybie egzekucji i licytacji majątku dłużnika, co oznacza nie tylko likwidację prowadzonej działalności gospodarczej, ale także zagraża egzystencji jego i jego rodziny.

Rzecznik Praw Obywatelskich w pełni docenia znaczenie gospodarcze obrotu bezgotówkowego w nowoczesnym państwie.

Jednakże **obrót taki powinien opierać się o korzyści, jakie czerpią z niego zainteresowani i mieć podstawę nie w ustawowym przymusie, lecz w zachęcających warunkach oferowanych przez banki.**

Ustawowy przymus takiego obrotu, stanowiący jednocześnie de facto kontrolę obrotów dokonywaną przez banki, wprowadzony bez zapewnienia bezpieczeństwa dla powierzanych kapitałów – narusza zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Wprawdzie ograniczenie tej swobody może być – po myśli art. 7 przepisów konstytucyjnych – ograniczone ustawą, jednakże taka ustawa musi realizować konstytucyjne zasady obowiązujące w państwie prawnym.

c. Uprzywilejowana pozycja banków naruszająca równość podmiotów w obrocie gospodarczym i obrocie prawnym

Uprzywilejowaną pozycję banków, dającą bankom prawo do samodzielnego wystawiania tytułów egzekucyjnych – Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego w 1993 r. Trybunał nie orzekł jeszcze w tej sprawie.

W obecnym okresie sprawozdawczym Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do TK uprzywilejowaną pozycję banków w postępowaniu ugodowym. Bankowe postępowanie ugodowe wprowadzone ustawą z 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 18 poz. 82) spo-

wodowało liczne skargi skierowane do Rzecznika przez pokrzywdzonych wierzycieli. Wynika z nich, że banki prowadzą rokowania z dłużnikiem, a następnie restrukturyzują swój dług z pokrzywdzeniem innych wierzycieli, a obowiązujące prawo im tego nie zabrania. Analiza tych skarg, a także postanowień ustawy z dnia 3 lutego 1993 r., doprowadziła do złożenia 26 kwietnia 1994 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w którym Rzecznik wystąpił o stwierdzenie, że postanowienia ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków w części dotyczącej bankowego postępowania ugodowego (art. art. 5–37) są:

niezgodne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa przez stworzenie:

- uprzywilejowanej pozycji banków prowadzących postępowanie ugodowe wobec innych wierzycieli objętych tym postępowaniem,
- uprzywilejowanej pozycji wierzycieli objętych bankowym postępowaniem ugodowym wobec wierzycieli pozostających poza tym postępowaniem;

oraz z konstytucyjną zasadą prawa obywateli do sądu, przez:

- pozbawienie części wierzycieli dłużnika objętych bankowym postępowaniem ugodowym faktycznej możliwości uzyskania ochrony sądowej,
- pozbawienie stron i uczestników postępowań sądowych ochrony praw dochodzonych na tej drodze w związku z zawieszeniem tych postępowań na skutek wszczęcia bankowego postępowania ugodowego, a następnie pozbawienie wykonalności wydanych w tych postępowaniach tytułów wykonawczych.

Wniosek Rzecznika nie został dotychczas rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny.

d. Zakres prowizji bankowych

Do Rzecznika napływają skargi dotyczące pobierania przez banki coraz wyższych prowizji od dokonywanych operacji, tj. realizowanych zleceń płatniczych, a także poszerzania zakresu opłat za inne czynności bankowe (przykładem może być specjalna opłata pobierana przez PKO BP za nieodebranie w terminie czeków rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych ludności). Skargi dotyczą także wprowadzenia przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego prowizji w wysokości 0,5% od operacji dokonywanych w placówkach tego banku przez osoby fizyczne i inne podmioty, nie posiadające rachunków bankowych

w oddziałach NBP, z tytułu płatności podatków i innych obowiązkowych płatności. W praktyce każdy bank stanowi o opłatach za czynności bankowe oraz o ich wysokości.

Skargi nasiliły się w 1994 r. na skutek wprowadzonego przymusu dokonywania rozliczeń płatności handlowych w obrocie bezgotówkowym. Niezależnie od przymusu dokonywania rozliczeń w tej formie, podmioty gospodarcze są dodatkowo „karane” wysokimi kosztami takiego obrotu z tytułu prowizji, określanej jednostronnie przez banki.

Na wysokość prowizji skarżyli się także beneficjenci otrzymujący za pośrednictwem banków dewizowych przelewy z zagranicy (na przykład z tytułu alimentów czy też pomocy rodzin), podnosząc, że wysokość prowizji bywa niewspółmierna do kwoty przelewu.

Problem ten Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Prezesowi NBP w wystąpieniu z dnia 30 lipca 1994 r. (RPO/155933/94/VI), postulując m.in. objęcie nadzorem przez NBP zasad i wysokości prowizji ustalanych przez banki od przelewów płatniczych oraz opłat za inne usługi bankowe. Problemy te przedstawiono także Ministerstwu Finansów (pismo z dnia 29 lipca 1994 r. RPO/1547818/94/VI).

Jednakże Prezes NBP (w odpowiedzi z 19 sierpnia 1994 r.) zajęła stanowisko, że obowiązujące Prawo bankowe (art. 53) nie zawiera ograniczeń przy ustalaniu przez banki prowizji i opłat; nie zawiera także upoważnienia dla Prezesa NBP do wydawania przepisów, które mogłyby regulować to zagadnienie. U podstaw ustawy Prawo bankowe legła bowiem zasada samodzielności banków, która pozwala bankom dowolnie kształtować wysokość pobieranych prowizji i opłat, a także stóp procentowych od udzielanych kredytów i powierzanych depozytów. Klienci mają zaś swobodę wyboru banków i mogą korzystać z usług tych banków, które oferują korzystniejsze warunki, mogą także negocjować warunki obsługi rachunku bankowego. Prezes NBP wyjaśniła także, że wprowadzenie prowizji od wpłat gotówkowych wnoszonych przez osoby fizyczne i inne podmioty nie mające rachunków bankowych w placówkach NBP, miało na celu ujednoczenie – we wszystkich bankach – zasady odpłatnego przyjmowania wpłat gotówkowych, co powinno przyczynić się do rozpowszechnienia obrotu bezgotówkowego.

Zdaniem Rzecznika stanowiska zajęte w tych sprawach zarówno przez Prezesa NBP, jak i Ministerstwo Finansów – są co najmniej dyskusyjne. W warunkach wprowadzonego przymusu obrotu bezgotówkowego w transakcjach handlowych, jak i przy regulowaniu obowiązkowych płatności podatkowych – **banki uzyskały uprzywilejowaną pozycję wobec klientów i mogą im dyktować warunki obsługi ra-**

chunków bankowych oraz innych usług, co oznacza nierówność stron w obrocie bankowym. Z tych względów sprawa ta będzie przedmiotem działań Rzecznika w 1995 r. Dodać należy, że niektóre banki, dostrzegając dolegliwość takich unormowań, same podjęły działania (w indywidualnych sprawach i po interwencji Rzecznika) zmierzające do uproszczenia realizacji przelewów z zagranicy i obniżenia tych samych kosztów w obrocie z zagranicą. W szczególnych przypadkach bank (PKO SA) zrezygnował w ogóle z pobierania prowizji.

e. Działalność parabankowa

Działalność „parabanków” tj. różnych podmiotów (posiadających wprawdzie wpis do rejestru osób prowadzących działalność gospodarczą, lecz nie posiadających zezwolenia NBP), przyjmujących terminowe lokaty pieniężne nazywane „pożyczkami” na zasadach wyższego oprocentowania niż w bankach, względnie przyjmujących pieniężne lokaty terminowe na „zadania inwestycyjne” lub inne przedsięwzięcia gospodarcze, wyrządziła znaczne szkody społeczne.

Do Rzecznika wpływają liczne skargi od osób, które powierzyły swoje środki pieniężne różnego rodzaju spółkom prawa handlowego lub prywatnym osobom, z nadzieją osiągnięcia zysków w formie podwyższonego oprocentowania w porównaniu do stopy stosowanej w bankach państwowych czy komercyjnych i które nie uzyskały oczekiwanych korzyści ani zwrotu powierzonych środków. Dotyczyło to w szczególności: Bydgoskiego Konsorcjum Kapitałowo-Inwestycyjnego, Galicyjskiego Trustu Kapitałowo-Inwestycyjnego Oddział w Krakowie, Towarzystwa Wzajemnego Inwestowania w Elblągu, Bezpiecznej Kasy Oszczędności założonej przez Lecha Grobelnego, czy Prywatnej Kasy Lokacyjnej w Tucholi założonej przez senatora Andrzeja Rzeźniczaka, a także innych podmiotów prowadzących działalność „parabankową” (przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów).

Rzecznik podejmował różne działania mające na celu przyspieszenie prowadzenia postępowania przygotowawczego, a także występował do Ministra Sprawiedliwości lub właściwych organów ścigania o udzielenie informacji co do wyników prowadzonego śledztwa wobec osób podejrzanych o sprzeniewierzenie powierzonych środków oraz zabezpieczenie roszczeń osób poszkodowanych (np. wystąpienie z dnia 9 lutego 1994 r. – RPO/122029/94/VI, z dnia 16 sierpnia 1994 r. – RPO/161829/94/VI, z dnia 12 września 1994 r. – RPO/164336/94/VI). Czynności śledcze są z reguły długotrwałe,

sprawy skierowane do sądów są niekiedy zawieszane w oczekiwaniu na wyniki ekspertyz (np. sprawa karna przeciwko Lechowi Grobelnemu). W sprawie Bydgoskiego Konsorcjum Kapitałowo-Inwestycyjnego, pomimo wniosków zgłoszonych przez wierzycieli Sąd Gospodarczy w Warszawie nie ogłosił jego upadłości, wobec braku w tym Konsorcjum płynnych funduszy na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego i nie wniesienia także zaliczki na te koszty przez wnioskodawców. W praktyce śledztwo rzadko przyczynia się do odzyskania (zabezpieczenia) zawłaszczonych depozytów.

Rzecznik zwracał się do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie możliwości podejmowania przez prokuratorów działań prawnych na rzecz ochrony roszczeń poszkodowanych. Według informacji Ministra Sprawiedliwości prokuratorzy nie wytaczali masowych powództw w interesie poszkodowanych, podejmując postępowanie jedynie w indywidualnych przypadkach (osoby bezradne, chore lub znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej), a ograniczając pomoc w pozostałych przypadkach do informowania o trybie dochodzenia roszczeń lub przygotowania wniosków do sądu.

Powstawanie i bezkarne działanie „parabanków” zostało spowodowane zbyt późną nowelizacją prawa bankowego sankcjonującą karnie taką działalność (28 grudnia 1989 r.), a także niedostatecznym ściganiem tego rodzaju działalności. Nie mogą tu ujść uwadze argumenty zawarte w skargach skierowanych do Rzecznika, że środki finansowe były powierzane przez naiwnych podmiotom gospodarczym działającym legalnie, które zarejestrowały swoją działalność gospodarczą, posiadającą siedzibę i nazwę oraz prowadzącą szeroką kampanię reklamową.

f. Społeczne skutki udzielania pochopnych kredytów bankowych osobom nie posiadającym zdolności kredytowej

Napływające do RPO liczne skargi i prośby wskazują na przypadki udzielania przez banki kredytów bez badania rzeczywistej zdolności kredytowej kredytobiorcy, przy zabezpieczeniu polegającym na poręczeniu dwóch osób, których stan majątkowy także nie jest badany. Ujawnione zostały np. przypadki, gdy poręczycielem kredytu była osoba bez jakiegokolwiek majątku, bez zajęcia, tuż przed poborem do zasadniczej służby wojskowej. Poręczyciele, ludzie często nie znający prawa, którym wydaje się, że poręczenie to koleżeńska lub sąsiedzka przysługa natury formalnej, najczęściej nie są przez banki przyjmują-

ce poręczenie informowani o ich odpowiedzialności materialnej z tytułu poręczenia całym majątkiem. Także nie zawsze banki wywiązują się z obowiązku zawartego w art. 880 Kc niezwłocznego powiadomienia poręczyciela o opóźnieniu się dłużnika ze spełnieniem świadczeń.

Społeczne skutki dokonania poręczenia bywają drastyczne. Rodzinny dorobek poręczyciela, niekiedy wielopokoleniowy (dom), zostaje przez bank zajęty na mocy tytułu egzekucyjnego wystawionego przez tenże bank, który tak niefrasobliwie udzielał kredytu. Rzecznik Praw Obywatelskich, poza sprawdzeniem czy podjęta egzekucja majątku skarżącego ma uzasadnienie w jego zobowiązaniu oraz poza interwencjami w niektórych bankach o rozważenie możliwości rozłożenia spłaty długu na dogodne raty i działalnością ostrzegającą poprzez środki masowego przekazu – nie dysponuje innymi możliwościami skutecznego zapobiegania tej nieodrobnej praktyce.

Między innymi jednak dlatego RPO przeciwstawia się uprawnieniom banków do samodzielnego wystawiania przez nie nakazów egzekucyjnych poza postępowaniem sądowym.

g. Sprawy związane z oddłużaniem rolnictwa na tle działalności niektórych banków

Przedmiotem wielu skarg wpływających od rolników była **niewłaściwa realizacja oddłużenia rolnictwa przy pomocy środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa** (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1992 r. – Dz.U. Nr 49, poz. 222). Środki tego Funduszu miały stanowić pomoc dla rolników, którzy do 14 listopada 1991 r. zaciągnęli w bankach kredyty na cele rolnicze i na skutek wysokiej inflacji oraz gwałtownego wzrostu oprocentowania tych kredytów wpadli w „pętlę kredytową”. Działalność tego Funduszu została zawieszona przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w II półroczu 1993 r. Powodem zawieszenia był przede wszystkim brak środków m.in. na oddłużenie (pomoc była stosowana z własnych środków tego Funduszu), w związku z czym brak było możliwości objęcia oddłużeniem licznych rolników, nawet jeżeli wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane w obowiązującym trybie. Wyczerpanie się środków – jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli – zostało spowodowane m.in. niegospodarnością i nieprawidłowym ich rozdysponowaniem przez objęcie pomocą – w formie wykupienia długów lub udzielaniu kredytów – podmiotów działających poza rolnictwem.

Nieprawidłowości te w znacznym stopniu spowodowane zostały brakiem kontroli banków działających w imieniu Funduszu. Jako jeden z przykładów nieprawidłowego działania banków powołać można skargę rolnika z województwa gorzowskiego (RPO/123375/93/VI), który złożył stosowne dokumenty w Banku Spółdzielczym, w którym był zadłużony. Bank ten – jak twierdził rolnik – przetrzymał dokumenty i nie wystąpił w ustalonym terminie ze stosownym wnioskiem do banku działającego w imieniu Funduszu. Skargi rolnika składane następnie w tej sprawie do Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, a następnie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (powołanej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. – Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 2) – nie zostały uwzględnione, co zostało uzasadnione tym, że „wniosek o oddłużenie został złożony po terminie”. Nie zostały wyjaśnione przyczyny przetrzymania wniosku przez BS. Rolnik znalazł się w krytycznej sytuacji materialnej.

Wiele skarg otrzymanych przez Rzecznika dotyczyło odmowy objęcia oddłużeniem, mimo pozytywnego zakwalifikowania do pomocy, „z braku środków”. Według wyjaśnień Agencji pomoc w oddłużeniu może być udzielona, według obecnie obowiązujących zasad, z własnych środków banków.

W obowiązującym w 1994 r. stanie prawnym pomoc kredytowa dla rolnictwa jest udzielana przy pomocy środków Agencji w postaci dopłat obniżających stopę oprocentowania kredytu do wysokości nie przekraczającej 20%. Kredyty udzielane są przez banki, które podpisały umowę o współpracy, z własnych środków. Udzielenie kredytu – mimo dopłat do oprocentowania przez Agencję w ramach zawartych umów – zależy wyłącznie od oceny celowości udzielenia kredytu i gotowości zaangażowania własnych środków finansowych. Część banków, zwłaszcza spółdzielczych, nie zawsze dysponuje odpowiednimi środkami lub nie zawsze chce zaangażować je w kredytowanie rolnictwa.

W oparciu o badane skargi Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża wątpliwości czy rzeczywiście można uznać za prawidłowe takie rozwiązanie prawne, w którym resort rolnictwa, mimo przeznaczenia na pomoc kredytową dla rolnictwa środków pochodzących m.in. z oprocentowania rezerw przymusowych lokowanych przez banki w NBP oraz z budżetu – nie ma, realnie biorąc, wpływu na kierunki i rozmiary kredytowania rolnictwa. **Politykę kredytową w rolnictwie zdają się kreować samodzielnie banki.**

Nie kwestionując samodzielności banków, Rzecznik uważa za otwartą sprawę zwiększenie oddziaływania resortu rolnictwa na reali-

zacje polityki kredytowej w omawianej sferze i po zebraniu dalszych materiałów złoży w tej sprawie odpowiednie wystąpienia.

Z działalnością Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wiąże się problem **ograniczenia możliwości egzekucji z rachunku bankowego tejże Agencji** należności, choćby wynikających z sądowych tytułów egzekucyjnych. Minister Finansów skorzystał bowiem z delegacji ustawowej zawartej w art. 894 Kpc i ograniczył możliwość egzekucji z tego rachunku „z ważnych przyczyn społecznych i gospodarczych”. Ograniczenie możliwości egzekucji zostało przedłużone na kolejny rok 1994 (rozporządzenie Ministra Finansów z 11 lipca 1994 r. – Dz.U. Nr 82, poz. 377).

Rozporządzenie Ministra Finansów wywołało zastrzeżenia niektórych samorządów terytorialnych oraz niektórych podmiotów gospodarczych będących wierzycielami b. PGR-ów przejętych przez Agencję. Ograniczenie egzekucji z rachunków bankowych ARSP doprowadziło bowiem w konsekwencji do uszczuplenia dochodów gmin z tytułu należnych podatków i innych opłat stanowiących ich dochody.

RPO postulował potrzebę wyrównania gminom ubytku dochodów własnych, spowodowanego ograniczeniem egzekucji (RPO/142004/94/VI). Minister Finansów poinformował Rzecznika (pismo z dnia 28 października 1994 r.), iż nie znajduje uzasadnienia do wyrównywania ubytku dochodów gmin z omawianego tytułu w innej formie, niż przewidziana w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansach gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600). Zgodnie z przepisami powołanej ustawy, jeżeli wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca kształtuje się na poziomie niższym niż 80% analogicznego wskaźnika ogólnokrajowego, przysługuje gminie subwencja wyrównawcza. Zatem ubytek dochodów w gminach, w których skoncentrowane jest największe zadłużenie b. PGR zostanie wyrównany w ustawowej formie. Minister Finansów nie podzielił zarzutu Rzecznika co do nierówności w traktowaniu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ciężarów podatkowych, z uwagi na to, że ograniczenie egzekucji nie zwalnia omawianych jednostek od ponoszenia ciężarów podatkowych, a jedynie „odracza realizację tych zobowiązań w czasie”, do zaspokojenia w trybie zawieranych przez Agencję ugód w trybie przewidzianym w przepisach o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienia art. 894 Kpc, na podstawie których wydane zostało zakwestionowane rozporządzenie są anachronizmem pochodzącym z poprzedniej

formacji ustrojowej. Sama treść tego przepisu wskazuje, że określenie rachunków, z których nie może być prowadzona egzekucja dotyczyło przede wszystkim „realizacji zadań przewidzianych w narodowych planach gospodarczych”.

Zdaniem RPO jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą praworządności (art. 3 przepisów konstytucyjnych) uniemożliwienie rozporządzeniem Ministra Finansów wykonywania tytułów egzekucyjnych opartych o prawomocne wyroki sądowe, a więc wstrzymywanie wykonywania wyroków sądowych. Ponieważ zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego treści art. 894 Kpc nie wydaje się możliwe, gdyż przepis pochodzi z ustawy uchwalonej w 1964 r. – Rzecznik w wystąpieniu z dnia 16 stycznia 1995 r. (RPO/142004/94/VI) zwrócił się do Marszałka Sejmu o pilne podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku uchylenia wskazanego przepisu.

C. Nieprawidłowości w obrocie papierami wartościowymi

a. Podział akcji nabywanych na zasadach preferencyjnych przez pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych i banków

Rzecznik podjął sprawę poruszaną w skargach obywateli, którzy czują się pokrzywdzeni dokonany podziałem akcji pomiędzy osoby uprawnione z mocy postanowień art. 24 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51 poz. 298 z późn. zm.) do zakupu na zasadach preferencyjnych akcji należących do Skarbu Państwa.

Rzecznik podzielił zastrzeżenia autorów skarg co do stosowanych w praktyce zasad i trybu dokonywania podziału akcji, uznając jednocześnie, iż jest to konsekwencją nieprecyzyjnych uregulowań ustawowych (brak określenia możliwych do przyjęcia kryteriów podziału akcji między uprawnionych) i tworzących trudne do zrealizowania w praktyce zapisy o ustalaniu liczby akcji sprzedawanych na zasadach preferencyjnych poszczególnym grupom pracowników jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w momencie jej utworzenia. Podział akcji między poszczególne grupy pracowników w praktyce dokonywany jest na podstawie różnego rodzaju regulaminów, których treść, a niekiedy i tryb ustalania, budzi uzasadniony sprzeciw zainteresowanych. Ponadto – co zostało wykazane m.in. w toku prywatyzacji Banku Ślą-

skiego – taki podział na zasadach preferencyjnych może prowadzić do nieuzasadnionego bogacenia się poszczególnych pracowników.

Rzecznik przedstawił swój pogląd w wystąpieniu z dnia 1 lutego 1994 r. (RPO/130725/93/VI), skierowanym do Ministra Przekształceń Własnościowych, wskazując potrzebę dokonania zmian obowiązujących przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. gwarantujących obywatelom ich udział w prywatyzacji zakładu pracy „w sposób akceptowany przez ogół pracowników”. W odpowiedzi Minister Przekształceń Własnościowych (pismem z dnia 8 lipca 1994 r.) poinformował, iż podziela przedstawiony w wystąpieniu pogląd dotyczący oceny aktualnego stanu regulacji prawnych w zakresie podziału akcji nabywanych na zasadach preferencyjnych i wskazał, iż przygotowane projekty regulacji zagadnień związanych z podziałem akcji przewidują wprowadzenie jednego precyzyjnego kryterium różnicowania liczby akcji nabywanych przez pracowników na zasadach preferencyjnych (gdy sami zainteresowani wyrażali wolę dokonania takiego różnicowania), jakim jest okres zatrudnienia pracownika w przedsiębiorstwie. Na podstawie zebranych materiałów Rzecznik Praw Obywatelskich, w dniu 10 grudnia 1994 r. przedstawił ten problem Marszałkowi Sejmu RP (RPO/168387/94/VI) podkreślając, że przedłużający się proces nowelizacji ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – uzasadnia podjęcie bardziej zdecydowanych prac w zakresie dokonania zmian w części dotyczącej preferencyjnego nabywania akcji przez pracowników (o ile nadal będą zachodziły przeszkody w kompleksowym znowelizowaniu ustawy). Prywatyzowanie kolejnych przedsiębiorstw państwowych i banków w oparciu o rozwiązania prawne aktualnie obowiązujące – może pogłębić dezaprobatę społeczną dla takiego przebiegu procesów prywatyzacyjnych oraz powiększyć rzeszę niezadowolonych obywateli, których zastrzeżenia, w ocenie Rzecznika, są zrozumiałe i uzasadnione.

Marszałek Sejmu (w odpowiedzi z 11 stycznia 1995 r.) powiadomił, że w oficjalnym stanowisku Rządu, przekazanym 14 grudnia 1994 r. przez Ministra Przekształceń Własnościowych na jego ręce, znajduje się również ustosunkowanie do kwestii podniesionych przez Rzecznika. Rozpatrzy je na wspólnym posiedzeniu Komisja Przekształceń Własnościowych i Komisja Nadzwyczajna ds. Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym w Trakcie Przekształceń.

b. Brak możliwości zapłaty obligacjami Skarbu Państwa za nabywane akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw

Problem ten w skargach obywateli stawiany jest jako kryterium zasadności zaufania państwu.

Stosownie do postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 r. w sprawie form zapłaty za akcje nabywane od Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 84, poz. 493) – zapłata za nabywane od Skarbu Państwa akcje w spółkach powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych może być dokonywana m.in. obligacjami Skarbu Państwa wyemitowanymi po dniu 1 listopada 1989 r., jeżeli taka możliwość wynika z warunków emisji.

Wobec tego, iż posiadacze obligacji spotykali się z odmową przyjmowania zapłaty za akcje obligacjami o wartości większej niż cena akcji, Rzecznik sprawę tę (sygnalizowaną już wcześniej w wystąpieniach kierowanych w latach 1991–1993 do Ministra Przekształceń Własnościowych) podjął ponownie. W wystąpieniu Rzecznika z dnia 13 maja 1994 r. (RPO/139733/93/VI), skierowanym do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Finansów Rzecznik wskazywał na potrzebę podjęcia pilnych i zdecydowanych działań w celu wywiązania się Państwa z zaciągniętych zobowiązań wobec obywateli, którzy nabyli i posiadają obligacje.

Minister Finansów, dzieląc stanowisko Rzecznika poinformował, iż oczekuje rozwiązania problemu od Ministra Przekształceń Własnościowych, któremu przedłożył konkretne propozycje rozwiązań umożliwiających wywiązanie się Państwa z zaciągniętych wobec obywateli zobowiązań. Rzecznik w dniu 12 września 1994 r. wystąpił po raz kolejny do Ministra Przekształceń Własnościowych w omawianej sprawie. W odpowiedzi otrzymał w dniu 10 listopada 1994 r. pismo Ministra Przekształceń Własnościowych informujące, iż Ministerstwo „w dalszym ciągu poszukuje rozwiązania” problemu realizacji zapłaty za akcje tzw. zamiennymi obligacjami Skarbu Państwa, jednakże żaden z rozważanych wariantów – jak dotychczas – nie uzyskał pełnej akceptacji. W ocenie Ministra Przekształceń Własnościowych właściwym rozwiązaniem problemu byłoby dokonanie zmian postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1990 r. w taki sposób, aby możliwe było zwracanie nadpłat. Minister Przekształceń Własnościowych poinformował jednocześnie, iż zasadność takiego rozwiązania wielokrotnie była sygnalizowana Ministrowi Finansów. W tym stanie RPO przedstawił problem bezpośrednio Prezesowi Rady

Ministrów w wystąpieniu z dnia 28 listopada 1994 r., albowiem bierność administracji jest niedopuszczalna. Względy dbałości państwa o jego wiarygodność, oraz pozyskanie aprobaty społecznej dla przebiegu procesów prywatyzacyjnych – w ocenie Rzecznika – uzasadniają prośbę skierowaną do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie pilnych i zdecydowanych działań, zmierzających do rozwiązania przedstawionego problemu.

c. Niewznowienie obsługi przedwojennych papierów wartościowych

Sprawa wznowienia obsługi przedwojennych państwowych bądź samorządowych papierów wartościowych przewija się przez kolejne sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich. W sytuacji ciągłości Państwa Polskiego trudności budżetu państwa nie mogą stanowić o niewywiązaniu się tegoż państwa z przyjętych zobowiązań wobec posiadaczy tych obligacji. Odsuwanie w czasie podjęcia decyzji w tej materii – nie spowoduje rezygnacji społecznej z tych należności. Obligacje przejmują spadkobiercy, którzy nie mniej energicznie dopominają się o ich wykup. Sprawa ta miała zostać rozstrzygnięta postanowieniami ustawy o reprivatyzacji, która to ustawa jednak nie została przez Sejm RP uchwalona.

Na skutek skarg i listów Rzecznik Praw Obywatelskich w 1994 r. podjął ponownie sprawę zobowiązań państwa wobec posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przed dniem 1 września 1939 r. przez państwo lub samorząd terytorialny, kierując w tej sprawie kolejne wystąpienie (z dnia 11 stycznia 1994 r. – RPO/134024/93/VI) do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP. Nawiązując do wcześniejszych wystąpień (w latach 1989–1991) RPO ponownie wskazał na konieczność normalnego uregulowania kwestii dotyczących rozliczeń Skarbu Państwa z obywatelami posiadającymi przedwojenne obligacje emitowane lub gwarantowane przez państwo lub samorząd terytorialny, a także rozliczeń z innych tytułów takich jak: zdeponowanych w instytucjach bankowych marek niemieckich oraz złotych Banku Emisyjnego w Krakowie, oszczędności złożonych na rachunkach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niewymienionych banknotów Banku Polskiego.

Z informacji przesłanej Rzecznikowi przez Marszałka Sejmu RP z dnia 11 października 1994 r. wynika, iż w związku z wystąpieniem z dnia 11 stycznia 1994 r., Komisja Ustawodawcza skierowała dezy-

derat w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów. Komisja Ustawodawcza przyjmując na posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 1994 r. odpowiedź na ten dezyderat zastrzegła, że jeżeli działania rządu zmierzające do rozstrzygnięcia tej kwestii w ustawie o reprivatyzacji nie zostaną zrealizowane – Komisja Ustawodawcza ponowi dezyderat.

14. Naruszenia interesów konsumentów

Podstawowym problemem ochrony konsumentów jest stworzenie odpowiednich przepisów prawa.

Pierwsze wystąpienie w tej materii RPO skierował do Ministra – Szefa URM w listopadzie 1990 r., po nowelizacji Kodeksu cywilnego, która spowodowała utratę praktycznego znaczenia przez akty prawne, regulujące prawa konsumentów, ze względu na to, że dotyczyły one obowiązków jednostek gospodarki uspołecznionej (szersze omówienie tego problemu zawarte jest w części III pkt 1. sprawozdania). Dalsze wystąpienia w tym przedmiocie Rzecznik kierował w 1991 i 1992 r., gdy utraciły moc obowiązującą kolejne akty podustawowe. RPO otrzymywał na te wystąpienia odpowiedzi zapewniające, że prace nad niezbędną nowelizacją „będą podjęte” lub „już są w toku”.

Obecnie **aktem prawnym, który reguluje sytuację konsumenta w obrocie cywilnym jest tylko Kodeks cywilny, dalece w tym zakresie niewystarczający**. Z tych względów Rzecznik Praw Obywatelskich kolejnymi wystąpieniami z dnia 16 marca 1994 r. i 25 lipca 1994 r. (RPO/110228/94/VI) skierowanymi do Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Sprawiedliwości ponownie zasygnalizował potrzebę pilnego wydania aktu prawnego określającego szczegółowe warunki zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów (art. 384 Kc), uniemożliwiającego stosowanie niedozwolonych klauzul w umowach z udziałem konsumentów. Rzecznik wyraził pogląd, że aktualny stan prac legislacyjnych, podjętych w tym zakresie przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu, wywołuje uzasadnione wątpliwości, czy w ciągu najbliższych lat ustawodawstwo polskie w zakresie ochrony prawnej konsumentów zostanie dostosowane do zasadniczo zmienionej po 1989 r. sytuacji rynkowej i do standardów Wspólnoty Europejskiej.

Rzecznik uznał, że projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny (tekst na dzień 30 maja 1994 r.) proponuje zmiany ograniczone i w zasadzie, poza zmianami dotyczącymi gwarancji i rękojmi – dla

konsumenta mniej istotne, tym samym nie realizuje „Wytycznych ONZ” przyjętych na 39 sesji Zgromadzenia Ogólnego w dniu 9 kwietnia 1985 r. „W sprawie ochrony konsumentów”, a tym bardziej Dyrektywy Rady EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich (Dz. Urz. Wspólnot Europejskich Nr L 95/29). Projekt zmian w Kodeksie cywilnym nie wprowadza także odpowiedzialności za produkt.

Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał także Ministrowi Przemysłu i Handlu (RPO/110228/94/VI) szczegółowe krytyczne uwagi do projektów aktów prawnych:

- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów oświadczenia usług z udziałem konsumentów,
- ustawy o zasadach zawierania umów z udziałem konsumentów w sprzedaży bezpośredniej” (termin nieznany Kodeksowi cywilnemu i nieadekwatny do treści regulowanej tym aktem),
- założeń do ustawy o ochronie praw konsumenta.

Opiniowane akty prawne czynią wrażenie, jak gdyby były tworzone w odrębnych ośrodkach legislacyjnych. Dlatego Rzecznik m.in. proponował powołanie grupy legislatorów, którzy przygotowują w sposób jednolity i powiązany ze sobą akty prawne dotyczące ochrony praw konsumentów.

Niezależnie jednakże od niezadawalających wyników prac legislacyjnych w tym zakresie, Rzecznik ma nadzieję, że przyczynił się do przyspieszenia podjęcia prac nad wykonaniem Dyrektywy Rady EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich.

A. Ochrona ubezpieczonych w systemie ubezpieczeń osobowych i majątkowych

Nie najlepsza kondycja części zakładów ubezpieczeń prowadzących ubezpieczenia osobowe jest – jak się wydaje – „ratowana” przez wprowadzanie zmian w niektórych ogólnych warunkach ubezpieczeń, ograniczających odpowiedzialność ubezpieczeniową.

Zmiany te w sposób niekorzystny dotknęły osoby starsze posiadające ubezpieczenia na życie, oraz osoby posiadające umowy ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. I tak np. PZU na Życie S.A. podwyższyło w sposób drastyczny wysokość składki oraz zastosowało zaostrzone warunki dla osób, które ukończyły 65 i 70 lat

mimo, iż są to osoby kontynuujące ubezpieczenie. Po podjęciu sprawy przez Rzecznika i zwróceniu się do Centrali z prośbą o wyjaśnienie, Rzecznik uzyskał odpowiedź, że wysokość stawek taryfowych za to ubezpieczenie została zmieniona w dniu 1 lutego 1993 r. wraz ze zmianą ogólnych warunków ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków.

Zmiana stawek ubezpieczeniowych uzasadniona była niekorzystnym wynikiem finansowym szczególnie w ubezpieczeniu jednostkowym, w którym znaczną część portfela stanowią osoby w wieku emerytalnym. Zgodnie z wprowadzonymi zmianami, osoby które ukończyły 65 lat płaciłyby składkę wyższą o 50%. Wychodząc jednak na przeciw postulatom i oczekiwaniom klientów, PZU Życie S.A. wprowadził w ubezpieczeniach NW (z dniem 1 maja 1994 r.) korzystne dla ubezpieczonych zmiany polegające między innymi na umożliwieniu osobom w wieku powyżej 65 lat na kontynuowanie jednostkowego ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków według stawek podstawowych, bez zwwyżki składki. Poza tym zaprzestano stosowania 100% zwwyżki składki w ubezpieczeniu osób, które ukończyły 70 lat.

Liczne skargi wpływały od osób pobierających renty wypadkowe i uzupełniające. Wypłacane przez zakład ubezpieczeń renty w wysokości zaledwie kilkudziesięciu, a nawet kilku tysięcy złotych kwartalnie, nie osiągają swojego ekonomicznego celu. W wielu przypadkach po podjęciu sprawy przez Rzecznika zakład ubezpieczeń traktując skargę jako wniosek oparty o art. 907 §2 Kc dokonuje waloryzacji określonego świadczenia. W przypadku negatywnego stanowiska Zakładu, Rzecznik informuje osobę zainteresowaną o możliwości dochodzenia swych praw na drodze postępowania sądowego wskazując właściwe orzecznictwo sądowe. Dotyczy to również przypadków, w których ubezpieczający zawarli ubezpieczenie renty odroczonej czy natychmiast płatnej a także tzw. rent posagowych (ubezpieczenie zaopatrzenia dzieci).

Rzecznik przekazuje zainteresowanym treść uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1992 r. (sygn. III CZZ 126/91), podjętej na wniosek Rzecznika, która głosi, że „wysokość nominalnej sumy ubezpieczenia określonej w umowie ubezpieczenia renty odroczonej i natychmiast płatnej, a także wysokość nominalnej sumy ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci – może być zmienione na podstawie art. 358¹ §3 Kc.

W ubezpieczeniach mienia, zarówno obowiązkowych (w gospodarstwach rolnych) jak i dobrowolnych, sporne staje się często ustalanie wysokości odszkodowania.

Zakłady ubezpieczeń wykorzystując swoją organizację oraz zorganizowaną obsługę prawną – w przypadku kwestionowania wysokości proponowanego odszkodowania, nie dążą z reguły do porozumienia stron umowy, lecz odsyłają ubezpieczającego na drogę postępowania sądowego, która dla przeciętnego obywatela jest trudna, długotrwała i kosztowna. Interwencje Rzecznika w niektórych przypadkach powodują odstąpienie od takiej praktyki.

Negatywnym zjawiskiem jest nieuznawanie przez ubezpieczycieli swojej odpowiedzialności w sytuacji, gdy osoba obowiązana do zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia wprawdzie nie wypowiedziała ubezpieczenia dotychczasowemu ubezpieczycielowi, ale i nie opłaciła w wymaganym terminie odpowiednich składek ubezpieczeniowych. Zdaniem Rzecznika, jeśli poszkodowany nie wypowiedział obowiązkowej umowy ubezpieczenia w wymaganym terminie, to nawet jeśli nie zapłacił określonej składki ubezpieczeniowej na rok następny – wiąże go z dotychczasowym ubezpieczycielem stosunek ubezpieczenia. Ubezpieczający jest zobowiązany do uiszczenia obok składki ubezpieczeniowej, specjalnej opłaty z tytułu niezapłacenia w wymaganym terminie odpowiedniej składki (art. 92 ustawy), na ubezpieczycielu ciąży jednak nadal odpowiedzialność pokrycia świadczeń z tytułu powstania szkody.

We wszystkich przypadkach w których Rzecznik interweniował, ubezpieczyciele ostatecznie uznawali swoją odpowiedzialność i wypłacali odszkodowania osobom poszkodowanym.

Zanotowano przypadki, w których ubezpieczyciele nie informują, przy podpisywaniu kontynuowanych dobrowolnych umów ubezpieczeniowych, o zmianach ogólnych warunków określonego ubezpieczenia. Wprawdzie na odwrocie polis są drukowane wyciągi ogólnych warunków określonego ubezpieczenia, brak jest jednak w nich uzupełnień o dokonanych istotnych zmianach w tych warunkach (tak było np. przy zmianie warunków ubezpieczenia domków letniskowych, gdy ubezpieczyciel wprowadził zmiany polegające na tym, że w okresie zimowym, w związku z niezamieszkaniem domku, wysokość odszkodowania zmniejsza się o 50%).

W ocenie Rzecznika, jeżeli zakład ubezpieczeniowy zmienia warunki ubezpieczenia, jest zobowiązany zwrócić ubezpieczającemu na to uwagę na piśmie, szczególnie przy zawieraniu umowy o kontynuowaniu ubezpieczenia. Zamieszczenie w polisie ubezpieczeniowej stwierdzenia ubezpieczającego, że „ogólne warunki ubezpieczenia są mi znane” – zdaniem Rzecznika, nie zwalnia zakładu ubezpieczeń od wykonania obowiązku określonego w art. 812 Kc.

Po wystąpieniu Rzecznika w tej sprawie Prezes PZU S.A. uznał przedstawione racje, stwierdzając, że w przypadku zmiany przepisów ubezpieczeniowych, ubezpieczyciel jest zobowiązany, w trakcie wznawiania umów ubezpieczenia, do poinformowania swoich klientów o wprowadzonych zmianach.

Zainicjowane badanie zapoznawania ubezpieczających z warunkami ubezpieczenia w czasie zawierania umów ubezpieczenia, którymi z kolei objęto także ubezpieczenia mieszkań od kradzieży z włamaniem i rabunku, zaowocowało wystąpieniem RPO do Prezesa Zarządu PZU S.A. (RPO/163108/94/VI), w którym Rzecznik wskazał, że wyłożenie czy wywieszenie w lokalu PZU ogólnych warunków ubezpieczenia jest bezskuteczne i nie powinno być uznane za spełniające dyspozycje art. 812 §2 Kodeksu cywilnego w sytuacji gdy agent PZU zawiera umowę ubezpieczenia w lokalu (zabudowaniu) ubezpieczającego. RPO nie dostrzega przy tym, aby w lokalach PZU w miejscach pracy agentów (choćby w samej Warszawie), a także jednoosobowych agencjach – w sposób szczególnie eksponowany i zwracający uwagę klienta były wykładane do publicznej wiadomości ogólne warunki ubezpieczeń. Rzecznikowi chodzi o rzeczywiste zapoznanie klientów PZU z warunkami umowy ubezpieczenia w czasie jej podpisywania, a nie o spełnienie li tylko wymogu formalnego, zabezpieczającego PZU S.A. przed ewentualnymi zarzutami. Prezes Zarządu PZU S.A. uznał racje Rzecznika i wydał jednostkom organizacyjnym właściwe zalecenia.

Zastrzeżenia RPO wzbudziły również praktyki stosowane przez zakłady ubezpieczeniowe w zakresie zwrotu składek za niewykorzystany okres ubezpieczenia i zawyżania kosztów manipulacyjnych. PZU S.A. prezentował stanowisko, że osoby które w ciągu trwania umowy ubezpieczeniowej ją rozwiązują, są traktowane jakby zawierały umowy krótkoterminowe. Takie działanie w ocenie Rzecznika jest nieprawidłowe. Ubezpieczający najczęściej nie zawierają bowiem umów ubezpieczenia krótkoterminowego lecz roczne. Dlatego też np. przy zbyciu lub wyrejestrowaniu pojazdu traktowanie ubezpieczenia jako krótkoterminowego i odliczanie za każdy miesiąc 12,5% składki rocznej oraz kosztów manipulacyjnych należy uznać za krzywdzące.

Po wystąpieniu do Centrali PZU S.A. Rzecznik został poinformowany, że Centrala zobowiązała jednostki terenowe do stosowania centralnie ustalonych zasad i wykładni dotyczących zasad zwrotu składki w ubezpieczeniu komunikacyjnym, w tym AC. Jednocześnie dopuszczono możliwość weryfikacji wcześniej dokonanych rozliczeń składki wg nowych metod. Tak więc zastosowano zasadę, że przy

niewykorzystaniu składki oblicza się ją w wysokości 1/12 za każdy miesiąc.

Ważnym problemem stało się wstrzymywanie wypłacania świadczeń osobom uprawnionym z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, z powodu wyczerpania sumy gwarancyjnej. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył Sądowi Najwyższemu w dniu 4 sierpnia 1994 r. wniosek (RPO/116720/93/VI) o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące w praktyce istotne wątpliwości: czy w świetle art. 358¹ §3 Kc stanowiącego, że „w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza o powstaniu zobowiązania, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego zmienić wysokość świadczenia...”, sąd może ze względu na utratę wartości pieniądza wskutek inflacji, podwyższyć wysokość sumy gwarancyjnej ustalonej w obowiązkowym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej rolników, określając tę sumę zgodnie z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym celem, jakiemu suma gwarancyjna w wymienionych ubezpieczeniach miała służyć?

W dniu 29 grudnia 1994 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę (III CZP 120/94), w której rozstrzygnął, że „w sprawach o świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia rolników od odpowiedzialności cywilnej, w których określono wysokość sumy gwarancyjnej, przepis art. 358 § 3 Kc nie ma zastosowania, w wyjątkowych wypadkach możliwe jest jednak zastosowanie w tych sprawach art. 357 §1 Kc” Dzięki tej uchwale został rozwiązany problem roszczeń osób, które z powodu wyczerpania sumy gwarancyjnej, ustalonej w obowiązkowym ubezpieczeniu OC rolników, nie otrzymały świadczeń. Jeżeli zakład ubezpieczeniowy odmówi wypłacania świadczeń z powodu wyczerpania się sumy gwarancyjnej – osoba uprawniona będzie mogła wystąpić z powództwem do sądu o oznaczenie sposobu wykonania zobowiązania świadczenia.

Istotnym problemem, dotyczącym setek tysięcy obywateli, stała się upadłość zakładów ubezpieczeniowych „Westa” S.A. i „Westa-Life” S.A. i przedłużające się postępowanie upadłościowe. Mimo, iż pierwsze świadczenia osobom poszkodowanym zaczęły być wypłacane na początku 1994 r. i sędzia komisarz sukcesywnie przygotowuje kolejne listy wierzytelności (w 1994 r. po 3 dla każdego Zakładu), to jednak z uwagi na fakt, że czynności te trwają wiele miesięcy, a ponadto znaczna liczba osób poszkodowanych nie otrzymuje pełnego świadczenia, biorąc pod uwagę, że ostatni poszkodowani zaspokoją swoje

roszczenia dopiero za 2–3 lata – załamanie społecznego zaufania do ubezpieczeń majątkowych i osobowych pogłębia się.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że tego rodzaju postępowanie upadłościowe powinno zostać objęte specjalnym nadzorem.

B. Niezrealizowane przedpłaty samochodowe

Niewykonanie umowy przedpлатowej na zakup samochodu osobowego, w której opóźnienia wykonania przez państwo zobowiązania sięgają ponad 12 lat – są podnoszone nadal w licznych skargach, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W związku z tymi skargami, Rzecznik przedstawił w dniu 21 kwietnia 1993 r. Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne (RPO/100566/93/VI) sprowadzające się do pytań: który z podmiotów biorących udział w realizacji sprzedaży samochodów osobowych na przedpłaty, wprowadzonej uchwałą Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1981 r. jest w stosunku do osób, które zawarły umowę o przedsprzedaży i posiadają przedsprzedażowy oszczędnościowy rachunek bankowy prowadzony przez PKO BP – stroną tej umowy zobowiązaną do jej wykonania, od której to mogą dochodzić wykonania zobowiązania?; czy dopuszczalne jest – w świetle zawartej umowy przedsprzedażowej i treści ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji przedpлат na samochody osobowe – roszczenie posiadacza rachunku przedpлат o wydanie samochodu, gdy wniósł on wymaganą kwotę, a termin umowy wydania samochodu upłynął?; czy i w jakiej wysokości przysługują posiadaczom rachunków przedpлат samochodowych kary umowne w związku z niewykonaniem lub nieterminowym wykonaniem zobowiązania sprzedaży samochodów?

W dniu 25 maja 1994 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie, w którym postanowił odmówić podjęcia uchwały w omawianej materii. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że po wpłynięciu wniosku RPO nastąpiła zmiana regulacji prawnej, gdyż weszła w życie ustawa z dnia 21 stycznia 1994 r. o zasadach realizacji przedpлат na samochody osobowe (Dz.U. Nr 36, poz. 132), która pozbawiła mocy ustawę z 20 lipca 1990 r., skutkiem czego, zdaniem Sądu, odpadła potrzeba wyjaśnienia wątpliwości, jakie nasuwała wykładnia i stosowanie jej przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że historia przedpлат na samochody to jeden z niechlubnych przykładów umów zawartych ze społeczeństwem, naruszających zasadę zaufania do państwa, który stanowi niedopuszczalne przerzucenie na konsumenta skutków nie-

wykonania umowy przedpłatowej zawartej z Narodowym Bankiem Polskim, którego PKO w owym czasie było częścią organizacyjną.

Budżet w dalszym ciągu nie rezerwuje kwot na dopłaty do realizacji tych umów, natomiast konsument – będący stroną umowy – nie musi godzić się na proponowane mu warunki wykonania zastępczego tej umowy. Ponieważ kwoty rekompensat stanowią dotację przedmiotową rozliczaną z budżetem państwa, od kondycji budżetu zależy wielkość realizacji przedpłat w danym roku. Ustawa budżetowa na rok 1994 ustaliła dotację na dopłaty do samochodów osobowych w ramach przedpłat w wysokości 200 mln zł. Kwota ta wystarczy na dopłatę do ok. 5 tys. samochodów, co stanowi mniej niż 10% potrzeb. Sejm RP uchwalając nową ustawę o realizacji przedpłat przyjął, że poprzednia narażała budżet państwa na zbyt wysokie koszty z tytułu ulg celnych i wprowadził rozwiązania mniej korzystne dla zainteresowanych.

Z uwagi na fakt, iż nowa ustawa o realizacji przedpłat na samochody osobowe, wbrew uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego, nie rozwiązuje i nie wyjaśnia istniejących wątpliwości, jakie nasuwa jej wykładnia oraz stosowanie, Rzecznik Praw Obywatelskich przygotowuje ponownie złożenie Sądowi Najwyższemu, stosownego zagadnienia prawnego.

Sprawa przedpłat na samochody stanowi również przyczynek do naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa.

C. Naruszenia praw konsumentów w wyniku praktyk o charakterze monopolistycznym – typowe grupy spraw

Sprawy z zakresu ochrony konsumentów podejmowane przez Rzecznika dotyczą bardzo szerokiej problematyki prawnej: gwarancji i rękojmi, różnych nieformalnych obciążeń dobrowolnymi opłatami czy narzucanych niekorzystnych umów sprzedaży. W licznych przypadkach m.in. umów przedpłatowych, sprzedawca ustala dla siebie możliwość dowolnej i jednostronnej zmiany warunków umowy (dotyczy to także umów rachunku bankowego), prowadzący działalność gospodarczą może dowolnie zmieniać cechy produktu, który ma być dostarczony, a konsument musi – zgodnie z umową – wypełnić swoje zobowiązania pod groźbą kary umownej lub przepadku zaliczki, lub dokonać zapłaty w sytuacji, gdy prowadzący działalność gospodarczą może od spełnienia swojego obowiązku odstąpić na skutek różnych

okoliczności subiektywnych (np. w umowach o świadczenia turystyczne itp.).

W działalności poczty poważną liczbę skarg wywołało wprowadzenie „standardowości” listów wynikające z Ordynacji Pocztovej a mające wpływ na wysokość opłaty pocztowej. Skargi spowodowały wystąpienie RPO do Centralnego Urzędu Poczta Polska o wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości (RPO/140948/93/VI). Po wyjaśnieniu problemu Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na konieczność podawania przez CUPP do powszechnej wiadomości informacji zawierających dane dotyczące podstawowych (czyli standardowych) minimalnych i maksymalnych wymiarów przesyłek listowych oraz ich masy, a także innych warunków określonych Ordynacją Pocztową, a wpływających na wysokość opłat (RPO/155276/94/VII). Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Poczta Polska rozważa możliwość zamieszczenia w nowym cenniku wzoru standardowego adresowania przesyłek listowych, a także, w szerszym zakresie będzie przeprowadzać akcję reklamową w postaci ulotek i innych wydawnictw, celem szybszego przyswojenia przez społeczeństwo wymogów dotyczących nadawania przesyłek listowych.

Ustalono, że Poczta Polska odmawia zwrotu opłaty pocztowej w przypadku całkowitego ograbienia listów z podaną wartością. Po wykazaniu, że Światowa Konwencja Pocztovej ustala obowiązek zwrotu opłaty pocztowej nie tylko w przypadku zaginięcia listu z podaną wartością, ale również całkowitego ograbienia takiego listu, RPO w piśmie z dnia 21 listopada 1994 r. (RPO/115876/94/VI) zwrócił się do Ministra Łączności o rozważenie dokonania zmian w praktyce pocztowej, a także – jeśli to jest niezbędne – wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą zmian w ustawie o łączności przez wprowadzenie do tej ustawy postanowienia uwzględniającego obowiązek zwrotu uiszczonych opłat pocztowej w przypadku całkowitego ograbienia listu z podaną wartością. Minister stwierdził, że dostarczenie listu z podaną wartością całkowicie pozbawionego zawartości jest równoznaczne z niewykonaniem świadczenia i w związku z tym klientowi w takich przypadkach przysługuje zwrot opłaty pocztowej w całości, na podstawie art. 69 ustawy o łączności. Dla zapewnienia jednolitego stosowania tego przepisu Dyrekcje Okręgowe Poczty Polskiej otrzymały 2 grudnia 1994 r. pismo, zobowiązujące je do stosowania wskazanej interpretacji.

W grupie usług łącznościowych dominował problem skarg na zawyżanie rachunków za rozmowy telefoniczne. Przy bardzo wysokich

rachunkach niektórzy zainteresowani podnoszą prawdopodobieństwo wadliwego funkcjonowania urządzeń telekomunikacyjnych oraz twierdzą, że stosunki domowe uniemożliwiają tak znaczną liczbę połączeń, jak wynika z rachunków. W wystąpieniu z dnia 28 września 1994 r. (RPO/136468/94/VI), skierowanym do Prezesa Telekomunikacji Polskiej, RPO wskazał, że okoliczności przytoczone przez niektórych abonentów mogą świadczyć o wiarygodności ich twierdzeń co do nieprzeprowadzenia tak znacznej ilości rozmów objętych otrzymanym przez niego rachunkiem. W bardzo licznych skargach abonentów przewijają się podejrzenia niedostatecznego zabezpieczenia linii przed włamaniami i rozmowami na koszt osoby trzeciej, a także niesprawności urządzeń naliczających.

Wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich, aby Telekomunikacja Polska zaprezentowała publicznie opinie o stanie technicznym i pewności urządzeń liczących nie zostały uwzględnione. Między innymi dlatego postępowanie reklamacyjne nie jest przez zainteresowanych uznawane za wiarygodne. Odpowiedzi Telekomunikacji na zarzuty abonentów są szablonowe.

Wadliwość działania urządzeń Telekomunikacji w Gdańsku, w konsekwencji skutkująca zawyżeniem rachunków za wykonanie usług, spowodowała kontrolę NIK oraz sformułowanie wniosków pokontrolnych. Wpływające skargi spowodowały kolejne wystąpienie RPO (z dnia 25 listopada 1994 r. – RPO/161392/94/VI) do Prezesa Zarządu Spółki Telekomunikacja Polska z prośbą o dokonanie ustaleń, czy zarządzenia pokontrolne NIK – mające na celu poprawę rozliczeń z abonentami – zostały wykonane.

Ponieważ listy napływające do RPO potwierdzają opinie, że sprawa podejrzeń o zawyżone rachunki telefoniczne jest problemem nadal aktualnym, a podejmowane przez Telekomunikację Polską S.A. działania są nieprzekonywujące – Rzecznik wystąpił do Ministra Łączności (RPO/136468/95/VI z 24 stycznia 1995 r.) o rozważenie możliwości przeprowadzenia kompleksowej kontroli działalności Telekomunikacji Polskiej S.A. oraz urządzeń liczących impulsy i publiczne wyjaśnienie wątpliwości, jakie wyrażają abonenci.

Wzrost liczby skarg na zawyżone rachunki telefoniczne spowodowany został także reklamami telewizyjnymi, zachęcającymi do połączeń telefonicznych zagencjami zagranicznymi typu „party-line”. Reklamy te nie informują wprost, że chodzi tu o połączenia telefoniczne z odległymi krajami, a tylko niektóre z tych reklam podają drobnym drukiem i przez krótką chwilę cenę jednogminutowej rozmowy. Rzecz-

nik uznając takie reklamy za mogące wprowadzić telewidza w błąd, uznał je za naruszające postanowienia art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i problem przedstawił Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, który jednak uznał się niewłaściwym do podjęcia tego zagadnienia. Stanowiska tego Rzecznik nie akceptuje i obecnie analizuje ustawę o radiofonii i telewizji w części dotyczącej zakresu działania KRRiT.

Liczne skargi, najczęściej osób pozostających w złej kondycji finansowej, dotyczyły zmiany systemu nadawania programów telewizyjnych (z systemu SECAM na PAL). Zmusza to odbiorców programu do przestrojenia odbiorników. Jednostkowy koszt takiego przestrojenia sięga ok. 500. 000 zł, co dla wielu rodzin jest wydatkiem znacznym. Wyłonił się problem słuszności przerzucenia kosztów tej operacji na konsumentów będących stroną słabszą, jak również obciążonych ustawowym obowiązkiem opłacenia abonamentu za posiadanie odbiornika. RPO wystąpił (pismo z 20 lipca i 12 września 1994 r.) do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o rozważenie możliwości przyznania rekompensat dla abonentów, które np. mogłyby polegać na częściowo czasowym zwolnieniu z opłat abonamentu RTV, powołując się na art. 48 ust. 3 ustawy o Radiofonii i Telewizji (Dz.U. Nr 7 z 1993 r., poz. 34), który stanowi, że Krajowa Rada „może, ze względów społecznych, przyznać niektórym kategoriom osób zniżki lub zwolnienia od opłat abonamentowych”. W odpowiedzi poinformowano, że politykę i wymiar opłat abonamentowych uzgadnia się z Ministrem Finansów, który nie wyraził zgody na podmiotowe zwolnienia bądź ulgi w opłatach abonamentowych – a o taką zgodę Rada występowała.

Rzecznik nie podziela stanowiska Ministra Finansów, dostrzegając racje w zgłaszanych skargach obywateli, ale niestety nie widzi możliwości pozytywnego załatwienia tej sprawy.

W wyniku indywidualnych interwencji załatwiane, były przypadki naruszeń praw konsumentów – odbiorców energii elektrycznej powstałe w efekcie wadliwych (krzywdzących dla odbiorców) **rozliczeń z tytułu zużycia energii elektrycznej** (np. RPO/147938/94/V) lub przyjęcia niekorzystnej metody obliczania należności za okres nieprawidłowego działania urządzeń pomiarowych (RPO/131384/94/V). W tej grupie spraw okazywało się najczęściej, iż racja jest po stronie konsumenta, któremu zwracano nadpłacone opłaty lub zredukowano wymiar należności.

Falę skarg kierowanych do Rzecznika (zarówno grających jak i prowadzących kolektury) wywołało **pobieranie przez Przedsiębior-**

stwo Państwowe „Totalizator Sportowy” od uczestników gier i zakładów przy wpłacie – stawek dopłaty w wysokości 20% kwot tych stawek „na rozwój kultury fizycznej”. W większości skarg powtarza się zarzut, że wprowadzenie tych dopłat jest w istocie ukrytą formą dodatkowego przymusowego ściągania środków finansowych od obywateli, określanego jako haracz, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie mają możliwości uczestniczenia w grach i zakładach prowadzonych przez innego kolektora i mogą jedynie zrezygnować z uczestnictwa w grach. Z kolei prowadzący kolektury skarżą się, że w związku z wprowadzeniem dopłat, jakie pobierają, mimo zwiększenia nakładu pracy pobierane przez nich wynagrodzenie prowizyjne nie tylko nie uległo odpowiedniemu zwiększeniu, lecz w praktyce zmniejszyło się.

PP „Totalizator Sportowy”, pobierając dopłaty na rozwój kultury fizycznej realizuje obowiązek ustalony przepisami ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych z 29 lipca 1992 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 98, poz. 472). Dopłaty te mają charakter swoistej daniny publicznej, stanowią bowiem źródło pozabudżetowego finansowania działalności konkretnych agend państwa, skoro są przekazywane wprost Urzędowi Kultury Fizycznej. Zdaniem Rzecznika powstają wątpliwości dopuszczalności przymusowego obciążania obywateli tego rodzaju daniną, przy grach i zakładach (bez względu na cele, na jakie są przeznaczone i faktycznie wykorzystywane), szczególnie gdy zważy się, że stawki za każdą grę są obciążane podatkiem. Rzecznik podjął tą sprawę jako problem generalny do zbadania, zlecając przygotowanie ekspertyzy specjalistom z zakresu prawa finansowego.

Zaniepokojenie Rzecznika wywołują także **niekontrolowane mnożące się reklamowe losowania nagród z tytułu zakupu** określonej ilości towaru określonego producenta polskiego lub zagranicznego lub oferowanych przez określonego sprzedawcę.

Te swoistego rodzaju losowania posiadają wiele cech gier losowych, których organizowanie wymaga specjalnego zezwolenia, zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz.U. Nr 68, poz. 341 z późn. zm.). Artykuł 2 wskazanej ustawy stanowi, że grami losowymi są gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin, w tym... (ust. 2 pkt 3) loterie fantowe, w których uczestniczy się poprzez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterie oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe. Rzecznik nie występuje przeciwko premiowaniu transakcji handlowej losowanymi nagrodami, lecz jedynie

uważa, że na takie premiowanie powinno być udzielane zezwolenie, którego uzyskanie warunkuje przedstawienie regulaminu losowania oraz zabezpieczenie jego prawidłowości w imię interesów konsumenta. W tej materii Rzecznik przygotowuje odpowiednie wystąpienia.

Naruszenie praw konsumenckich w dziedzinie **usług kominiarskich** ma źródło, w ocenie RPO, w niepełnym unormowaniu przez ustawę o działalności gospodarczej problemów związanych z kwalifikacjami zawodowymi do prowadzenia takiej działalności.

Po wejściu w życie ustawy o działalności gospodarczej, która zniósła wszelkie dotychczasowe specyficzne uregulowania dotyczące m.in. wykonywania usług kominiarskich pozostał w mocy, nakładający konkretne obowiązki na właścicieli i posiadaczy budynków z przewodami kominowymi, cząstkowy akt, który był funkcjonalnie powiązany z innymi przepisami, wydawanymi 20 lat wcześniej, oraz z całkowicie oderwanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 1969 r. ustalającym terminy, w jakich obligatoryjnie należy w budynkach dokonywać okresowego czyszczenia kominów. Jednocześnie podjęli działalność kominiarską różni mniej lub bardziej douczeni rzemieślnicy, żądając zapłaty za przymusowe czyszczenie kominów.

Na powtarzane wystąpienia RPO, wskazujące na potrzebę usunięcia stanu niejasności prawa, Rzecznik otrzymywał odpowiedzi, że kwestie uprawnień i obowiązków właścicieli budynków (a co za tym idzie – świadczenia usług kominiarskich) będą rozwiązane w przygotowywanym nowym prawie budowlanym. Przy tym zaszło już wcześniej zmiany innych ustaw (w zakresie m.in. przepisów delegacyjnych) przy jednoczesnym utrzymywaniu w mocy „do czasu wydania nowych” przepisów wykonawczych – doprowadziły do przejściowego braku organu właściwego do uchylecia wskazanego wyżej rozporządzenia z 1969 r.). Problem został przedstawiony kolejnym Ministrom – Szefom URM. Kolejne (ostatnie) wystąpienie w tej materii Rzecznik skierował do URM-u po zapoznaniu się z projektem nowego prawa budowlanego, sygnalizując potrzebę zapewnienia wykonywania usług kominiarskich i wszelkich innych czynności, bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem ludzi i mienia przez osoby, mające do tego należyte kwalifikacje zawodowe (RPO/134792/94/VI). Prawo budowlane jedynie bowiem wspominało o wymogu posiadania takich kwalifikacji, a przewidziane w nim rozwiązania nie stanowiły niezbędnej i wyczerpującej regulacji tej materii, ani nie zawierały delegacji dla Rady Ministrów lub poszczególnych Ministrów do unormowania tych zagadnień w drodze rozporządzeń wykonawczych. Stąd w aktualnym

stanie prawnym, każdy jeśli tylko zechce, może osobiście wykonywać usługi kominiarskie, nawet jeśli nie ma żadnej potrzebnej do tego wiedzy i umiejętności. Pomimo wystąpień problem nie został uregulowany.

15. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Struktura spraw badanych przez RPO; formy badania

Podstawowym źródłem wiadomości o stanie przestrzegania praw i wolności, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej w Siłach Zbrojnych, organach resortów spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości jest napływająca do urzędu RPO korespondencja od obywateli. Około 60% tej korespondencji to skargi, zaś pozostała część to prośby, wnioski i pytania prawne. W roku 1994 do Biura Rzecznika skierowano 971 spraw, w tym:

560 spraw ze środowisk żołnierskich, tj 58%,

291 spraw od funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych, tj 29%,

120 spraw od funkcjonariuszy resortu sprawiedliwości, tj 12%.

W stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego nastąpił znaczny wzrost liczby spraw, wynoszący ok. 30%. Najwyższy wzrost odnotowano w grupie funkcjonariuszy resortu spraw wewnętrznych – a konkretnie w Policji (prawie o 100%) oraz w Służbie Więziennej (o ok. 150%).

Problematyka wystąpień kierowanych do RPO jest bardzo zróżnicowana, a wśród wnioskodawców są poborowi, żołnierze służby zasadniczej, żołnierze zawodowi, funkcjonariusze służby stałej, emeryci i renciści, a także byli żołnierze pełniący przymusową służbę wojskową w kopalniach węgla, rudy uranu oraz żołnierze tzw. batalionów budowlanych, kombatancki. Nie odnotowano skarg z grupy funkcjonariuszy służby kandydackiej.

Innym źródłem wiedzy o realizacji praw i wolności są wizytacje przeprowadzane w różnych jednostkach wojskowych, policyjnych i Służby Więziennej. Pracownicy Biura RPO odbywali również spotkania z różnymi grupami żołnierzy zawodowych, uczestniczących w szkoleniach doskonalących w Akademii Obrony Narodowej.

Wizytacje w jednostkach przeprowadzane są wg następującego scenariusza:

- wstępna rozmowa z dowódcą (komendantem) jednostki;
- spotkania w poszczególnych grupach środowiskowych – żołnierze służby zasadniczej, żołnierze zawodowi (kadra);
- rozmowy z przedstawicielami tzw. ogniw społecznego oddziaływania (mężowie zaufania poszczególnych korpusów osobowych) oraz z kadrą pionu oświatowo-wychowawczego;
- ocena warunków pełnienia służby – rejonny zakwaterowania (izby żołnierskie), stołówki, izby chorych, baza szkoleniowa oraz are-szty);
- wysłuchiwanie skarg od żołnierzy bądź funkcjonariuszy, którzy chcą spotkać się z przedstawicielami Rzecznika;
- omówienie wyników badań i spostrzeżeń w obecności dowódców (komendantów) jednostek, w trakcie których przedstawiane są stwierdzone naruszenia praw i wolności obywatelskich oraz wskazywane możliwości ich usunięcia;
- z każdej wizytacji sporządzana jest odpowiednia notatka służbo-wa, którą przesyła się do władz zwierzchnich.

W 1994 r. zostały przeprowadzone następujące wizytacje i spot-kania:

w resorcie obrony narodowej:

- w Składnicy Wojskowej – Hajnówka (21.01.1994r.),
- w Dowództwie Marynarki Wojennej – Gdynia Oksywie (16–17.03.1994 r.),
- w Wojskowym Ośrodku Szkolenia Służby Zakwaterowania i Bu-downictwa w Giżycku oraz w Ośrodku Szkolenia Poligonowego – Orzysz (14–16.04.1994 r.),
- w Pułku Lotnictwa Myśliwskiego – Poznań Krzesiwy (19.05.1994 r.),
- w Pułku Artylerii Przeciwlotniczej – Rogowo i 8 Dywizji – Koszalin (9–10.06.1994 r.),
- w Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej – Ustka (8.09.1994 r.),
- w Pułku Lotnictwa Myśliwskiego – Łask (13.10.1994 r.),
- w podstawowych jednostkach Marynarki Wojennej, tj. Świnouj-ście, Ustka (rewizyta), Hel, Gdynia–Oksywie (14–18.11.1994 r.),

w resorcie spraw wewnętrznych:

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji – Białystok (21.01.1994 r.),
- w Centralnym Ośrodku Szkolenia Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW – Katowice 25.02.1994 r.),

- w Komendzie Wojewódzkiej Policji – Kraków (3.03.1994 r.),
 - w Pułku Bieszczadzkim Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSW – Sanok (5–6.05.1994 r.),
 - w Karpackim Oddziale Straży Granicznej – Nowy Sącz (12–13.08.1994 r.),
 - w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Olsztynie 26.08.1994 r.),
 - w Komendach Wojewódzkich Policji – Koszalin i Słupsk oraz w Szkole Policyjnej w Słupsku (8–9.09.1994 r.),
 - w jednostce „GROM” (12.10.1994 r.),
- w resorcie sprawiedliwości
- w Rejonowym Areszcie Śledczym – Warszawa – Mokotów (26.07.1994r.),
 - w Areszcie Śledczym Warszawa – Grochów (28.07.1994 r.).

Nową formą bezpośrednich kontaktów ze środowiskiem żołnierskim są spotkania z kierowniczą kadrami różnych jednostek wojskowych. Biorąc udział w kursach doskonalących, organizowanych w Akademii Obrony Narodowej, pracownicy Biura RPO uczestniczyli w 11 tego typu spotkaniach. Ponadto na zaproszenie kierownictw instytucji wojskowych przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w rocznych odprawach szkoleniowych: pionu oświatowo-wychowawczego Sztabu Generalnego MON (w dniu 27 października), Warszawskiego Okręgu Wojskowego (w dniu 29 listopada), Żandarmerii Wojskowej (w dniu 8 grudnia 1994 r.).

B. Przestrzeganie praw żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową

a. Działalność rejonowych komisji poborowych i lekarskich komisji poborowych (zwolnienia z odbycia zasadniczej służby wojskowej i realizacja prawa do służby zastępczej)

W tej dziedzinie w 1994 r. zaobserwowano wzrost ilości napływającej korespondencji, co spowodowało zintensyfikowanie badania tego problemu w Wojskowych Komendach Uzupelnień i Wojewódzkich Sztabach Wojskowych.

Na podstawie analizy zebranego materiału można stwierdzić, że generalnie **negatywna jest ocena przez poborowych prac komisji poborowych w zakresie realizacji zasady rejonizacji wcielenia**. Rozgoryczenie wśród poborowych spowodowane jest kierowaniem ich

do jednostek wojskowych odległych od ich domów, często o kilkaset kilometrów (np. RPO/144415/94/I, RPO/145840/94/I, RPO/164549/94/I). Podczas kwalifikacji do specjalnych rodzajów wojsk komisje w większości nie uwzględniają zainteresowań poborowych i ich dodatkowych umiejętności, np. posiadanie przez poborowego patentu żeglarskiego nie jest okolicznością wpływającą na skierowanie do Marynarki Wojennej.

Nie odnotowano natomiast skarg na organizację działalności komisji ani zastrzeżeń co do ich składu. W czasie wizyt w komisjach podczas ich pracy nie odnotowano uwag, również w odniesieniu do zapewnienia poborowym właściwej informacji prawnej. Korespondencja dotyczyła wyłącznie próśb o spowodowanie odroczenia wcielenia lub zwolnienia z odbycia służby wojskowej (RPO/143120/94/I, RPO/145630/94/I, RPO/147942/94/I, RPO/153158/94/I, RPO/154854/94/I).

Krytycznej ocenie wśród poborowych poddawane są działające w czasie poboru komisje lekarskie. Odnotowano szereg skarg na zbyt pobieżne badania skutkujące przyznawaniem kategorii zdrowia nieadekwatnych do faktycznego stanu zdrowia poborowego. Powoduje to, zgodnie z relacjami dowódców jednostek wojskowych oraz dokumentacją terenowych organów administracji wojskowej, potrzebę zwalniania ze służby wojskowej, w tzw. „krótkiej drodze” znaczącej (do 20%) liczby żołnierzy najmłodszego rocznika.

W dalszym ciągu z uwagi na ograniczony zakres badań istnieje niebezpieczeństwo przenoszenia do jednostek wojskowych zakaźnych chorób społecznych. Potwierdzeniem tej tezy jest zwiększająca się ilość wniosków o skierowanie żołnierzy służby zasadniczej do wojskowych komisji lekarskich odraczających okresowo pełnienie tej służby (RPO/157828/94/I, RPO/162361/94/I, RPO/169471/94/I, RPO/169240/94/I, RPO/164142/94/I, RPO/157529/94/I).

Zwolnienia z odbycia powszechnego obowiązku obrony w dalszym ciągu powodują zróżnicowane oceny zarówno wśród poborowych jak i osób zajmujących się tą problematyką. Obowiązujące w tej dziedzinie **przepisy umożliwiają stosunkowo łatwe uniknięcie służby wojskowej** np. z powodu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Jak wynika z doświadczeń pracowników Wojskowych Komend Uzupełnień, część poborowych zakupuje lub dzierżawi minimalny (tj. 1 ha) areał tylko do ukończenia wieku, w którym przenoszeni są do rezerwy bez odbycia służby wojskowej. Jednocześnie odnotowano skargi dotyczące przyjętej przez władze wojskowe praktyki rezygnacji z wcielenia absol-

wentów wyższych uczelni i kierowanie tej grupy poborowych do rezerwy. Taka sytuacja stawia tę grupę obywateli z jednej strony w sytuacji uprzywilejowanej, zaś z drugiej – z uwagi na długi okres oczekiwania na formalne uregulowanie stosunku do służby wojskowej – uniemożliwia absolwentowi podjęcie pracy, bowiem pracodawca wymaga od kandydata uregulowanego stosunku do służby wojskowej (RPO/143131/94/I, RPO/148479/94/I, RPO/168699/94/I, RPO/141619/94/I).

Mimo wystąpień Rzecznika **nie uregulowano problemu strat finansowych ponoszonych przez żołnierzy rezerwy powoływanych na ćwiczenia wojskowe**. Napływająca korespondencja świadczy, że problem ten narasta. Obecny system rekompensowania ponoszonych strat finansowych tylko w niewielkim stopniu pokrywa faktyczne koszty ponoszone w związku z powołaniem na ćwiczenia. Uzyskano zapewnienie Sztabu Generalnego Wojska Polskiego o rozwiązaniu tego problemu.

Część korespondencji dotyczącej problematyki poboru żołnierzy rezerwy, dotyczy zasadności powołania, efektywności szkolenia i złych warunków socjalnych odbywania służby, szczególnie podczas pobytu na poligonie (RPO/155532/94/I, RPO/158395/94/I, RPO/170883/94/I, RPO/154932/94/I).

Zanotowano dalszy **spadek kierowanej do Rzecznika korespondencji dotyczącej realizacji prawa do zastępczej służby wojskowej. Jak wynika z analizy dokumentacji terenowych organów administracji wojskowej**, zmalała znacznie liczba składanych wniosków i udzielanych odmów. Oczekiwanie na załatwienie tego problemu do 28 roku życia wpływa wyjątkowo negatywnie na stabilizację społeczną i zawodową poborowych (RPO/145234/94/I, RPO/147886/94/I, RPO/157362/94/I, RPO/161287/94/I, RPO/169798/94/I). Generalnie korespondencja dotycząca podnoszonej tematyki stanowiła 22% całej korespondencji.

b. Roszczenia odszkodowawcze w związku z uszczerbkiem na zdrowiu poniesionym w czasie odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz spowodowanym pracą przymusową

Roszczenia odszkodowawcze w związku z poniesionym uszczerbkiem na zdrowiu w czasie pełnienia zasadniczej służby wojskowej są przedmiotem 35% korespondencji napływającej do Rzecznika. Około połowa tych listów to prośby o spowodowanie wypłacenia odszkodowań

nadesłane po upływie terminu przedawnienia. W wielu przypadkach dotyczących spraw nieprzedawnionych interwencja Rzecznika była skuteczna i powodowała wypłacanie przewidzianych prawem odszkodowań (RPO/154341/94/I, RPO/144803/94/I, RPO/147571/94/I).

Dużą grupę stanowią prośby o spowodowanie wydania przepisów umożliwiających uzyskanie finansowego zadośćuczynienia za poniesione krzywdy, nadsyłane przez żołnierzy-górników, wykonujących pracę przymusową w kopalniach węgla kamiennego, kamieniołomach i zakładach wzbogacania i wydobywania rudy uranu. Rzecznik wielokrotnie występował do Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz do komisji sejmowych i senackich, doprowadzając do uchwalenia stosownej ustawy i rozporządzenia wykonawczego MON. Obecnie Rzecznik otrzymuje podobne wnioski o doprowadzenie do uznania za żołnierzy wykonujących pracę przymusową także żołnierzy wojsk kolejowych, batalionów budowlanych oraz pracujących w zakładach produkujących kwas siarkowy. Odnotowano również wnioski o nadanie analogicznych uprawnień jak „żołnierzom górnikom”, osobom pracującym w ramach Powszechnej Organizacji „Służba Polsce” (RPO/146614/94/I, RPO/144830/94/I, RPO/144596/94/I, RPO/146591/94/I, RPO/147732/94/I, RPO/149762/94/I, RPO/168938/94/I, RPO/149326/94/I, RPO/167030/94/I, RPO/170190/94/I).

Niewielka ilość korespondencji dotyczy odszkodowań za przedłużoną służbę wojskową np. w okresie obowiązywania stanu wojennego lub w latach 1949–1952 (RPO/167994/94/I, RPO/153225/94/I).

c. Warunki odbywania służby, stosunki międzyludzkie, przestrzeganie prawa w stosunku do żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową

Problematyka ta jest przedmiotem stałej uwagi RPO i podlega drobiazgowemu sprawdzaniu w przypadku sygnalizowania problemów. W okresie sprawozdawczym do Rzecznika wpłynęło 17 listów opisujących tę dziedzinę życia wojska. Około połowy to listy pisane przez rodziców zaniepokojonych o losy synów. Wszystkie sygnały, nawet zbiorowy anonim, były przedmiotem stosownego wystąpienia do władz wojskowych. W kilku przypadkach zarzuty stawiane w korespondencji sprawdzano osobiście w jednostkach wojskowych, w których służyli zainteresowani. Wnioski wynikające z interwencji przekazywano do kompetentnych organów wojskowych z żądaniem wyjaśnienia

wszystkich zasygnalizowanych nieprawidłowości. W szczególnych przypadkach po otrzymaniu odpowiedzi na wystąpienie ponownie kontrolowano skuteczność podjętych przedsięwzięć ze strony dowództwa tych jednostek. W przypadku potwierdzenia stawianych zarzutów doprowadzano również do ukarania winnych. Należy jednak podkreślić, że jedynie dwie skargi dotyczyły konfliktów żołnierzy służby zasadniczej z przełożonymi – żołnierzami zawodowymi.

Największa liczba skarg dotyczyła istnienia tzw. „fali”. Pozaregulaminowe zachowania starszych żołnierzy wobec nowo wcielonych są niestety powszechne i jedynie ich skala różnicuje jednostki i rodzaje sił zbrojnych. Drastyczność tych zachowań zależy głównie od reakcji kadry dowódczej i sprzyja im niestety ograniczony czas pobytu żołnierzy zawodowych w pododdziałach po godzinach pracy (służby).

Bardzo istotnym problemem podnoszonym zarówno w listach jak i podczas osobistych spotkań z wszystkimi grupami żołnierzy jest dość często zła sytuacja socjalno-bytowa. Odnotowano fakty nieogrzewania sal żołnierskich, braku ciepłej wody, braku możliwości codziennej kąpieli podczas ćwiczeń i szkoleń. Wypłacane pieniądze na środki czystości nie wystarczają na zakup nawet minimalnej ich ilości. W czasie pobytów w jednostkach badano również, jak oceniana jest jakość i ilość wyżywienia. W większości jednostek obiady z dniem żołnierzy są wystarczające zaś śniadania i kolacje, wliczając w to drugie śniadanie, są znacznie gorsze co do jakości jak i ilości (RPO/170778/94/I, RPO/163135/94/I, RPO/159815/94/I, RPO/160823/94/I, RPO/166138/94/I, RPO/144420/94/I, RPO/170777/94/I, RPO/157514/94/I, RPO/158809/94/I). Są jednak jednostki gdzie nie odnotowano tego typu skarg.

C. Ochrona praw żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych

a. Nowelizacja wojskowych przepisów emerytalnych

W grupie listów kierowanych do Rzecznika przez środowisko żołnierzy zawodowych, byłych żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, najliczniejsza była korespondencja dotycząca uregulowań nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Listy na ten temat stanowiły 57% ogólnej liczby listów z tego środowiska.

W większości listów krytycznie oceniano uregulowania dotyczące ustalania prawa do emerytury i obliczania wysokości świadczenia, w zależności od czasu trwania służby zawodowej oraz dodatkowych uprawnień w tym względzie z tytułu szczególnych warunków służby, które – zdaniem piszących – zmieniły się na niekorzyść w stosunku do przepisów wcześniej obowiązujących. Przedmiotem krytyki były zmienione regulacje dotyczące zbiegu prawa do emerytury i wojskowej renty inwalidzkiej oraz zbiegu prawa do wojskowego świadczenia i do świadczenia nabytego na podstawie innych przepisów emerytalno-rentowych. Negatywnie oceniano też określenie górnej granicy wysokości świadczenia na 75% podstawy jej wymiaru oraz przepis nakazujący obniżenie wysokości należnego świadczenia w przypadku podjęcia przez uprawnionego pracy i uzyskiwania łącznie ze świadczeniem emerytalnym dochodów przekraczających podstawę tego świadczenia.

Odrębnym wątkiem, podejmowanym przede wszystkim przez starszych emerytów i rencistów wojskowych, jest **sposób ustalania wskaźnika procentowego dodatków o charakterze stałym z tytułu szczególnych warunków służby** jako składnika podstawy wymiaru świadczenia emerytalno-rentowego. Generalnie, piszący wskazują, że ustalanie tego wskaźnika w trybie indywidualnym w relacji do składników uposażenia z tytułu posiadanego stopnia wojskowego i zajmowanego stanowiska, nie jest rozwiązaniem sprawiedliwym. Powoduje bowiem zróżnicowanie świadczeń osób spełniających identyczne kryteria jedynie w zależności od terminu zwolnienia ze służby zawodowej, ze względu na zmienność tej relacji w różnych okresach.

Podkreślić należy, że zdecydowana większość skarżących odnosiła się krytycznie do nowych uregulowań, nie zaś do sposobu ich realizacji przez wojskowe organy emerytalno-rentowe. Skargi na działanie i decyzje tych organów występowały w korespondencji sporadycznie i najczęściej nie znajdowały uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Jednym z nielicznych przypadków, gdy interwencja Rzecznika była uzasadniona i konieczna, jest sprawa b. oficera zawodowego (RPO/160415/94/I) ze „starego portfela”, w przypadku którego, obliczony w zgodzie z odnośnym przepisem (czyli według stanu na dzień 31 grudnia 1983 r.) wskaźnik dodatków był niższy o ok. 10% w stosunku do relacji składników uposażenia należnego zainteresowanemu w dniu odejścia ze służby. Dyrektor Departamentu Finansów Ministerstwa Obrony Narodowej, do którego skierowano wystąpienie

w imieniu Rzecznika, uznał racje zainteresowanego i spowodował skorygowanie wysokości należnego mu świadczenia. Zobowiązał się ponadto do stosownego uwzględnienia problemu przy nowelizacji przepisów.

Także sprawa oficera rezerwy, byłego pilota samolotów najnowszej generacji posiadającego I klasę kwalifikacyjną, który zwrócił się do Rzecznika o pomoc w uzyskaniu zadośćuczynienia za doznane krzywdy (RPO/151849/94/I), zakończyła się zmianą wysokości świadczeń emerytalnych. W 1986 r., wskutek pomówień skarżący przeniesiony został ze stanowiska pilota na „nielotne” stanowisko służbowe. Wobec braku reakcji na odwołania wnoszone do wyższych organów wojskowych, z Ministrem Obrony Narodowej włącznie, oficer zwolnił się na własną prośbę z zawodowej służby wojskowej. Również orzeczenie sądu uznające powództwo o naruszeniu dóbr osobistych nie spotkało się z reakcją organów wojskowych, ani pozwanych przełożonych. Rzecznik podjął interwencję w Ministerstwie Obrony Narodowej. W jej wyniku Minister Obrony Narodowej uchylił w trybie nadzoru krzywdzącą decyzję oraz mianował zainteresowanego na wyższy stopień wojskowy w rezerwie. Wymiernym, materialnym skutkiem tej decyzji jest podniesienie parametrów świadczenia emerytalnego, z wyrównaniem za okres trzech ostatnich lat oraz naliczeniem stosownych odsetek za zwłokę. Doprowadzono też do ukazania się na łamach centralnej gazety wojskowej przeprosin podpisanych przez byłych przełożonych zainteresowanego.

b. Ochrona uprawnień związanych ze służbą wojskową

Problemy te stanowią drugą pod względem liczebności grupę spraw, z jakimi zwracają się do Rzecznika żołnierze zawodowi (20% ogólnej liczby spraw z tego środowiska). W grupie tej przeważają skargi – w części zasadne – dotyczące praktyki kadrowej (m.in. wyznaczenie na niższe stanowisko, zwolnienie z zawodowej służby wojskowej, awans) oraz decyzji w sprawie odszkodowań z tytułu utraty zdrowia w związku ze szczególnymi właściwościami służby wojskowej.

Podstawowym mankamentem w działaniu organów wojskowych różnych szczebli w omawianym względzie są uchybienia proceduralne. Sprawy te badane są indywidualnie, zaś w uzasadnionych przypadkach podejmowane są stosowne działania.

W grupie tej pojawiają się jednakże sprawy ujawniające pewne swoiste „mechanizmy bezprawia” na różnych szczeblach decyzyjnych

w wojsku. Należy do nich np. sprawa b. podoficera zawodowego (RPO/114875/94/I), usuniętego z zawodowej służby wojskowej w trybie dyscyplinarnym. Żołnierz ten przez pierwsze lata służby zawodowej, pełniąc funkcję magazyniera mundurowego, zasługiwał w ocenie przełożonych na pozytywne oceny. W niedługim czasie po przeniesieniu na stanowisko magazyniera żywnościowego był oceniany negatywnie, czego wynikiem były wielokrotnie nakładane kary dyscyplinarne, z wydaleniem ze służby zawodowej włącznie. W swych odwołaniach i skargach do organów nadrzędnych zainteresowany podnosił, że rzeczywistym powodem nakładania na niego pod różnymi pretekstami kar dyscyplinarnych, z najwyższą włącznie, była odmowa po kilku miesiącach ulegania takim naciskom – nieodpłatnego przekazywania przełożonemu artykułów żywnościowych. W ramach procedury odwoławczej, ten wątek nie był brany jednak pod uwagę. Od początku brakowało wyraźnie w tej sprawie dobrej woli przełożonych różnych szczebli, by dogłębnie zbadać zasadność zarzutów wysuwanych przez zainteresowanego, dotyczących rzeczywistych przyczyn usunięcia go z wojska. Odwołanie i skargi były oddalane w związku ze spełnieniem formalnych warunków przy nałożeniu kary. Badanie sprawy na miejscu przez pracowników Biura RPO zdawały się potwierdzać racje zainteresowanego. Korespondencja w tej sprawie toczy się już blisko dwa lata. Rzecznik występował do Ministra Obrony Narodowej we wrześniu 1993 r., a następnie w maju 1994 r. Po dwukrotnym wystąpieniu do najwyższego organu w resorcie, sprawa została podjęta przez Wojskową Prokuraturę Garnizony w K., jej ustalenia potwierdziły racje zainteresowanego, zaś postępowanie wobec przełożonego zakończyło się aktem oskarżenia. Rzecznik oczekuje na ostateczne stanowisko Ministra Obrony Narodowej.

c. Problem realizacji uprawnień do osobnej kwatery stałej

We wszystkich wizytowanych jednostkach wojskowych występował, ze zróżnicowanym nasileniem, problem braku mieszkań dla części żołnierzy zawodowych i ich rodzin. W niektórych garnizonach sytuacja mieszkaniowa pogorszyła się wskutek działań restrukturyzacyjnych w wojsku. Z uzyskiwanych wyjaśnień wynika, że stan realizacji uprawnień do osobnej kwatery stałej w wojsku nie ulegnie wyraźnej poprawie w najbliższym czasie. Podkreślić należy pewne nadzieje, jakie w tej kwestii dowództwa i żołnierze zawodowi wizytowanych

jednostek wiążą z zapowiadzianą nową ustawą o zakwaterowaniu sił zbrojnych.

Z korespondencji napływającej do RPO wynika, że w działaniu organów administrujących zasobami mieszkaniowymi wojska zdarzają się nieprawidłowości, jakkolwiek skala problemu nie jest duża (kilkanaście skarg w skali roku). Charakterystycznym przykładem może być sprawa byłego żołnierza zawodowego (RPO/163844/94/I), który uznał, że organy wojskowe wyrzuciły mu niesprawiedliwość przydzielając, a następnie cofając przydział mieszkania służbowego. Na skutek wystąpienia i ponownej interwencji, Szef Zarządu XVII Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jako organ właściwy w sprawach mieszkaniowych uznał, że nie wzięto pod uwagę przepisu z art. 110 Kodeksu postępowania administracyjnego, z mocy którego organ jest związany wydaną przez siebie decyzją. Z tego powodu sprawa rozpatrzona została na nowo i zainteresowany należne mieszkanie otrzymał.

Sprawa oficera WP (RPO/140138/94/I), który zwrócił się o pomoc w uzyskaniu równoważnika za brak osobnej kwatery stałej na podstawie art. 27 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19), ujawniła istnienie nieprawidłowości w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Na tle tej sprawy RPO skierował do Ministra Obrony Narodowej wystąpienie, w którym wyraził wątpliwość co do określenia zakresu podmiotowego uprawnień żołnierzy zawodowych do równoważnika pieniężnego za brak osobnej kwatery stałej, zawartego w §1 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 24/MON z dnia 12 maja 1987 r. w sprawie równoważnika pieniężnego za brak osobnej kwatery stałej, ryczałtu za rozłąkę z rodziną oraz zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby (Dz.Rozk.MON z 1987 r. poz. 24 ze zm.). Przepis ten nie uwzględnia bowiem okoliczności, w jakich można przyznać równoważnik podmiotom wskazanym w art. 27 ust. 2 cyt. wyżej ustawy, a więc żołnierzom zawodowym samotnym, żołnierzom pełniącym służbę kontraktową, okresową oraz służbę stałą w okresie próbnym co stanowi zawężenie materii ustawowej. W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej podzielił wątpliwości RPO. Poinformował o podjęciu w resorcie prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia wskazanych nieprawidłowości.

d. Ochrona praw żołnierzy biorących udział w misjach pokojowych

Problematyka uczestnictwa polskich żołnierzy w misjach poza granicami kraju stanowi przedmiot stałego zainteresowania Rzecznika. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich w tej mierze mają swe źródło w braku jednoznacznych regulacji oraz wystarczających gwarancji praw żołnierzy pełniących służbę w misjach za granicą.

Zakończone zostały, zlecone przez Marszałka Sejmu RP na wniosek Rzecznika (RPO/111640/94/I), badania Najwyższej Izby Kontroli dotyczące sposobu wykorzystywania środków finansowych przekazywanych przez ONZ z tytułu udziału polskich żołnierzy w misjach pokojowych. Inicjatywa Rzecznika w tym względzie wywołana została niepokojącymi sygnałami o warunkach służby poza granicami kraju, w tym o warunkach finansowych. Skarżący się żołnierze wskazywali m.in. na fakt niskich świadczeń w porównaniu z żołnierzami innych narodowości. Ustalenie wysokości świadczeń przyznawanych żołnierzom na poziomie odbiegającym znacznie od kwot przekazywanych przez ONZ rodzi przy tym niezdrowe emocje i domysły, że Polska – kosztem trudnej i niebezpiecznej służby żołnierzy w misjach pokojowych, wystawiającej na szwank ich zdrowie i życie – spona swoje zobowiązania wobec ONZ.

W dniu 20 grudnia 1994 r. wpłynęła do Rzecznika Praw Obywatelskich informacja wskazująca, na podstawie materiałów zebranych w trakcie kontroli przez NIK, na istnienie nieprawidłowości i uchybień w zakresie współpracy między instytucjami państwowymi, decydującymi o udziale polskich żołnierzy w misjach pokojowych. Zastrzeżenia wzbudziła także organizacja zakładu budżetowego „Wojskowe Misje Pokojowe”. RPO będzie domagał się usunięcia tych nieprawidłowości i uchybień, bowiem mają wpływ na ochronę praw żołnierzy pełniących służbę w misjach pokojowych poza granicami kraju.

Po decyzji o wysłaniu na Haiti grupy polskich żołnierzy z jednostki specjalnej GROM, z inicjatywy tych żołnierzy, odbyło się spotkanie z Rzecznikiem. W trakcie spotkania proszono o zajęcie się sprawą obowiązkowego ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych art. 17 rozporządzenia RM z dnia 24 marca 1992 r. w sprawie żołnierzy zawodowych wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa w składzie misji specjalnych organizacji międzynarodowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 34, poz. 147)

Niepokojącym sygnałem było również niedoinformowanie żołnierzy o celu wyprawy, o konkretnych zadaniach, które miały być wykonywane na Haiti. Wątpliwości budziło niejednoznaczne unormowanie zasad i warunków pełnienia służby na Haiti przez polskich żołnierzy. Ponadto w rozporządzeniach Rady Ministrów z 24 marca 1992 r. i z 26 maja 1993 r., zmieniającym to rozporządzenie (Dz.U. z 1993 r. Nr 44, poz. 203), trudno było dopatrzeć się podstawy skierowania GROM do pełnienia służby w misji haitańskiej, która stanowiła nową jakość w porównaniu z dotychczasową praktyką, nie odbywała się bowiem w ramach misji specjalnych ONZ, a była organizowana przez rząd Stanów Zjednoczonych.

Powstała też wątpliwość, czy nie zostało naruszone prawo społeczeństwa do informacji o uczestnictwie polskich żołnierzy i policjantów w misjach poza granicami kraju. Temat ten budził emocję i pytania, czego źródłem był brak oficjalnej, uprzedzającej informacji przeznaczonych dla ogółu obywateli o tego rodzaju zamierzeniach.

W sprawie udziału polskich żołnierzy w misji haitańskiej Rzecznik wystąpił trzykrotnie do Prezesa Rady Ministrów (RPO/166488/94/I). Uzyskał szczegółowe wyjaśnienia oraz zapewnienie, że stworzenie należytych warunków służby oraz ochrona praw i wolności żołnierzy uczestniczących w misjach pokojowych znajduje się w centrum uwagi i jest przedmiotem działań odpowiedzialnych resortów, w miarę możliwości podyktowanych specyfiką działania tych misji.

W związku z tragiczną śmiercią dwóch żołnierzy z polskiego kontyngentu UNPROFOR w Chorwacji, w grudniu 1994 r. skierowane zostało wystąpienie do Ministerstwa Obrony Narodowej (RPO/98664/94/I), w którym zwrócono się o informacje na temat okoliczności wypadku oraz świadczeń odszkodowawczych przyznanych rodzinom żołnierzy.

e. Obowiązywanie regulaminu dyscyplinarnego

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1991 r. Nr 113, poz. 491), w ciągu sześciu miesięcy powinny zostać wydane nowe przepisy wykonawcze, zaś przepisy dotychczasowe zachowywały moc tylko przez ten okres, czyli do dnia 8 czerwca 1992 r.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r., przepisami art. 3 zmieniła w istotnym stopniu ustawę z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie woj-

skowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej. W tym terminie zatem Minister Obrony Narodowej zobowiązany był wydać m.in. regulamin dyscyplinarny, który zastąpiłby Regulamin Dyscyplinarny Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadzony rozkazem Ministra Obrony Narodowej Nr 19/MON z dnia 8 grudnia 1976 r. o zatwierdzeniu i wprowadzeniu do użytku z dniem 12 października 1977 r. tego Regulaminu (Dz. Rozk. MON z 1977 r. Nr 3, poz. 17).

Regulamin Dyscyplinarny określał m.in. tryb wymierzania kar dyscyplinarnych oraz uprawnienia dyscyplinarne poszczególnych przełożonych (osób funkcyjnych) w wojsku. W praktyce, dokument ten stanowił podstawowe źródło wiedzy żołnierzy o obowiązkach i uprawnieniach dotyczących szeroko rozumianej problematyki dyscyplinarnej, o regulacje w nim zawarte opierała się procedura nakładania kar dyscyplinarnych. Brak pewności co do ważności regulaminu stanowił istotne utrudnienie dla przełożonych uprawnionych do sprawowania władzy dyscyplinarnej nad podwładnymi.

Problem był wielokrotnie sygnalizowany Ministerstwu Obrony Narodowej. Na jedno z wystąpień RPO w sprawie znacznego przekroczenia półrocznego terminu na wydanie nowego regulaminu Minister ON odpowiedział, że cezura derogacyjna regulaminu nie dotyczyła, zaś „zmiany dokonane w ustawie dyscyplinarnej ustaliły w zasadzie tylko nową formę dla wprowadzenia regulaminu”. Pogląd taki był nie do przyjęcia, bowiem ustawa z dnia 25 października 1991 r., nowelizując ustawę z dnia 21 maja 1963 r., wprowadziła szereg istotnych, jakościowych zmian do tej ustawy, a m.in.:

- ograniczono katalog kar dyscyplinarnych;
- wyłączono odpowiedzialność dyscyplinarną żołnierzy nie pełniących czynnej służby wojskowej;
- wprowadzono jakościowo nowe uprawnienia żołnierzy podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej do odwołania się od każdej nałożonej kary oraz rozszerzono zakres uprawnień tych żołnierzy do ochrony sądowej;
- ograniczono liczbę podmiotów uprawnionych do wymierzania kar dyscyplinarnych, skrócono okres przedawnienia karalności itp.

Zmiany te spowodowały, że dotychczasowy Regulamin Dyscyplinarny, niezależnie od utraty mocy prawnej zdezaktualizował się, odbiegając istotnie od unormowań zawartych w obowiązującej ustawie.

W tej sytuacji RPO wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem co do niemożliwości stosowania w praktyce Regulaminu Dyscyplinarnego.

go, który utracił moc prawną. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 1994 r. (sygn. III AZP 1/94) dopuściła możliwość stosowania uchylonego Regulaminu Dyscyplinarnego do czasu wydania nowego, wbrew oczywistej treści art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r.

Wobec stwierdzanych w czasie wizyt w jednostkach wojskowych przypadków nieznanomości przez żołnierzy ich uprawnień wprowadzonych w ramach nowelizacji ustawy o dyscyplinie oraz w związku ze skargą żołnierza dotyczącą nałożenia na niego kary dyscyplinarnej, skreślonej w wyniku nowelizacji z katalogu kar, Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/163685/94/I z 6 września 1994 r.) o informację na temat trybu doprowadzenia do wiadomości żołnierzy zmian dokonanych w przepisach dyscyplinarnych. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że w obydwu resortach stworzono wszystkim żołnierzom możliwość zapoznania się z tymi zmianami.

Pomimo wielokrotnego sygnalizowania problemu, Ministerstwo Obrony Narodowej nie rozwiązało sprawy stosowania kary „twardego łóża” w aresztach wojskowych. Godzi się podkreślić, że „twarde łóża” jako dodatkowa kara dyscyplinarna dla skazanych, dawno już zniknęło z praktyki penitencjarnej.

f. Zwrot kosztów kształcenia poza wojskiem

W korespondencji napływającej od żołnierzy zawodowych pojawił się problem zwrotu kosztów kształcenia poza wojskiem. Występujący w takiej sprawie podoficer zawodowy WP rozpoczął w roku akademickim 1993/94 zaoczne studia wyższe, uzyskując wcześniej zgodę bezpośredniego przełożonego na ich podjęcie. Zgoda ta, której konsekwencją jest zwrot kosztów kształcenia przez organ wojskowy, wydana została bez stosownego zabezpieczenia finansowego. Wydający zgodę nie wystąpił wcześniej do przełożonych o przydział dodatkowych środków, więc w sytuacji niemożliwości zrealizowania należności swą wcześniejszą zgodę cofnął. Po interwencji RPO, przywrócono korzystny dla zainteresowanego stan prawny uznając, że obywatel nie może ponosić konsekwencji błędów w działaniu organu.

Inny oficer (RPO/158569/94/I), zwrócił się do Rzecznika o pomoc w wyjaśnieniu sprawy konsekwencji finansowych i organizacyjnych uzyskania przez niego zgody przełożonego na podjęcie dwuletnich studiów podyplomowych. Podniósł, że wyrażona przez przełożonego zgoda, jest faktycznie decyzją odmowną wobec sformułowanych rów-

nocześnie warunków (bez prawa do pomocy finansowej, dodatkowych urlopów szkolnych itp.). Godzi się podkreślić, że decyzja stanowiąca przedmiot wystąpienia zainteresowanego nie spełniała wymogów decyzji administracyjnej określonych w art. 107 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niewątpliwie decyzja ta była niezgodna z obowiązującym zarządzeniem nr 56/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 grudnia 1992 r. w sprawie udzielania pomocy żołnierzom zawodowym pobierającym naukę poza Siłami Zbrojnymi (Dz. Rozk. MON z 1992 r. poz. 63), wydanym z delegacji art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31). §1 i §2 tego zarządzenia stanowią bowiem m.in., że żołnierzom zawodowym pełniącym służbę wojskową jako służbę stałą, pobierającym naukę poza Siłami Zbrojnymi na podstawie zezwolenia dowódcy jednostki wojskowej przysługuje zwrot odpłatności oraz kosztów podróży, zaś warunkiem tej pomocy jest wykazywanie się przez żołnierza pozytywnymi wynikami i postępami w nauce. §3 cytowanego zarządzenia uprawnia dowódcę jednostki wojskowej do udzielenia uczącemu się dodatkowej pomocy w postaci złagodzenia obowiązków wynikających z toku pełnienia służby. Zarządzenie nie przewiduje natomiast uprawnienia dowódcy jednostki wojskowej do wyrażania zgody na podjęcie przez żołnierza zawodowego nauki, przy jednoczesnym wprowadzaniu własnych warunków tej zgody. Należy dodać, że zgodnie z art. 48 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r., podjęcie nauki przez żołnierza zawodowego na warunkach określonych w przedmiotowej sprawie przez dowódcę jednostki wojskowej w decyzji, jest ustawowym uprawnieniem żołnierza i nie wymaga zgody przełożonego. Po dwóch wystąpieniach do Ministerstwa Obrony Narodowej (w czerwcu 1994 r. i w sierpniu tegoż roku) uzyskano odpowiedź, w której stwierdzono, że przełożony zainteresowanego „postąpił niezgodnie z prawem (...), czym wprowadził oficera w błąd prawny”. Poinformowano jednocześnie o ponownym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego i wydaniu przez przełożonego w I instancji nowej decyzji, odmawiającej oficerowi zgody na podjęcie nauki. Również w tym przypadku w toku postępowania nie ustrzeżono się wad formalnych: decyzja organu w II instancji nie zawierała niezbędnego pouczenia o prawie wniesienia skargi na tę decyzję do sądu administracyjnego. Po kolejnej interwencji organ wojskowy poinformował Rzecznika o „stanowisku przyjętym w resorcie obrony narodowej”, w świetle którego dowódca jednostki „wyraził wstępną opinię określającą warunki na jakich oficer może pod-

jąc studia, co zgodne jest z ustaleniami art. 48 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r.” Trudno uznać słuszność takiego stanowiska, bowiem podjęcie nauki na warunkach określonych przez dowódcę zainteresowanego jest ustawowym uprawnieniem żołnierza, bez potrzeby uzyskania zgody przełożonego. Ponadto przełożony ten wyraźnie stwierdził w swej decyzji: „Wyrażam zgodę na podjęcie nauki...”

W wystąpieniu do p.o. Ministra Obrony Narodowej z grudnia 1994 r. Rzecznik podkreślił swe wrażenie, że na sposobie załatwiania sprawy przez organy MON zaważyły względy pozamerytoryczne. Wyraził wątpliwość, czy przy zrozumiałej i oczywistej w normalnej sytuacji służbowej w wojsku różnicy statusu przełożonego i podwładnego dopuszczalne jest obarczanie podwładnego skutkami nieznamości przepisów lub błędów popełnianych przez przełożonego.

g. Urlop okolicznościowy w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej

Oficer, kandydujący w minionej kampanii wyborczej do Sejmu (RPO/130599/94/I), zwrócił się do Rzecznika ze skargą, że obowiązujące w wojsku unormowania dotyczące należnego urlopu okolicznościowego są dyskryminujące dla żołnierzy. W wystąpieniu w tej sprawie do Ministerstwa Obrony Narodowej w listopadzie 1994 r. podniesiono, że art. 71 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31 ze zm.), w ust. 2 ustala prawo żołnierzy kandydujących do Sejmu i Senatu do urlopu okolicznościowego na czas trwania kampanii wyborczej. Czas trwania kampanii wyborczej zdefiniowany jest w art. 133 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205). Zgodnie z tym przepisem, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia zarządzenia Prezydenta o wyborach i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. W świetle art. 80 cyt. ustawy, okręgowe listy kandydatów zgłasza się do okręgowej komisji wyborczej do 40 dnia przed dniem wyborów. Bez wątplenia, termin ten, będący de facto terminem ostatecznym zarejestrowania kandydata, nie zbiega się z określonym w cytowanym wyżej przepisie rozpoczęciem kampanii wyborczej.

W świetle powyższego wyrażono wątpliwość, czy wymóg przedstawienia przez żołnierza zaświadczenia właściwej komisji wyborczej o zarejestrowaniu go jako kandydata, określony w §121 ust. 5 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 lipca 1992 r. w spra-

wie służby wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 60, poz. 305), nie ogranicza uprawnień żołnierzy do urlopu okolicznościowego, wynikających z cyt. wyżej art. 71 ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. Ponadto przepisy ustawy ordynacja wyborcza nie nakładają na komisje wyborcze obowiązku wydawania zaświadczeń o zarejestrowaniu kandydatów.

D. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej

a. Charakterystyka wpływających skarg i metody ich badania przez RPO

W 1994 r. do Zespołu napłynęło 268 indywidualnych skarg: od funkcjonariuszy Policji (245 skarg), Straży Granicznej (21 skarg) oraz Urzędu Ochrony Państwa (2 skargi).

Problematyka skarg kształtowała się następująco:

	Policja	SG	UOP
Sprawy ustawy emerytalnej	73	1	-
w tym dotyczące wysługi	20	1	
Zwolnienia ze służby	59	4	1
w tym dyscyplinarne	28	1	
w wyniku restrukturyzacji	9	3	
Weryfikacja MSW z 1990 r.	36	-	-
Sprawy mieszkaniowe	9	4	-
Szykanowanie przez przełożonych	7	-	-
Pozwolenia na broń	6	-	-
Skargi na działania urzędu	6	2	1
Lecznictwo resortowe	9	1	-
w tym zasiłek chorobowy po zwolnieniu ze służby	4		
Odszkodowania za wypadki	5	4	-
Inne	35	3	-
w tym sprawy uposażenia	6	1	-

Wiele problemów, które podjęte zostały przez Rzecznika w wystąpieniach generalnych, pojawiło się w trakcie prowadzonych wizytacji.

Wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich w Komendach Wojewódzkich Policji miały formę otwartych spotkań z kadrą kierowniczą tych

jednostek, przedstawicielami związków zawodowych Policji oraz funkcjonariuszami Komend Rejonowych i komisariatów.

Wśród podnoszonych tematów dominowała problematyka uwarunkowań funkcjonowania Policji i realizacji przez nią zadań ustawowych, zwłaszcza zaś:

- zbyt niskich nakładów budżetowych, w istotnym stopniu rzutu-
jących na wyposażenie w sprzęt (samochody, środki łączności,
kamizelki kuloodporne itd.) lub umożliwiających efektywne ko-
rzystanie z posiadanego sprzętu (limitowanie paliwa, brak strze-
lań itd.),
- niedostosowania unormowań ustawowych i prowadzonej polityki
kryminalnej do aktualnego stanu istruktury przestępczości, tj.
brak penalizacji niektórych czynów i jednocześnie traktowanie w
statystyce przestępstw o niskim stopniu niebezpieczeństwa (np.
drobne kradzieże) na równi z najpoważniejszymi, brak skutecz-
nych narzędzi prawnych do walki z niektórymi typami prze-
stępstw, nadmierny liberalizm organów prokuratury i sądów w
zakresie stosowania tymczasowego aresztowania oraz orzeka-
nych kar,
- braku lub istotnego ograniczenia prawnych środków ochrony po-
licjanta, np. wzmożona odpowiedzialność za błąd w sztuce (pra-
wo do uzasadnionego ryzyka), zawężenie prawa do obrony ko-
niecznej (np. zasady użycia broni służbowej). W trakcie rozmów
funkcjonariusze Policji podnosili, że wielokrotni przestępcy (zna-
ni Policji) bardzo często zarzucają policjantom naruszanie dóbr
osobistych, co powoduje wszczynanie postępowania przez proku-
raturę przeciwko funkcjonariuszom. Jeśli zarzuty okazują się
nieprawdziwe, sprawcy pomówień nie ponoszą konsekwencji, zaś
na policjancie ciąży odium „ściganego”. Częste są przypadki za-
wieszenia policjantów w czynnościach służbowych, właśnie z po-
wodu toczącego się przeciwko nim postępowania przygotowaw-
czego prowadzonego przez prokuraturę.

Niezależnie od powyższego, w trakcie spotkań podnoszone były również kwestie socjalne, zwłaszcza dotyczące uregulowań emerytal-
no-rentowych, uposażeń (w tym również konsekwencji wstrzymania
w 1991 r. indeksacji płac), systematycznego pozbawiania dotychczas-
sowych uprawnień z tytułu służby (bezpłatne leki, ulgi komunikacyj-
ne) lub ograniczania możliwości korzystania z nich (np. mieszkania
służbowe, wczasy resortowe).

Problemy powyższe były sygnalizowane w formie notatek służbowych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Komendantowi Głównemu Policji (RPO/147098/94/I, RPO/151031/94/I, RPO/166418/94/I). W odpowiedzi podzielono pogląd RPO i zapowiedziano uwzględnienie jego sugestii w przygotowywanych projektach zmian „ustaw policyjnych”.

Rozwiązanie problemów materialnych zależne jest jednak od wielkości przyznanych resortowi środków finansowych.

b. uprawnienia emerytalne

O ile w I kwartale 1994 r. skargi z tego zakresu dotyczyły braku waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych (tzw. stary portfel MSW), o tyle po wejściu w życie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP i SW oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 212) obejmowały one:

- wyjaśnienie zasad przeliczania dotychczasowych świadczeń (np. RPO/147988/94/I),
- kwestionowanie prawidłowości naliczenia indywidualnego świadczenia emerytalno-rentowego (np. RPO/166249/94/I),
- prośby o zaskarżenie postanowień ustawy z 1994 r. do Trybunału Konstytucyjnego jako działającej wstecz i pozbawiającej praw nabytych, przy czym prośby te kierowane były zarówno przez osoby fizyczne (np. RPO/159115/94/I) jak i stowarzyszenia (np. RPO/167394/94/I),
- niemożność zaliczenia do wysługi pracy dodatkowej, wykonywanej równoległe ze służbą (np. RPO/147909/94/I).

W chwili obecnej wskazane problemy są badane przez RPO.

Do Rzecznika kierowane są również skargi, które wynikają z nieznamomości aktualnie obowiązującej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP, SW oraz ich rodzin, a szczególnie zasad przeliczania i ograniczenia wysokości świadczenia do 75% podstawy wymiaru na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Wysokość tego świadczenia jest – zdaniem piszących – krzywdząca, ponieważ poprzednia ustawa dawała możliwość uzyskania 100% podstawy świadczenia, a w przypadku inwalidztwa w związku ze służbą, nawet powyżej 100% podstawy. Należy liczyć się z tym, że liczba skarg w tym zakresie będzie rosła.

Na tle uprawnień emerytalnych pojawiła się w praktyce RPO kwestia zaliczenia okresu służby wojskowej w szkołach oficerów rezerwy

jako równoważnej ze służbą w MO, o jakiej mowa w art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy MO i ich rodzin (RPO/149550/94/I) którą to sprawę Rzecznik poruszył w wystąpieniu z dnia 4 sierpnia 1994 r. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych, opierając się na opinii Departamentu Prawnego MON, zajął stanowisko odmowne.

W związku z uprawnieniami emerytalno-rentowymi funkcjonariuszy Rzecznik podjął działania w sprawie uregulowania zwrotu kosztów przejazdów na obowiązkowe badania lekarskie.

Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych oraz Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 22 marca 1973 r. w sprawie orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 11, poz. 82 z 1973 r.) stanowi, że o inwalidztwie funkcjonariusza i związku inwalidztwa ze służbą w Milicji Obywatelskiej oraz o związku śmierci funkcjonariusza z tą służbą orzekają wojewódzkie i okręgowe komisje lekarskie służby zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Przepis ten ustala również, że komisja lekarska wydaje orzeczenie m.in. na podstawie bezpośredniego badania funkcjonariusza. Pierwsze badanie kontrolne inwalidy przeprowadza się po upływie trzech lat od wydania orzeczenia o inwalidztwie, a kolejne badania kontrolne w zasadzie co dwa lata. Zgodnie z §11 ust. 2 rozporządzenia komisja lekarska wyznacza termin badania kontrolnego wcześniej, jeżeli zachodzi przypuszczenie, że ustalona w orzeczeniu grupa inwalidzka może ulec zmianie przed upływem terminów określonych powyżej. Z powyższych uregulowań wynika, że inwalida obowiązany jest zgłaszać się nie tylko w oznaczonych w rozporządzeniu terminach lecz na każde wezwanie komisji lekarskiej.

Z listów nadesłanych do RPO przez rencistów wynika, że w wielu przypadkach zgłoszenie się do komisji lekarskiej na obowiązkowe badania pociąga za sobą znaczne koszty podróży (dojazd z miejsca zamieszkania do siedziby komisji wojewódzkiej czy okręgowej).

Mając na uwadze pozbawienie rencistów upoważnień niżkowych na przejazdy PKP i PKS, przy dość wysokich opłatach za przejazdy, Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 12 lipca 1994 r. (RPO/144794/94/I) wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia zasady zwracania kosztów podróży na obowiązkowe badania lekarskie w resorcie spraw wewnętrznych dla tej grupy. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych.

c. Uprawnienia związane z zapewnieniem prawa do mieszkania

Rzecznik badał sprawę wysokości, zasad przyznawania i zwracania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, SG i PSP (RPO/142649/94/I). W wystąpieniu z 7 lutego 1994 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych, Rzecznik wyraził pogląd, iż niektóre rozwiązania przyjęte w zarządzeniu Nr 41 MSW z dnia 9 marca 1993 r. cechuje nieuzasadniona uznaniowość (§4 ust. 4), bezpodstawne uprzywilejowanie niektórych grup funkcjonariuszy (§3 ust. 1), nieuzasadniona retroaktywność (§22). W odpowiedzi na wystąpienie Podsekretarz Stanu w MSW uznał za zasadność uwagi dotyczącej 4 ust. 4 zarządzenia, natomiast w odniesieniu do pozostałych wątpliwości wskazał, że ich treść jest konsekwencją unormowań ustawowych, których zmiana daje możliwość nowelizacji postanowień zarządzenia (§13 ust. 2 pkt 2).

Innym aspektem działań podjętych przez Rzecznika w tej sprawie było badanie (na tle sprawy RPO/151565/94/V) podstaw prawnych do działania organów Policji w zakresie nakładania obowiązku zwrotu udzielonej na budownictwo mieszkaniowe pomocy finansowej od jej funkcjonariuszy. Rzecznik ustalił, że §13 zarządzenia Nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania, wydany został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Przekroczenie to naruszyło prawa obywatelskie zainteresowanych osób i ta właśnie okoliczność była powodem podjęcia sprawy i wystąpienia w dniu 10 października 1994 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych. Należy bowiem podkreślić, że art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.), który stanowi jedną z podstaw do wydania kwestionowanego przez Rzecznika aktu prawnego, upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Policji. Cytowany przepis nie upoważnił jednakże Ministra do określania zasad zwrotu udzielonej pomocy.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił z prośbą o podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych działań zmierzających do usunięcia zaistniałych naruszeń prawa i o przedstawienie propozycji rozwiązań prawnych, które pozwolą wyeliminować zaistniałe w przeszłości skutki stosowania samoistnych regulacji prawnych oraz zapewnią w przyszłości ochronę praw i wolności obywatelskich. Sprawa jest w toku.

Analogiczna wadliwość regulacji prawnej kwestii mieszkaniowych wystąpiła, w ocenie Rzecznika, w związku z zakazem sprzedaży określonej grupy lokali mieszkalnych (RPO/148524/94/V).

Paragraf 17 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 47) przewiduje zakaz przekazywania do sprzedaży lokali, w których występuje nadwyżka powierzchni mieszkalnej stanowiąca co najmniej jedną izbę. W ocenie Rzecznika art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179), na podstawie którego wydano wskazane zarządzenie, nie zawiera upoważnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych do kreowania obligatoryjnych zakazów sprzedaży mieszkań znajdujących się w jego dyspozycji. Przepis ten nakłada bowiem na Ministra Spraw Wewnętrznych jedynie obowiązek określenia w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater. Nie zawiera natomiast upoważnienia do określenia zasad sprzedaży wspomnianych lokali – szczególnie od odstępstw od materii uregulowanej ustawowo. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 90 ustawy o Policji na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się głównie lokale będące własnością Skarbu Państwa lub gminy, do ich sprzedaży zastosowanie mają zasady określone w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127). Ta jednak ustawa nie przewiduje żadnego upoważnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych do konkretyzowania tychże zasad w odniesieniu do mieszkań przydzielanych funkcjonariuszom Policji w oparciu o przepisy ustawy o Policji. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie zawiera ponadto przepisów, które tworzyłyby analogiczne ograniczenia w sprzedaży lokali ich najemcom.

W związku z powyższym – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wspomniany przepis §17 ust. 2 pkt 2 zarządzenia wydany został z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Skoro zaś przepis ten pozostaje w kolizji z normami prawnymi rangi ustawowej, kreując przy tym obligatoryjny zakaz zamykający zainteresowanemu obywatelowi drogę do nabycia tak podstawowego dobra, jakim jest mieszkanie, nie znajdujący ponadto żadnego uzasadnienia w obowiązujących przepisach, to taki stan rzecz wymagał interwencji Rzecznika w kierunku wyeliminowania wskazanego przepisu z obrotu prawnego. Wy-

stąpienie zawierające powyższe stanowisko Rzecznik skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 19 sierpnia 1994 r. Biuro otrzymało odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jednakże sprawę należy uznać obecnie za niezakończoną.

d. Sprawy związane z przebiegiem służby i prawem do wynagrodzenia

W sprawie zrównania świadczeń funkcjonariuszy Policji, UOP i SG ze świadczeniami żołnierzy zawodowych MSW (RPO/135983/94/I) Rzecznik w dniu 28 lutego 1994 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych, który w odpowiedzi zapewnił Rzecznika o przyznawaniu żołnierzom resortu spraw wewnętrznych takich samych dodatkowych należności jak żołnierzom podległym, natomiast zrównywanie z tymi świadczeniami świadczeń należnych funkcjonariuszom uzależnił od finansowych możliwości resortu. Jednocześnie poinformował Rzecznika o przekazaniu problemu sejmowym komisjom: Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

Problem uprawnień do zasiłku chorobowego funkcjonariusza Policji, który zachorował po wydaniu rozkazu o zwolnieniu, a przed jego wykonaniem, zaś w świetle przepisów powszechnych nie przysługuje mu zasiłek chorobowy (RPO/144138/94/I) Rzecznik podniósł w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 maja 1994 r. W odpowiedzi Minister podzielił stanowisko RPO i zobowiązał się do jego uwzględnienia w ramach nowelizacji tzw. ustaw policyjnych.

Na tle wpływających skarg, po analizie obowiązujących regulacji, Rzecznik wystąpił w dniu 3 sierpnia 1994 r. do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustaw o Policji, UOP i SG, dającej funkcjonariuszom prawo dochodzenia na drodze cywilnej roszczeń o odsetki za opóźnioną wypłatę świadczeń pieniężnych, wynikających ze stosunku służbowego (RPO/136554/94/I). Uchwałą z 7 lutego 1995 r. (W.14/94) wniosek został uwzględniony.

Zasady awansowania w stopniach funkcjonariuszy Policji, UOP i SG budziły wątpliwości RPO z racji uprzywilejowania niektórych formacji w ramach Policji oraz Policji wobec UOP i SG, a także zasad uzyskiwania i utraty pierwszego stopnia oficerskiego (RPO/162724/94/I). W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 30 lipca 1994 r. Minister Spraw Wewnętrznych nie podzielił poglądu RPO, a istniejące w tej

mierze różnicowania uzasadniał specyfiką i zakresem wykonywania działań.

Sprawę zasad i trybu podnoszenia kwalifikacji funkcjonariuszy Policji, UOP i SG, które nie są skorelowane z przepisami powszechnymi (RPO/152343/94/I) Rzecznik poruszył w wystąpieniach z 28 października, skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w MSW podzielił punkt widzenia RPO, wyjaśniając przyczyny tej niespójności i zobowiązał się do jej usunięcia.

Rzecznik wystąpił również o rozważenie przez Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych uzupełnienia projektu nowelizacji ustawy o Straży Granicznej przez wprowadzenie zapisu, nadającego pracownikom cywilnym SG status pracowników urzędów państwowych (RPO/164580/94/I z 28 października), identyczny, jak w przypadku pracowników urzędów państwowych.

e. Naruszenia praw funkcjonariuszy w postępowaniu dyscyplinarnym i przy zwolnieniach ze służby

W tej grupie problemów najwięcej skarg dotyczyło zasadności wymierzenia kary wydalenia ze służby i nierzetelności prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Analiza akt postępowań dyscyplinarnych ujawniła uchybienia o charakterze materialnym i proceduralnym, mające swe źródło w:

- istnieniu luk lub sposobie regulacji problematyki dyscyplinarnej, które zdaniem RPO mogą ograniczać prawa funkcjonariuszy,
- sposobie wykonywania praktyki dyscyplinarnej przez uprawnionych przełożonych (np. RPO/157521/94/I, RPO/163591/94/I).

W załatwianiu tych spraw przyjęto zasadę przedstawiania wątpliwości odnoszących się do sposobu uregulowania konkretnej kwestii Ministrowi Spraw Wewnętrznych, natomiast w sprawach indywidualnych – właściwemu miejscowo Komendantowi Wojewódzkiemu Policji, a w przypadku braku rzeczowego ustosunkowania się do podniesionych wątpliwości – Komendantowi Głównemu Policji. Należy jednak podkreślić, że w niektórych sprawach adresaci pism wszelkimi sposobami bagatelizują wagę wspomnianych wątpliwości, do niektórych w ogóle się nie odnoszą, mając na względzie jedynie utrzymanie wymierzonej kary.

W związku z nieprawidłowościami występującymi w postępowaniach dyscyplinarnych w indywidualnych sprawach na tle luk w regulacjach prawnych, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra

Spraw Wewnętrznych z dnia 4 października 1994 r. (RPO/149422/94/I) dotyczące luk w resortowych uregulowaniach dyscyplinarnych, gdy dany czyn wypełnia znamiona przestępstwa. Rzecznik kwestionował regulację zawartą w §27 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 1991 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (rezygnacja z zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli popełnione przestępstwo jest oczywiste i uniemożliwia dalsze pozostawanie policjanta w służbie). Zdaniem RPO zapis ten faktycznie wyklucza naczelną zasadę procesu karnego, tj. zasadę domniemania niewinności). Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/138798/93/I z dnia 9 sierpnia i 21 listopada 1994 r.) dotyczyło luk w uregulowaniach dyscyplinarnych SG, statuujących jednoinstancyjne wymierzanie kary wydalenia ze służby przez Komendanta Głównego SG.

W odpowiedzi na to ostatnie wystąpienie Minister Spraw Wewnętrznych uznał stanowisko RPO za zasadne i stwierdził, że w ramach nowelizacji tzw. ustaw policyjnych zostanie wprowadzony dwuinstancyjny tok postępowania.

Kolejna grupa spraw dotyczyła zwolnień ze względu na dobro służby, mających miejsce w czasie organizacji Policji (1990 r.) oraz Straży Granicznej (1991 r.). Zwolnień tych dokonywano z licznymi uchybieniami obowiązującym przepisom. Problem ten będzie występował także i w 1995 r., albowiem ciągle wpływają prośby o wniesienie rewizji nadzwyczajnych w tych sprawach.

Przykładem może tu być rewizja nadzwyczajna od wyroku NSA i prawomocnej decyzji MSW w sprawie zwolnienia ze służby w Policji (RPO/158227/94/I). W ramach przekształcania MO w Policję, w 1990 r. dokonano zamiany etatów funkcjonariuszy MO częściowo na etaty funkcjonariuszy Policji, częściowo zaś na etaty cywilne (urzędników). Zmiany te miały miejsce przede wszystkim w pionie logistycznym (dawnym kwatermistrzowskim). Przy rozwiązywaniu stosunku służbowego z funkcjonariuszami zajmującymi etaty zmienione na cywilne, jako podstawę przyjmowano „ważny interes służby” (art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji). Zwalniani na tej podstawie funkcjonariusze, uznając to za krzywdzące, wnosili odwołania do wyższych instancji, które utrzymywały w mocy decyzje organów I instancji o zwolnieniu. Także NSA skargi w tym przedmiocie oddalał. Po wyczerpaniu prawnych możliwości dochodzenia swych racji, grupa funkcjonariuszy zwróciła się o pomoc do Rzecznika, który wniósł rewizję nadzwyczajną, uwzględnioną wyrokiem z dnia 15 grudnia 1994 r. sygn. III ARN 65/94).

f. Weryfikacja b. funkcjonariuszy MSW

Problem ten bezskutecznie podejmował Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji i jest on wyraźnie zauważalny także w praktyce obecnego Rzecznika, który wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych celem podjęcia działań na rzecz jego ostatecznego załatwienia. Nowym elementem w tej kwestii są przejawy *sui generis* dyskryminacji politycznej funkcjonariuszy MO, którzy dzięki pozytywnemu wynikowi weryfikacji służą w Policji, lecz sam fakt weryfikacji jest traktowany jako okoliczność obciążająca (RPO/172076/94/I).

Należy zasadnie przypuszczać, że do czasu kompleksowego załatwienia tego problemu – listy będą nadal napływać.

E. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a. Brak wynagrodzenia za wykonywanie dodatkowych zleconych czynności

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 60 listów od funkcjonariuszy Służby Więziennej, w których podnoszone są zarzuty naruszenia praw obywatelskich i pracowniczych.

Zarzuty podnoszone przez piszących dotyczą obowiązku:

- wykonywania dodatkowych czynności, zleconych poza ustaloną normą czasu służby takich jak: szkolenia zawodowe, przeszkolenia ogólne, zajęcia na strzelnicy, które odbywają się poza godzinami służby i nie są zaliczane jako dodatkowe godziny służby. W przypadku odmowy brania udziału w tych zajęciach bądź nieusprawiedliwionej nieobecności, wobec funkcjonariuszy wyciągane są konsekwencje służbowe i dyscyplinarne.
- dyżurów „pod telefonem” – pełnionych poza ustaloną normą czasu pracy. Obliguje to funkcjonariuszy do przebywania w pełnej dyspozycji w miejscu zamieszkania.
- odpraw zmiany przed rozpoczęciem służby. Funkcjonariusze działów ochrony, pełniąc służbę zmianową, np. w godz. 8.00 – 20.30, są zobowiązani do brania udziału w odprawach, w celu zapoznania się z sytuacją w jednostce. Odprawy te trwają około od 15 do 30 minut i odbywają się przed objęciem służby. Okres ten nie jest liczony do godzin pełnienia obowiązków służbowych.

Wyjaśnienia wymagają też zasady udzielania funkcjonariuszom czasu wolnego, za nadgodziny według zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 maja 1981 r. w sprawie sposobu pełnienia i przebiegu służby oraz niektórych praw i obowiązków funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości, Nr 3, poz. 14). Problematyka powyższa podnoszona jest również przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa.

Pracownicy Zespołu badali podniesione problemy w wybranych jednostkach penitencjarnych (Rejonowy Areszt Śledczy w Warszawie i Areszt Śledczy w Warszawie przy ul. Chłopickiego).

W obu jednostkach zarzuty te zostały potwierdzone. Średnio w skali miesiąca funkcjonariusze pierwszej jednostki (szczególnie działu ochrony) przepracowują dodatkowo około 20 godzin każdy, w drugiej stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 1992 r. do lipca 1994 r. liczba nadgodzin przepracowanych dodatkowo przez funkcjonariuszy działu ochrony (83 osoby) – wynosiła 22.420 godzin. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Naczelników Aresztów brak jest pieniędzy na zapłacenie za przepracowane godziny, natomiast przyznanie w zamian czasu wolnego uniemożliwia ciągły charakter służby.

Inny problem to vacaty w działach ochrony oraz brak chętnych do podjęcia zatrudnienia w Służbie Więziennej. Powodowane jest to trudnym charakterem służby oraz niskimi płacami. Ponadto brak jest w Służbie Więziennej bodźców zachęcających do podjęcia zatrudnienia (takich jak np. możliwość uzyskania mieszkania). Sytuacja ta niekorzystnie wpływa na bezpieczeństwo jednostki.

W listach do Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszono również, że zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz.U. Nr 29, poz. 149 z 1984 r.), w razie braku mieszkania funkcyjnego, funkcjonariuszowi przysługuje odpowiedni równoważnik pieniężny, który obniżony został o 50%. Wywołuje to poczucie pokrzywdzenia, a także jest sprzeczne z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 1994 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia wysokości dodatku za rozłąkę przysługującego pracownikom urzędów państwowych, przeniesionym do pracy w innej miejscowości (Dz.U. Nr 91, poz. 423 z 1994 r.).

Rzecznik skierował w dniu 24 listopada 1994 r. (RPO/129794/94/I) wystąpienie do Wicepremiera – Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów. W odpowiedzi

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że zgodnie ze wskazanym zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 1981 r. funkcjonariuszowi wzamian za służbę pełnioną poza ustaloną normą czasu należy zapewnić czas wolny. Jeżeli ważne względy służbowe uniemożliwiają udzielenie czasu wolnego, funkcjonariuszowi przysługuje dodatkowe wynagrodzenie.

We wszystkich jednostkach organizacyjnych więziennictwa zasadą jest udzielenie czasu wolnego, co poszczególni naczelnicy starają się realizować. Jednakże udzielenie czasu wolnego warunkowane jest zapewnieniem prawidłowego toku służby w danej jednostce penitencjarnej. Przy istniejących vacatach w działach ochrony czas wolny nie zawsze może być udzielony w terminie wskazanym przez funkcjonariusza. W przypadku braku możliwości udzielenia czasu wolnego funkcjonariusz ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia. Z powodu skąpych środków finansowych, jakimi dysponuje więziennictwo wypłaty te realizowane są w miarę uzyskiwania środków. Problem zwiększenia zatrudnienia w działach ochrony, który rozwiązałby sytuację sprawnego i bieżącego udzielania czasu wolnego funkcjonariuszom też uzależniony jest od zwiększenia środków finansowych niezbędnych na wypłatę wynagrodzeń.

F. Ochrona praw funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej

a. nierówności w uprawnieniach emerytalnych

Piszący w listach kierowanych do Rzecznika podnoszą, że w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400) przewidziano bardziej korzystne warunki emerytalne (rentowe) strażaków zatrudnionych w strukturach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej w porównaniu do strażaków pozostających poza tymi strukturami oraz byłych funkcjonariuszy pożarnictwa, którzy przeszli na emeryturę lub rentę przed wejściem w życie ustaw „pożarniczych” w 1991 r. Również byli funkcjonariusze pożarnictwa nie ustanowieni Strażakami Państwowej Straży Pożarnej na warunkach art. 129 ust. 1 ustawy o PSP (nie złożyli deklaracji), którzy zostali zwolnieni na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 dekretu z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. Nr 50, poz. 321 ze zm.) lub na podstawie art. 129 ust. 3 ustawy o PSP – nie mają zagwarantowanego w ustawach prawa do „policyjnego” zaopatrzenia emerytalnego na warunkach

takich, jak strażacy PSP, chociażby w dacie zwolnienia posiadali 15 lat i więcej służby w charakterze funkcjonariusza pożarnictwa.

Zainteresowani widzą w tym naruszenie zasady równości praw obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i podobnej prawnie w zakresie stosunku służbowego lub stosunku pracy w czasie aktywności zawodowej, gdyż wykonywali taki sam, a często dłuższy okres służby w ochronie przeciwpożarowej, posiadali takie same, lub analogiczne stopnie służbowe, a wysokość ich emerytur rażąco odbiega na niekorzyść od wysokości emerytur z ustawy o PSP.

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie (RPO/124294/94/I) do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z propozycją rozważenia możliwości ewentualnego podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do przyznania wymienionym grupom pożarników takich samych praw emerytalnych jakie mają strażacy PSP. Według informacji z 30 grudnia 1994 r. Biura Komisji Sejmowych – Przewodniczący Komisji zamierza wystąpić o opinię w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych.

Inny aspekt przedstawionego problemu obrazuje sprawa Mariany S., ogniomistrza pożarnictwa. W liście do Rzecznika (RPO/166392/94/IX) skarżyła się ona na trudną sytuację materialną w jakiej się znalazła po przepracowaniu 28 lat w pożarnictwie. Po przeszkoleniu zawodowym pracowała na stanowisku Kierownika Ochrony Przeciwpożarowej. Jak podnosi pisząca – była to praca ciężka i niebezpieczna. W czasie wykonywania obowiązków służbowych odniosła uraz (wypadnięcie dysku). Na podstawie orzeczenia lekarskiego przeniesiona została do lżejszej pracy, ale na stanowisko cywilne. Pomimo postępowania choroby, pracowała jeszcze 6 lat. Odeszła na rentę inwalidzką – cywilną jako inwalida II grupy z zakazem podjęcia pracy.

W wyniku wystąpienia Rzecznika do Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej piszącej przyznano uprawnienia emerytalne wynikające z ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214).

16. Ochrona praw obywatelskich osób pozbawionych wolności

Rzecznik Praw Obywatelskich pojęcie pozbawienia wolności traktuje w swoich badaniach jako stan faktycznego ograniczenia przez decyzje organów państwowych możliwości swobodnego poruszania się i działania obywatela. Dlatego w rozdziale tym omówione jest nie tylko przestrzeganie praw osób skazanych na karę pozbawienia wolności, ale również osób tymczasowo aresztowanych, przebywających w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich oraz policyjnych izbach dziecka.

Kontynuując ten kierunek badań Rzecznik w końcu 1994 r. zajął się analizą sytuacji osób przebywających w izbach wytrzeźwień.

W okresie 6–25 stycznia 1995 r. przebadano 16 takich izb. W końcowej fazie znajduje się przygotowanie raportu o sytuacji osób w nich zatrzymanych i wpływie na nią braku jednoznacznej regulacji, dotyczącej podporządkowania administracyjnego oraz uprawnień kontrolno-nadzorczych w stosunku do tych jednostek.

A. Przestrzeganie praw osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych

a. Charakterystyka wpływających spraw i działań podejmowanych przez RPO

W 1994 r. kontynuowano dokonywanie w jednostkach penitencjarnych czynności sprawdzających stan poszanowania praw osób tam osadzonych. Kompleksowym sprawdzeniem objęto 20 jednostek, przeprowadzając 608 indywidualnych rozmów z losowo dobranymi osadzonymi. Dokonywano dokładnych oględzin terenu i pomieszczeń zakładów bądź aresztów, dokonując oceny warunków bytowych. O czynnościach przeprowadzonych w poszczególnych jednostkach sporządzono pisemne informacje, które udostępniano zainteresowanym naczelnikom, naczelnikom rejonów, Centralnemu Zarządowi Zakładów Karnych, właściwym sędziom penitencjarnym, a także Komitetowi Helsińskiemu w Polsce oraz Zarządowi Głównemu Patronackiego Stowarzyszenia Penitencjarnego.

W czasie wizyt w jednostkach penitencjarnych proponowano ich naczelnikom organizowanie spotkań z funkcjonariuszami służby wię-

ziennej, umożliwiając im przedstawienie nurtujących ich problemów. W znacznej liczbie przypadków do takich spotkań dochodziło.

W 1994 r. Biuro Rzecznika załatwiło 3.633 pisemne skargi pochodzące od osób pozbawionych wolności. Z tej liczby w 1.995 przypadkach (54,9 %) chodziło o sprawy podjęte celem zbadania zawartych w nich zarzutów. W pozostałych 1.638 sprawach sposób załatwiania polegał na udzieleniu pisemnych informacji i wyjaśnień (466 przypadków, tj. 28,4 %), często dotyczących spraw rodzinnych, karno-procesowych, mieszkaniowych, pracowniczych itp. Osadzeni zwracają się bowiem bardzo często z prośbą o pouczenie w najrozmaitszych kwestiach, co do których nie mogą uzyskać informacji w zakładzie karnym.

Dalsza kategoria niepodjętych spraw, to przekazane według właściwości (380 – 19,0%). Wielu osadzonych szuka u Rzecznika Praw Obywatelskich poparcia w uzyskaniu przerwy w odbywaniu kary, losowej przepustki, warunkowego przedterminowego zwolnienia itp. Do załatwienia takich spraw są właściwe wyłącznie sądy.

Wśród spraw niepodjętych znajdują się także te, w których osadzeni występują z żądaniami oczywiście niesłusznymi, takimi na przykład jak postulaty: oddzielnego osadzania w celach uczestników drugiego życia, wydawanie zezwoleń na posiadanie magnetofonów w aresztach śledczych (możliwość matactwa przez przemykanie kaset), udzielania przepustek krótko po powrocie lub opóźnieniu powrotu itp.

Specyficzną grupę stanowią skargi dotyczące sytuacji, których na razie zmienić nie można. Na czoło wybijają się tu skargi na brak pracy co niejednokrotnie dotyczy także osób zobowiązanych do płacenia alimentów.

W grupie spraw podjętych (1.995) dominują sprawy dotyczące:

- nieprawidłowości w opiece medycznej 903 /45,3 %),
- niewłaściwego traktowania 480 /24,1 %),
- złych warunków bytowych 127 (6,4 %),
- korespondencji i widzeń 111 (5,6 %).

Spośród spraw podjętych (1995) w 1.711 (85,8 %) zarzuty nie potwierdziły się, a w 105 (5,3 %) uległy dezaktualizacji, głównie wskutek zwolnienia skarżącego z aresztu lub zakładu karnego. Za słuszne (w tym także częściowo) uznano niespełna 9 % skarg.

Należy przy tym wskazać na trudność w ustaleniu prawdy obiektywnej. Pewne zdarzenia, na przykład scysja między oddziałowym a osadzonym, zdarzają się bez świadków, przedstawiane są wówczas dwie sprzeczne wersje, z których żadnej nie można dać pierwszeń-

stwa. Te i podobne okoliczności trzeba mieć na uwadze przy ocenie wskazanego odsetka skarg uznanych za słuszne.

b. Warunki bytowe

Spośród 19 odwiedzanych jednostek w 7 występowały znaczne, niekiedy bardzo poważne braki, jeśli chodzi o warunki bytowe. Przykładem szczególnie złych warunków tego typu może być Areszt Śledczy w Gliwicach. Budynek mieszkalny tej placówki pochodzi z XIX w. Okna cel są bardzo małe; mają około 1 m² powierzchni, przy czym siatki kosztowe ograniczają dopływ światła. Przez cały dzień pali się w celach światło jarzeniowe, co powoduje zaburzenia wzroku u niektórych osadzonych. Instalacje, stolarka i urządzenia sanitarne wymagają wymiany. Niektóre cele są zawilgocone, ze ścian i sufitów odpada tynk, panuje fetor.

Podobne warunki panują w Zakładzie Karnym we Wrocławiu, Koronowie, Przemyślu oraz w Łęczycy, gdzie sytuację dodatkowo utrudniają braki wody.

Budynek Zakładu Karnego w Przemyślu ma około 100 lat. Małe okna cel nie dają należytego dopływu naturalnego światła. Kąiki sanitarne są tylko przesłonięte. Większość osadzonych przebywa w dużych celach 13 – 22 osobowych.

W mniejszej skali, ale dotkliwe niedostatki w zakresie warunków bytowych występują w Zakładzie Karnym Nr 2 w Strzelcach Opolskich i w Zakładzie Karnym w Gębarzewie.

W znacznej części pozostałych z odwiedzonych placówek też występują różne mankamenty dotyczące warunków bytowych. Spowodowane jest to brakiem środków na konieczne remonty. Napływają skargi np. na zbyt niską temperaturę w celach, zarówno ze względu na zużycie stolarki okiennej jak i oszczędności przy ogrzewaniu.

Buduje się tylko jeden nowy obiekt więzienny w Radomiu.

W obecnych warunkach **jedynym wyjściem z sytuacji jest zmniejszenie populacji w jednostkach penitencjarnych, co pozwoliłoby na wyłączenie tych obiektów, które w całości lub w części nie nadają się do bytowania w nich ludzi.**

Miarą sytuacji w jednostkach penitencjarnych jest także przeludnienie występujące w wielu z nich.

Przy zastosowaniu normy 3 m² celi na mężczyznę i 4 m² na kobietę liczba miejsc w tych jednostkach wynosi 64.335. Na koniec listopada 1994 r. pozbawionych wolności było 63.795 osób, a więc zalu-

dnienie sięgnęło 95,7 %. Ze względu na nierównomierne rozmieszczenie zakładów karnych i aresztów śledczych oraz wymogi segregacji i klasyfikacji skazanych musiało w tej sytuacji dojść do przeludnienia znacznej części jednostek. Na koniec listopada 1994 r. normą zaludnienia została przekroczona ogółem w 69 jednostkach, co stanowi 32,9 % istniejących. Niekiedy było to przekroczenie bardzo poważne, nawet sięgające 20 % pojemności jednostki.

Przeludnienie zakładu karnego lub aresztu śledczego powoduje wiele nadzwyczaj dotkliwych nieprawidłowości, a w szczególności: drastycznie pogarsza warunki bytowe, ułatwia matactwo tymczasowo aresztowanych, sprzyja rozwojowi podkultury więziennej, utrudnia działalność resocjalizacyjną.

W 1994 r. wpłynęło wiele skarg na to, że osoby niepalące są zmuszane do przebywania w celach, w których większość osadzanych pali. Stwarza to niepalącym ogromną dolegliwość, zwłaszcza gdy cele nie są należycie wietrzone.

Regulaminy wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności stanowią, że prośby o umieszczenie w celi dla niepalących należy uwzględniać „w miarę możliwości”. Naczelnicy z reguły takiej możliwości nie widzą, argumentując to koniecznością uwzględniania wielu kryteriów segregacyjnych.

Mając na uwadze taki stan Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 30 września 1994 r. do Ministra Sprawiedliwości o nowelizację obu regulaminów w tym kierunku, aby prośby niepalących o osobne osadzanie były uwzględniane (RPO/166113/94/VII). Pismem z dnia 30 listopada 1994 r. Minister poinformował Rzecznika, że postulat ten nie może być uwzględniony gdyż byłby niewykonalny ze względu na:

- przeludnienie jednostek penitencjarnych,
- konieczność uwzględnienia wielu kryteriów rozmieszczenia osadzonych,
- brak miejsc w małych celach (niepalący to zdecydowana mniejszość).

Niezależnie od tego wystąpienie Rzecznika zostało na polecenie Ministra rozesłane naczelnikom wszystkich jednostek penitencjarnych z zaleceniem jak najszerszego uwzględniania próśb niepalących. Działania tych Rzecznik nie uznał za satysfakcjonujące.

c. Traktowanie osadzonych

Tylko sporadycznie zdarzają się skargi na pobicie osadzonych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wszystkie takie skargi są przekazywane prokuraturze i w zasadzie wszystkie kończą się odmową ścigania lub umorzeniem postępowania przygotowawczego wskutek nie stwierdzenia przestępstwa. Można zasadnie zakładać, że w postępowaniu prokuratorskim występuje zjawisko dwu sprzecznych wersji zdarzenia i przyjmowania za miarodajną wersję funkcjonariuszy. Jest to tendencja analogiczna do obserwowanej w przypadkach zarzutów kierowanych wobec funkcjonariuszy Policji; także w tych sytuacjach pożądana byłaby sądowa kontrola orzeczeń prokuratorskich (por. szersze omówienie tego problemu w cz. IV pkt. 3.B. sprawozdania).

Szczególną kategorią omawianych spraw są te, które wiążą się z umieszczaniem osadzonych w dźwiękochłonnych celach zabezpieczających. Umieszczanie w takiej celi stosuje się, gdy osadzony wzywa do buntu, chce popełnić samobójstwo, dopuszcza się aktów agresji, a nie można go uspokoić w inny sposób itp. Osoby osadzane w takich celach podają niekiedy, że były tam bite. Funkcjonariusze twierdzą, że nie użyli siły ponad to, co było niezbędne dla uspokojenia osadzonego.

Planuje się skierowanie wystąpienia postulującego odnotowywanie nazwisk wszystkich tych osadzonych, którzy byli w celach z osobą umieszczoną potem w celi zabezpieczającej. Ich zeznania pozwoliłyby na zbliżenie się do prawdy obiektywnej w zakresie przebiegu zdarzenia.

Zdecydowana większość skarg na złe traktowanie dotyczy takich form postępowania funkcjonariuszy, jak: grubiańskie lub niegrzeczne odzywanie się oddziałowych, traktowanie „z góry”, używanie formy „ty”, niesłuszne ukaranie dyscyplinarne, niezasadne przerzucanie z celi do celi, odmowa wyrażenia zgody na korespondowanie lub widzenia z określonymi osobami.

Na silne podkreślenie zasługuje to, że w większości odwiedzonych jednostek **nie zanotowano znaczących skarg na traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy**. Atmosferę w tych jednostkach można określić jako nacechowaną humanitaryzmem i zrozumieniem. Taki stan należy uznać za wielki sukces więziennictwa, bowiem dominują jednostki, w których stosunki między obu społecznościami więziennymi należy uznać za w pełni poprawne.

Spośród 480 załatwianych skarg na złe traktowanie osadzonych 24 skargi zdezaktualizowały się, zwłaszcza z tego powodu, że osadzeni zo-

stali zwolnieni i odstępowali od wniosku o zbadanie sprawy. W odniesieniu do 456 pozostałych przypadków w 31 sprawach (6,8 %) skargę uznano za choćby częściowo słuszną. Głównie chodziło o drobniejsze nieprawidłowości.

Obowiązujący Kodeks karny wykonawczy i oba regulaminy nie określają, co jest przekroczeniem dyscyplinarnym, a tym samym nie stanowią, jakie kary grożą za określone przekroczenia. Taki stan daje okazję do arbitralnego postępowania poszczególnych naczelników i powoduje wiele skarg, a to choćby dlatego, że osadzony zmieniający jednostkę penitencjarną często spotyka się z wysoce odmienną polityką karania, co wywołuje protesty.

Trzeba równocześnie dodać, że istniejący stan jest niezgodny z regułą 29 Reguł Minimum, która stanowi, że ustawa lub regulamin powinny określać jakie zachowanie stanowi przekroczenie dyscyplinarne oraz jakie kary grożą za poszczególne przekroczenia.

Zasada 30 Zbioru Zasad Dotyczących Ochrony Osób Aresztowanych lub Uwięzionych (uchwała Nr 43/173 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 9 grudnia 1988 r.) stawia analogiczny wymóg.

Ten problem stał się w 1993 r. przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości (RPO/131001/94/VII). Minister, pismem ze stycznia 1994 r. nie podzielił poglądu Rzecznika, uważając za słuszne stanowisko Komisji ds. Reformy Prawa Karnego, która uważa, że tworzenie katalogu przekroczeń jest niewskazane.

Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić.

Wskazać należy, że powszechnie uważany za wysoce prawidłowy regulamin z okresu międzywojennego (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 1931 r. w sprawie regulaminu więziennego – Dz.U. Nr 71, poz. 577) przyjmował, choć w ograniczonym zakresie, rozwiązanie typu postulowanego przez Rzecznika (§166–171). Podobne zasady powszechnie przyjęte są w państwach Europy Zachodniej. Sprawę trzeba więc uznać za nadal otwartą, należy poszukiwać sposobów doprowadzenia do stanu zgodnego z potrzebą pewności prawnej oraz odpowiednimi rozwiązaniami zalecanymi przez agendy ONZ.

d. Opieka medyczna

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma możliwości fachowej oceny prawidłowości opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych. Dlatego, tak jak w poprzednich latach, skargi osadzonych na opiekę me-

dyczną, jeśli są ku temu powody, kieruje się do zbadania, na zasadzie umowy zlecenia, lekarzom z powszechnej służby zdrowia, którzy współpracują z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

W 1994 r. zbadano 876 skarg na więzienną służbę zdrowia. Z tej grupy 47 skarg zdezaktualizowało się w toku sprawdzania, głównie ze względu na zwolnienie autora skargi.

Z grupy pozostałych 829 spraw za zasadne całkowicie lub częściowo uznano zarzuty w 38 przypadkach, co stanowi 4,6 %. Chodziło zwłaszcza o przypadki, w których należało przeprowadzić dodatkową konsultację, badanie laboratoryjne, angiografię, USG itp., celowa była hospitalizacja, należało odpowiednio wyjaśnić pacjentowi rodzaj i efekty przedsięwzięć leczniczych, dokumentacja lekarska była niepełna lub prowadzona chaotycznie.

W jednostkach penitencjarnych komisje lekarskie orzekają na potrzeby organów procesowych, czy osadzony może być leczony w warunkach więziennych. Jeden z lekarzy współpracujących z Biurem Rzecznika wskazał, że czasem skład takiej komisji jest niewłaściwy. Na przykład, w odniesieniu do pacjenta cierpiącego na chorobę serca w skład komisji wchodził: psychiatra, urolog i chirurg.

W zasadzie w każdej jednostce penitencjarnej, odwiedzonej przez Rzecznika lub pracowników Biura Rzecznika, zawsze znajdują się osadzeni, którzy narzekają na opiekę medyczną. Opierając się na wieloletnim doświadczeniu przyjęto zasadę, że stopień nasilenia tych skarg świadczy o istniejącej sytuacji. Jeśli skarg jest kilka procent lub niewiele więcej, to sytuację można uznać za dobrą i z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że żalący się to głównie malkontenci lub osoby stawiające służbie zdrowia wymagania niemożliwe do spełnienia.

Stosując takie kryterium można stwierdzić, że spośród 20 jednostek penitencjarnych, odwiedzanych w 1994 r. w 9 opieka medyczna jest dobra lub raczej dobra. Zarzuty zgłaszane w pozostałych sprawdzają się głównie do tego, że: trzeba długo czekać na przyjęcie przez lekarza jednostki lub na badanie przez specjalistę, lekarze nie badają dokładnie, zbyt często lekarzy cechuje z góry przyjęte założenie, że zgłaszający się jest symulantem, zbyt dużo mają do powiedzenia pielęgniarki, które „nastawiają” lekarzy, niektóre osoby z personelu medycznego odnoszą się niegrzecznie do pacjentów, występuje brak niektórych leków.

Ten ostatni zarzut występował w 1994 r. częściej niż w latach poprzednich. Niektórzy naczelnicy stwierdzali, że ze względu na trudności finansowe jest obecnie prowadzona bardziej oszczędna gospo-

darka lekami, a tam gdzie można – drogie specyfiki zagraniczne zastępuje się ekwiwalentami krajowymi, co czasem budzi sprzeciwu pacjentów.

Dla pełniejszego zarysowania stanu opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych trzeba wyraźnie podkreślić, że w dalszym ciągu bardzo silnie daje osobie znać zjawisko manipulowania swoim zdrowiem przez osadzonych, w celu uzyskania przerwy w odbywaniu kary lub spowodowania uchylenia tymczasowego aresztowania. Dlatego nadal są dokonywane samouszkodzenia, występują przypadki braku współpracy pacjenta z lekarzem lub wręcz stosowane są różne metody niweczenia efektów leczenia, co oczywiście wpływa na kształtowanie określonego nastawienia lekarzy do tego typu pacjentów i może powodować traktowanie niektórych innych pacjentów w podobny sposób.

Na specyficzną sytuację natknięto się w Rejonowym Zakładzie Karnym we Wrocławiu, w którym istnieje oddział dla nosicieli wirusa HIV, będących narkomanami. Oddział ten ma 55 miejsc. Zgodnie z nakazami medycyny każdy nosiciel powinien być „wyjściowo” zbadany na poziom leukocytów. W zależności od ustaleń tego badania kolejne badanie powinno być przeprowadzane albo po 6, albo po 3 miesiącach, a przy niskim stanie leukocytów nawet częściej, z równoczesnym podawaniem „Retroviru” (AZT). Okazało się, że przez około 8 miesięcy 1994 r. skazanym osadzonym w oddziale w ogóle takich badań nie robiono z powodu braku funduszy. Same odczynniki na jedno badanie kosztują 700.000 zł. Dopiero w ostatnich miesiącach roku zdołano uzyskać pieniądze potrzebne na badania.

Przedstawioną sytuację należy odnotować z dużym niepokojem. Świadczy ona bowiem o tym, że wskutek trudności finansowych nie można było dokonywać badań bezwzględnie nakazywanych przez medycynę.

Równocześnie należy jednak stwierdzić, że personel wskazanego oddziału robi wszystko, co możliwe, aby zapewnić właściwą opiekę medyczną nosicielom – narkomanom. Chodzi przede wszystkim o pomoc psychiczną ludziom, którzy żyją z przeświadczeniem możliwości zapadnięcia na AIDS. Szczególne problemy stwarza również to, że skazani z wymienionego oddziału starają się wszystkimi możliwymi sposobami przemycać narkotyki lub wyłudzać różnymi metodami ich substytuty od więziennej służby zdrowia.

W więziennej służbie zdrowia funkcjonuje 15 szpitali. Niejednokrotnie napływają skargi od pacjentów tych placówek na nieprawidłowe leczenie i nieporządki tam panujące.

Obowiązujące przepisy pozwalają Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, wojewódzkim jednostkom organizacyjnym służby zdrowia oraz izbom lekarskim na dokonywanie pod kątem medycznym kontroli szpitali więziennej służby zdrowia. Takich kontroli jednak nie ma, niewątpliwie ze względu na ogólnie trudną sytuację całej służby zdrowia. Udało się natomiast w 1994 r., na sugestię Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, przeprowadzić kontrolę stanu sanitarnego wszystkich szpitali więziennych. Dokonały tego właściwe wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne.

W większości przypadków stan ten oceniono dobrze, zdarzały się jednak wyjątki. Bardzo zły stan pomieszczeń sanitarnych stwierdzono zwłaszcza w szpitalu przy Rejonowym Areszcie Śledczym we Wrocławiu. Stopień zaniedbań uzasadnił wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec przełożonej pielęgniarek.

Wiele nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie stanu sanitarnego sprzętu medycznego, stwierdzono w szpitalu przy Rejonowym Areszcie Śledczym w Bydgoszczy.

Za niezadowolający pod względem sanitarnym lub technicznym uznano stan wielu pomieszczeń w szpitalach: przy Areszcie Śledczym w Bytomiu, przy Zakładzie Karnym w Barczewie, przy Rejonowym Areszcie Śledczym w Poznaniu, przy Zakładzie Karnym w Czarnem, przy Zakładzie Karnym w Cieszynie, przy Zakładzie Karnym Nr 1 w Grudziądzu.

Sprawdzeniu podlegało także traktowanie pacjentów i warunki, w jakich oni przebywają, w szpitalach przy: Rejonowym Areszcie Śledczym w Bydgoszczy, Zakładzie Karnym w Cieszynie i Rejonowym Zakładzie Karnym we Wrocławiu.

W każdym ze szpitali przeprowadzono na osobności kilkanaście rozmów z pacjentami i dokonano oględzin pomieszczeń. Stwierdzono, w obecności przełożonej pielęgniarek, że w szpitalu przy Rejonowym Zakładzie Karnym we Wrocławiu, już po wizycie pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznej, nadal niektóre pomieszczenia sanitarne są bardzo brudne.

Nie wnikając w problemy medyczne zaobserwowano, że w szpitalu przy Zakładzie Karnym w Cieszynie, gdzie są leczeni chorzy na płuca, w ogóle nie ma na łóżkach kart gorączkowych, co – jak na szpital – jest niewątpliwie przypadkiem unikalnym. W tymże szpitalu chorzy żalili się na brak informacji o ubocznym działaniu leków przeciwgruźliczych (tym twierdzeniom personel zaprzeczał), na to, że regulaminowy spacer (60 min.) jest zbyt krótki dla chorych na gruźlicę, a nad-

to, że odbywa się on „w studni” między ścianami, przez co jest mało wartościowy.

Na prośbę Rzecznika sytuację w szpitalu w Cieszynie zbadał wojewódzki specjalista ds. gruźlicy. Stwierdził, że zostały założone karty gorączkowe, wprowadzono pogadanki na temat ubocznych skutków leków, uznał za konieczne wprowadzenie oznaczania kreatyniny i wykonywania badań audiometrycznych u wszystkich, którzy mają być leczeni stryptomycyną. Centralny Zarząd Zakładów Karnych poinformował Rzecznika, że wszystkim chorym wydłużono spacer o dodatkową godzinę.

W szpitalu przy Rejonowym Areszcie Śledczym w Bydgoszczy pacjenci żalili się na to, że dla przywołania oddziałowego dysponują tylko sygnalizacją świetlną, na którą oddziałowy nie zawsze reaguje, gdyż nie jest w stanie obserwować wszystkich drzwi. Postulowano założenie także sygnalizacji dźwiękowej.

Ani w szpitalu w Bydgoszczy, ani we Wrocławiu nie było jakichkolwiek skarg na leczenie. Niektórzy pacjenci spontanicznie podkreślali wysokie kwalifikacje i życzliwość personelu medycznego.

e. Problem bezrobocia

Bezrobocie w jednostkach penitencjarnych jest jednym z najbardziej dokuczliwych zjawisk w polskim więziennictwie. W dniu 31 grudnia 1988 r. zatrudnionych było 72,9 % osadzonych, natomiast w dniu 31 grudnia 1993 r. tylko 22,1 %. Na kanwie mnożących się ostatnio głosów o potrzebie zahamowania wzrostu przestępczości trzeba tylko powiedzieć, że bezrobocie osadzonych pogłębia często u nich występujący brak dostatecznego nawyku do pracy i prowadzi do krańcowej ich pauperyzacji. Są to niewątpliwie bardzo silne czynniki kryminogenne.

Różnorakie starania Centralnego Zarządu Zakładów Karnych, zmierzające m.in. do uzyskania ulg finansowych dla przedsiębiorstw więziennych, pracujących w szczególnie niekorzystnych warunkach, nie dają efektów. Przedsiębiorstwa upadają, a zapotrzebowania z zewnątrz na siłę roboczą praktycznie nie ma.

Problem ten musi być rozwiązany, gdyż inaczej niepożądane skutki obecnej sytuacji będą groźnie pogłębiały się.

f. Zagrożenie ze strony podkultury więziennej

Rozmowy z ponad 600 osadzonymi i funkcjonariuszami jednostek penitencjarnych dają podstawę do wniosku, że zagrożenie ze strony tzw. grypsujących maleje. Obecnie osadzony musi się liczyć z agresją ze strony uczestników drugiego życia, gdy donosi o czymś administracji penitencjarnej lub gdy w postępowaniu karnym zachował się nielojalnie wobec swego współnika. Obserwuje się, że w takich sytuacjach może dochodzić nawet do ciężkiego pobicia. Takie sprawy trafiają oczywiście do prokuratury.

Zauważa się pierwsze oznaki, że w jednostkach penitencjarnych zaczyna się kształtować nowa podkultura, oparta o kult pieniądza. Coraz częściej trafiają do aresztów i zakładów karnych osoby bardzo zamożne. Starają się one za pomocą pieniędzy zdobyć dla siebie uprzywilejowaną pozycję, bo stać je na różne, liczące się świadczenia na rzecz innych osadzonych.

g. Przestrzeganie praw cudzoziemców pozbawionych wolności

Na koniec października 1994 r. w polskich jednostkach penitencjarnych przebywało 1.111 cudzoziemców, głównie znajdujących się na statusie tymczasowo aresztowanego (930, tj. 83,7 %).

W stosunku do ogółu osadzonych cudzoziemcy stanowili w tym czasie 1,8 %. Polska zbliża się więc do stanu, w którym co 50 osadzony będzie cudzoziemcem.

Wśród cudzoziemców najwięcej jest:

- Ukraińców 448, tj. 40,3 %
- Białorusinów 206, tj. 18,5 %
- Rosjan 170, tj. 15,3 %

Niemcy stanowią 5,0 % i Rumuni 3,3 % osadzonych.

W czasie wizyt w jednostkach penitencjarnych pracownicy Biura Rzecznika starają się rozmawiać z większością osadzonych cudzoziemców. Na podstawie tych rozmów można stwierdzić, że na ogół wszyscy są zaopatrywani w przetłumaczone z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich wyciągi z Kodeksu karnego wykonawczego i regulaminów. Wyciągi te obejmują głównie prawa i obowiązki osadzonych.

Nie ma problemów porozumiewania się z obywatelami państw, które powstały na terenie b. ZSRR, trudności w tym zakresie występują jeśli chodzi o Rumunów, obywateli państw azjatyckich, a niejednokrotnie także obywateli państw Europy Zachodniej.

O tych ostatnich z reguły dobrze dbają ich konsulaty. Natomiast przedstawicielstwa: Rosji, Ukrainy i Białorusi z reguły nie interesują się swymi obywatelami pozbawionymi wolności. Znaczna ich część nie ma środków na zakupy w kantynie. Nie dysponuje też literaturą w zrozumiałym dla siebie języku. W niektórych przypadkach sytuację ratuje dostarczanie książek przez duchownych prawosławnych lub przywożenie publikacji przez członków rodzin przyjeżdżających na widzenia. Zdarzały się jednak przypadki, że w takich publikacjach przekazywano wiadomości mogące prowadzić do matactwa. Robiono to na przykład przez podkreślanie niektórych słów w książkach. Dlatego naczelnicy zostają niekiedy zmuszeni do zakazania przekazywania książek i gazet przez członków rodzin.

Nie wszystkie jednostki penitencjarne dysponują adresami konsulatów państw obcych, co utrudnia cudzoziemcom kontaktowanie się z tymi placówkami. Cudzoziemcy pochodzący z państw powstałych po rozpadzie ZSRR nie chcą odbywać kary w swoim kraju, gdyż uważają, że w Polsce warunki odbywania kary są o wiele lepsze.

Zdarza się, że oddziałowi odnoszą się pogardliwie do cudzoziemców z niektórych państw. Na tę nieprawidłowość zwrócono uwagę naczelnikom właściwych jednostek.

W trakcie spotkania z Komisją Praw Człowieka i Obywatelskich Parlamentu Litewskiego Rzecznikowi zasygnalizowano nadmierną „aktywność” Policji polskiej w stosunku do obywateli litewskich, wyrażającą się zatrzymywaniem w policyjnych izbach zatrzymań, a nawet osadzaniem w aresztach Litwinów czasowo przebywających w Polsce. Rzecznik zbadał sprawę kontaktując się z konsulem Republiki Litewskiej w Sejnach (RPO/177719/95/VII). Konsulowi znany był tylko jeden przypadek pobicia przez policję kierowcy ciężarówki – obywatela litewskiego. Materiały dotyczące tej sprawy konsul przekazał Konsulowi Generalnemu Republiki Litewskiej w Warszawie. Z kolei zgodnie z oświadczeniem Konsula Generalnego – żadne tego rodzaju materiały do niego nie dotarły. W tej sytuacji Rzecznik odstąpił od dalszych czynności w tej sprawie.

B. Przestrzeganie praw wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich

W zeszłorocznym sprawozdaniu Rzecznik Praw Obywatelskich informował o rozpoczętych badaniach stanu poszanowania praw osób

umieszczonych we wskazanych placówkach i sygnalizował wstępnie stwierdzone mankamenty (Sprawozdanie RPO za okres 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r. – Biuletyn RPO Materiały, Nr 21, str. 343).

W okresie od 17 stycznia 1994 r. do 15 lutego 1994 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i pracownicy Biura RPO dokonali czynności sprawdzających w 14 placówkach. Były to:

- a) zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich w: Białymstoku, Dominowie, Głogowie, Grodzisku Wlkp., Ostrowcu Św., Świdnicy i Warszawie–Falenicy,
- b) zakłady poprawcze w: Poznaniu, Sadowicach, Studzieńcu, Trzemesznie i Jerzmanicach,
- c) schroniska dla nieletnich w: Stawiszynie i Warszawie–Okęcie.

W Polsce działa 35 zakładów i schronisk. Zbadane placówki stanowią 40 % istniejących. Jest to grupa dostatecznie reprezentatywna, co pozwala orzekać z niewielkim prawdopodobieństwem błędu o sytuacji istniejącej we wszystkich placówkach w kraju. Jednak ze względu na sposób doboru jednostek do badań ustalenia mogą dawać obraz gorszy od rzeczywistego w skali globalnej. Starano się bowiem przede wszystkim stwierdzić, jaki stan istnieje w tych placówkach, które w raporcie Biura Interwencji Kancelarii Senatu, opublikowanym w styczniu 1994 r. wypadły najgorzej.

W 1993 r. przebywało w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich średnio 1.630 wychowanków (nie licząc umieszczonych poza zakładem poprawczym na zasadzie art. 90 §1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 35, poz. 228). Jeśli przyjąć, że na początku 1994 r. stan wychowanków był podobny, to liczba 288 wychowanków objętych rozmowami stanowi 17,7 % wychowanków ogółem.

Dokonane badania pozwoliły sformułować wiele szczegółowych ocen i wniosków, które zawarte zostały w „Raporcie o stanie przestrzegania podstawowych praw wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich w 1993 r. i na początku 1994 r.” (opublikowanym w Biuletynie RPO Materiały, Nr 23, str. 49).

Ogólna ocena badania 40% zakładów i schronisk zmusza do stwierdzenia, iż sytuacja w zakresie ochrony praw przebywających w nich wychowanków jest zróżnicowana.

Jeśli na przykład brać pod uwagę zjawisko naruszania nietykalności cielesnej, to w trzech z badanych jednostek nie ujawniono w ogóle takich przypadków, a w dalszych pięciu tylko pojedyncze. Ponieważ w większości dobierano do badań jednostki uznawane pod omawia-

nym względem za gorsze, to ogólna sytuacja w kraju nie może być bardziej zła niż to stwierdzono w toku relacjonowanych badań. Zatem, w skali wszystkich schronisk i zakładów w około 60 % zjawisko naruszania nietykalności cielesnej wychowanków bądź w ogóle nie występuje, bądź notuje się takie przypadki tylko sporadycznie. Na przeciwnym biegunie (ujmując zjawisko tylko liczbowo) są 4 placówki. Z nich rekrutuje się 29 chłopców, na ogółem 42, którzy mówili o nadużyciu wobec nich siły fizycznej. Te 4 placówki grupują więc 69 % wszystkich pokrzywdzonych.

Do tego trzeba dodać, że na 52 zgłoszone przypadki uderzeń i pobić tylko w jednym doszło do uszkodzenia ciała w postaci złamania nosa. Reszta dawała skutki co najwyżej w postaci zasinień i zadrapań.

Oczywiście każdy, najłagodniejszy nawet przypadek bezzasadnego użycia siły fizycznej wobec wychowanka jest zdarzeniem niedopuszczalnym wychowawczo oraz bezprawnym i jako taki musi być surowo napiętnowany. Przedstawiona wyżej ogólna charakterystyka uderzeń i pobić nie może więc być traktowana jako zmierzająca do bagatelizowania omawianego zjawiska. Chodzi natomiast tylko o to, aby przedstawić je we właściwych wymiarach. Przy takim ujęciu natomiast nie ma podstaw do twierdzenia generalnego, że w zakładach poprawczych biją albo że bicie jest ogólną metodą wychowawczą.

Równocześnie pozostaje faktem, że w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich zdarzają się przypadki zagrożenia zdrowia, a nawet i życia pracowników tych placówek. Daje to poważne podstawy do niepokoju. Niektórzy wychowankowie dopuszczają się analogicznych czynów także w stosunku do innych wychowanków. To ewidentnie dowodzi, że ograniczanie się do problemu naruszania praw w relacji personelu wobec wychowanków stanowi przejaw jednostronności w podejściu do zagadnienia.

Na takim tle bardzo ostro uwidaczniają się negatywy ewidentnego zaniedbania, jakim było niewydanie przez ponad 11 lat przepisów określających stosowanie środków bezpieczeństwa w zakładach i schroniskach.

Dokonane ustalenia wykazują, że w części badanych jednostek nieprawidłowy jest stan izb przejściowych i izolacyjnych.

W większości placówek podkultura zakładowa bądź w ogóle nie występuje, bądź nie przybiera drastycznych form. Najgorsza pod tym względem sytuacja jest w dwu zakładach dla nieletnich zdemoralizowanych w wysokim stopniu, tj. w Trzemesznie i Grodzisku Wlkp.

Nadto, są podstawy do twierdzenia, że zamiast wzmożonego nadzoru wychowawczego wprowadzono w tych placówkach tylko wzmożony nadzór ochronny, co jest wypaczeniem sensu przyjętych rozwiązań. Poza tym, budynki internatowe w Trzemesznie i Grodzisku Wlkp. to typowe budynki więzienne, które nie są stosowne do przetrzymywania w nich nieletnich.

Wiele przemawia za tym, aby nie umieszczać wśród ogółu wychowanków tych, którzy przebywali w aresztach śledczych i zakładach karnych.

Dużo racji mają argumenty dyrektorów zakładów i schronisk, aby dla starszych wychowanków (np. od 17 do 18 roku życia) wyznaczać odrębne placówki. Utrudniałoby to wprowadzić niejednokrotnie kontakt z domem, ale raczej wychowawcze należałoby tu uznać za dominujące.

Dokonane ustalenia wykazują, że w sferze prawa do: bytowania w godziwych warunkach, należytego wyżywienia, opieki lekarskiej, posługi religijnej, korespondowania itp. nie ma w zakładach i schroniskach istotniejszych nieprawidłowości.

Na podstawie rozmów przeprowadzonych z wychowankami można stwierdzić, że w około 70% przypadków wywodzą się oni z rodzin społecznie patologicznych, co opiekę postwykonawczą czyni jednym z zasadniczych zadań.

Ogół ustaleń dokonanych w 14 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich wykazuje, że zdecydowana większość personelu tych placówek to osoby należycie przygotowane do pełnienia swych obowiązków i bardzo zaangażowane w realizację powierzonych im zadań. Rokuje to dobrze przedsięwzięciom zmierzającym do wyeliminowania ujawnionych, negatywnym zjawisk.

W dniu 11 marca 1994 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości (RPO/146459/94/VII), w którym wnosił o:

- 1) spowodowanie wydania przepisów o trybie i zasadach stosowania środków bezpieczeństwa o jakich mowa w:
 - §76 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1983 r. w sprawie organizacji i zasad pobytu nieletnich w zakładach poprawczych (Dz.U. Nr 26, poz. 126) i
 - §47 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1983 r. w sprawie organizacji i zasad pobytu nieletnich w schroniskach dla nieletnich (Dz.U. Nr 26, poz. 127),
- 2) spowodowanie wszechstronnej analizy sytuacji w tych zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, w których stwierdzono przypadki bezprawnego naruszania nietykalności

cielesnej wychowanków, a następnie rozważenia stosownych przedsięwzięć wobec osób winnych takich czynów,

- 3) rozważenie celowości wprowadzenia zasady, że wychowankowie starsi, np. od 17 lat, są lokowani w odrębnych placówkach, co stworzyłoby możliwość zróżnicowania środków bezpieczeństwa i prowadzenia adekwatnych do wieku wychowanków oddziaływań pedagogicznych,
- 4) rozważenie celowości wprowadzenia zasady, że wychowankowie, którzy przebywali w aresztach śledczych bądź w zakładach karnych, są umieszczani w odrębnych zakładach poprawczych,
- 5) spowodowanie usunięcia nieprawidłowości występujących w izbach przejściowych lub izolacyjnych w:
 - Zakładzie Poprawczym w Grodzisku Wlkp.,
 - Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie,
 - Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Białymstoku,
 - Zakładzie Poprawczym i Schronisku dla Nieletnich w Świdnicy,
 - Zakładzie Poprawczym w Jerzmanicach,
 - Zakładzie Poprawczym w Poznaniu,
- 6) zlikwidowanie zakładów poprawczych w Trzemesznie i Grodzisku Wlkp., które mają internaty w budynkach więziennych, co nie daje się pogodzić z charakterem zakładu poprawczego,
- 7) spowodowanie, aby wychowankowie mieli co najmniej godzinę dziennie ruchu na świeżym powietrzu w każdej porze roku,
- 8) tworzenie warunków do tego, aby pracownicy zakładów i schronisk mogli w szerszym zakresie kontaktować się z rodzicami lub opiekunami wychowanków w ich miejscach zamieszkania, ustalać czy i w jakim zakresie będzie potrzebna wychowancom pomoc postwykonawcza, a następnie tę pomoc zapewniać.

W odpowiedzi z 14 maja 1994 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości poinformował, że w 1994 r. ponownie przedłożony projekt zmian do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zawierający m.in. rozdział: „Stosowanie wobec nieletniego umieszczonego w zakładzie poprawczym lub schronisku dla nieletnich środków przymusu bezpośredniego”, został rozpatrzony i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 marca 1994 r. Warunki stosowania środków przymusu bezpośredniego zostaną określone w rozporządzeniu Rady Ministrów.

W związku ze stwierdzonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich naruszeniami praw wychowanków, a także w związku ze stwierdzone-

mi nieprawidłowościami w organizacji procesu resocjalizacji nieletnich, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło następujące kroki:

- przeprowadzono nadzwyczajne narady z dyrektorami zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz wizytatorami nadzoru pedagogicznego, podczas których dokonano wnikliwej analizy i oceny pracy tych placówek na tle stwierdzonych naruszeń praw wychowanków i nieprawidłowości w postępowaniu z nimi;
- wydano zalecenia szczegółowego zbadania sygnalizowanych przypadków naruszeń nietykalności cielesnej wychowanków, wyciągnięcia wniosków wobec winnych oraz podjęcia działań zmierzających do przeciwdziałania występowaniu takich zjawisk;
- wydano zalecenie zbadania sytuacji wychowawczej w tych zakładach, w których notuje się znaczną liczbę samoagresji (W związku z faktem, że 22 wychowanków przebywających w Zakładzie Poprawczym w Głogowie dopuściło się samouszkodzeń – ustalono, że większość z nich dokonała samouszkodzeń na tle negatywnych wpływów podkultury przestępczej, w formie tzw. „sznytów”, w innych zakładach poprawczych bądź na wolności. Ponieważ jednak w zakładzie tym stwierdzono największą liczbę samouszkodzeń, w celu zbadania sytuacji powołano specjalną komisję);
- wydano zalecenie usunięcia nieprawidłowości dotyczących warunków występujących w izbach izolacyjnych i przejściowych.

Zalecenia w tym zakresie zostały wykonane;

- wydano zalecenie przestrzegania obowiązujących zasad odnoszących się do czasu przebywania wychowanków w izbach przejściowych i izolacyjnych;
- zobowiązano wizytatorów nadzoru pedagogicznego do nasilenia kontroli warunków bytowych nieletnich, ze zwróceniem uwagi na przestrzeganie zasady organizowania zajęć rekreacyjnych dla wszystkich nieletnich na powietrzu w każdej porze roku i codziennie, przynajmniej przez godzinę;
- podjęte zostały kroki zapewniające częste wizytacje sędziów w zakładach dla nieletnich oraz bliższą współpracę sądu i zakładu w procesie resocjalizacji wychowanków.

C. Stan poszanowania praw nieletnich umieszczanych w policyjnych izbach dziecka

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo pracownika jednej z policyjnych izb dziecka. W liście podano, że w izbach dochodzi czasem do naruszania praw nieletnich, m.in. ze względu na złe warunki bytowe, niedostatki w opiece lekarskiej itd. W związku z tym pracownicy Biura Rzecznika sprawdzili pod wskazanym kątem sytuację istniejącą w 15 (na 30 funkcjonujących) policyjnych izbach dziecka. Czynności sprawdzające polegały m.in. na oględzinach izb, indywidualnych rozmowach z nieletnimi, oraz uzyskaniu informacji od pracowników izb. Na tej podstawie stwierdzono, że:

- stan izb jest zróżnicowany pod względem warunków bytowych, przy czym niekiedy względy ochronne dominują nad bytowymi (okna zbyt przesłonięte kratami i siatkami, trudności z wietrzeniem sal, zdarzyło się, że zamontowano w salach sypialnych klasyczne drzwi więzienne),
- w niektórych izbach nieletni przebywali cały czas w pidżamach, choć na dzień powinny być im wydawane dresy,
- żywienie nieletnich jest zróżnicowane z tego względu, że posiłki są przywożone z różnych kasyn; czasem nieletni żalili się na zbyt małe porcje,
- kilka izb nie respektowało obowiązku zapewnienia nieletnim 2 godzin dziennie ruchu na powietrzu, m.in. ze względu na brak miejsca do takich celów,
- tylko jeden nieletni (na 40 pytanych) zgłosił zastrzeżenia co do traktowania go przez personel izby, ale nie chciał podać na czym to polegało; ogólnie zaś biorąc personel policyjnych izb dziecka cechuje kompetencja, ofiarność, życzliwe podejście do dzieci i dążność do rozwiązania ich problemów,
- trzem izbom zakłady służby zdrowia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych bezprawnie odmawiały udzielania opieki medycznej nieletnim.

W oparciu o dokonane ustalenia Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 15 lipca 1994 r. wystąpienie (RPO/160855/94/VII) do Ministra Spraw Wewnętrznych postulując usunięcie wskazanych nieprawidłowości. W odpowiedzi z dnia 31 sierpnia 1994 r. Minister zadeklarował podjęcie przedsięwzięć zmierzających do realizacji wniosków Rzecznika.

W trakcie prowadzonych wizytacji ustalono, że w policyjnych izbach dziecka niejednokrotnie nie było właściwych regulaminów. Regulaminy opracowywane w poszczególnych izbach z reguły mówiły tylko o obowiązkach nieletnich, natomiast pomijały przysługujące im prawa. W związku z tym w wystąpieniu skierowanym w dniu 15 lipca 1994 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik postulował wydanie aktu prawnego stanowiącego regulamin policyjnych izb dziecka. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych poinformował, że opracowano odpowiedni regulamin.

D. Problemy pomocy postpenitencjarnej

W 1994r., w Biurze Rzecznika zostało sporządzone obszerne opracowanie dotyczące pomocy postpenitencjarnej („Raport o stanie pomocy postpenitencjarnej”, skierowany do Ministrów Sprawiedliwości i Pracy i Polityki Socjalnej oraz Przewodniczących Komisji Sejmowych: Polityki Społecznej i Sprawiedliwości i Komisji Senackich: Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Praw Człowieka i Praworządności. Opublikowany w Biuletynie RPO – Materiały, Nr 24). Bazowało ono m.in. na: rozmowach z 248 recydywistami osadzonymi w kilku zakładach karnych, danych zebranych z 356 rejonowych urzędów pracy, informacjach dotyczących pomocy postpenitencjarnej udzielonej 1.276 skazanym zwolnionym w ostatnim kwartale 1993 r., rozmowach sondażowych z: sędziami penitencjarnymi, kuratorami, pracownikami ośrodków pomocy społecznej oraz schronisk i przytulisk. Na tej podstawie stwierdzono m.in., że:

- wbrew umowie, zawartej między Departamentem Pomocy Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, a Centralnym Zarządem Zakładów Karnych, jednostki penitencjarne nie zawiadamiają właściwych ośrodków pomocy społecznej o większości przypadków przewidywanego zwolnienia osadzonego wymagającego pomocy społecznej,
- bardzo dobrze zdają egzamin tzw. kuratorzy penitencjarni powołani eksperymentalnie w Białymstoku, nawiązujący już w jednostce penitencjarnej kontakt z osadzonym przewidzianym do zwolnienia,
- odsetki osadzonych pracujących spadły z 72,9% w 1988 r. do 22,1% co powoduje, że większość zwalnianych nie dysponuje jakimikolwiek środkami finansowymi; jedynie 12,9% zwalnianych,

- badanych w końcu 1993 r. oświadczyło, że żadna pomoc postpenitencjarna nie była im potrzebna, a 47,2% respondentów oprócz pomocy finansowej oczekiwało pomocy w znalezieniu pracy,
- do rejonowych urzędów pracy zgłosiło się w 1993 r. 16.808 osób, które ubiegały się o pracę po zwolnieniu z zakładu karnego, z czego różnych form pomocy urzędy udzieliły mniej więcej co dziesiątej osobie,
 - w 1993 r. wymagający wsparcia finansowego zwolniony z jednostki penitencjarnej otrzymywał średnio tylko 92 000 zł. zapomogi i ewentualnie kredytowy bilet kolejowy do miejsca zamieszkania,
 - w 1993 r. ośrodki pomocy społecznej udzieliły pomocy 21 350 rodzinom osób zwolnionych, przy czym średnia pomoc na osobę w rodzinie wyniosła w przybliżeniu 1 250 000 zł.,
 - można szacować, że tylko niewielkiej części potrzebujących zwalnianych udało się zapewnić zakwaterowanie, chociaż z uznaniem należy odnotować działalność schronisk i przytulisk organizowanych przez Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, „Monar” i podobne organizacje,
 - ponad połowa recydywistów, zwolnionych w końcu 1993 r. oświadczyła, że nie otrzymała należytego zaopatrzenia w odzież i obuwie, przy czym tylko w części zastrzeżenia te można tłumaczyć zbyt wygórowanymi oczekiwaniami zwalnianych,
 - zwalniani, którzy w ostatnim roku nie przepracowali w zakładzie karnym 180 dni, a takich jest około 2/5, nie mają prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Ogólnie można powiedzieć, że **pomoc postpenitencjarna jest zdecydowanie niewystarczająca w stosunku do potrzeb**. Niedostatki takiej pomocy są czynnikiem silnie wpływającym na nasilenie przestępczości wtórnej. Mając na uwadze potrzebę zwiększenia efektywności wskazanej pomocy Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 16 maja 1994 r., wystąpienia do Ministrów: Sprawiedliwości oraz Pracy i Polityki Socjalnej (RPO/156154/94/VII) postulując, obok pożądanых zmian prawa, udoskonalenie współpracy jednostek podległych tym resortom, przyśpieszenie rozstrzygania wniosków zapomogowych, rozszerzenie zasięgu „Informatora Więźnia”, który zawiera wskazówki dla zwalnianych, omawiając m.in. zasady ubiegania się o pomoc, o pracę itp.

Wnioski Rzecznika spotkały się z pozytywnym przyjęciem ze strony obu ministrów.

17. Ochrona praw obywatelskich osób psychicznie chorych

A. Ocena stanu przestrzegania praw osób chorych psychicznie – regulacje prawne i praktyka ich stosowania

Rzecznik Praw Obywatelskich od początku działalności swego urzędu otrzymywał skargi w sprawach osób znajdujących się w szpitalach psychiatrycznych. Rzecznik podejmował działania w sprawach indywidualnych występując do różnych organów i instytucji w obronie praw osób chorych psychicznie. Stosunkowo niewielka liczba skarg dotyczących spraw osób chorych psychicznie wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich (27 skarg w okresie sprawozdawczym) nie wskazuje na to, że jest niewiele przypadków naruszania praw obywatelskich tych osób. Ustalenia dokonane podczas 13 wizytacji przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO w szpitalach psychiatrycznych wskazują, że jest to efektem nie tyle zadowalającej sytuacji, co stosunkowo małej wiedzy wśród pacjentów szpitali psychiatrycznych na temat urzędu Rzecznika.

Prawa obywatelskie osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych zostały określone w kilku aktach normatywnych. W pierwszej kolejności należy wskazać na ustawę z 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.) jako ustawę o charakterze generalnym, regulującą zakres praw i obowiązków pacjentów wszystkich zakładów opieki zdrowotnej.

Ustawa ta wskazuje następujące prawa pacjentów:

- prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej – art. 19 pkt 1 ustawy;
- prawo do wyrażenia zgody na przyjęcie do szpitala – art. 21 ust. 1 ustawy. Prawo to wiąże się z prawem pacjenta do żądania wypisania go ze szpitala oraz do uzyskania przepustki. Pacjent szpitala psychiatrycznego może być wypisany na własną prośbę tylko wtedy, gdy nie istnieją przesłanki uzasadniające jego przymusowe leczenie. Okoliczności te stwierdza lekarz psychiatra prowadzący leczenie. Przepustka stanowi pozwolenie na opuszczenie przez pacjenta terenu szpitala i jest udzielana wtedy, gdy jest to dopuszczalne ze względów medycznych. Pacjent szpitala psychiatrycznego nie może otrzymać przepustki w każdym

momencie uznanym przez siebie za właściwy, zwłaszcza wbrew woli lekarza prowadzącego;

- prawo do informacji o swoim stanie zdrowia (dostęp do dokumentacji medycznej) – art. 18 ust. 3 pkt 1 oraz art. 19 pkt 3 ustawy. Pacjent powinien być poinformowany – w sposób umożliwiający mu rzeczywiste zrozumienie informacji – o jego dolegliwościach i sposobie leczenia.
- prawo do informacji o dokonywanych świadczeniach zdrowotnych oraz do wyrażania zgody na nie – po uzyskaniu odpowiedniej informacji – art. 19 pkt 2 ustawy;
- prawo do poszanowania godności i intymności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych – art. 19 pkt 4 ustawy. Należy uznać, że godność i intymność pacjenta powinny być poszanowane w ciągu całego pobytu w szpitalu, a nie tylko w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych.
- prawo do opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską lub przez inną wskazaną osobę – art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy;
- prawo do kontaktu osobistego, telefonicznego i korespondencyjnego z osobami z zewnątrz – art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy. Obowiązkiem szpitala jest stworzenie warunków, w których pacjent mógłby realizować to prawo, czyli np. zapewnienie dostępu pacjentów do aparatu telefonicznego, skrzynki pocztowej, wyznaczenie odwiedzin. Szpital nie jest zobowiązany do pokrywania kosztów realizacji tego prawa przez pacjentów, to jest np. ponosić koszty rozmów telefonicznych, dostarczać bezpłatnie pacjentom koperty i znaczki pocztowe itp. (art. 20 ust. 3 ustawy).
- prawo do opieki duszpasterskiej – art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy. Szpital powinien stworzyć warunki do sprawowania opieki duszpasterskiej nad pacjentami, którzy tego sobie życzą, np. zezwalać pacjentom na wyjście do kościoła lub wydzielić na terenie szpitala odpowiednie pomieszczenie na kaplicę, albo umożliwić kapelanowi odwiedzanie tych pacjentów, którzy nie mogą opuszczać oddziału. Nie można utożsamiać tych obowiązków szpitala z obowiązkiem zatrudnienia kapelana przez szpital.

Prawa osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych wskazane powyżej zostały powtórnie wyliczone w ustawie z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. Nr 111, poz. 535). Ustawa ta weszła w życie z dniem 21 stycznia 1995 r., dlatego nie jest jeszcze możliwa ocena praktyki stosowania jej przepisów.

Także Kodeks etyki lekarskiej nakłada na lekarzy określone obowiązki w stosunku do pacjentów. Jego postanowienia w tym względzie stanowią merytoryczne rozszerzenie i uszczegółowienie przepisów ustawy z 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Na szczególną uwagę zasługuje art. 14 Kodeksu zakazujący lekarzowi wykorzystywania swego wpływu na pacjenta w innym celu, niż leczniczy.

Ponadto, do dnia wejścia w życie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, tj. do 21 stycznia 1995 r., sytuację osób przymusowo hospitalizowanych z powodu choroby psychicznej regulowała Instrukcja Nr 120/52 w sprawie przyjmowania i wypisywania chorych ze szpitali psychiatrycznych, wydana przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w dniu 10 grudnia 1952 r. (Dz. Urz. Ministerstwa Zdrowia Nr 24, poz. 240).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega konieczność ścisłego respektowania wszystkich standardów międzynarodowych dotyczących ochrony praw osób chorych psychicznie. Uchwalenie w 1994 r. ustawy o ochronie zdrowia psychicznego sprawiło, że usunięty został podstawowy mankament polskiego systemu – przepisy rangi ustawowej określają zasady i tryb pozbawiania osób chorych psychicznie tak istotnej wolności, jak nietykalność osobista. Ustawowe rozwiązania w tym zakresie nie są jednak doskonałe – osoby przymusowo hospitalizowane nie cieszą się tak istotną gwarancją proceduralną, jak nakaz przymusowej hospitalizacji wydawany przez sędziego w ciągu 48 godzin od zatrzymania. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że nie istnieją względy prawne uzasadniające pozbawienie osób chorych psychicznie tej gwarancji. Ocena tego stanu rzeczy jest obecnie przedmiotem badania w Biurze RPO.

Jest także wskazane stworzenie przepisu przewidującego obowiązek okresowego badania stanu zdrowia wszystkich osób przymusowo hospitalizowanych w celu stwierdzenia, czy istnieją przesłanki dla ich dalszego przymusowego pobytu w szpitalu.

Pracownikom Biura RPO wizytującym szpitale psychiatryczne zgłaszano celowość autorytatywnego wyjaśnienia bądź ustalenia ogólnych zasad dotyczących następujących kwestii:

- status pacjentów oddziałów dla podsądnych, tj. osób przebywających na obserwacji sądowo-psychiatrycznej i z formalnego punktu widzenia będących tymczasowo aresztowanymi. W tym miejscu należy przypomnieć zgłaszany kilkakrotnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulat wprowadzenia do kodeksu postępo-

wania karnego nowego środka zapobiegawczego w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym.

- Wyjaśnienie dopuszczalności ograniczania praw pacjentów do dysponowania ich dochodami. Pacjenci, którzy nie są ubezwłasnowolnieni, powinni dysponować pełną swobodą dysponowania swoimi dochodami. Z drugiej jednak strony, ich stan psychiczny często uniemożliwia ocenę dokonywanych czynności, co naraża pacjentów na utratę pieniędzy. Z tego powodu istnieje tendencja wśród lekarzy do ograniczania swobody pacjentów dysponowania swoimi pieniędzmi.
- Za niedopuszczalny uznano fakt przebywania wielu osób w szpitalach psychiatrycznych jedynie ze względów społecznych. Jest to świadectwem niewłaściwego funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Osoby tej kategorii zajmują miejsce w szpitalu dla osób potrzebujących leczenia psychiatrycznego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest np. długi okres oczekiwania na umieszczenie w szpitalu osoby skierowanej na obserwację sądowo-psychiatryczną. Problem ten został szerzej omówiony w pkt. 9 część IV sprawozdania.

Stwierdzono, że prawa osób chorych psychicznie są naruszane nie tylko przez organy i instytucje państwowe, ale także przez osoby trzecie. Należy mieć na uwadze, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie poszanowania praw człowieka przez organy, organizacje i instytucje działające w imieniu państwa, jak również przez inne podmioty. Państwo jest zatem zobowiązane do wprowadzenia takich regulacji prawnych i organizacyjnych, które w określonych sytuacjach zapewnią obywatelom ochronę przed innymi obywatelami. Z tego punktu widzenia należy uznać za niedopuszczalne tolerowanie przez odpowiednie organy państwowe niewłaściwego wykonywania opieki lub kurateli nad osobami chorymi psychicznie. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził w trakcie wizytacji przeprowadzonych w październiku i listopadzie 1992 r. w czterech szpitalach psychiatrycznych, że wielu pacjentów całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnionych nie otrzymuje należytej opieki ze strony swych opiekunów prawnych i kuratorów osób, a nawet są wręcz przez nich wykorzystywani. Polega to głównie na tym, że opiekunowie przywłaszczają sobie renty i emerytury pacjentów zaniedbując inne swe powinności wobec podopiecznych. Zdarzały się także przypadki rozporządzania mieniem ubezwłasnowolnionych, także i nieruchomościami, w sposób niekorzystny dla chorych. Z tego powodu Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości

(wystąpienie z 18 listopada 1992 r., RPO/R/53/92; RPO/R/54/92; RPO/R/57/92) o spowodowanie kontroli prawidłowości wykonywania obowiązków przez opiekunów prawnych i kuratorów osób całkowicie lub częściowo ubezwłasnowolnionych. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że ten problem jest mu znany – ujawnił się on podczas przeprowadzonych wcześniej lustracji niektórych sądów. Okazało się, że sądy nie kontrolują wykonywania przez opiekunów obowiązków w odniesieniu do majątku podopiecznego. Minister zapowiedział analizę spraw opiekuńczych osób dorosłych pod kątem realizowania przez sądy obowiązków dotyczących badania sytuacji majątkowej osób pozostających pod opieką. Zapowiedziana została także kontrola prawidłowości postępowania opiekunów prawnych i kuratorów w tym zakresie. Działania zapowiedziane przez Ministra Sprawiedliwości nie doprowadziły do znaczącego ograniczenia nieprawidłowości, ponieważ także podczas wizytacji przeprowadzonych w 1994 r. pracownicy wizytowanych szpitali negatywnie oceniali działalność wielu opiekunów prawnych i kuratorów.

Sprzeciw Rzecznika Praw Obywatelskich budzą stosowane w niektórych szpitalach takie praktyki, jak np. udostępnianie pacjentom do jedzenia jedynie łyżek, zamykanie łazienek i otwieranie ich dopiero na prośbę pacjenta. Trudno uznać, aby służyły one realnie względem zapewnienia bezpieczeństwa i nadzoru nad pacjentami.

W kilku szpitalach psychiatrycznych sygnalizowano nieprawidłowości w funkcjonowaniu pogotowia ratunkowego przejawiające się w przywożeniu do szpitala psychiatrycznego pacjentów nie kwalifikujących się do leczenia psychiatrycznego. Lekarze pogotowia ratunkowego, jako lekarze pierwszego kontaktu nie zawsze są przygotowani do rozpoznawania zaburzeń psychicznych. Także inne jednostki służby zdrowia czy funkcjonariusze służb publicznych usiłują umieścić w szpitalu psychiatrycznym pacjentów nie podlegających tego typu opiece (np. bezdomnych, osoby z urazami neurologicznymi), co powoduje zbyt duże obciążenie placówek leczenia psychiatrycznego. Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje się za niewłaściwego do oceny prawidłowości diagnoz lekarzy pogotowia, jednak nie uważa tej sytuacji za właściwą.

Podczas wizytacji stwierdzono, że duża liczba tzw. „rezydentów”, czyli pacjentów przebywających w szpitalu dłużej niż rok, jest problemem występującym w każdym z wizytowanych szpitali. Część z tych pacjentów to osoby chronicznie chore lub takie, u których nie osiągnięto wystarczającej poprawy stanu zdrowia. Liczna jest jednak grupa pacjentów (w niektórych szpitalach przekraczająca 25% ogółu

chorych) przebywających w szpitalu ze względów pozamedycznych. Są to przeważnie osoby starsze, samotne, nie posiadające mieszkań ani środków do życia, często na skutek długotrwałego pobytu w szpitalu tracą one zdolność do samodzielnego życia. Osoby te nie wymagają opieki lekarskiej i oczekują w szpitalu na miejsce w domu pomocy społecznej. Większość pacjentów szpitali psychiatrycznych, szczególnie z grupy tzw. „rezydentów” nie posiada własnych dochodów, ani też nie otrzymuje pomocy ze strony rodzin. Duża część z tych osób oczekuje na miejsce w domu pomocy społecznej. Dla wielu z nich pracownicy socjalni zatrudniani przez szpitale uzyskują zapomogi lub inne świadczenia ze środków pomocy społecznej. Jak poinformowano wizytujących, zdarzają się przypadki, gdy ośrodki pomocy społecznej właściwe ze względu na miejsce stałego zameldowania pacjenta odmawiają wypłaty świadczeń, argumentując, że pomoc nie należy się osobom przebywającym w szpitalu poza miejscem zameldowania. Powyższe informacje świadczą o słabości istniejącego systemu pomocy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi oraz osobami z zaburzeniami psychicznymi powinna przede wszystkim sprawować rodzina, jednakże nie zawsze spełnia ona tę funkcję w sposób wystarczający. W wielu przypadkach osoby przebywające w szpitalu ze względów społecznych nie mają rodziny – państwo musi wówczas objąć opieką takie osoby i dopomóc im w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. W tym właśnie celu został stworzony system pomocy społecznej, oparty na działaniach organów administracji rządowej i samorządowej, współpracujących z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami i osobami fizycznymi. Pobyt w szpitalu ze względów społecznych może powodować ograniczenie dostępu do opieki medycznej osób rzeczywiście jej potrzebujących. RPO nie podejmuje dalszych działań na rzecz osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych ze względów społecznych, ponieważ uchwalona w 1994 r. ustawa o ochronie zdrowia psychicznego przewiduje utworzenie systemu wsparcia społecznego m.in. dla tej kategorii osób. Jest konieczne obserwowanie działań organów administracji w celu stwierdzenia, czy wykonują one właściwie postanowienia ustawy.

W dwóch z wizytowanych szpitali wśród rezydentów znajdowały się duże grupy osób, przewiezionych przed kilkudziesięciami laty ze szpitali ze wschodniej części kraju. Wśród nich jest wiele osób o nieustalonej tożsamości, nie posiadających dowodów osobistych.

Fakt ten dyrektorzy szpitali tłumaczyli brakiem możliwości ustalenia tożsamości pacjentów mimo podejmowania różnorodnych działań, w tym współpracy z TV. Wizytujący zwrócili uwagę na prawo każdego obywatela do posiadania dowodu osobistego i wynikające z powodu braku dowodu osobistego praktyczne trudności w korzystaniu przez pacjentów z przysługujących im uprawnień. Problem prawa do posiadania dowodu osobistego przez osoby całkowicie ubezwłasnowolnione był już poruszony przez Rzecznika (RPO/129691/93/I). Z wyjaśnień Departamentu Spraw Obywatelskich MSW uzyskanych w tej sprawie wynika, że przepisy ustawy z 10.czerwca 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie przewidują ograniczeń co do posiadania dowodów osobistych przez osoby całkowicie ubezwłasnowolnione. Tym bardziej odmowa wydania dowodu osobistego osobie z zaburzeniami psychicznymi nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach prawnych. Rzecznik przygotowuje wystąpienie do wojewody będącego organem założycielskim szpitali wskazujące na konkretne przepisy, których zastosowanie umożliwi wystawienie dowodów osobistych pacjentom o nieustalonej tożsamości. Rzecznik przygotowuje wystąpienie do Wojewody będącego organem założycielskim tych szpitali, wskazujące na konkretne przepisy umożliwiające wydanie dowodów osobistych dla tej grupy pacjentów.

W wyniku przeprowadzonych rozmów z kierownictwem szpitali, rozmów z pacjentami i przeprowadzonych ankiet, a także oględzin budynków i pomieszczeń szpitalnych stwierdzono, iż prawa obywatelskie pacjentów szpitali są chronione i przestrzegane. We wszystkich wizytowanych szpitalach przywiązuje się wagę do szkolenia personelu medycznego na temat praw pacjentów. Tak więc zdarzające się przypadki naruszenia praw pacjentów są w głównej mierze efektem uwarunkowań systemowych – zwłaszcza braku środków finansowych.

Zastrzeżenia budzą warunki bytowe pacjentów – trudno uznać je za zadowalające. W niektórych szpitalach nadal przebywa nadmierna liczba pacjentów i nie należy spodziewać się, pamiętając o ogólnych trudnościach finansowych służby zdrowia, że sytuacja zmieni się radykalnie w najbliższej przyszłości. Nie można zaakceptować ciasnoty panującej w salach chorych – w ostatnich latach można zaobserwować polepszenie się warunków lokalowych w wielu szpitalach, ale dzieje się to kosztem zmniejszenia liczby łóżek. Zmniejszanie się liczby łóżek w szpitalach psychiatrycznych oznacza zaś między innymi wydłużenie czasu oczekiwania na obserwację sądowo-psychiatryczną i internację.

Istotnego znaczenia w obecnych warunkach nabierają umiejętności menedżerskie dyrektorów szpitali psychiatrycznych. Są oni zmuszeni do przedsięwzięcia daleko idących oszczędności, aby zapewnić normalne funkcjonowanie szpitala. W niektórych szpitalach przekazano wizytującym opinię, że nie ma już możliwości dalszego oszczędzania bez pogorszenia sytuacji pacjentów. Pomimo tych trudności udaje się w większości szpitali zapewnić pacjentom stosunkowo godziwe warunki leczenia, jeżeli pamiętać np. o niskich stawkach żywieniowych.

B. Sprawy indywidualne

Wśród spraw indywidualnych dominują (19 spraw) skargi dotyczące bezpodstawnego – zdaniem piszących – umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, odmowy zwolnienia ze szpitala lub odmowy wydania przepustki. Niejednokrotnie skarżący twierdzą, że ich leczenie psychiatryczne nie jest uzasadnione względami medycznym, a są umieszczani w szpitalu psychiatrycznym na skutek zabiegów rodziny, która np. w ten sposób pragnie rozwiązać konflikt domowy. Przykładem tego rodzaju sprawy jest sprawa Stanisława K. (RPO/162928/94/X), uskarżającego się na to, że został umieszczony w szpitalu przez rodzinę i że jego przymusowe leczenie psychiatryczne nie jest uzasadnione względami medycznymi. Z wyjaśnień udzielonych przez dyrekcję szpitala wynika, że pacjent przebywa w szpitalu od 16 lutego 1994 r. na podstawie skierowania wystawionego przez lekarza psychiatrę z Poradni Zdrowia Psychicznego. Jest to jego szesnasty pobyt w szpitalu. Pacjent korzystał z przepustki od 21 czerwca do 29 lipca 1994 r. W dniu 29 lipca br. został dowieziony do szpitala z przepustki karetką pogotowia ratunkowego z powodu agresywnego zachowania się w domu. Pacjent był badany przez konsultanta wojewódzkiego w zakresie psychiatrii. Badanie to potwierdziło konieczność leczenia psychiatrycznego. W tym stanie rzeczy Rzecznik Praw Obywatelskich uznał zarzut bezpodstawnego pozbawienia wolności za nieuzasadniony.

Działania podejmowane przez Rzecznika w przypadkach skarg na bezpodstawne umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym sprowadzają się do czynności polegających na wystąpieniu do dyrekcji szpitala z prośbą o udzielenie wyjaśnień co do podstaw umieszczenia pacjenta w szpitalu. Pamiętać należy, że Rzecznik Praw Obywatelskich rozpa-

trując podjęte sprawy rozgranicza problemy prawne od problemów medycznych. Rzecznik odmawia wypowiedania się w sprawach medycznych, natomiast rozważa sprawy z punktu widzenia legalności (przestrzegania praw człowieka) oraz zgodności z zasadami sprawiedliwości i współżycia społecznego. Rzecznik może zatem ocenić zasadność umieszczenia pacjenta w szpitalu jedynie pod względem prawnym, to znaczy badać, czy nie naruszono przepisów w sprawie przyjmowania i wypisywania chorych ze szpitali psychiatrycznych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może natomiast ingerować w przesłanki medyczne uzasadniające przymusową hospitalizację. Rzecznik jest uprawniony do badania, czy został zachowany właściwy tryb postępowania w sprawie przymusowej hospitalizacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest upoważniony do ingerencji w sposób prowadzenia leczenia pacjentów szpitali psychiatrycznych ani do określania długości okresu w którym jest ono prowadzone. Rzecznik mógłby podjąć interwencję jedynie w sytuacji, gdy nie istnieją obiektywne przesłanki uzasadniające dalszy pobyt pacjenta w szpitalu, lecz lekarz prowadzący odmawia wypisania pacjenta. Taka sytuacja stanowiłaby przypadek bezpodstawnego pozbawienia wolności. Pobyt w szpitalu psychiatrycznym nie powinien być bezterminowy – Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega potrzebę okresowego badania pacjentów szpitali psychiatrycznych w celu oceny, czy dalsze leczenie jest uzasadnione. Obowiązek ten wynika z obowiązku okresowego badania legalności pozbawienia wolności – ustanowionego w art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest także uprawniony do wypowiedania się w jakikolwiek sposób co do prośby pacjenta o przepustkę, ponieważ o zasadności udzielenia pacjentowi przepustki rozstrzygają względy medyczne, a nie prawne.

We wszystkich wyjaśnianych w tym trybie sprawach Rzecznik otrzymał nie budzące wątpliwości informacje uzasadniające decyzję o umieszczeniu pacjenta w szpitalu (wyjaśnienia zawierają zawsze informacje o stanie zdrowia pacjenta, opis objawów chorobowych i zachowania pacjenta, oraz dane na temat przebiegu leczenia – często są to informacje o kilkunastokrotnym pobycie pacjenta w szpitalu). Trzeba bowiem pamiętać, iż jednym z charakterystycznych objawów zaburzeń psychicznych jest całkowity brak krytycyzmu chorego wobec jego zachowań i jego choroby. Dlatego też podnoszone zarzuty nie znajdowały potwierdzenia w trakcie wyjaśniania tych spraw. W przypadkach takich Rzecznik udzielał skarżącym wyjaśnień, informując

jednocześnie o pozostających im możliwościach podjęcia następujących działań:

- skarga do rzecznika odpowiedzialności zawodowej przy okręgowej izbie lekarskiej zarzucająca naruszenie zasad sztuki lekarskiej. Rzecznik odpowiedzialności zawodowej po zbadaniu sprawy może wystąpić do okręgowego sądu lekarskiego o ukaranie lekarza,
- zawiadomienie prokuratora o popełnieniu przestępstwa, np. poprzez stwierdzenie, że umieszczenie w szpitalu nastąpiło na skutek podania przez rodzinę pacjenta nieprawdziwych informacji,
- pozew do sądu cywilnego o odszkodowanie za szkody poniesione w związku z bezprawną hospitalizacją,
- skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że osoby przymusowo hospitalizowane nie były przed 21 stycznia 1995 r. pozbawione gwarancji dochodzenia swych praw przed sądem, ponieważ mogły kwestionować w postępowaniu sądowo-administracyjnym legalność decyzji o przymusowym przyjęciu do szpitala, wydanej zgodnie z Instrukcją Nr 120/52 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzje o przyjęciu w poczet użytkowników zakładu administracyjnego są decyzjami administracyjnymi i mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Inną kategorię spraw indywidualnych stanowią **skargi, w których obywatele zwracają się do Rzecznika o spowodowanie umieszczenia ich krewnego - chorego psychicznie - w szpitalu psychiatrycznym**, uzasadniając to troską o interes chorego lub wskazując na uciążliwości wynikające ze wspólnego zamieszkiwania (w 1994 r. wpłynęło 5 takich spraw). Rzecznik odmawia podjęcia interwencji w tego rodzaju sprawach uznając, że nie ma kompetencji do podejmowania jakichkolwiek działań skierowanych przeciwko obywatelom. Rzecznik może podejmować działania jedynie wobec właściwych organów, organizacji i instytucji, jeżeli stwierdzi, że nie zapewniły one obywatelowi należytej mu ochrony i dopuściły do naruszenia jego prawem chronionych interesów przez innego obywatela.

Przykładem tego rodzaju sytuacji jest sprawa RPO/169196/94/X, w której Stanisław P. prosił Rzecznika Praw Obywatelskich o spowodowanie umieszczenia jego brata - chorego psychicznie od kilkunastu lat - w szpitalu psychiatrycznym lub domu pomocy społecznej. Brat skarżącego staje się bardzo agresywny w stanach zaostrzenia choroby

i co pół roku jest umieszczany w szpitalu psychiatrycznym, a po uzyskaniu poprawy stanu zdrowia – wypisywany. W przeszłości (przed 1979 rokiem) został ukarany za napad. Zamieszkiwanie z nim jest uciążliwe i powoduje duże obciążenie psychiczne – z tego powodu stan zdrowia członków rodziny skarżącego (żony i dzieci) znacznie pogorszył się, a sam skarżący podjął leczenie nerwicy w poradni zdrowia psychicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich odmówił podjęcia sprawy ze względu na brak naruszenia praw obywatelskich skarżącego.

Przesłankami umieszczenia obywatela w szpitalu psychiatrycznym – a więc faktycznego pozbawienia go wolności – nie mogą być tylko wola i przeświadczenie rodziny o jego chorobie i potrzebie jego przymusowego leczenia. Prawo do wolności osobistej, to jedno z podstawowych praw obywateli demokratycznego państwa. Agresywne zachowanie może stanowić przesłankę przymusowego umieszczenia obywatela w szpitalu psychiatrycznym, ale nie upoważnia do bezterminowego umieszczenia go w szpitalu. Sąd orzekający w sprawie karnej może na podstawie art. 99 lub 100 Kodeksu karnego umieścić sprawcę przestępstwa w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie, jeżeli sprawca dopuścił się czynu zabronionego w stanie niepoczytalności, a jego pozostawanie na wolności grozi poważnym niebezpieczeństwem dla porządku prawnego. Fakt skazania w przeszłości za popełnienie przestępstwa nie może być obecnie podstawą do internacji obywatela w szpitalu psychiatrycznym na podstawie wyżej wymienionych przepisów – musiałby być to czyn zabroniony (przestępstwo) popełniony obecnie.

Podobnie w sprawie RPO/162786/94/X małżonkowie Z., rodzice Elżbiety Z. (mającej 45 lat, leczącej się psychiatrycznie od 20 lat) prosili o spowodowanie umieszczenia ich córki w szpitalu psychiatrycznym, ponieważ jest ona chora psychicznie i znajduje się obecnie pod opieką swej dalekiej krewnej, która przetrzymuje ją w piwnicy. Rzecznik odmówił interwencji w sprawie, ponieważ Elżbieta Z. leczyła się w szpitalu psychiatrycznym, ale nie została ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu i nie istnieją prawne ograniczenia co do podejmowania przez nią decyzji dotyczących jej życia, zwłaszcza wyboru miejsca pobytu. Fakt choroby psychicznej może jednak powodować ograniczenia co do możliwości kierowania swym losem i umożliwiać osobom trzecim wykorzystanie tej sytuacji do realizacji różnego rodzaju celów. Może to także stworzyć trudności w ustaleniu, czy pobyt osoby chorej psychicznie w danym miejscu jest w pełni dobrowolny. Z tego powodu Rzecznik zwrócił się do Prokuratury Rejonowej

w K. z prośbą o wyjaśnienie, czy pobyt Elżbiety Z. u swej krewnej jest w pełni dobrowolny. Z ustaleń prokuratury wynika, że wprowadzie porozumienie się z Elżbietą Z. jest utrudnione, to jednak wyraziła ona chęć pobytu u swej krewnej, natomiast co do swych rodziców, to obawia się, że zechcą ją umieścić w szpitalu psychiatrycznym przy najbliższej okazji.

C. Wizytacje w szpitalach psychiatrycznych

Bezpośrednim bodźcem do podjęcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich działań o charakterze generalnym stała się konferencja „Miejsce psychicznie chorych w nowoczesnym społeczeństwie”, zorganizowana w dniu 6 października 1992 r. w Warszawie przez Frakcję Społeczno-Liberalną i Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej oraz Warszawskie Towarzystwo Pomocy Lekarskiej i Opieki nad Psychiczenie i Nerwowo Chorymi przy udziale Fundacji im. Friedricha Naumanna. Podczas konferencji wskazywano na różnorodne uchybienia i braki w funkcjonowaniu opieki psychiatrycznej, zwłaszcza na trudne warunki bytowe pacjentów oraz na częste sytuacje ignorowania woli pacjentów co do dokonywania określonych zabiegów medycznych, a nawet co do samego leczenia. Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił zweryfikować informacje podane podczas tej konferencji, w szczególności informację o nieprzestrzeganiu postanowień Instrukcji Nr 120/52 Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, i zbadać stan poszanowania praw obywatelskich pacjentów w wybranych szpitalach psychiatrycznych.

Pierwsza seria wizytacji została przeprowadzona w 1992 r. w 4 placówkach lecznictwa psychiatrycznego. Na polecenie Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie kwiecień – październik 1994 r. przeprowadzono drugą serię wizytacji w wybranych losowo 13 placówkach lecznictwa psychiatrycznego położonych w różnych rejonach kraju.

Wizytacje zostały przeprowadzone w następujących zakładach opieki zdrowotnej:

- Specjalistyczny Psychiatryczno-Neurologiczny Zespół Opieki Zdrowotnej – Szpital w Gdańsku (12.04.1994 r.)
- Specjalistyczny Psychiatryczno-Neurologiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Lublinie (10.06.1994 r.)
- Wojewódzki Zespół Leczniczo-Psychiatryczny w Olsztynie (15.06.1994 r.)

- Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Lubiążu (20.09.1994 r.)
- Specjalistycznym Zespół Psychiatrycznej Opieki Zdrowotnej we Wrocławiu (21.09.1994 r.)
- Szpital dla Psychiczenie i Nerwowo Chorych w Międzyrzeczu (27.09.1994 r.)
- Psychiatryczno-Wielospecjalistyczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Gorzowie Wielkopolskim (28.09.1994 r.)
- Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Suchowoli (4.10.1994 r.)
- Szpital Psychiatryczny w Toszku (13.10.1994 r.)
- Państwowy Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Rybniku (14.10.1994 r.)
- Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Opieki Neuropsychiatrycznej w Kielcach - (2-5.10.1994 r.)
- Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Żurawicy (28.10.1994 r.)
- Specjalistyczny Psychiatryczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Jarosławiu (29.10.1994 r.)

Celem wizytacji było zbadanie stanu przestrzegania praw obywatelskich osób umieszczonych w szpitalach psychiatrycznych, zapoznanie się z warunkami bytowymi stworzonymi pacjentom, warunkami pracy personelu, a także ocena przestrzegania praw pacjentów przymusowo umieszczanych w szpitalach

W trakcie wizytacji przeprowadzono rozmowy z dyrekcją szpitali, dokonywano oględzin sal dla pacjentów oraz innych pomieszczeń szpitalnych, przeprowadzono ankiety wśród pacjentów, a także odbierano od nich indywidualne skargi.

Szczegółowe wyniki wizytacji opublikowane zostały w styczniu 1995 r. w „Rapocie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanie przestrzegania praw obywatelskich osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych”, przesłanym Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, a także wojewodom będącym organami założycielskimi wizytowanych placówek (RPO/176041/95/X z 23 stycznia 1995 r.).

a. Informowanie pacjentów o przysługujących im prawach

Prawa i obowiązki pacjenta przebywającego w danym zakładzie opieki zdrowotnej są określone w regulaminie porządkowym, zatwierdzonym przez Radę nadzorczą. Poza jednym przypadkiem, we wszystkich wizytowanych szpitalach opracowano regulamin. W jednym ze szpitali nie był on udostępniony do swobodnego zapoznania się przez pacjentów (był wyłożony do wglądu w biurze). W pozostałych przypadkach regulamin był wywieszony na oddziałowych tablicach ogłoszeń, w kilku szpitalach pacjenci są zapoznawani z regulaminem w Izbie Przyjęć.

b. Zgoda na leczenie

We wszystkich wizytowanych jednostkach stosowano podobne zasady dotyczące prawa pacjentów do informowania ich o sposobie leczenia i wyrażania zgody na określone zabiegi medyczne. Przyjętą zasadą jest, że oświadczenie o wyrażeniu zgody na umieszczenie w szpitalu podpisuje pacjent, bądź członkowie rodziny. W przypadku, gdy stan pacjenta stanowi zagrożenie dla niego bądź otoczenia, nie ma on opiekunów prawnych i nie powiodła się próba uzyskania zgody na umieszczenie w szpitalu, pacjent zostaje poddany hospitalizacji na podstawie decyzji lekarza. Po kilkudniowym leczeniu zdecydowana większość pacjentów przyjętych na podstawie decyzji lekarza wyraża zgodę na dalsze leczenie. Pacjent przymusowo hospitalizowany ma możliwość wypowiedzenia się co do zasadności jego leczenia (jest to element wywiadu psychiatrycznego) i jest informowany o możliwości kwestionowania tej decyzji. Niekiedy zdarza się, że w dniu przyjęcia do szpitala nie można nawiązać kontaktu z pacjentem. W takim przypadku jest on informowany o swoich prawach natychmiast, gdy jest to możliwe.

Pacjenci informowani są o stanie ich zdrowia, rodzaju schorzenia, otrzymywanych lekach i sposobie leczenia, mają możliwość wypowiedzenia się co do stosowanych leków i przeprowadzanych zabiegów.

Jedną z przesłanek świadomego udziału pacjenta w leczeniu oraz wyrażania zgody na określone świadczenia jest dostęp pacjenta do dokumentacji medycznej. Niektórzy lekarze obawiają się, że nie jest wskazane ze względów medycznych udostępnianie niektórych pacjentom dokumentacji medycznej, gdyż np. oceny lekarza zawarte w dokumentacji mogłyby potwierdzać urojenia pacjenta i przyczynić się do

pogorszenia jego stanu zdrowia. Wśród lekarzy, z którymi rozmawiali na ten temat wizytujący, przeważa jednak opinia, że można uniknąć tego rodzaju zagrożeń w razie zamieszczania w dokumentacji medycznej informacji, a nie ocen.

c. Przepustki i spacery

W zależności od stanu zdrowia pacjenci korzystają ze spacerów indywidualnie lub pod opieką instruktorów lub salowych. Często organizowane są zbiorowe wyjścia do kina czy teatru, w miarę możliwości finansowych szpitali także wycieczki poza miasto, obozy dla pacjentów itp. Z przypadkiem ograniczania możliwości korzystania przez pacjentów ze spaceru zetknięto się w jednym ze szpitali, przy czym ograniczenie to spowodowane było brakiem odzieży odpowiedniej do warunków pogodowych. Jak poinformowano wizytujących, duża część pacjentów nie posiada własnych ubrań, tak więc mogą oni odbywać spacery tylko, gdy jest wystarczająco ciepło i możliwe jest spacerowanie w piżamie. Faktycznie więc, przez większą część roku pacjenci pozbawieni są spaceru, gdyż szpital nie posiada ubrań z których mogliby korzystać pacjenci. Ponadto, w kilku przypadkach spotkano się z ograniczeniami wynikającym z braku odpowiedniej liczby personelu, który mógłby nadzorować spacerujących pacjentów.

Przepustki są powszechnie udzielane pacjentom, których stan zdrowia uległ poprawie. Przepustki w zależności od stanu zdrowia pacjenta trwają od kilku dni do kilku tygodni. Niestety częste są przypadki, gdy pacjent mógłby skorzystać z przepustki, lecz rodzina odmawia jego przyjęcia.

Osobnym zagadnieniem jest możliwość korzystania ze spacerów przez pacjentów oddziałów dla podsądnych, czyli pacjentów przebywających w szpitalu na podstawie orzeczenia sądu tytułem środka zabezpieczającego lub na obserwacji sądowo-psychiatrycznej.

Stosownie do wymagań władz sądowych, osoby takie powinny podlegać ograniczeniom wolności podobnym jak w zakładzie karnym czy areszcie śledczym. Tylko w jednym ze szpitali funkcjonuje typowy więzienny „spacernik” przeznaczony dla pacjentów oddziału dla podsądnych. W pozostałych szpitalach nie stosuje się podobnych rozwiązań. Zdaniem lekarzy jest to niewskazane ze względów terapeutycznych i sprzeczne z przyjętą tendencją ewolucji szpitali psychiatrycznych ku modelowi zakładu otwartego. Ponadto szpitale nie posiadają środków finansowych na budowę „spacerników”. Dodatkowo, szpitale

psychiatryczne nie zatrudniają pracowników, którzy mogliby eskortować podsądnych lub przeciwdziałać próbom ich ucieczki w trakcie spaceru. Powoduje to sytuację, w których podsądni – w tym mogący stanowić zagrożenie dla innych osób – bądź odbywają spacery na równych zasadach z innymi pacjentami, bądź – co stwierdzono w dwóch szpitalach – są pozbawieni spaceru przez okres pobytu w szpitalu. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w tej sprawie wystąpienia do Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/159590/94/X) i zgodnie z udzieloną odpowiedzią, należy mieć nadzieję, że problem ten w skali kraju zostanie rozwiązany w niezbyt odległej przyszłości.

d. Środki zabezpieczające oraz środki przymusu

W czterech z wizytowanych szpitali jako zabezpieczenie okien stosowane są kraty bądź siatki druciane. W pozostałych placówkach budynki są wyposażone w specjalne okna, zabezpieczające pacjentów przed wypadnięciem lub posiadające ograniczniki otwarcia. W niektórych pomieszczeniach stosowanie krat bądź siatek jest konieczne (oddziały odwykowe, sale z cennym wyposażeniem), w innych zapobiegają one próbom samobójczym (w niektórych szpitalach są kilkupiętrowe budynki). Okratowanie okien nie ma zatem na celu ograniczenia swobody poruszania się pacjentów, ponieważ powszechnie dąży się do realizacji zasady otwartych drzwi. Widok krat w oknach nie wywołuje u pacjentów pozytywnych reakcji, dlatego, gdyby nie brak pieniędzy, to wszyscy dyrektorzy szpitali dokonaliby chętnie wymiany krat na inny system zabezpieczenia.

Zasady stosowania środków przymusu nie były do tej pory uregulowane aktem prawnym powszechnie obowiązującym, ale zaleceniami Instytutu Psychiatrii i Neurologii opracowanymi w 1991 r. W ramach środków przymusu stosowany jest powszechnie kaftan bezpieczeństwa, przytrzymanie, unieruchomienie w łóżku pasami parcianymi, a także farmakologiczne środki uspokajające. W dwóch szpitalach wykorzystuje się też specjalne pomieszczenia izolacyjne dla pacjentów niespokojnych. W trakcie wizytacji odebrano jedną skargę na zastosowanie przymusu bezpośredniego. Zarzuty nie zostały potwierdzone w trakcie wyjaśniania.

e. Swoboda korespondencji i utrzymywania kontaktów z bliskimi

W żadnym z wizytowanych szpitali nie stwierdzono przypadków naruszania prawa pacjentów do korespondencji, utrzymywania kontaktów telefonicznych czy przyjmowania odwiedzin osób bliskich.

Korespondencja nie jest w żaden sposób kontrolowana przez personel. Szczególny przypadek stanowi korespondencja pacjentów oddziału dla podsądnych jednego ze szpitali, która jest kontrolowana przez ordynatora oddziału. We wszystkich szpitalach pacjenci mają dostęp do telefonu (odpłatnie), w niektórych placówkach także do automatu telefonicznego. Nie ma ograniczeń w telefonowaniu do pacjentów. Częste są problemy z uzyskaniem przez szpital dodatkowych łączów czy z zainstalowaniem automatów telefonicznych, gdyż zdaniem urzędu telekomunikacyjnego koszty instalacji przewyższają ewentualne zyski.

Możliwość odwiedzania pacjentów ograniczona jest jedynie godzinami zabiegów lub zajęć grupowych. Powszechnie stosuje się odstępstwa od wyznaczonych godzin odwiedzin. Trudne warunki lokalowe powodują, że w większości szpitali nie ma specjalnych pokoi odwiedzin, które byłyby oddzielone od pomieszczeń oddziału i posiadałyby oddzielne wejście.

f. Ochrona prywatności i intymności pacjentów

Poza jedną skargą, niepotwierdzoną w trakcie wyjaśniania, nie odnotowano skarg dotyczących braku poszanowania intymności pacjentów. Jak zapewniano wizytujących, zabiegi, których wykonanie może być krępujące dla pacjenta, wykonuje się bądź w gabinecie zabiegowym, bądź przy użyciu parawanu, przy czym wobec kobiet zabiegi takie nie są wykonywane przez sanitariuszy. Jednakże, w trakcie wizytacji w trzech szpitalach stwierdzono, że toalety nie zapewniają pacjentom poszanowania ich intymności w dostateczny sposób. Zastosowano w nich bowiem drzwi o niepełnych wymiarach, bądź też boksy z sanitariatami były zupełnie otwarte. Podobnie, w jednym szpitalu wizytujący zakwestionowali zasadność stosowania w drzwiach do sal pacjentów dużych nieprzysłoniętych niczym szyb z plexi. Jak wyjaśniono, rozwiązania takie są podyktowane względami bezpieczeństwa, umożliwiają bowiem w każdej chwili kontrolę pacjentów i zapobieżenie ewentualnym próbom samobójczym.

Zagrożeniem dla intymności pacjentów może być koedukacja – wprowadzona w większości z wizytowanych szpitali (poza 3 wyjątkami). Koedukacja jest wprowadzana na poziomie oddziałów, natomiast w salach śpią osoby tej samej płci. Zdaniem lekarzy koedukacja sprzyja socjalizacji pacjentów, dlatego jest wprowadzana powszechnie. Ograniczenia występują jedynie w odniesieniu do oddziałów detoksykacyjnych dla narkomanów oraz na oddziałach odwykowych. W dwóch jednostkach, gdzie nie wprowadzono koedukacji, oddziały męskie i żeńskie oddzielone były drzwiami, przy czym nie stosowano ograniczeń w odwiedzaniu się przez pacjentów. Pełne rozgraniczenie we wszystkich oddziałach stosowano tylko w jednym ze szpitali.

W czasie wizytacji nie stwierdzono przypadków naruszenia prywatności czy godności pacjentów, spowodowanych wprowadzeniem systemu koedukacyjnego. Z rozmów z dyrektorami szpitali wynika, iż poważnym ograniczeniem dla wprowadzenia koedukacji na oddziałach, na których byłoby to uzasadnione względami medycznymi, są trudności techniczne uniemożliwiające zapewnienie odpowiedniej ilości łazienek i toalet na oddziałach.

g. Posługi religijne

Na terenie większości z wizytowanych szpitali istnieją kaplice przy-szpitalne, w niektórych szpitalach działa duszpasterstwo pacjentów prowadzone przez zatrudnionego kapelana. Nie zetknięto się z przypadkiem potrzeby zorganizowania posług religijnych dla wyznawców wyznań innych niż rzymskokatolickie. Jak zapewniali dyrektorzy szpitali, gdyby zaistniała taka potrzeba, nie stawialiby żadnych przeszkód w zorganizowaniu nabożeństwa czy innych posług.

h. Wynagradzanie pacjentów oraz depozyty

Niektórzy pacjenci pracują w ramach terapii zajęciowej, niektórzy są także zatrudniani przy pracach pomocniczych. Wysokość i zasady wynagradzania pacjentów regulują przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 września 1992 r. w sprawie zasad tworzenia, działania i finansowania warsztatów terapii zajęciowej (Dz.U. Nr 71, poz. 357)

Pieniądze oraz przedmioty wartościowe pacjentów przechowywane są przez administrację szpitala. W jednym ze szpitali pieniądze pa-

cjentów ulokowane są na książeczkach oszczędnościowych, w innym książeczki założono jedynie pacjentom przebywającym w szpitalu dłużej niż rok. W pozostałych placówkach pieniądze ulokowane są na nieoprocentowanym koncie depozytowym. Pieniądze są wydawane pacjentom pod nadzorem personelu, podjęcie większych sum wymaga zgody lekarza. Ponadto, w niektórych szpitalach wymagane jest przedstawienie dowodów dokonania na rzecz pacjentów zakupów za większe sumy. Posunięcie takie ma chronić pacjentów przed zdarzającymi się często przypadkami wyłudzenia pieniędzy przez rodziny.

i. Warunki bytowe

Warunki bytowe stworzone pacjentom wyznaczone są poziomem możliwości finansowych szpitali. Mimo iż środki przyznawane są szpitalom w relatywnie równej wysokości, istnieją wyraźne różnice pomiędzy poszczególnymi placówkami, uwidoczniające się głównie poprzez wysokość zadłużenia, wysokość stawki żywieniowej, standard wyposażenia, wystrój sal itp.

W ostatnich latach przeprowadzono w wielu szpitalach remonty. W ich wyniku uległa zmniejszeniu liczba łóżek na salach chorych i polepszyły się warunki pobytu w szpitalu. Nadal jednak wymagana przez rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. nr 74 z 1992 r., poz. 306) powierzchnia średnio 6 m² sali przypadających na 1 pacjenta zachowana była tylko w jednym szpitalu. Podobnie nie są zachowane normy dotyczące ilości łóżek na salach. Obok sal dwuosobowych, zdarzają się sale, na których leży 20–30 osób, w tym niekiedy są to na dodatek sale przechodnie. Stan ten spowodowany jest przez kilka czynników:

- rosnącą stale liczbą osób chorych psychicznie lub wymagających opieki psychiatrycznej, w tym także osób wymagających leczenia szpitalnego (ok. 1% populacji w latach 70, obecnie ok. 3% populacji);
- zbyt małą liczbą łóżek na oddziałach psychiatrycznych w szpitalach ogólnych, co powoduje zwiększony napływ pacjentów do wydzielonych szpitali psychiatrycznych;
- brakiem środków na modernizację pomieszczeń szpitalnych, lub – zwłaszcza w szpitalach zajmujących stare budynki – brakiem technicznych możliwości i przebudowy wnętrza i wydzielenia ma-

łych, kilkuosobowych sal dla pacjentów. W kilku szpitalach prowadzone są takie prace, pociąga to jednak za sobą konieczność zmniejszenia liczby łóżek w szpitalu.

Innym skutkiem zbyt dużej liczby pacjentów jest sytuacja istniejąca w jednym ze szpitali, w którym z powodu braku możliwości podziału czy wydzielenia dodatkowych sal, w ramach jednego z oddziałów zgromadzono zarówno pacjentów leczonych psychicznie, jak i osoby skierowane do szpitala na podstawie orzeczenia sądu na obserwację sądowo-psychiatryczne. Wskutek tego zdarzają się przypadki wyłudzenia przez podsądnych pieniędzy, jedzenia itp. od innych pacjentów, będących z reguły w dużo gorszym stanie psychicznym.

Pacjenci szpitali psychiatrycznych mają do dyspozycji łóżko oraz szafkę przy łóżku, niekiedy – z powodu przegęszczenia – jedną na dwie osoby. Zasadą jest zarówno bezpłatność leczenia, jak i wyposażanie pacjenta w potrzebne mu przedmioty. Personel stara się jednak, aby pacjenci dysponujący dochodami zaopatrywali się sami np. w środki czystości. W jednym z wizytowanych szpitali od pacjenta wymagano posiadania osobistych rzeczy potrzebnych w trakcie pobytu w szpitalu, takich jak np. sztućce, kubek itp. Pacjenci oddziałów odwykowych często posiadają też sprzęt muzyczny itp.

Tylko w jednym szpitalu na salach chorych znajdowały się szafy na ubrania dla pacjentów. Przeważnie jednak szafy ubraniowe umieszczone są na korytarzach, bądź też pacjenci oddają ubrania do magazynu. W jednym z wizytowanych szpitali pacjenci nie mieli możliwości korzystania z własnych ubrań, w innym możliwość ta była ograniczana przez personel (niewłaściwa praca magazynu). Generalnie jednak pacjentom umożliwia się korzystanie z ich własnych ubrań, a niektóre szpitale posiadają też własne zapasy odzieży z której korzystają pacjenci. Częste są jednak przypadki, gdy pacjenci wolą korzystać z piżam i ubrań szpitalnych, aby oszczędzać własną odzież.

Oddziały są wyposażone w odbiorniki radiowe, telewizyjne (przeważnie kolorowe), niektóre także w magnetowidy. W niektórych szpitalach urządzenia te zakupiono ze składek pacjentów i ich rodzin. Dostępne są biblioteczki oddziałowe lub biblioteka szpitalna. Z powodu braku pieniędzy generalnie nie prenumeruje się prasy, a księgozbiór nie jest odnawiany. W zależności od możliwości finansowych szpitali, ale też zaangażowania personelu, sale dla pacjentów są wyposażone w firanki i zasłony, udekorowane są kwiatami, reprodukcjami itp. Pacjentom zezwala się na dekorowanie sal we własnym za-

kresie, tj. wieszanie zdjęć, plakatów itp. To, czy korzystają z tej możliwości, zależy głównie od ich chęci.

W trzech z wizytowanych szpitali w kilku salach nie było zasłon ani firanek, co powodowało, że w upalne dni temperatura w sali była bardzo wysoka. Brak firanek czy zasłon tłumaczono względami bezpieczeństwa (zdarzały się przypadki wykorzystania zasłony do próby samobójstwa) lub zaleceniami Sanepidu, a także brakiem pieniędzy na zakup zasłon, nie mówiąc o zainstalowaniu żaluzji.

Stwierdzono, że we wszystkich szpitalach łazienki i toalety były sprawne, ich ilość jest w zasadzie wystarczająca. W niektórych przypadkach standard urządzeń lub stopień ich zużycia nakazują całkowitą wymianę wyposażenia. Kąpiele odbywają się bez ograniczeń, przeważnie dwa razy w tygodniu, a także na życzenie pacjenta lub gdy jest to konieczne. Jednakże powszechnie stosowaną praktyką jest zamykanie łazienek, które są otwierane, gdy pacjent o to poprosi. Jak wyjaśniono, ograniczenie takie jest spowodowane koniecznością umożliwienia nadzoru nad pacjentami.

W 4 szpitalach pacjenci mogą korzystać z sal gimnastycznych lub boiska. W pozostałych zajęcia ruchowe odbywają się w sali terapeutycznej, bądź w klubach czy na sali telewizyjnej (tenis stołowy i inne gry).

W czterech szpitalach w ramach terapii zajęciowej działają pracownie plastyczne, są organizowane wystawy prac pacjentów. W dwóch szpitalach prowadzone są galerie.

Stan wyposażenia szpitali zależy od ich możliwości finansowych. O ile brak środków nie powoduje jeszcze obniżenia jakości świadczeń medycznych czy braku leków, o tyle poważnych ograniczeń doznają wydatki na cele związane z funkcjonowaniem i wyposażeniem szpitala, a tym samym wpływające na warunki bytowe pacjentów. Z powodu braku środków na tę grupę wydatków w niektórych szpitalach nie ma zasłon czy firanek, w innym pacjenci skarżą się na zbyt cienkie i zużyte materace, gdzie indziej znowu na czteroosobowy oddział wydziela się 1 rolkę papieru toaletowego miesięcznie.

Większość z wizytowanych szpitali mieści się w budynkach prawie stuletnich, często adaptowanych na potrzeby szpitalne np. z zabudowań wojskowych, budynków gospodarczych czy zabytkowych, lub w budynkach typu pawilonowego, pochodzących z lat 70-tych. W zasadzie wszystkie szpitale – z jednym wyjątkiem – mieszczą się w nieprzystosowanych dla potrzeb psychiatrii budynkach wielopiętrowych

(przeważnie 2 lub 3 piętra, w jednym ze szpitali 4 piętra). Powoduje to konieczność odpowiedniego zabezpieczenia okien w celu zapobieżenia wypadnięciom pacjentów lub próbom samobójczym (często są to kraty lub siatka druciana). Stan techniczny budynków w większości przypadków oceniany był przez dyrekcję jako dostateczny lub dobry, wymagający jednakże modernizacji, wymiany instalacji, remontów wewnątrz. W niektórych szpitalach przeprowadzono poważne remonty, inne oczekują na zapowiadany remont, w większości jednak, wobec braku odpowiednich funduszy, remont generalny zastępowany jest ciągłymi doraźnymi naprawami umożliwiającymi funkcjonowanie szpitala. Problemy związane są głównie ze złym funkcjonowaniem ogrzewania, wentylacji, sieci wodociągowej i kanalizacji, okien. Zgłaszano także potrzeby pokrycia dachu, wymiany wind oraz wyposażenia szpitala w specjalistyczny sprzęt (pracownię RTG, laboratorium). Poważne trudności występują także w szpitalach, w których na oddziały psychiatryczne adaptowano budynki gospodarcze. Zdarza się, że nie tylko utrudniony jest dojazd karetki do takiego pawilonu, ale wręcz niemożliwe jest poruszanie się z noszami wewnątrz budynku.

Dzienna stawka żywieniowa oscyluje pomiędzy 17.000 a 24.000 zł. W wielu przypadkach jest ona niższa niż stawka żywieniowa w zakładach karnych. Jest to suma niska, zważywszy, że pacjenci szpitali psychiatrycznych są przeważnie zdrowi somatycznie i potrzebują normalnych ilości jedzenia. Dzięki działaniom oszczędnościowym kaloryczność posiłków jest generalnie zachowana (poza dwoma wyjątkami), w jednym przypadku Sanepid zwrócił uwagę na zbyt duży udział tłuszczów wieprzowych w codziennej diecie. Z wyjątkiem jednej skargi pacjentów oddziału odwykowego, nie zanotowano skarg na zbyt małą ilość jedzenia (chleba). Zdarzyły się natomiast uwagi co do różnorodności lub jakości posiłków. Odebrano jedną skargę dotyczącą czerstwego pieczywa, które jak wyjaśniono, dostarczane jest do szpitala co drugi dzień, zdarza się więc, że nie jest tak świeże, jak oczekują tego pacjenci, nie jest natomiast czerstwe. Poza jednym szpitalem, we wszystkich wizytowanych placówkach pacjenci mieli możliwość zakupu jedzenia w kiosku, bufecie czy klubie. Wszędzie też stworzono możliwość korzystania przez pacjentów z lodówek oddziałowych w celu przechowywania żywności. Często jednak pacjenci nie mają pieniędzy na zakup jedzenia, lub nie są odwiedzani przez rodzinę i nie otrzymują paczek żywnościowych.

Zastrzeżenia może budzić przyjęta w niektórych szpitalach praktyka udostępniania pacjentom do spożywania posiłków tylko łyżek.

Poza jednym szpitalem, wszystkie wizytowane placówki były zadłużone, przy czym zadłużenie wahało się od kilkuset milionów do kilku miliardów zł. Główne źródła zadłużenia to koszty eksploatacji (opał, energia, żywność), należności za leki, zobowiązania wobec ZUS. Ponadto w dwóch przypadkach wskazano na zaległości w płatnościach podatku od nieruchomości, oraz w jednym przypadku na tzw. zadłużenie wewnętrzne w stosunku do pracowników, którzy nie otrzymują premii uznaniowych w odpowiedniej wysokości. Zadłużenie jest większe w szpitalach położonych w małych miastach. Spowodowane jest to mniejszymi możliwościami poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów dla szpitala, takich jak należności za prowadzenie obserwacji, świadczenie usług analitycznych itp. Jednym ze środków zwiększających dochody szpitali są dobrowolne wpłaty pacjentów lub ich rodzin. Do wpłat zachęcają ogłoszenia rozmieszczone na terenie szpitala. Wpłaty dokonywane są w kasie szpitala, na konto fundacji czy innych organizacji społecznych współdziałających ze szpitalem, w formie wykupu tzw. „cegiełek” lub datków do umieszczonych na terenie szpitala skarbonek. Dochody uzyskane w ten sposób są znikome. Nie stwierdzono, aby gdziekolwiek nakłaniano pacjentów bądź ich rodziny do dokonywania wpłat, czy też aby przyjęcie pacjenta do szpitala było uzależniane od dokonania wpłaty.

Mimo trudności finansowych w szpitalach nie brakuje leków, których część pochodzi z darów. Powszechne jest jednak stosowanie tańszych leków zamiennych.

Braki w poszczególnych grupach personelu medycznego są poważnym problemem występującym w każdym z odwiedzanych szpitali, przy czym skala problemu ulega zróżnicowaniu się w zależności od usytuowania szpitala. Szpitale w dużych miastach w zasadzie nie odczuwają braku lekarzy czy psychologów, większym problemem jest natomiast zatrudnienie odpowiedniej liczby pielęgniarek. Z kolei w szpitalach położonych w małych miasteczkach czy też w terenie, liczba lekarzy jest przeważnie dwukrotnie niższa od wymaganej przez normy, co jest spowodowane głównie trudnościami w zapewnieniu lekarzom mieszkań. Liczba pielęgniarek jest w szpitalach wystarczająca do zapewnienia pacjentom niezbędnej opieki. Faktycznie jednak zmusza to pielęgniarki do pracy na trzy zmiany, często zaś uniemożliwia prowadzenie jakichkolwiek dodatkowych form rehabilitacji psychiatrycznej.

Innym aspektem problemu braku średniego personelu medycznego jest stan zagrożenia w czasie pracy. Rzadko bowiem szpitale są

w stanie zatrudnić (z powodu braku środków i braku etatów) sanitariuszy, którzy mogliby pełnić ciągły dyżur na wypadek agresywnego zachowania się pacjentów. Przeważnie na kilkudziesięcioosobowych oddziałach dla chorych niebezpiecznych dyżur nocny pełnią dwie pielęgniarki.

W niektórych szpitalach odczuwa się także potrzebę zwiększenia liczby pracowników socjalnych – zajmujących się załatwianiem spraw z zakresu pomocy społecznej dla pacjentów.

We wszystkich szpitalach były prowadzone lub planowane szkolenia z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w tym zarówno dla lekarzy, jak i pozostałego personelu.

SKOROWIDZ RZECZOWY**A**

Aptekarze (refundacja cen leków) 285, 288

Areszty śledcze zob. Pozbawieni wolności, Zakłady karne

Artyści plastycy 44, 81, 226–227, 298–299

B

Banki 37, 308

- działalność parbankowa 316, 317
- gwarancje wkładów 309–311
- prowizje 38, 314–316
- przymus obrotu bezgotówkowego 312–313
- upadłość 38, 313
- wystawianie tytułów egzekucyjnych 314
- udzielanie kredytów 317–318
- ograniczenie egzekucji z rachunków bankowych 320–321

Bezrobocie 21, 25, 39, 71, 72

- „jedynych żywicieli” 270–271
- absolwentów 274
- definicja bezrobotnego 125
- Fundusz Pracy 271, 274
- opodatkowanie zasiłków 274–275
- promulgacja ustawy o bezrobociu 31, 109
- regionalne 272–275
- skrócenie okresu pobierania zasiłku 275–276
- staż zasiłkowy 277–278
- strukturalne 72, 73, 259–260, 271
- sytuacja 267–269
- uprawnienia do zasiłku 125, 270–272
- urzędy pracy 72, 74, 275
- więźniów 377

Biuro Ochrony Rządu

- warunki działania 190
- zaniedbania w działaniu 190

C

Cła 37, 110

- dodatkowe opłaty manipulacyjne 303–304
- konieczność zmiany ustawy 102, 301, 302
- techniki legislacyjne 301, 302

- uchylanie decyzji 304-305
- zabezpieczenie towaru na poczet należności celnych 302-303
- zasady wymiaru 302

Cudzoziemcy

- nielegalne praktyki medyczne 74
- pobicie przez policję 379
- pozbawieni wolności 378-379
- sprawcy wypadków w Polsce 179
- umieszczanie w ośrodkach odosobnienia 128
- żebractwo dzieci 170-171

D

Demokracja 15, 16, 20, 33

Demokratyczne państwo 15-17, 20-21, 32, 89, 108-109, 119;
zob. też Państwo prawne, Praworządność, Sprawiedliwość
społeczna

Domy pomocy społecznej 263, 393

Dyskryminacja 131, 136-137, 140

- niektórych podatników 139
 - ze względów narodowościowych 131-134
 - ze względów politycznych 135-136
 - ze względu na obywatelstwo 137
 - ze względu na płeć 29, 97-98, 140
 - ze względu na stan rodzinny 138, 295
- zob. też Kobiety, Mniejszości

Dzieci 81, 82, 158-159

- adopcje zagraniczne 163
- funkcjonowanie sądów w sprawach dzieci 160
- łamanie praw 37
- opodatkowanie rodziców samotnie wychowujących 119, 120, 128, 138, 295
- prawa ucznia 169-170
- prawo do prywatności 151, 164
- przestępczość przeciwko dzieciom 159, 161-162
- rzecznik praw 36, 44
- specjalnej troski 165-166
- w domach dziecka 38, 78-79, 171-173
- w najuboższych rodzinach 169
- w policyjnych izbach dziecka 38, 77-78, 385, 386
- w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich 38, 80, 379-384
- wolność sumienia i wyznania 141

- żebractwo 170-171
- zob. też Kobiety, Młodzież, Oświata

E

Egzekucja

- orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego 29-30, 42
- praw 28-30
- w postępowaniu z bankami 308, 313-314
- wyroków sądowych 234-325
- z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa 320

Eksmisje 18, 28, 223, 234-235

Emerytury

- górnicze 258-260
- opodatkowanie deputatów 266
- ponowne obliczenie podstawy 256-257
- potrącenia 263
- przy dodatkowym zatrudnieniu 97, 129, 255-257
- rekompensaty za dodatki branżowe 30
- strażaków 357, 366, 367
- ubruttowienie 118
- waloryzacja 253-254
- za przejęte gospodarstwa rolne 201-202
- zagraniczne 264-266
- żołnierzy i funkcjonariuszy 39, 344-346, 357-358;
zob. też Renty, Ubezpieczenia społeczne

F

Funkcjonariusze zob. Biuro Ochrony Rządu, Policjanci, Służba Więzienna, Strażacy, Straż Graniczna

G

Górnicy

- nowa regulacja emerytalna 258-260
- warunki pracy 72
- wypadki 244-245

I

Inwalidzi zob. Niepełnosprawni

Izby wytrzeźwień 38, 41, 84, 368

K

Kartoteki parafialne 150

Kobiety 83

- ciężarne - zasiłek 39, 166-168, 279
- dodatek wyrównawczy 246
- dyskryminacja w stosunkach pracy 97-98, 140
- zasiłek na opiekę nad dzieckiem 29, 98, 140
zob. też Dzieci, Dyskryminacja

Kombatanci 28, 124-125, 132, 133, 139

Konkordat 123, 135-136

Konsumenci (ochrona praw) 38, 81, 82, 98-99, 228-229, 325-326, 336-337;

zob. też Monopolistyczne działania, Przedpłaty samochodowe, Ubezpieczenia gospodarcze

Koszty postępowania 18, 176-177

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji 143-144

Kredyty

- mieszkaniowe
 - oddłużenie spółdzielni 306
 - ulgi podatkowe w spłacie 100, 294, 306-308
 - wysokość spłat 306
- nieściągalne 317, 318
- rolnicze 319, 320

Księża katecheci (wynagradzanie) 249-250

L

Lekarze

- dodatki wyrównawcze dla ciężarnych kobiet-lekarzy 246
- dyżury zakładowe 117, 118, 245, 246
- tajemnica lekarska 149, 150
zob. też Ochrona zdrowia, Sfera budżetowa

M

Mienie zabużańskie 19, 91, 93-94, 197-198, 206, 207;
zob. też Opóźnienia przekształceń własnościowych,
Reprywatyzacja, Rewindykacje historyczne

Mieszkalnictwo 71, 221

- finansowanie 127
- funkcjonariuszy 359, 365

- mieszkania zakładowe 221-223
- oddłużenie spółdzielni 307
- ogrzewanie mieszkań 104, 228, 229
- opóźnienia zmian prawa 103-104
- podatek od spadków i darowizn 101
- postępowanie administracyjne i sądowe 229-236
- pracownie artystyczne 44, 81, 226-227
- premie gwarancyjne 307-308
- realizacja dodatków mieszkaniowych 220-221
- ulgi podatkowe z tytułu wydatków mieszkaniowych 129
- ustawa o własności lokali 218-219, 225-226
- żołnierzy 347-348
 - zob. też Eksmisje, Kredyty mieszkaniowe, Najemcy, Właściciele domów i lokali

Młodzież

- bezrobocie absolwentów szkół 274
- uprawnienia do ulgowych przejazdów 139
 - zob. też Dzieci, Oświata

Mniejszości 20-21, 136-137

- narodowe 132-134, 169
- wyznaniowe 134-135, 162
 - zob. też Dyskryminacja, Kobiety

Monopolistyczne działania

- poczty 333
- PP „Totalizator Sportowy” 335-336
- w usługach telekomunikacyjnych i łącznościowych 334-335
- wobec odbiorców energii 228-229, 335
 - zob. też Banki, Konsumenci, Ubezpieczenia gospodarcze

N

Najemcy

- mieszkań zakładowych 221-223
- nowe regulacje czynszowe 103, 223-225
- uprawnienia przy eksmisji 111-112
 - zob. też Mieszkalnictwo

Nauczyciele

- akademicy (stopnie, tytuły) 250-252
- przedszkoli 248-249
- wynagrodzenia 249-250
 - zob. też Oświata

Niepełnosprawni 44

- bezpłatne leki 284-285

- dzieci 165-166
- poruszanie się pojazdami 215-216
- preferencje podatkowe 100, 297-298
- wpłaty na PFRON 298
- zapewnienie równych szans 297
- zwolnienia podatkowe 100
- zwrot kosztów przejazdu na badania 358

Nieruchomości

- rolne
 - prawo pierwokupu przy dzierżawie 203-204
 - przejęcie za rentę 200-202
 - uwłaszczenie 202-203
- garaże (zwrot) 208, 210
- indywidualne sprawy sądowe 204-206
- koszty utrzymania 218-219
- tzw. zamrożone 95, 211
- zwrot wywłaszczonych 207-208
zob. też Grunty warszawskie, Mienie zabużańskie,
Reprywatyzacja, Rewindykacje historyczne,
Użytkowanie wieczyste

Notariusze 250

O

Ochrona środowiska 146, 211-212

Ochrona zdrowia 71

- dopłaty do leków 285-288
- dostępność 74
- finansowanie 241, 252-253
- prawo do bezpłatnych świadczeń 282-285
- współpraca z pomocą społeczną 280
- zakaz przyjęć do szpitala 288-289
zob. też Lekarze, Sfera budżetowa

Opóźnienia

- kodyfikacji prawa i procedury karnej 25-26, 80, 104-106, 175-176
- nowelizacji Kodeksu pracy 97-98
- nowelizacji pomocy postpenitencjarnej 107
- nowelizacji prawa dotyczącego nieletnich 106
- nowelizacji ubezpieczeń gospodarczych 99
- przekształceń własnościowych 91-96, 113-114
- reformy ubezpieczeń społecznych 96
- tworzenia ochrony praw konsumentów 98-99, 325-326
- w działaniu policji 178

- w działaniu sądów i prokuratur 18, 175
- w nowelizowaniu ustawy o obywatelstwie polskim 108,
- wykonalności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego 29, 127-128
- zmian prawa 31, 89-91
- zmian w prawie celnym 102
- zmian w systemie podatkowym 100-102
- zmian zasad dodatkowego zatrudnienia emerytów i rencistów 97
zob. też Przewlekłość

Oświata 71, 215

- opłaty za studia 289-291
- przejęcie szkół przez gminę 215, 292-293
zob. też Dzieci, Młodzież, Nauczyciele

P**Pacjenci 44**

- szpitali psychiatrycznych 38, 41, 79-80, 142, 281, 388-411
- szpitali więziennych 376-377
zob. też Izby wytrzeźwień, Ochrona Zdrowia

Państwo prawne 5, 7, 20-21, 28, 32, 36, 38, 89, 108, 117, 305;
zob. też Demokracja, Demokratyczne państwo, Praworządność,
Sprawiedliwość społeczna, Zaufanie obywateli do państwa

Państwowa Straż Pożarna; zob. Strażacy

Papiery wartościowe

- niewznowienie obsługi przedwojennych 324-325
zob. też Prywatyzacja

Podatek 32, 37, 110

- dochodowy 32-33, 37, 99-100, 110-116, 118-120, 128,
138-139, 264-266, 294-295, 299-301
- zryczałtowany 37, 119-120, 296
- drogowy 37, 100-101
- lokalne 217
- od spadków i darowizn 102
- VAT 37, 126, 129, 226, 298-299

Polacy za granicą

- na terenach b. ZSRR 84, 108, 154, 155
- przetrzymywani w areszcie 157
- przywrócenie obywatelstwa 108, 154
- status repatrianta 124-125
- w misjach pokojowych 156, 349-350
- zatrudnieni w RFN 156-157

Policja

- brutalność działania 19, 178, 190, 379
- ekscesywne działania administracyjne 190-191
- interwencja w przebieg zgromadzeń 146-147
- opóźnienia w działaniu 179
- wydawanie pozwoleń na broń 147
zob. też Policjanci

Policjanci 39, 81, 83

- awanse 351
- kwalifikacje 361-362
- mieszkania 361-362
- ochrona działań 356
- płace i emerytury 356, 357-358
- postępowanie dyscyplinarne 362-363
- warunki służby 356
- wyposażenie 356
- zwolnienia ze służby 363

Policyjne izby dziecka; zob. Dzieci**Polski Związek Strzelectwa Sportowego** 147**Pomoc postpenitencjarna** 41, 107, 386-387;
zob. też Pomoc społeczna**Pomoc społeczna** 21, 70, 71, 72-73, 166-168, 270-272, 278-281, 393;
zob. też Pomoc postpenitencjarna**Pornografia** (ściganie) 181**Pozbawieni wolności** 38, 106

- bezrobocie 377
- opieka medyczna 373-377
- sytuacja rodzin 41
- traktowanie 372-373, 378
- warunki bytowe 183, 370-371
- wolność sumienia i wyznania 142, 176
zob. też Pomoc postpenitencjarna, Zakłady karne

Prawo do sądu 18, 27, 176-179, 182-189

- w stosunkach mieszkaniowych 229-235
- w stosunkach z bankami 313-314

Praworzędność 15-16**Prokuratura**

- kontrola orzeczeń 104-105, 175-176, 178-179
- opóźnienia w działaniu 179
- przewlekłość postępowań 174, 181
- zaniedbania w działaniu 179, 180

Promulgacja aktów prawnych 31, 72, 109

Prywatyzacja przedsiębiorstw

- podział akcji preferencyjnych 321-322
- zapłata obligacjami za akcje 323-324

Przedpłaty samochodowe 331-332

Przewlekłość postępowań

- egzekucyjnych 234-235
 - prokuratorskich 19, 174, 180-181
 - rewindykacyjnych 193-196
 - sądowych 175, 188-189
 - wieczystoksięgowych 74, 189
- zob. też Opóźnienia

R

Radio Maryja 145

Religia

- nauczanie 72, 140-141
- wynagradzanie księży katechetów 249-250

Renty

- górnicze 258-260
- opodatkowanie deputatów 266
- ponowne obliczenie podstawy 256-257
- potrącenia 263-264
- przy dodatkowym zatrudnieniu 97, 129, 255-257
- rekompensaty za dodatki branżowe 30
- strażaków 357-358, 366, 367
- ubruttowienie 118
- waloryzacja 253-255
- wypadkowe i uzupełniające 327
- za przejęte gospodarstwa rolne 200-202
- zagraniczne 264-266
- żołnierzy i funkcjonariuszy 39, 344-346, 357-358
- zob. też Ubezpieczenia społeczne

Repatrianci

- status 126-127
- z Kazachstanu 84

Represyjność prawa karnego 24-27, 83, 105-106

Reprywatyzacja 19, 91, 114, 324;

zob. też Opóźnienia przekształceń własnościowych, Rewindykacje historyczne

Rewindykacje historyczne 91-92, 114-115

- drobne zakłady przemysłowe i rzemieślnicze 193
- majątku związków zawodowych utraconego w wyniku stanu wojennego 200
- nieruchomości rolnych 198-199
- przewlekłość postępowań 193-197
- zespołów dworsko-pałacowych 199-200
- zob. też Grunty warszawskie, Mienie zabużańskie, Opóźnienia przekształceń własnościowych, Reprywatyzacja

Rolnicy 71

- bezpieczeństwo pracy 39, 243-244
- indywidualne sprawy nieruchomości 204-206
- klienci banków spółdzielczych 39, 310-311
- oddłużanie 318-319
- odszkodowanie za wypadek przy pracy małżonka 29, 128
- podatek od środków transportu 100-101
- prawo pierwokupu przy dzierżawie 203-204
- przejęcie gospodarstwa za rentę lub spłaty 200-202
- składka na ubezpieczenie społeczne 258
- sytuacja socjalna 39
- ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej 330
- uwłaszczenie 202-203
- zob. też Nieruchomości

Rzecznik

praw człowieka 36-37

praw dzieci 36-37, 44, 158

S**Samorząd terytorialny 38-39, 74-75, 213**

- finansowanie budownictwa mieszkaniowego 127-128
- kampania wyborcza do 152-154, 354-355
- koszty utrzymania dróg publicznych 124
- kształtowanie stawek podatków 217
- nakładanie świadczeń na obywateli 219-220
- przejęcie szkół 215, 291-293
- realizacja obowiązków zasiłkowych 166-168
- sądowa kontrola uchwał 216-217, 229-231
- stanowienie prawa 213-214
- udzielanie ulg i zwolnień podatkowych 218
- uprawnienia w zakresie organizacji zgromadzeń 146-147

Sąd Najwyższy

- pytania prawne 17, 51-52
- rewizje nadzwyczajne 17-18, 52-54

Sędziowie (wynagrodzenia) 116, 237-238, 239

Schroniska dla nieletnich; zob. też Dzieci

Sfera budżetowa

- strajk służby zdrowia 240-241
- wynagrodzenia 238-239
- zob. też Lekarze, Nauczyciele, Urzędnicy państwowi, Sędziowie

Służba Więzienna 39

- emerytury 357-358
- mieszkania 359
- wynagradzanie 364-366

Służba zdrowia; zob. Lekarze, Ochrona zdrowia, Sfera budżetowa

Sprawiedliwość społeczna 15, 16, 17, 21-25, 70, 73, 89, 109

- przy waloryzacji rent i emerytur 253-255
- w stosunkach mieszkaniowych 111-112
- w zakresie podatków 38, 119, 120
- wynagrodzenia lekarzy 117-118
- zob. też Państwo prawne, Zaufanie obywateli do państwa

Strażacy 39

- emerytury 357-358, 366-367
- mieszkania 359-360

Straż Graniczna 39, 72

- emerytury 357-358
- kwalifikacje 362
- mieszkania 359-360
- płace 361
- postępowanie dyscyplinarne 363
- status pracowników cywilnych 362
- zwolnienia ze służby 364

Swoboda działalności gospodarczej 119, 138-139, 261

- przymus obrotu bezgotówkowego 312-313

T**Trybunał Konstytucyjny**

- dopuszczalność kontroli ustawy ratyfikacyjnej 121
- moc wiążąca uchwał 122-123
- wnioski o wykładnię 48-49
- wnioski zaskarżające 17, 49-50
- wykonalność orzeczeń 29-30, 127-128

Twórcy; zob. Artyści plastycy

Tymczasowe aresztowanie 18;
zob. też Pozbawieni wolności

U

Ubezpieczenia gospodarcze

- konieczność nowelizacji ustawy 99
- odpowiedzialności cywilnej rolników 330
- odpowiedzialność przy nieopłaconej składce 328
- rent wypadkowych i uzupełniających 327
- upadłość zakładów ubezpieczeniowych 330-331
- ustalanie wysokości odszkodowań 327-328
- zmiany niekorzystne dla konsumentów 326-327, 329
- znajomość warunków 328-329

Ubezpieczenia społeczne 81

- górników 258-260
- osób współpracujących przy prowadzeniu działalności gospodarczej 261-262
- pozbawienie prawa do świadczeń 262
- reforma 96
- rolników 29-30, 128, 258
zob. też Emerytury, Renty

Urząd Ochrony Państwa; zob. Policjanci

Urzednicy państwowi

- „czyste ręce” 34
- odprawa 248

Użytkowanie wieczyste

- nieruchomości zamiennych 206-207
- opłaty 29, 95-96, 206
- przekształcenie w prawo własności 90, 94

W

Właściciele lokali i domów

- koszty utrzymania nieruchomości 218-219, 225-226
- nowe regulacje czynszowe 103, 223-224
- odliczanie strat od podstawy opodatkowania 112-113, 224-225
- sprzątanie ulic 30, 117

Wojsko; zob. Żołnierze

Wykonalność; zob. Egzekucja

Z**Zakłady karne**

- cudzoziemcy 378-379
- przeludnienie 26, 105-106, 370-371
- szpitale 375-377
- wizytacje 38, 76-77, 368-369
- zob. też Pozbawieni wolności

Zakłady poprawcze; zob. Dzieci

Zaufanie obywateli do państwa 108-116, 305, 308, 323, 331-332;
zob. też Państwo prawne

Ż**Żołnierze** 39

- emerytury 344-346
- Karta Praw 81
- kary dyscyplinarne 107, 350-352
- komisje lekarskie 340
- komisje poborowe 341
- koszty kształcenia 352-354
- kult religijny w wojsku 134-135
- nowelizacja przepisów 107
- płace 39
- prawo do kwatery stałej 347-348
- roszczenia odszkodowawcze 342-343, 346-347
- służba zastępcza 341-342
- służby zasadniczej
 - traktowanie 40, 344
 - warunki bytowe 343
- w misjach pokojowych 156, 349-350
- wizytacje 78-79, 338-340
- zaliczanie służby do stażu zasiłkowego 277-278
- zwolnienie ze służby 340-342

Dotychczas ukazały się następujące numery Biuletynu:

Biul. RPO: 1988/1 oraz 2-3; 1989/1-2 oraz 3; 1990/1 oraz 2-3;
1991/1 oraz 2 i 3; 1992/1-2, oraz 3; 1993/1-2, oraz 3; 1994/1 oraz 2 i 3;
a także 25 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