BIULETYN 29

materiały

● **Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. (z uzupełnieniem do 22 marca 1996 r.)**

Warszawa 1996

materiały

zeszyt nr 29

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 29 zamknięto 23 marca 1996 r.

BIULETYN RPO
materiały

SPIS TREŚCI

Warszawa 1996 r.

Opracowanie:
dr Barbara Oliwa–Radzikowska

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

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

Skrót do cytowania:
RPO–MAT. Nr 29

ISSN 0860-8334

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1996

Nakład 1950 + 50 egz.
Oddano do składu w marcu 1996 r.
Podpisano do druku w marcu 1996 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 1995 r. do 12 lutego 1996 r.
(z uzupełnieniem do 22 marca 1996 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 29.

SPIS TREŚCI

Prof. Tadeusz Zieliński

I. OCENA STANU PRZESTRZEGANIA PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELI W 1995 R. ORAZ PODSTAWOWE KIERUNKI DZIAŁAŃ RPO W IV ROKU KADENCJI (13.02.1995 – 12.02.1996)

Zgodnie z powinnością wynikającą z art. 19 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich mam zaszczyt przedstawić Wysokim Izbom – Sejmowi i Senatowi – sprawozdanie z kolejnego, czwartego już i ostatniego roku mojej kadencji na stanowisku obrońcy praw i swobód obywateli Rzeczypospolitej. Dokument ten obejmuje – poza relacją z działań Rzecznika w okresie od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. – uwagi o stanie przestrzegania prawa i wolności obywatelskich. Do przedstawienia tych uwag zobowiązuje mnie wskazany wyżej przepis ustawy o RPO.

1. W minionym roku nastąpił spadek ilości listów kierowanych przez obywateli do Biura RPO, przy równoczesnym jednak pojawieniu się spraw bardziej niż poprzednio skomplikowanych. Zwiększyła się natomiast liczba wystąpień Rzecznika do władz, skarg do Trybunału Konstytucyjnego na niekonstytucyjność ustaw. Zwiększyła się liczba wniosków do Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię niejasnych przepisów. W porównaniu z latami ubiegłymi wzrosła nieznacznie ilość wniesionych do Sądu Najwyższego rewizji nadzwyczajnych. Bardzo wydatnemu wzrostowi uległa z kolei ilość wystąpień Rzecznika wystosowanych na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO do właściwych organów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli.

Ten stan rzeczy ma swe źródła: **po pierwsze** – w utrzymującej się ciągle wadliwej, w wielu dziedzinach działalności władz publicznych (opisanej w sprawozdaniu), **po drugie** – w nadal niskim, niestety, poziomie legislacji, **po trzecie** – w braku zaufania obywateli do instytucji obowiązanych do przestrzegania praw i wolności obywatelskich.

Obywatele nazbyt przesadne wiążą nadzieje z istnieniem urzędu rzecznika ich praw, widzą w nim – jak często się wyrażają – "ostatnią deskę ratunku". Urząd ten zajmuje niezmiennie w sondażach opinii publicznej jedno z pierwszych miejsc wśród instytucji cieszących się zaufaniem respondentów. Po ostatnich wyborach prezydenckich notowania osoby rzecznika uległy kolejnej zwyżce.

Wysokiemu zaufaniu obywateli do urzędu RPO nie towarzyszy niestety znajomość kompetencji tej instytucji, zwłaszcza w sprawach indywidualnych. Zdarza się, że obywatele zgłaszają w listach kierowanych do Biura RPO również pretensje o błędy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nie wiedzą, że urząd ten ma ograniczone możliwości działania w systemie trójpodziału władzy. Nie może wtrącać się w kompetencje prawodawcy, ingerować w politykę rządu, zastępować organów administracji publicznej w wydawaniu decyzji, ani wkraczać w sferę orzecznictwa niezawisłych sądów. Rzecznik jest organem kontroli nad przestrzeganiem przez wszystkie władze Rzeczypospolitej praw i wolności obywateli. Nie wolno mu jednak swą „nadaktywnością" naruszyć fundamentalnej w demokratycznym ustroju zasady wzajemnej kontroli i równoważenia się trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

W czwartym roku swej kadencji obecny Rzecznik Praw Obywatelskich wykorzystywał wszystkie stojące do jego dyspozycji środki działania: 1) tzw. judycjalne (w postaci wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego i wniosków o wykładnię przepisów), 2) parlamentarne (podejmowane w formie wystąpień do właściwych organów wnioski o inicjatywy ustawodawcze bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących praw i wolności obywateli), 3) kontrolno-administracyjne (mające postać wystąpień do władz pozasądowych: rządowych, administracyjnych, prokuratorskich i in.).

Najbardziej skuteczne były środki typu „judycjalnego", tj. kierowane do Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego wnioski oraz rewizje nadzwyczajne składane od prawomocnych orzeczeń sądowych w Sądzie Najwyższym. Wyniki interwencji Rzecznika w tych formach ustawowego działania obrazują dane liczbowe na str. 60 – 67 niniejszego sprawozdania.

Mniejszą natomiast skutecznością wyróżniły się w okresie sprawozdawczym – podobnie jak w latach poprzednich – wnioski Urzędu o podjęcie przez właściwe organy inicjatyw prawodawczych. W tym wszelako roku uwzględnione zostały zgłaszane postulaty legislacyjne

Rzecznika w takich sprawach, jak: odstąpienie od obligatoryjności ryczałtów w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych, możliwość wspólnego rozliczenia dochodów osiągniętych z innych źródeł przez małżonków, dostosowanie zasad opodatkowania i wysokości obciążeń w podatku od spadków i darowizn do realiów ekonomicznych, przede wszystkim przez zwiększenie ulgi z tytułu dziedziczenia mieszkania lub domu przez najbliższą rodzinę.

Wystąpienia do Rządu i władz administracyjnych były rozpatrywane na ogół z odpowiednią do rangi spraw wnikliwością. W szeregu sprawach odpowiedzi były pozytywne, szczególnie resortu pracy i polityki socjalnej.

Często adresaci wystąpień generalnych Rzecznika zgadzali się z wysuwanymi przezeń postulatami, ale tłumaczyli niemożność ich załatwienia brakiem środków finansowych. Dotyczyło to m.in. przewlekłości postępowań sądowych, mającej swe pierwotne źródło w niskich płacach pracowników wymiaru sprawiedliwości, niewystarczającej realizacji praw dzieci umieszczanych w domach dziecka, czy przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej możliwości zwalniania zakładów opieki zdrowotnej ze spełniania wymogów techniczno-sanitarnych.

Wśród nie załatwionych w 1995 r. spraw, na które Rzecznik zwracał uwagę już w poprzednich sprawozdaniach, znalazły się też takie, które zalegają od lat w resortach i w komisjach sejmowych bez uzasadnionych obiektywnie powodów. Trzy zwłaszcza sprawy z niepojętych wprost przyczyn nie mogą doczekać się pozytywnego finału.

1) Do chwili obecnej nie zostało wykonane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) uznające za niezgodne z Konstytucją pozbawienie dodatków branżowych pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach. Sejm uznając cytowane orzeczenie za uzasadnione w tym zakresie, ustanowił w ustawie z 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych rekompensatę w formie świadectw udziałowych dla emerytów i rencistów. Zapowiedziane rozporządzenie wykonawcze, mające określić sposób ustalenia liczby tych świadectw, nie zostało w ciągu trzech lat wydane.

2) także od blisko trzech lat oczekuje na załatwienie w Sejmie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1993 r. (K. 10/92), dotyczące niezgodnego z Konstytucją pozbawienia małżonków rolników w ustawie o rolniczym ubezpieczeniu społecznym prawa do jednorazowych odszkodowań za wypadki w rolnictwie.

3) od 1992 r. Rzecznik upomina się bezskutecznie o uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów z 30 września 1980 r. w sprawie utrzymywania czystości i porządku w miastach i wsiach, w części dotyczącej obowiązku sprzątania ulic przez właścicieli przyległych nieruchomości. Wspomniany obowiązek został na obywateli tych nałożony rozporządzeniem rządowym bez umocowania ustawowego.

Wskazane wyżej, tylko przykładowo, zaniedbania dotyczyły stosunkowo niewielkich grup obywateli, można by więc uznać wytknięte opóźnienia za mało istotne w ogólnym bilansie stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich w minionym okresie. Z takim podejściem do oceny poziomu praworządności w państwie żadną miarą zgodzić by się nie można. O zachowaniu standardów państwa prawnego decyduje zgodność zachowania władz z prawem zarówno w makroskali, jak też w skali mikro, w sprawach indywidualnych, dotyczących konkretnego człowieka, dla którego jego własna sprawa jest subiektywnie najważniejsza. Okres kolektywizmu w traktowaniu spraw ludzkich należy szczęśliwie w naszym kraju do przeszłości. Toteż obecna władza, a szczególnie Rzecznik Praw Obywatelskich, musi poczuwać się do obowiązku rzetelnego rozpatrzenia każdej jednostkowej sprawy. Urząd ten jest wszak powołany specjalnie do obrony praw obywatelskich zarówno „w wielkim, jak też małym wymiarze".

Doceniając znaczenie spraw indywidualnych, czy grupowych o mniejszym zasięgu, trzeba jednak uznać za bezdyskusyjny fakt, iż na losach obywateli odbijają się w sposób najbardziej dotkliwy i powszechny niepraworządne praktyki w sprawach tzw. generalnych, które dotyczą interesów ogółu obywateli lub ich dużych grup. Przede wszystkim w grę wchodzą tutaj naruszenia praw o charakterze uniwersalnym, zapisane w Konstytucji i w przyjętych przez społeczność międzynarodową traktatach, takich jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych, Pakty Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejska Karta Socjalna.

Polska ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich postanawia w art. 1 expressis verbis, iż Rzecznik „stoi na straży praw i wolności obywateli, określonych w Konstytucji RP i innych przepisach prawa". W rzeczywistości jednak polski ombudsman obowiązany jest de lege lata, czyli zgodnie z tą ustawą, do obrony praw człowieka będącego obywatelem polskim (a w granicach określonych w art. 18 ustawy – także cudzoziemcem), a to dlatego, ponieważ prawa obywatelskie określone

w Konstytucji, są w swej zdecydowanej większości prawami człowieka zapisanymi w aktach międzynarodowych i w konstytucjach innych demokratycznych krajów pod nazwą praw obywatelskich.

W związku z powyższym Rzecznik, przekazując Wysokim Izbom swe uwagi na temat stanu przestrzegania prawa i wolności obywateli, musi nawiązać w niniejszym sprawozdaniu do tych zjawisk, które obrazują stan niezgodności procesów tworzenia, stosowania i wykładni prawa z obowiązującymi standardami międzynarodowymi i Konstytucją RP.

2. Podobnie jak w latach poprzednich **w stanie kryzysu pogrążona jest ochrona praw socjalnych biedniejszej części społeczeństwa i zasada równości szans niektórych grup obywateli**.

Nie uległa znaczącej poprawie sytuacja życiowa ludności wegetującej na wielu terenach, zwłaszcza wiejskich i w miejscowościach, w których uległy likwidacji zakłady pracy zatrudniające niegdyś większość mieszkańców miasta z rodzinami. Katastrofalne pod względem socjalnym skutki likwidacji państwowych gospodarstw rolnych w zachodnich województwach nie zostały dotąd usunięte. Dzięki wyjątkowej okazji bezpośredniego kontaktu z obywatelami, jaką stworzyła jesienna kampania wyborcza, Rzecznik mógł naocznie przekonać się o tym podczas pobytów w województwach słupskim, koszalińskim i częściowo zielonogórskim.

Na wspomnianych terenach nie są realizowane w sposób odpowiadający podstawowym standardom międzynarodowym prawa socjalne i kulturalne człowieka określone w Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ratyfikowanym przez Polskę), których odpowiednikami są prawa obywateli RP zapisane w rozdziale 8 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[1].

Po wprowadzeniu na terenie całego kraju gospodarki rynkowej ograniczona została przede wszystkim – w różnym stopniu, w zależności od regionu i poszczególnych gmin – realizacja obywatelskiego **prawa do pracy** zagwarantowanego w art. 6 Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych i w art. 68 przepisów konstytucyjnych, a rozumianego jako prawo każdego obywatela zdolnego i chęt-

[1] Dz. U. Nr 84, poz. 426.

nego do pracy w swym zawodzie, do korzystania z pomocy państwa w poszukiwaniu odpowiedniego zatrudnienia i w razie przejściowego pozostawania bez pracy – do finansowego wsparcia z funduszów publicznych (art. 1 Europejskiej Karty Socjalnej).

Rzecznik nie kwestionuje w ogólności obowiązującego systemu zatrudnienia, który został dostosowany do nowego ładu gospodarczego, ani nie podważa zasadności środków walki z bezrobociem, stosowanych przez kolejne rządy po 1989 r. Zmuszony jestem natomiast wypowiedzieć krytyczne uwagi pod adresem szczegółowych unormowań prawnych w tej dziedzinie. Przede wszystkim zarzucam nierówność szans dostępu obywateli do zatrudnienia i korzystania z pomocy finansowej państwa przez bezrobotnych w różnych częściach kraju. Żródłem tych nierówności stała się m.in. przyjęta jeszcze w 1994 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej koncepcja tzw. lokalnego rynku pracy, ukierunkowana nie na ochronę ściśle określonych skupisk ludności bezrobotnej w danym mieście lub wsi, lecz na powiązanie ich z terenami o nieznacznej liczbie bezrobotnych, co daje globalny obraz statystycznie odmienny od rzeczywistego w postaci wykazu gmin zagrożonych „szczególnie wysokim bezrobociem". W tym wykazie mniejsze, ale autentycznie dotknięte klęską bezrobocia miejscowości, często się nie mieszczą. Ten stan rzeczy narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, nad którą obowiązany jest sprawować pieczę Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o RPO.

W 1995 r. nie zostały przezwyciężone trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W tym okresie spadek liczby oddanych do użytku mieszkań przekroczył w porównaniu z 1990 r. aż 55 %! Oznacza to, że **prawo obywateli do mieszkania** rozumiane jako prawo do korzystania z pomocy państwa w staraniach o zaspokojenie potrzeby obywateli do posiadania mieszkania (art. 11 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych i art. 79 ust. 5 przepisów konstytucyjnych) jest nadal naruszane. Przyczyn tego długotrwałego zjawiska należy zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich upatrywać w błędnej, opartej na ślepej wierze w samoczynność mechanizmów rynkowych, koncepcji „urynkowienia" gospodarki mieszkaniowej. W dążeniu do komercjalizacji obrotu mieszkaniami kolejne rządy nie zadbały o interesy mieszkaniowe ludzi niezamożnych, nie mających środków na zaciąganie i spłatę kredytów mieszkaniowych na wygórowanych warunkach, ani pieniędzy na kupno drogich mieszkań na wolnym rynku. Już u swego zarania polityka ta zrujno-

wała rzesze właścicieli książeczek mieszkaniowych, którzy do dziś nie mogą pogodzić się ze swą krzywdą i ślą nieprzerwanie rozpaczliwe listy do Rzecznika.

Dramatycznej na razie kondycji mieszkaniowej uboższej ludności towarzyszy zarazem brak należytej ochrony **praw własnościowych obywateli – właścicieli domów czynszowych i właścicieli lokali**.

W okresie sprawozdawczym nie uległa radykalnej poprawie sytuacja prawna tej grupy obywateli. Własność jest dla właścicieli kamienic uciążliwym brzemieniem, a nie korzyścią, jaka powinna się łączyć z prawem własności (ius utendi, fruendi, abutendi). Właściciele domów nie tylko nie mają możności korzystania ze swych praw właścicielskich w rozsądnym wymiarze, lecz obciążeni są dotkliwymi obowiązkami w zakresie utrzymywania budynków w należytym stanie pod groźbą odpowiedzialności karnej, nie mając możliwości pozyskiwania środków finansowych na ich remonty. Ten stan rzeczy narusza w sposób jaskrawy prawa obywatelskie wspomnianych osób. W warunkach państwa prawnego nie można bowiem żądać od obywateli spełnienia określonych obowiązków i egzekwować je środkami administracyjnymi, tworząc jednocześnie prawo, które wykonywanie tych obowiązków uniemożliwia.

Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[2] oraz ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[3] wykreowały nową rzeczywistość prawną w zakresie prawa mieszkaniowego. Nie negując co do zasady obranego przez ustawodawcę kierunku zmian w prawie mieszkaniowym, Rzecznik podejmował liczne interwencje mające na celu przede wszystkim przeciwdziałanie niekorzystnym z punktu widzenia praw obywateli zjawiskom istniejącym w okresie radykalnych zmian systemu prawnego (przede wszystkim chodzi tu o ewidentną wadliwość regulacji przejściowych lub o brak takich regulacji).

Odejście przez ustawodawcę w zakresie najmu lokali, po blisko 50 latach, od administracyjnych metod nawiązywania i rozwiązywania stosunku najmu należy niewątpliwie oceniać jako decyzję ze wszech miar pozytywną, chociaż spóźnioną. Poszerzony został w ten sposób m.in. obszar możliwości korzystania przez właścicieli budynków mieszkalnych z przysługującego im prawa własności. Ograniczenia (o charakterze przejściowym) zawarte w tym zakresie w ustawie

---

[2] Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.
[3] Dz. U. Nr 85, poz. 388.

o najmie lokali mieszkalnych są jednak w dalszym ciągu odbierane przez właścicieli jako zbyt dotkliwe. Występuje tutaj swoisty konflikt interesów pomiędzy właścicielami a najemcami lokali. Pierwsza grupa obywateli domaga się natychmiastowego zniesienia wszelkich ograniczeń dotyczących pobierania czynszów i rozwiązywania umów najmu, druga grupa obywateli uważa natomiast, iż nowa ustawa zachwiała jej bezpieczeństwo prawne w zakresie prawa do stabilizacji sytuacji mieszkaniowej.
Rzecznik ma świadomość, iż rozwiązania zawarte w ustawie o najmie lokali mieszkalnych są pewnym kompromisem pomiędzy wskazanymi powyżej stanowiskami.

Rzecznik dopominał się też o wprowadzenie systemowych rozwiązań, zapewniających m.in. finansowanie budownictwa komunalnego, a tym samym umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania ich obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb członków wspólnoty lokalnej. W drugiej połowie 1995 r. nastąpił bardzo doniosły zwrot w tej zaniedbanej dziedzinie. W dniu 26 października 1995 r. Sejm uchwalił ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dopiero jednak po pewnym czasie obowiązywania tego aktu będzie możliwa ocena, na ile nowa ustawa wpłynęła pozytywnie na sytuację mieszkaniową obywateli.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali napłynęły do Biura RPO liczne skargi od właścicieli lokali, którzy kwestionowali niektóre, krzywdzące ich rozwiązania prawne, zawarte w ustawie.

Uznając skargi te za uzasadnione przekazałem w październiku 1995 r. Marszałkom Sejmu i Senatu oraz Ministrowi Finansów i Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa swe stanowisko w sprawie cytowanej wyżej ustawy zarzucając m.in., że 1) akt ten przerzuca na właścicieli lokali obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania budynków w należytym stanie technicznym, 2) nakłada w sposób nieoczekiwany obowiązki publicznoprawne na wspólnoty mieszkaniowe, które nie zostały wyposażone w osobowość prawną, 3) uniemożliwia rozliczenie kosztów nadbudowy budynków bądź uzyskanie udziału w nieruchomości wspólnej osobom, które legalnie nadbudowy takiej własnym kosztem dokonały.

Wytknięte błędy stanowią jaskrawy przykład działań ustawodawczych, które zaskakują obywateli postępujących zgodnie z wcześniejszymi ustawami: obywatele dotknięci wspomnianą ustawą, nabywając własność lokali bądź dokonując nadbudowy budynku, działali

w zaufaniu, że ich sytuacja prawna nie ulegnie tak drastycznej, na ich niekorzyść, zmianie.

W czwartym roku kadencji obecnego Rzecznika pogłębił się wyraźnie, wskutek niedoinwestowania służby zdrowia, regres w realizacji obywatelskiego **prawa do ochrony zdrowia i pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy** (art. 70 przepisów konstytucyjnych i art. 12 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych).

Zgodnie z zapowiedzią złożoną w poprzednim sprawozdaniu Rzecznik podjął w 1995 r. badania nad stanem ochrony zdrowia obywateli w państwowych szpitalach na terenie kraju. W szeregu wizytacjach uczestniczył osobiście. Owocem tych wizyt i analiz opartych na korespondencji z resortem służby zdrowia i opieki społecznej jest obszerna informacja („raport") o stanie ochrony zdrowia obywateli, przekazana w dniu 1 lutego 1996 r. Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej.

Wyniki wizyt w państwowych zakładach służby zdrowia i badania licznych skarg od obywateli z różnych części kraju ujawniły wiele naruszeń prawa do ochrony zdrowia, polegających w szczególności na: 1) wymuszaniu odpłatności świadczeń zdrowotnych, 2) nierówności w finansowaniu służby zdrowia w przekroju terytorialnym i niedostępność w korzystaniu z wysoko wyspecjalizowanych usług medycznych przez ludność małych miast i wsi, 3) nierównym dostępie do leków, 4) ograniczeniu możliwości korzystania z sanatoriów.

Przyczyną tego stanu rzeczy okazał się rozziew między możliwościami finansowania opieki zdrowotnej przez państwo a potrzebami ogółu obywateli, których kondycja biologiczna ulega stopniowemu pogorszeniu[4]. Kryzys pogłębia się też wskutek coraz mniejszego procentowego udziału wydatków na ochronę zdrowia w stosunku do produktu krajowego[5].

W 1995 r. Rzecznik kontynuował, zapoczątkowane w poprzednim roku, działania w obronie pacjentów szpitali psychiatrycznych. Na podstawie przeprowadzonych w latach 1992 – 1994 wizytacji w 18 zakładach tego typu Biuro RPO sporządziło w 1995 r. szczegółowy raport o stanie przestrzegania praw obywatelskich osób przebywających w szpitalach psychiatrycznych[6].

Praktyka stosowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego winna pozostawać pod dalszą kontrolą urzędu rzecznikow-

---

[4] zob. Polska 95, Raport o rozwoju społecznym, wyd. Split Trading, Warszawa 1995, s. 137.
[5] zob. Raport j.w. s. 134.
[6] Biuletyn RPO – Mat. Nr 26, s. 127-160.

skiego, jak bowiem sądzą specjaliści z zakresu psychiatrii, przepisy tej ustawy nie są właściwie stosowane.

W roku sprawozdawczym Rzecznik zajmował się też sytuacją osób ubiegających się o pomoc społeczną i losem ludzi bezdomnych. W tym okresie nie uległ zasadniczo poprawie stan przestrzegania **„prawa do odpowiedniej stopy życiowej, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie"** (art. 11 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych). Sytuacja bezdomnych opisana została szerzej w „Raporcie w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych"[7].

Urząd RPO z dużą troską śledzi pogarszający się stan zabezpieczenia społecznego obywateli. W 1995 r. Rzecznik występował wielokrotnie w obronie konstytucyjnego **prawa do ubezpieczenia społecznego** na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy (art. 70 ust. 2 przepisów konstytucyjnych będący odpowiednikiem art. 9 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych). Skargi emerytów i rencistów należały w roku sprawozdawczym do najliczniejszych.

Pogłębiający się kryzys ubezpieczeń społecznych ma niewątpliwie swe pierwotne źródło w reorientacji ustroju gospodarczego Polski, polegającej na wprowadzeniu gospodarki rynkowej. Transformacji tej towarzyszyło nieuchronne zredukowanie liczby osób pracujących w sektorze „uspołecznionym", a w konsekwencji wzrost liczby osób pragnących korzystać ze świadczeń socjalnych. Powstała w ten sposób presja na system zabezpieczenia społecznego doprowadziła do kryzysu finansów państwa, które okazało się niezdolne do zaspokajania zwiększonych potrzeb społeczeństwa po zmniejszeniu dochodów zasilanych w poprzednim systemie wpływami ogromnego sektora uspołecznionego.

Jak trafnie jednak stwierdził Trybunał Konstytucyjny[8] uzasadnieniem ograniczenia nabytych praw emerytalno-rentowych nie może być sam fakt uzupełniania funduszów ubezpieczeniowych przez budżet państwa. Niedobory finansowe państwa nie mogą odbijać się na prawach ubezpieczonych obywateli w taki sposób, by cel ubezpieczenia został zniweczony.

Kryzys finansów publicznych w okresie trwającego ciągle przechodzenia Polski na tory gospodarki rynkowej odbił się też ujemnie na realizacji obywatelskiego prawa do nauki, zapisanego w art. 72 prze-

---

[7] Biuletyn RPO – Mat. Nr 27, s. 73–102.
[8] w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. – sygn. akt. K. 14/91·

pisów konstytucyjnych i w art. 13 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W 1995 r. pojawiły się próby odejścia od dotychczasowego zapisu konstytucyjnego, gwarantującego obywatelom RP nieodpłatność edukacji narodowej w szkołach publicznych.

W sposób szczególnie drastyczny ograniczone zostało prawo do nauki młodzieży wiejskiej, na skutek nierównego dostępu do szkół, zwłaszcza wyższych. W uboższych regionach kraju, dotkniętych klęską bezrobocia, młodemu pokoleniu grozi wprost degradacja cywilizacyjna. Wskutek zróżnicowanej sytuacji finansowej gmin nierówna jest dostępność do wychowania przedszkolnego na poszczególnych terenach.

Obraz ciężkiego już kryzysu edukacyjnego pokazuje cytowany wcześniej Raport o rozwoju społecznym[9].

Rok 1995 był kolejnym okresem redukowania konstytucyjnego **prawa obywateli do korzystania ze zdobyczy kultury i do twórczego udziału w rozwoju kultury narodowej** (art. 73 przepisów konstytucyjnych). Naruszenia tego prawa stanowią też obrazę art. 15 Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Już od 1990 r. systematycznie spadają nakłady na naukę i szkolnictwo wyższe mierzone ich udziałem w produkcie krajowym brutto (PKB). Fakt ten wpływa na relatywne pogarszanie się płac w dziale nauki i techniki, co z kolei powoduje spadek liczby pracowników naukowych i opóźnienia w rozwoju nauki, a tym samym uszczuplenie prawa obywateli do udziału w życiu kulturalnym.

Na skutek chronicznego już niedoboru środków finansowych na badania naukowe ograniczenia doznaje też wolność nauki, w tym znaczeniu, że uczeni nie mogą podejmować tematów, których realizacja wymaga kosztownych metod i technik badawczych lub które nie mają – w ocenie Komitetu Badań Naukowych – znaczenia „priorytetowego". Ten stan rzeczy uszczupla swobodę uczonych niezbędną do prowadzenia badań naukowych i działalności twórczej określoną w art. 15 ust. 3 cytowanych wyżej „Paktów", wiążących również Polskę.

W warunkach gospodarki rynkowej zmniejszyła się powszechność dostępu do dóbr kultury i spadek poziomu „produkcji" kulturowej nastawionej na schlebianie często niewybrednym gustom rynkowym. Komercjalizacja twórczości artystycznej, a także „urynkowienie" szeroko pojętej humanistyki, to niewątpliwy efekt „rynkowego myślenia", którym zarażony został znaczny odłam społeczności twórców kultury goniących za łatwymi zarobkami.

---

[9] s. 142–160.

Początku naruszeń powszechnego prawa do udziału w korzystaniu z dóbr kultury, należy szukać w posunięciach jeszcze z 1990 r., które zmierzały do decentralizacji zarządzania kulturą przez powierzenie finansowania instytucji kulturalnych władzom lokalnym. W wyniku tych zmian doszło do likwidacji wielu bibliotek, świetlic, klubów itp., na których utrzymywanie gminom zabrakło środków.

Kryzys systemu edukacji narodowej, który w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest równocześnie stanem naruszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich, stanowi jedno z najpoważniejszych zagrożeń rozwoju cywilizacyjnego Polski. W 1995 r. zarysowała się – podobnie jak w latach wcześniejszych – sprzeczność między aspiracjami edukacyjnymi młodego pokolenia, dla którego wykształcenie stanowi podstawę awansu, a drastycznym ograniczeniem wydatków na szkolnictwo wyższe, badania naukowe i kulturę finansowane ze środków publicznych[10]. Postulat priorytetu dla edukacji i nauki wysunięty przez Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku" przy prezydium PAN przedstawia się w obecnych warunkach jako nierealistyczne, pobożne życzenie[11]. Na zagrożenia te Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Marszałka Sejmu z dnia 29 stycznia 1996 r., ukazując je na szerszym tle problemów związanych z kondycją polskiej nauki i edukacji.

3. W przeciwieństwie do praw socjalnych i kulturalnych w kolejnym roku drugiej kadencji RPO nastąpiło zasadniczo wzmocnienie realizacji **praw gospodarczych obywateli**, korzystających z łatwości bogacenia się na niespotykaną dawniej skalę. Wprowadzona w grudniu 1989 r. do znowelizowanej Konstytucji zasada swobody działalności gospodarczej (art. 6) i wynikająca z niej zasada równości w prowadzeniu tej działalności doznawała jednakże – podobnie – jak w poprzednich latach ograniczeń mimo, iż sama zasada wprost nie była łamana.

W minionym roku Rzecznik otrzymywał wiele słusznych, w jego ocenie, skarg na regulacje podatkowe, celne i związane z obrotem finansowym. Szczególnie dotkliwa dla obywateli jest niestabilność „prawa daninowego" (tj. regulującego podatki, opłaty i cła), w tym przede wszystkim niestabilność rozwiązań w podatku dochodowym od osób fizycznych, w podatku dochodowym od osób prawnych,

---

[10] por. Raport... j.w., s. 165.

[11] „W perspektywie roku 2010; raport PAN w sprawie długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat", Warszawa 1995, s. 76–81.

w podatku od towarów i usług (VAT), a także niestabilność stawek celnych. Fiskalizm jest charakterystyczny dla poszczególnych rozwiązań z zakresu prawa daninowego (np. w podatku od nieruchomości). Zmienność prawa w tej dziedzinie podważa zaufanie obywateli do państwa, a także utrudnia działalność gospodarczą wobec stałej niepewności, czy i jakie nowe rozwiązania zostaną wprowadzone. Sytuację tę pogłębia szczególnie częste, przy regulacjach podatkowych, interpretowanie prawa wewnętrznymi „powielaczowymi" pismami Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Ceł, co stawia podatników w oczywistej nierówności wobec organów podatkowych i celnych; nie znają oni bowiem i znać nie mogli tych „powielaczowych wytycznych".

Zmiany regulacji z zakresu „prawa daninowego" w trakcie roku podatkowego, zmienna interpretacja tego prawa, niejasność jego sformułowań (przykładem może tu być oparcie obliczania podatku VAT o klasyfikację GUS–u, nieprzystosowaną do celów podatkowych) – czynniki te powodują niezrozumienie przez społeczeństwo wielu rozwiązań podatkowych, co automatycznie oznacza ich nieakceptowanie. Społeczne zaufanie do państwa podważa też naruszanie znanych i stosowanych od lat, fundamentalnych instytucji prawnych, dla doraźnych celów ściągania należności podatkowych.

Mam tu na myśli łamiące istotę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – rozszerzenie odpowiedzialności wspólników przepisami prawa finansowego oraz utrwalenie tzw. hipoteki ustawowej, która nie musi być ujawniona w księdze wieczystej.

Wiele uwagi Rzecznika pochłonęły w minionym roku nieprawidłowości w funkcjonowaniu obrotu bankowego, który jest „układem nerwowym" gospodarki. Uzyskanie przez banki (z mocy postanowień ustawy – Prawo bankowe) uprawnień do samodzielnego wystawiania tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla tych tytułów sądowych klauzul wykonalności, przy jednoczesnym dowolnym decydowaniu, w jakim systemie egzekucja będzie prowadzona, zwiększa w sposób niespotykany uprawnienia i możliwości banków do samodzielnego egzekwowania należności (długów), przy jednoczesnej daleko niewystarczającej, w ocenie społecznej – zapobiegawczej działalności nadzoru bankowego. Rzecznik w minionym roku, tak jak w latach poprzednich, podejmował liczne działania na rzecz ochrony posiadaczy rachunków bankowych w sytuacji załamania zaufania do systemu bankowego, wywołanego wieloma upadłościami banków, aferami „parabankowymi" i monopolistycznymi praktykami stosowania różnego rodzaju opłat. Oczywista nierówność praw i obowiązków kon-

trahentów bankowych nie jest niestety wyłącznie specyfiką tej dziedziny obrotu. W równym stopniu cechuje ona stosunki ubezpieczeniowe. Dowodem tego są setki skarg wpływających do Rzecznika zarówno od osób objętych umowami ubezpieczenia tzw. starego portfela (niewaloryzowane ubezpieczenia rent, ubezpieczenie uposażenia dzieci) jak, liczone już w tysiącach, skargi ubezpieczonych w upadłych zakładach ubezpieczeń („Westa" i „Westa-Life").

Sytuacja kontrahentów banków i zakładów ubezpieczeń to jedynie przykład dużo szerszego problemu, jakim jest brak w obecnym stanie prawnym należytej ochrony praw konsumenta. Rzecznik wielokrotnie w minionych latach wskazywał palącą potrzebę wydania aktu prawnego, określającego szczegółowe warunki zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów i zapewniającego im realną możliwość dochodzenia swych praw na drodze sądowej. Brak takiej regulacji może prowadzić do zarzutu naruszenia art. 14 Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a jednocześnie oznacza całkowitą nieprzystawalność polskiego systemu prawnego w tej dziedzinie do wskazań zawartych w rezolucjach ONZ i jej organów, także w dyrektywach Rady Europy. Dopiero w dniu 30 maja 1995 r. – z inicjatywy Rzecznika – Rada Ministrów, wykorzystując uprawnienia zawarte w art. 384 Kodeksu cywilnego, wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów.

Inicjatywy Rzecznika doprowadziły także do podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą o ochronie konsumentów, która zawrze w swojej treści wykaz niedozwolonych klauzul umownych w umowach z konsumentami realizując w ten sposób Dyrektywę Rady EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., a także wprowadzi odpowiedzialność deliktową za produkt (Dyrektywa Nr 85/374/EEC Rady EWG).

4. Urząd RPO nie odnotował w czwartym roku II kadencji naruszeń **prawa prywatnej własności środków produkcji**, będącej podstawą rozwoju gospodarki rynkowej. Własność ta stanowi dopełnienie swobody gospodarczej zgodnie z art. 7 znowelizowanej w grudniu 1989 r. Konstytucji, dzięki któremu obywatele korzystają z ochrony wszelkich form własności, a więc również ze środków produkcji, będących w poprzednim ustroju podstawą socjalistycznego (uspołecznionego) systemu gospodarczego. W tym zakresie obecny stan rzeczy jest zgodny z postanowieniami art. 1 Protokołu dodatkowego do Eu-

ropejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, według którego: „1) każda osoba fizyczna i prawna ma prawo poszanowania swego mienia oraz 2) nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego".

Rzecznik krytycznie zmuszony jest natomiast ocenić stan poszanowania przez państwo **własności nieruchomości** (gruntów, domów i lokali). Z mocy art. 7 przepisów konstytucyjnych własność i prawo dziedziczenia powinny pozostawać pod ochroną państwa w pełnym wymiarze (z wyjątkiem jedynie przypadków uzasadniających wywłaszczenie na cele publiczne, za słusznym odszkodowaniem).

Wcześniej była już mowa o swoistej fikcyjności praw właścicieli domów czynszowych oraz o krzywdzących właścicieli lokali mieszkalnych rozwiązaniach ustawy o własności lokali z 1994 r., na które zwróciłem uwagę w specjalnym „Stanowisku w sprawie ustawy o własności lokali z dnia 12 października 1995 r.

W okresie sprawozdawczym nie doczekały się ostatecznego uregulowania sprawy **reprywatyzacji mienia**, zarówno tzw. zabużańskiego, jak też przejętego przez państwo z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962, w tym również gruntów warszawskich. W tej materii rzecznicy I i II kadencji podejmowali nie ustające działania interwencyjne w Rządzie i Sejmie RP. Skierowane do Sejmu – w 1995 r. 2 projekty poselskie o reprywatyzacji i rekompensatach zostały odrzucone w pierwszym czytaniu, a projekt rządowy został wprawdzie skierowany do odpowiednich komisji, ale dotąd nie został przedstawiony Izbie do drugiego czytania.

Tak więc stan nieposzanowania art. 7 Konstytucji w opisanej dziedzinie ma charakter ciągły. Jest to jaskrawe naruszenie konstytucyjnego obowiązku państwa do ochrony prawa własności obywateli.

W 1995 r. nie został usunięty niekonstytucyjny stan prawny dotyczący tzw. działek zamrożonych, czyli gruntów przeznaczonych w okresie PRL w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, w tym gruntów zalesionych. Właściciele ich zostali praktycznie całkowicie pozbawieni możliwości korzystania z przysługujących im na podstawie art. 140 Kodeksu cywilnego praw. Z powodu tego stanu rzeczy naruszona jest też konstytucyjna zasada równego traktowania obywateli znajdujących się w identycznej sytuacji. W zależności bowiem od okresu obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sytuacja prawna właścicieli takich

gruntów jest różna. Na wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny stwierdził w orzeczeniu z dnia 5 grudnia 1995 r., że sprawa odszkodowań dla właścicieli prywatnych nieruchomości, zalesionych lub wyłączonych z obrotu i używania („zamrożonych") przez obecne plany zagospodarowania przestrzennego, powinna znaleźć rozwiązanie w odrębnej ustawie. W dniu 18 stycznia 1996 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Marszałka Sejmu o spowodowanie wszczęcia inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

5. W minionym roku tylu zastrzeżeń, co niedostateczna ochrona praw socjalnych nie wzbudził **stan przestrzegania praw politycznych**, do których respektowania Polska zobowiązała się ratyfikując Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (tzw. Konwencję Rzymską). Jednakże niektóre z tych praw doznawały nadal, podobnie jak w latach 1993 – 1994, istotnych ograniczeń, a nawet ich ochrona wydatnie się pogorszyła (prawo do bezpieczeństwa osobistego, prawo do sądu). Pojawiły się w dodatku nowe, wysoce niepokojące zjawiska zwiastujące powrót do niektórych pogwałceń praw człowieka z okresu PRL (stosowanie domniemania popełnienia przestępstwa na podstawie oskarżeń organów bezpieczeństwa publicznego).

Ustawodawstwo III Rzeczypospolitej jest zgodne, z nielicznymi wyjątkami, **z zasadą równości wszystkich wobec prawa** zapisaną w art. 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i w art. 26 Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych. Art. 67 przepisów konstytucyjnych stanowi odpowiednik cytowanych przepisów tych traktatów.

W prawie III Rzeczypospolitej zachowały się jednak relikty nierówności kobiet i mężczyzn w ustawodawstwie pracy i w ubezpieczeniach społecznych. Dopiero ustawą nowelizującą Kodeks pracy została zniesiona nierówność matek i ojców w możliwości korzystania z 2-dniowego, płatnego zwolnienia na opiekę nad dzieckiem do lat 14-tu w art. 188 § 2 Kodeksu pracy. Cytowana ustawa nie ma jeszcze mocy ostatecznej; Sejm rozpatrzył poprawki Senatu. Nie została do dziś usunięta, sygnalizowana już wcześniej (na str. 17) nierówność małżonków rolników w prawie do odszkodowania jednorazowego za wypadek przy pracy w rolnictwie na gruncie ustawy o rolniczym ubezpieczeniu społecznym z 1990 r.

W 1995 r. Rzecznik zakwestionował też istniejącą w systemie podatkowym dyskryminację podatkową osób samotnie wychowują-

cych dzieci, wnosząc do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych unormowań zawartych w noweli do ustawy z 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmieniona treść art. 6 tej ustawy nie wyrównała sytuacji pojedynczego rodzica wychowującego dzieci w stosunku do tzw. rodzin pełnych w zakresie możliwości preferencyjnego rozliczenia należności podatkowych, o co Rzecznik zabiegał już w latach 1992 – 1994.

Wskazane nierówności kobiet i mężczyzn wobec prawa są w obowiązującym prawie nieliczne. Natomiast utrzymuje się ciągle dyskryminująca praktyka wobec kobiet, zarówno w dostępie do zatrudnienia, jak też w niższym wynagradzaniu kobiet w porównaniu z mężczyznami za pracę tego samego rodzaju.

Jako alarmującą należy określić sytuację w dziedzinie ochrony obywatelskiego **prawa do bezpieczeństwa osobistego**. W 1995 r. nastąpił dalszy wzrost przestępczości przeciw zdrowiu i mieniu obywateli. Według informacji Komendy Głównej Policji Nr 9/96 o stanie przestępczości i skuteczności jej zwalczania w 1995 r. w minionym roku, zwiększyła się w porównaniu z rokiem 1994 o 14% liczba bójek i pobić, o 2,4% uszkodzeń ciała i aż o 11,2% – ilość zgwałceń. Zagrożenie kradzieżami z włamaniem do obiektów prywatnych wzrosło o 2,7%, a kradzieżami rozbójniczymi, rozbojami i wymuszeniami o prawie 14%. Szczególnie wysoki był wzrost kradzieży pojazdów samochodowych (aż o 20,6%!). Wprost przerażający był wzrost o ponad 50% napadów z bronią w ręku.

Trudno uznać za uspokajającą informację, że wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw kryminalnych był w 1995 r. ogółem wyższy o 0,4% w porównaniu z rokiem poprzednim (przy równoczesnym spadku wykrywalności sprawców uszkodzeń ciała, bójek i pobić oraz kradzieży z włamaniem do obiektów społecznych).

W cytowanym dokumencie nie wyodrębniono informacji o rozmiarach, strukturze i skuteczności zwalczania przestępczości przeciwko dzieciom. Statystyka taka w Biurze Informatyki Komendy Głównej Policji jednak istnieje. Została wprowadzona w 1995 r. w związku z wystąpieniem Rzecznika do Komendanta Głównego Policji i Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 września 1994 r. Również w Departamencie Organizacji i Informatyki Ministerstwa Sprawiedliwości gromadzone są od 1995 r. dane o dzieciach pokrzywdzonych przestępstwami dorosłych, m.in. informacje o rozmiarze przestępstw znęcania się nad rodziną (art. 184 § 1 Kodeksu karnego).

Ochrona obywateli przed przestępczością na ich szkodę znalazła się w czwartym roku kadencji RPO w obszarze żywszych zainteresowań Urzędu w związku z wysoce niepokojącym brakiem radykalnej poprawy działalności organów ścigania przestępstw, które pokazują, że nie są dostatecznie przygotowane do opanowania pleniącej się od 1990 r. w skali całego kraju, przestępczości kryminalnej. Mobilizacja policji, prokuratury i sądów do walki z tym zjawiskiem za pomocą promowanych nowych metod (zakup kontrolowany, świadek koronny, świadkowie anonimowi) stwarza z drugiej strony dla urzędu rzecznikowskiego powinność czuwania, by w dążeniu do wykrywania i karania sprawców tych przestępstw nie dochodziło do naruszeń obywatelskiego prawa do wolności – samowolnych aresztowań, bezpodstawnych oskarżeń i nieuzasadnionych skazań osób niewinnych. Polska obowiązana jest respektować postanowienia art. 9 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantującego każdemu prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności, według którego każdemu przysługuje prawo do sprawiedliwego sądu. Żaden cel nie może uświęcać niepraworządnych środków w działalności organów bezpieczeństwa publicznego i wymiaru sprawiedliwości. Obserwacja niewątpliwie groźnego zjawiska, jakim jest wzrastająca z roku na rok przestępczość, nie może prowadzić do uproszczonych wniosków oderwanych od badań nad etiologią tej przestępczości w nowych warunkach ustrojowych. Nie można w szczególności przejść do porządku nad stwierdzeniami, że do wzrostu przestępczości przyczyniło się jakoby nieumiarkowane korzystanie z wszelkich swobód obywatelskich, a w niemałej mierze też pauperyzacja szerokich warstw społeczeństwa i trudności z przystosowaniem się do nowych warunków[12].

Temat bezpieczeństwa osobistego obywateli, również policjantów narażonych na coraz większe niebezpieczeństwa, wymaga ze względu na doniosłość wskazanych wyżej problemów zainteresowania RPO kolejnej kadencji w nawiązaniu do wstępnych wyników konferencji odbytej w dniu 16 stycznia 1996 r. w Biurze RPO nt. Prawo obywateli RP do bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego.

W 1995 r. spotęgowało się zjawisko naruszeń **obywatelskiego prawa do sądu**. Wskutek przewlekłości postępowań sądowych i nadmiernie wysokich opłat, szczególnie w sądach gospodarczych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zmniejszyła się dostępność sądów

[12] zob. Raport j.w., s. 181.

dla obywateli. Ten stan rzeczy jest niezgodny zarówno z art. 14 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jak też z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawo do rzetelnego sądu polega – według wspomnianego art. 6 cytowanej konwencji – na gwarancji sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Sprawy dotyczące wadliwego funkcjonowania organów szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości (sądów, prokuratur, komorników) należały w 1995 roku, podobnie jak w latach poprzednich, do najliczniejszych. W tym okresie liczba tego rodzaju skarg jeszcze wzrosła.

Pomimo znaczącego rozszerzenia ochrony praw obywateli, m.in. w wyniku uchwalenia w 1995 r. nowej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, nadal istnieją strefy życia publicznego nie objęte gwarancjami prawa jednostki do sądu. Chodzi tu w szczególności o brak ochrony sądowej w sferze odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb publicznych, pracowników mianowanych, a także w sferze odpowiedzialności zawodowej określonych środowisk zawodowych (np. niektórych grup pracowników służby zdrowia, maklerów, doradców w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi). Skutek prawny w postaci zwalniania tych obywateli ze służby, z pracy lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu (zawieszenia prawa jego wykonywania) występuje – w jednych wypadkach bezpośrednio na mocy orzeczeń organów dyscyplinarnych, w drugich – na podstawie decyzji administracyjnych wykonujących te orzeczenia. W tym ostatnim przypadku Naczelny Sąd Administracyjny badając skargę na taką decyzję administracyjną nie ma prawa oceniać zasadności orzeczenia dyscyplinarnego (lub quasi dyscyplinarnego) przesądzającego w istocie treść decyzji. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi obecnie bardziej szczegółowe badanie tego problemu.

Wzmiankowany wyżej przepis Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych określa szczegółowo zakres i formy **prawa każdego człowieka do obrony** (ust. 2 i 3).

Na przełomie lat 1995/1996 (grudzień, styczeń) pojawiły się w mass-mediach i w oświadczeniach niektórych polityków niepokojące, z punktu widzenia gwarancji obronnych określonych w powyższym przepisie, wypowiedzi na temat sprawy b. premiera. Sejmowe „oskarżenie" go przez b. ministra spraw wewnętrznych o współpracę z obcym wywiadem wywołało lawinę komentarzy, w których przejawiał się ustawicznie zwrot o „domniemanej" działalności prezesa Ra-

dy Ministrów na rzecz obcego mocarstwa. Swe zastrzeżenia do kierunku kampanii informacyjnej urabiającej opinię publiczną w sposób sugerujący winę osoby, która formalnie nie została nawet oskarżona przez prokuratora, przedstawiłem Marszałkowi Sejmu w piśmie z dnia 8 stycznia 1996 r. Wyraziłem w nim solidarność z ostrzeżeniami, jakie Marszałek skierował pod adresem dziennikarzy i członków komisji nadzwyczajnej badającej tę sprawę, aby powstrzymali się od wyrażania opinii na temat przebiegu prowadzonego postępowania.

Przypominam, że żaden obywatel, nie wyłączając osób publicznych, nie może być nazywany podejrzanym przed doręczeniem mu przez właściwy organ prowadzący postępowanie przygotowawcze postanowienia o przedstawieniu zarzutów „z dokładnym określeniem zarzucanego czynu i jego kwalifikacji prawnej" (art. 269 Kodeksu postępowania karnego). W procesie karnym przed sądem oskarżony ma prawo – jak to przewiduje art. 14 ust. 2 cytowanych wyżej Paktów – „aby uważano go za niewinnego aż do udowodnienia mu winy zgodnie z prawem". W powyższej sprawie mówiono o „domniemanej" współpracy obywatela nie postawionego jeszcze w stan oskarżenia z obcym wywiadem, nie bacząc na obowiązującą w państwie prawnym zasadę domniemania niewinności.

W państwie prawnym obowiązuje też bezwzględnie zasada podziału władz, z której wynika, że żaden organ państwowy poza sądami (i Trybunałem Stanu) nie ma prawa orzekać o winie jakiegokolwiek obywatela. Informacji organów bezpieczeństwa o posiadaniu obciążających kogoś materiałów nie wolno w państwie prawnym traktować jako dowodów winy, albowiem tylko do organów wymiaru sprawiedliwości należy ocena wiarygodności wszelkich dowodów. Absolutnie niezgodne z zasadami państwa prawnego i Paktami Praw Człowieka jest podejmowanie zbiorowych rezolucji przesądzających o winie człowieka nie osądzonego przez sąd. Tak było w czasach stalinowskich, kiedy to na masówkach robotniczych potępiano „wrogów ludu".

Rzecznik Praw Obywatelskich poczuwa się do obowiązku przypomnieć tym wszystkim „którzy pospolitą rzeczą władają i ludzką sprawiedliwość w ręku trzymają", że polityka w demokratycznym państwie prawnym nie ma bezwzględnego prymatu nad prawem.

Krokiem wstecz wobec standardów międzynarodowych określanych w cytowanym wyżej art. 14 ust. 4 Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych byłoby – w ocenie RPO – obniżenie do lat 15 granicy wieku nieletnich, którzy mogą odpowiadać na zasadach przewidzianych w Kodeksie karnym wobec dorosłych, za szczególnie ciężkie

przestępstwa. Tego rodzaju zaostrzenie odpowiedzialności nieletnich przewiduje projekt nowego Kodeksu karnego. Motywem proponowanej zmiany jest błędne przekonanie, że walka ze wzrastającą przestępczością nieletnich będzie bardziej skuteczna w razie wzmożenia dolegliwości wymierzanych im kar (pozbawienia wolności). Zdaniem RPO natomiast konieczne jest nie karanie nieletnich więzieniem, lecz podniesienie poziomu pracy wychowawczej w zakładach poprawczych. Art. 14 ust. 4 „Paktów" wyraźnie wymaga, by „postępowanie karne w stosunku do młodocianych brało pod uwagę ich wiek oraz wzgląd na dokonanie ich rehabilitacji". W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 1995 r. wniosłem o odstąpienie od tego niehumanitarnego, wstecznego pomysłu.

W 1995 r. nie poprawił się znacząco, w porównaniu z 1992 rokiem, w którym obecny Rzecznik rozpoczął swą kadencję, stan przestrzegania **praw osób pozbawionych wolności**. Przede wszystkim nie są respektowane w sposób odpowiadający standardom określonym w art. 10 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, warunki przebywania obywateli w aresztach i odbywania kary w zakładach karnych.

Rzecznik od początku sprawowania swego urzędu zwracał uwagę na przeludnienie więzień, które w niektórych jednostkach penitencjarnych przybrało niemal katastrofalne rozmiary. Dopiero w dniu 20 listopada 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien, nawiązek w prawie karnym. W ustawie tej wprowadzono m.in. zmiany proponowane przez RPO w 1993 r. W postulowanym kierunku znowelizowane zostały: art. 36 Kodeksu karnego dotyczący kary grzywny i art. 60 tegoż Kodeksu, przewidujący przed zmianą nadmiernie surowe kary dla mniej groźnych recydywistów. Ostatnia zmiana może zmniejszyć dopiero po jakimś czasie stan przeludnienia w jednostkach penitencjarnych występujący w ponad 50% zakładów.

W dalszym ciągu bardzo zły jest stan techniczny większości zakładów karnych i aresztów śledczych. Ten stan rzeczy koliduje z powinnością każdego sygnatariusza Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych, a więc również Polski, zapewnienia wszystkim osobom pozbawionym wolności humanitarnych warunków i zagwarantowania skazanym rehabilitacji społecznej (resocjalizacji). Stłoczenie ludzi na zbyt ciasnej przestrzeni powoduje wybuchy agresji i narastanie stresów. Z nadmiernym zagęszczeniem cel wiąże się zapewne nasilające się

w ostatnich latach zjawisko przestępczości między ludźmi pozbawionymi wolności. Prawo do resocjalizacji przewidziane jest expressis verbis w art. 10 ust. 3 wspomnianych paktów. Jest od wielu już lat naruszane na szeroką skalę w Polsce z powodu chronicznego braku pracy dla skazanych.

Przeludnienie więzień uniemożliwia osadzanie więźniów zgodnie z ich oczekiwaniami w zakładach położonych najbliżej ich miejsca zamieszkania. W 1995 r. nadal występowały skargi na niemożność z tego powodu kontaktu osadzonych z rodzinami, które z humanitarnego punktu widzenia były uzasadnione, zerwanie bowiem więzi rodzinnej grozi rozpadem rodziny, a w każdym razie brak łączności więźnia z małżonkiem, dzieckiem i innymi członkami rodziny stanowi dodatkową dolegliwość w odbywaniu kary pozbawienia wolności.

W 1995 r. wzrosła o ponad 9% ilość skarg na opiekę medyczną w zakładach karnych. Zdecydowana większość tych skarg okazała się nieuzasadniona.

Przewidziany w art. 10 cytowanych wyżej „Paktów" obowiązek traktowania osób pozbawionych wolności „z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka" naruszany był w stosunkowo nielicznych przypadkach tj. w 3,4% zbadanych skarg w łącznej ilości 617.

W 1995 r. Rzecznik stwierdził natomiast fakt bezpodstawnego ograniczenia zasad przyznawania skazanym nagród w postaci przepustek w wydanych przez Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych wytycznych. Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił wystąpienia Rzecznika o uchylenie tego aktu, stwierdzając, że rozwiązania w nim przyjęte zostaną „usanowane" (ex post) przez nowelizację regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności. Stanowisko to stanowi przejaw udzielania w praktyce penitencjarnej pierwszeństwa względom celowości przed zasadą legalizmu (ścisłego przestrzegania prawa), która obowiązuje bezwzględnie w państwie prawnym.

Działania RPO w obronie praw osób skazanych spotykają się z niezrozumieniem, a nawet agresją zacofanych kręgów społeczeństwa oraz części środowiska dziennikarskiego.

Łamanie praw więźniów, a szczególnie zaniedbania w ich resocjalizacji uderzają pośrednio w społeczeństwo, które wcześniej czy później płaci koszty opuszczenia zakładów karnych przez bardziej nawet zdemoralizowane niż przed uwięzieniem jednostki.

W intencji przybliżenia ludziom wolnym niedoli polskiego więziennictwa i uświadomienia społeczeństwu potrzeby humanitarnego obchodzenia się ze współobywatelami za kratami więzień, Biuro RPO

przygotowało w 1995 r. obszerną publikację pt. Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa[13].

W 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził badania nad stanem ochrony praw ludzi zatrzymywanych w izbach wytrzeźwień i sytuacją obywateli potrzebujących doraźnej pomocy w okresie odurzenia alkoholowego w miastach, w których brak jest takich pomieszczeń. Wyniki tych badań opracowane m.in. na podstawie wizyt w 16 izbach zostały przedstawione wraz z wnioskami w obszernej „Informacji o stanie ochrony praw osób umieszczanych w izbach wytrzeźwień"[14].

W sprawie dostrzeżonych nieprawidłowości (brak odpowiednich warunków bytowych, aparatury do badań, fachowego personelu lekarskiego, niewłaściwego traktowania zatrzymanych) Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, którzy odpowiedzieli z opóźnieniem i w sposób nie satysfakcjonujący Rzecznika.

Przepisy dotyczące izb wytrzeźwień są zdaniem RPO częściowo niezgodne z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wbrew bowiem art. 5 ust. 4 tego traktatu przepisy te nie przewidują możliwości odwołania się osoby pozbawionej w tym trybie wolności do sądu.

Okazało się też, że w 39 miastach liczących powyżej 50.000 mieszkańców, w których powinny być izby wytrzeźwień, takich pomieszczeń nie ma. Stwierdzony stan jest niezgodny z obowiązującymi przepisami.

W sprawie kolejnej grupy obywateli zagrożonej pozbawieniem wolności – z powodu podejrzenia o chorobę psychiczną – Rzecznik Praw Obywatelskich zakończył w 1995 r. raport nad wynikami badań z 13 wybranych losowo placówek psychiatrycznych na terenie kraju[15].

Zdaniem RPO ustawa z dnia 14 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, chociaż położyła kres niekonstytucyjnej praktyce umieszczania pacjentów w zakładach psychiatrycznych na podstawie instrukcji Ministra Zdrowia z 1952 r., nie całkiem jest jednak zgodna z zasadą ochrony bezpieczeństwa osobistego obywateli, gdyż dopuszcza „przymusowe hospitalizowanie pacjenta", bez zgody przedstawiciela osoby podejrzanej o zaburzenia psychiczne lub sądu opiekuńczego. Oznacza to niekonstytucyjne, zdaniem RPO, pozbawienie obywatela wolności osobistej w rozumieniu art. 9 Paktu Praw Obywatel-

[13] RPO – Mat. Nr 28.
[14] RPO – Mat. Nr 26, s. 161–210.
[15] RPO – Mat. Nr 26, s. 127–160.

skich i Politycznych. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu z sugestią rozważenia przez posłów konieczności znowelizowania cytowanej wyżej ustawy.

W uwagach na temat niezgodności stanu ustawodawstwa RP z Paktami Praw Obywatelskich i Politycznych wypada wspomnieć o dwóch jeszcze zastrzeżeniach RPO dotyczących nieprzestrzegania niektórych postanowień tego traktatu w 1995 r.:

1) W dniach 29 marca i 27 grudnia 1995 r. Rzecznik zwrócił w pismach skierowanych do Marszałka Sejmu uwagę na niezgodne z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa wyborczego pozbawienie obywateli polskich za granicą prawa głosowania w II turze wyborów prezydenckich. Kwestionowane unormowanie koliduje bez wątpienia też z zasadą powszechnego i równego prawa obywateli do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego jako jednego z podstawowych praw politycznych obywateli demokratycznych państw, przewidzianego w art. 25 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W debacie nad nowelizacją prezydenckiej ordynacji wyborczej rozważenia wymaga dyskusyjna kwestia dopuszczalności ograniczenia powszechności biernego prawa wyborczego osób na niektórych wysokich stanowiskach publicznych. W 1995 r. pojawiły się głosy negujące decyzje o kandydowaniu na urząd prezydencki osób piastujących „apolityczne" funkcje: I Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich (temu ostatniemu ustawa o RPO stawia wymóg bezstronności w pełnieniu urzędu). Jednoznaczne rozstrzygnięcie tego sporu jest konieczne dla usunięcia w przyszłości istotnej wątpliwości prawno–politycznej: czy podstawowe prawa obywatelskie, jakimi są bez wątpienia zapisane w konstytucji prawa wyborcze, mogą podlegać ograniczeniom w ustawach zwykłych bądź też czy mogą – przez odwoływanie się do postulowanych „obyczajów" – być uznane za wyłączone na równi z wyjątkami przewidzianymi wyraźnie w przepisach konstytucyjnych. Zgodnie z ogólną regułą interpretacyjną przepisy o charakterze wyjątkowym nie podlegają wykładni rozszerzającej (exceptiones non sunt extendendae). Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych przewiduje w art. 25 możliwość wprowadzenia od zasady powszechności praw wyborczych „rozsądnych ograniczeń". O tym jednak powinien zdecydować ustawodawca, a nie poglądy takich czy innych moralistów politycznych i dziennikarzy.

2) W dniu 12 lipca 1995 r. Sejm uchwalił zmianę w przepisach prawa karnego, przewidującą m.in. uchylenie skutków przedawnienia

określonych przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w latach 1944–1989. W wystąpieniu do przewodniczącego Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych z 23 czerwca 1995 r. Rzecznik poddał w wątpliwość zasadność przywrócenia ustawą działającą wstecz odpowiedzialności karnej ludzi za czyny, których ściganie zostało już wyłączone wskutek upływu okresu przedawnienia. Można to unormowanie uznać też za sprzeczne z wyrażoną w art. 15 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zasadą nullum crimen sine lege, powtórzoną także w art. 7 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przeszkody w ściganiu wspomnianych przestępstw nie byłoby jednak w razie uznania, że czyny te stanowiły zbrodnie zagrożone karą „według ogólnych zasad prawa uznanych przez narody cywilizowane" (art. 7 ust. 2 cytowanej Konwencji). W żadnym natomiast razie nie można by uznać za wystarczającą argumentację polityczną, którą posługują się zwolennicy rozliczeń z komunistami, że wymaga tego sprawiedliwość dziejowa. Ustrojodawca III Rzeczypospolitej opowiedział się w art. 1 przepisów konstytucyjnych najwyraźniej za legalistyczną metodą zmiany ustroju, określając Polskę jako demokratyczne państwo prawne. Tym samym przekreślił możliwość rewolucyjnego (tj. bez zachowania reguł praworządności formalnej), przekształcenia prawa przejętego z poprzedniej formacji. Standardy państwa prawnego i demokracji, określone w Paktach Praw Człowieka, są z mocy aktów ratyfikujących w pełni dla Polski wiążące.

6. Trudności prawne w dokonaniu rozliczeń z ludźmi odpowiedzialnymi za nieprawości okresu komunistycznego, nie stoją zasadniczo na przeszkodzie w „pozytywnym" rozliczeniu przeszłości przez usuwanie skutków krzywd, jakich doznała spora część Narodu ze strony komunistów.

Ludziom w tamtych czasach represjonowanym należy się zadośćuczynienie w postaci anulowania niesprawiedliwych orzeczeń, odszkodowań za prześladowania, reprywatyzacji mienia itd.

Niestety proces wymiaru historycznej sprawiedliwości w tym rozumieniu jest ciągle niezwykle powolny, w głównej mierze z powodu trudności finansowych Państwa.

W 1995 r. Rzecznik doprowadził jednak do pomyślnego wyjaśnienia sprawy dodatków do emerytury lub renty dla byłych represjonowanych żołnierzy – górników. Przedmiotem sporu była kwestia, czy dodatki te należą się za cały okres przymusowej pracy w kopalniach

węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu, gdy zatrudnienie nastąpiło przed 31 grudnia 1956 r. i było nadal nie ochotniczo kontynuowane. Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika potwierdził uchwałą z dnia 14 listopada 1995 r. taką wykładnię z mocą powszechnie obowiązującą.

W dniu 26 lipca 1995 r. Rzecznik upomniał się jeszcze w piśmie do Marszałka Sejmu o żołnierzy – górników przymusowo zatrudnionych w latach pięćdziesiątych w kopalniach pod ziemią i o żołnierzy przymusowo zatrudnionych w hutach, którzy będąc równocześnie kombatantami, mają prawo tylko do jednego z dodatków przewidzianych w odrębnych ustawach. W wystąpieniu RPO sugerował podjęcie w tej sprawie korzystnej dla tej grupy nowelizacji (tzn. przyznania im prawa do obu dodatków).

Kadencja RPO kończy się też pomyślnymi prognozami w sprawach dotyczących: 1) Polaków poszkodowanych przez III Rzeszę, 2) Sybiraków, 3) Polaków z Kazachstanu.

W pierwszej z tych spraw Rzecznik występował jeszcze w 1994 r. do Premiera Rządu z sugestią objęcia ustawą o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu wojennego osób przymusowo deportowanych do prac w III Rzeszy przez okupacyjne władze niemieckie w latach 1939 – 1945. Z końcem 1995 r. Rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy o dodatku pieniężnym do emerytur i rent przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez b. III Rzeszę i b. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

W sprawie Sybiraków Rzecznik popierał starania ich związku, które zaowocowały na razie wniesieniem do Sejmu rządowego projektu o dodatkach do emerytur i rent (wyżej cytowanego) odnoszącego się także do osób deportowanych do Związku Radzieckiego. W dniu 9 stycznia 1996 r. RPO skierował do Marszałka Sejmu wystąpienie z wnioskiem o uściślenie w ustawie nowelizującej ustawę z 1991 r. o kombatantach pojęcia „obozy internowania", przez objęcie zakresem tego pojęcia też obozów karnego zesłania, będących faktycznie „łagrami".

W październiku 1995 r. Rzecznik ponowił swe interwencje w Rządzie z 1993 i 1994 r. w sprawie tzw. repatriacji Polaków z Kazachstanu. Mimo informacji otrzymanej od premiera W. Pawlaka w 1994 r., że proces decyzyjny w tej sprawie został wdrożony, dopiero na posiedzeniu w Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Polaków Za Granicą w listopadzie 1995 r. Rzecznik uzyskał potwierdzenie obecnego na tym posiedzeniu wicepremiera Aleksandra Łuczaka, że Rząd ma

opracowany program transmigracji Polonii z Kazachstanu i podjął jego realizację.

W końcu 1995 r. RPO zajął się kolejną grupą obywateli oczekujących od lat bezskutecznie na wyrównanie krzywd, jakie ich spotkały w okresie stalinowskim z powodu działalności na rzecz suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Są to pozostali przy życiu członkowie Armii Krajowej okręgów Wileńskiego, Nowogródzkiego, Poleskiego, Wołyńskiego i Lwowskiego, którzy walczyli po wschodniej stronie tzw. Linii Curzona i byli za to represjonowani na podstawie porozumienia zawartego między PKWN a Stalinem z 27 lipca 1944 r. Według uchwały składu 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1995 r. ludziom tym nie przysługują uprawnienia przewidziane w ustawie z 1991 r. o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ponieważ byli prześladowani przez organa ścigania ZSRR na obszarach nie należących do terytorium Polski.

Rzecznik nie zgadzając się z tą uchwałą, skierował w dniu 7 grudnia 1995 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni cytowanej wyżej ustawy przez stwierdzenie, że określenie „terytorium Polski" w art. 8 ust. 2^a ustawy oznacza także tereny po wschodniej stronie Linii Curzona w granicach przedwojennych aż do czasu ratyfikacji umowy o polsko-radzieckiej granicy w dniu 5 lutego 1946 r. Sprawa oczekuje na uchwałę Trybunału.

Nieszczęśliwa jakby gwiazda towarzyszy pracom legislacyjnym nad nowelizacją ustawy kombatanckiej z 1991 r. Jeszcze w 1994 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, że nieprzyznanie uprawnień kombatanckich osobom ze struktur UB i SB, które nie wykonywały zadań związanych ze zwalczaniem organizacji niepodległościowych i osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości RP, jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa.

Do dziś proces weryfikacyjny nie został zakończony. Nowela z 1994 r. uwzględniająca orzeczenie Trybunału została zawetowana przez Prezydenta. W związku z nieodrzuceniem weta prezydenckiego przez Sejm, proces legislacyjny rozpoczął się na nowo i dopiero po przeszło roku, w styczniu 1996 r., przedstawiony został Sejmowi nowy projekt, który wywołał kolejne kontrowersje. Czy ta sprawa w ogóle doczeka się finału?

7. Częściowo bardziej optymistyczne obserwacje poczynił urząd RPO w minionym roku na temat **stanu przestrzegania praw i wolności żołnierzy i innych funkcjonariuszy służb publicznych** (policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, pożarnictwa i Służby Więziennej).

Zmniejszyła się ogólna liczba skarg dotyczących poborów do wojska. Przeważały w nich skargi na działalność komisji lekarskich. Natomiast komisje poborowe ocenione były w tym roku mniej krytycznie, niż poprzednio. Obniżyła się w szczególności ilość skarg na odmowy przyznawania prawa do wypełniania powszechnego obowiązku obrony RP w ramach służby zastępczej.

Zastrzeżenia wzbudza jednakże system prawny udzielania odroczeń i zwolnień od obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej. Niektórzy poborowi skutecznie uchylają się od służby, wykorzystując pomyślną sytuację majątkową rodziców, których stać na zakup lub dzierżawę gospodarstwa rolnego na okres osiągnięcia przez syna wieku umożliwiającego przeniesienie go do rezerwy bez odbycia zasadniczej służby wojskowej. Służba ta stanowi według art. 92 przepisów konstytucyjnych jeden z podstawowych obowiązków obywateli w wieku poborowym. Obchodzenie go w powyższy sposób godzi w zasadę równości wobec prawa wszystkich poborowych zdolnych do służby.

W listach i w czasie wizyt pracowników Biura RPO w jednostkach wojskowych podnoszony był problem warunków skracania zasadniczej służby wojskowej oraz wcześniejszych zwolnień ze służby w związku z trudną sytuacją rodzinną.

Podobnie jak w latach poprzednich nie jest prawidłowo realizowana przez komisje poborowe tzw. rejonizacja wcielenia. Np. poborowych z województw południowych i centralnych kieruje się nadal – mimo zgłaszanych od dawna zastrzeżeń Rzecznika – do marynarki wojennej.

Poważnym problemem, który pozornie nie ma szerszego zasięgu, jest podkultura wojskowa, będąca w 1995 r. tematem 6 % listów od żołnierzy bądź ich rodzin. W stosunku do ubiegłego roku nastąpił niewielki wzrost wpływu skarg na to zjawisko. W kolejnej kadencji Biuro RPO powinno w sposób szczególny zainteresować się tzw. falą w wojsku i przygotować na ten temat odpowiedni raport. Wspomniane zjawisko występuje w intensywniejszej postaci w jednostkach spełniających zadania ochronno-wartownicze.

W roku sprawozdawczym żołnierze rzadziej niż poprzednio sygnalizowali zagrożenia ich życiu i zdrowiu w czasie zasadniczej służby woj-

skowej i skarżyli się na działalność służby medycznej. Ten bardzo ważny problem realizacji obywatelskiego prawa do ochrony życia i zdrowia w wojsku wymaga również w następnej kadencji osobnego opracowania w formie raportu lub obszernej informacji, zawierającej m.in. wszechstronną ocenę przyczyn i rozmiaru zjawiska samobójstw w wojsku. Na konferencji zorganizowanej przez Biuro RPO w sprawie realizacji obywatelskiego prawa do bezpieczeństwa osobistego w dniu 16 stycznia 1995 r. Naczelny Prokurator Wojskowy ocenił jako przesadne opinie o szerzących się masowo w wojsku samobójstwach (średnio rocznie dochodzi globalnie do 80 samobójstw żołnierzy odbywających służbę zasadniczą i zawodową).

W minionym roku nie doczekał się rozwiązania problem ponoszenia przez obywateli powołanych na ćwiczenia wojskowe uszczerbku finansowego w związku z nie wystarczającymi rekompensatami wypłacanymi przez wojsko w rażącej dysproporcji z płacami. Rolnicy powołani na ćwiczenia ponoszą szczególne koszty związane z potrzebą utrzymania w tym czasie gospodarstwa rolnego.

W 1995 r. utrzymywał się w wojsku stan wyjątkowo drastycznego łamania praw i wolności żołnierzy w postępowaniu dyscyplinarnym. Bezprawie zaczęło się już w 1992 r. W czerwcu tegoż roku upłynął termin wyznaczony Ministrowi Obrony Narodowej do wydania nowego regulaminu dyscyplinarnego. Termin ten nie został dotrzymany, a po jego zakończeniu, stosowano nadal w całym wojsku nie obowiązujący już, stary regulamin dyscyplinarny wprowadzony rozkazem MON z 1977 r. Jawnie bezprawnej praktyki nie zakwestionował Sąd Najwyższy, wydając uchwałę z 31 maja 1994 r. dopuszczającą możliwość stosowania przepisów uchylonego aktu, nie mającego nawet umocowania ustawowego, do czasu wydania regulaminu nowego (w zakresie nie pozostającym w sprzeczności z ustawą o powszechnym obowiązku obrony z 1991 r.) Sąd Najwyższy uznał, że mniejszym złem jest stosowanie kar dyscyplinarnych z nie obowiązującego regulaminu niż żadnych! Trudno w państwie prawnym znaleźć usprawiedliwienie dla takiego rozumowania. Jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego, przewidzianą też w art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, jest zasada nullum crimen sine lege. W państwie prawnym nie ma miejsca dla niezgodnej z celami demokratycznego procesu karnego zasady **oportunizmu**. Ustrój prawny państwa praworządnego, a szczególnie system prawa nastawionego na represje, musi pozostawać w bezwzględnej zgodności z zasadą **legalizmu**, która stanowi istotę państwa prawnego.

Nowy regulamin dyscyplinarny w wojsku został wprowadzony w życie z ponad 2-letnim opóźnieniem, z mocą obowiązującą od 22 grudnia 1994 r.! W okresie przejściowym były wymierzane żołnierzom kary „na podstawie" starego, nie obowiązującego regulaminu. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Rzecznik odnotował na domiar złego wypadki nadużyć władzy dyscyplinarnej w postaci przekroczenia uprawnień do wymierzania kar, a także uchybień w procedurze karania oraz ewidencjonowania nałożonych kar.

W nowym regulaminie dyscyplinarnym znalazły się z kolei inne postanowienia zagrażające prawom i wolnościom obywatelskim „ludzi w mundurach". Żołnierze zostali pozbawieni prawa do obrony z mocy przepisu, który upoważnia dowódcę jednostki wojskowej do ukarania żołnierza bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeśli według subiektywnej oceny przełożonego „wina żołnierza nie budzi wątpliwości".

W zamieszaniu okresu przejściowego, tj. w czasie gdy stary regulamin już nie obowiązywał, a nie było jeszcze nowego, stosowano aż do 1 kwietnia 1995 r. dawny regulamin odbywania kary dyscyplinarnej aresztu, który przestał obowiązywać już w dniu 22 grudnia 1994 r. Mimo luki w regulacji prawnej stosowano w tej materii stary regulamin!

W porównaniu z latami ubiegłymi zaznaczył się w ostatnim roku wyraźny postęp w przestrzeganiu uprawnień żołnierzy zawodowych w polityce kadrowej resortu MON. Liczba skarg dotyczących „problematyki kadrowej" była w 1995 r. blisko o połowę niższa niż w roku poprzednim.

W okresie sprawozdawczym nie uległ poprawie stan realizacji prawa kadry zawodowej WP do osobnych kwater. Można przewidywać, że począwszy od tego roku sytuacja mieszkaniowa żołnierzy zawodowych zacznie się poprawiać dzięki wejściu w życie ustawy z dnia 22 marca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych[16], przewidującej nowe formy zakwaterowania stałego i tymczasowego żołnierzy zawodowych, jak też możliwość nabywania przez nich osobnych kwater stałych i lokali mieszkalnych z zasobów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W 1995 r. nadal powtarzały się w listach do Biura RPO liczne skargi na stosowanie ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (która wydana została tak samo jak ustawa o zakwaterowaniu sił zbrojnych z dużym opóźnieniem), m.in. na niekorzystne dla niektórych uprawnionych zasa-

[16] Dz. U. Nr 86, poz. 433.

dy przeliczenia uposażeń dla celów rewaloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych.

Na osobne odnotowanie zasługuje sprawa przestrzegania praw żołnierzy w Polskich Kontyngentach Wojskowych ONZ. W okresie sprawozdawczym Rzecznik przeprowadził osobiście drugą w okresie swej kadencji wizytację polskich jednostek „błękitnych hełmów" w Chorwacji (UNCRO) oraz wizytował jednostki WP UNDOF w Syrii i UNIFIL w Libanie. Na dostrzeżone uchybienia zwrócił uwagę w wystąpieniach do Ministrów Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych i Zwierzchnika Sił Zbrojnych RP. Ogólnie Rzecznik stwierdził, że stan poszanowania praw obywatelskich naszych żołnierzy za granicą uległ w porównaniu ze stanem stwierdzonym osobiście przez RPO w 1993 r. na terenie Chorwackiej Krainy (UNPROFOR) oraz Kambodży wyraźnej poprawie.

W minionym roku utrzymał się zasadniczo na niezmienionym poziomie **stan przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej**.
W porównaniu jednak do roku poprzedniego nastąpił niewielki wzrost liczby skarg na działalność służby zdrowia MSW i przejawy szykanowania policjantów przez przełożonych służbowych. Znaczna część tych skarg okazała się nieuzasadniona.

Pewnej poprawie uległa w 1995 r. praktyka dyscyplinarna w jednostkach policyjnych. Nowelizacji wymaga natomiast rozporządzenie MSW z 1991 r. określające tryb prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów. Rzecznik wskazał w wystąpieniu na ten temat uwagi do projektu nowego regulaminu dyscyplinarnego.

Podobnie jak w poprzednim roku kadencji RPO napłynęło do Biura RPO najwięcej skarg dotyczących zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy MSW i Straży Granicznej. Częściowo trafne okazały się skargi na nieprawidłowe przeliczenia indywidualnych świadczeń emerytalno-rentowych, a także na niedoskonałości regulacji prawnej.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła nierówność w uprawnieniach do nagród rocznych policjantów, Straży Granicznej oraz funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa. W wystąpieniach do Ministra Spraw Wewnętrznych z lipca i września 1995 r. Rzecznik zakwestionował dyskryminujące funkcjonariuszy UOP ograniczenie wysokości obligatoryjnej części tych nagród do 50 %, podczas gdy pozostałe grupy otrzymują po spełnieniu takich samych warunków – 100 %.

Rzecznik dostrzega w tym naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, która według wielokrotnie wyrażonego

przez Trybunał Konstytucyjny poglądu polega na tym, że obywatele znajdujący się w takiej samej pod określonym względem sytuacji mają być traktowani „według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak też faworyzujących" (m.in. w sprawach TK K. 7/87, K. 3/89).

Na zrewidowanie przez obecną władzę odmownych decyzji kwalifikujących z 1990 r. oczekują b. funkcjonariusze SB, którzy wskazali na popełnione w stosunku do nich błędy. Sprawa ta została z inicjatywy RPO włączona do planu prac Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych ale dotąd pozostaje bez biegu.

W 1995 r. poruszenie Rzecznika wywołał bezprecedensowy fakt pogwałcenia obywatelskich praw funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej wskutek zbiegu dwóch różnych stanowisk Trybunału Konstytucyjnego i jednego ze składów 3-osobowych Sądu Najwyższego, który doprowadził do tego, że obywatele dotknięci bezprawiem, polegającym na opóźnieniu wypłaty należnego im uposażenia, zostali pozbawieni możliwości dochodzenia z tego tytułu odsetek przed sądem powszechnym, nie mając równocześnie drogi do dochodzenia wspomnianego świadczenia przed sądem administracyjnym. Stało się to za sprawą uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1995 r. (I PZP 13/95), w której SN stwierdził – odmiennie niż to uczynił wcześniej Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w uchwale z dnia 25 stycznia 1994 r. (W. 14/94), że droga sądowa do dochodzenia przez funkcjonariusza Policji (UOP, SG) przed sądem powszechnym takich roszczeń jest niedopuszczalna. Obywatel znalazł się w pułapce, która powstała w wyniku wdania się przez Sąd Najwyższy de facto w negatywny spór kompetencyjny z Trybunałem. Dwie, obdarzone najwyższym autorytetem instytucje powołane do wykładni prawa, zajęły w tej samej kwestii prawnej diametralnie odmienne stanowiska, a ofiarą sporu na szczytach wymiaru sprawiedliwości stali się obywatele, którzy ślą teraz nieprzerwanie listy do Biura RPO z pytaniem, dokąd mogą się teraz udać po sprawiedliwość? Rzecznik na to pytanie nie znajduje odpowiedzi.

Przytoczona sprawa stanowi przykład niespotykanej dotąd w całym, ośmioletnim okresie funkcjonowania urzędu RPO, utraty przez obywateli prawa do sądu w wyniku dwóch różnych rozstrzygnięć interpretacyjnych instytucji, których zadaniem jest stać właśnie na straży realizacji prawa każdego obywatela „do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o je-

go prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym" (art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowanej przez Polskę).

8. W 1995 r. Rzecznik podjął na większą skalę kontrolę nad stanem przestrzegania **praw funkcjonariuszy Służby Więziennej**. Przeprowadzono pod tym kątem widzenia szereg wizytacji w jednostkach penitencjarnych (w zakładach karnych i aresztach śledczych). W rozmowach z kadrą służby więziennej badano w szczególności stan bezpieczeństwa osobistego funkcjonariuszy. Stwierdzono, że funkcjonariusze pełniący obowiązki służbowe w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi w zakładach narkomanami i nosicielami wirusa HIV, nie są na ogół należycie zabezpieczeni przed zarażeniem. W minionym roku przypadki napaści więźniów na funkcjonariuszy SW były mniej liczne niż w latach poprzednich.[17]

Warunki służby w wizytowanych zakładach okazały się bardzo trudne ze względu na zły stan techniczny i sanitarny budynków, brak niezbędnych środków ochrony osobistej i sprawnie działającej łączności wewnątrz niektórych jednostek penitencjarnych.

W okresie sprawozdawczym Rzecznik otrzymywał też skargi kadry więziennej na wadliwe funkcjonowanie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym. Skarżący zwracali w szczególności uwagę na odmowy zwracania im kosztów dojazdów na badania lekarskie przeprowadzone przez komisje resortu spraw wewnętrznych – w wyniku interwencji RPO sprawa została załatwiona dla tej grupy obywateli pomyślnie.

W sprawie uprawnień **strażaków** Rzecznik w 1994 r. stwierdził, że byli funkcjonariusze pożarnictwa znaleźli się w porównaniu z obecnymi strażakami w sytuacji nierównej pod względem uprawnień emerytalno-rentowych. Wystąpienie RPO skierowane w październiku 1994 r. do Sejmowej Komisji z wnioskiem o usunięcie stanu tej nierówności nie zostało w 1995 r. załatwione.

9. W minionym roku rozwinął w Biurze RPO szerszą działalność powołany w listopadzie 1994 r. Zespół ds. Lokalnych, Samorządu Terytorialnego, Ochrony Środowiska i Przyjęć Interesantów.

W czasie licznych wizyt i bezpośrednich kontaktów Biura RPO z samorządową administracją lokalną, a także ze Związkiem Miast Polskich, ujawniły się bardzo poważne trudności gmin w wykonywa-

[17] zob. „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa, cz. I" w: RPO – Mat. Nr 28, s. 226.

niu zadań mających wpływ na stan **realizacji praw i wolności obywateli w gminach**. Okazało się, że ustawa z 1990 r. o samorządzie terytorialnym nie uwzględniła złożoności i różnorodności sytuacji w gminach nie dających się sprowadzić do „wspólnego mianownika" ze względu na ich wielkość, położenie geograficzne i szczególne, wyznaczone tradycją, bądź wymuszone przez istniejącą infrastrukturę zadania.

W 1995 r. nie został zrealizowany, zgłaszany od kilku lat przez gminy, postulat ustawowego określenia statusu gmin uzdrowiskowych oraz uchwalenia ustawy o miastach. Rzecznik spotkał się z opiniami, że samorząd, który z założenia miał być podstawą państwa obywatelskiego, napotykał od początku na trudności w wykonywaniu podstawowej obsługi obywateli, głównie z powodu niedomagań unormowań prawnych, a następnie począł pogrążać się w stagnacji, która doprowadziła do coraz szybszego załamywania się reformy administracji publicznej. Dzieje się to zarówno z powodu blokady reformy administracji rządowej, jak też braku drugiego stopnia samorządowego w postaci powiatów czy samorządnych województw.

Jedynym miastem potraktowanym indywidualnie w pakiecie ustaw samorządowych była Warszawa. Jednakże nie najlepiej przygotowana zmiana ustroju samorządowego Stolicy spowodowała zahamowanie procesów gospodarowania mieniem i doprowadziła do chaosu kompetencyjnego, w którym obywatele czują się zagubieni. Oznacza to stan permanentnego naruszania praw obywateli we wszystkich sprawach, które z powodu nieostrego podziału kompetencji między urzędami, nie mogą doczekać się załatwienia. Bardzo liczne były skargi na wstrzymanie wykupu mieszkań w Warszawie.

W 1995 r. gminy nie mogły, podobnie jak w latach poprzednich, wywiązywać się należycie ze swych powinności wobec obywateli z powodu braków środków finansowych. Źródłem niesprawności samorządów była niezadowalająca współpraca administracji rządowej z samorządową, zwłaszcza po wprowadzeniu tzw. programu pilotażowego i zawarciu porozumień samorządów miast z Rządem, które nie zabezpieczyły terminowego przekazywania środków finansowych samorządom na realizację przekazanych zadań. W minionym roku, podobnie jak w latach poprzednich, samorządy opierały się coraz częściej przejmowaniu nie zabezpieczonych finansowo zadań. Brak postanowienia o źródłach finansowania „w ustawach mieszkaniowych" z 1994 r. został w końcu zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 23 października 1995 r.

Po wejściu w życie ustawy z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym wielu radnych zwróciło się do Rzecznika z zastrzeżeniem do wprowadzonego przez tę ustawę zakazu łączenia z mandatem radnego stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat.

Autorzy listów podnieśli przekonywający zarzut ingerencji ustawodawcy w bierne prawo wyborcze w połowie kadencji rad i dyskryminacji pracowników, której kwestionowany przepis dotyczy. W piśmie z 19 stycznia 1996 r. poinformowałem Marszałka Sejmu o zastrzeżeniach wspomnianej grupy obywateli w celu ponownego rozważenia sprawy przez Sejm.

Po 1 stycznia 1996 r. zaczęły napływać do Biura RPO listy z niepokojami o stan zabezpieczenia finansowego zadań gmin na prowadzenie szkół w warunkach kryzysu finansów samorządowych. Pesymistyczne prognozy prowadzą do wniosku, że obywatelskie prawo do edukacji na szczeblu podstawowym jest zagrożone.

W następnej kadencji energiczne działania Rzecznika na rzecz praw obywatelskich w gminach należy zaliczyć do priorytetowych zadań Urzędu.

10. W orbicie szczególnego zainteresowania Rzecznika znalazła się w minionym roku problematyka dzieci i rodziny.

Do rozpatrywania spraw z tego zakresu Rzecznik powołał samodzielne stanowisko Pełnomocnika ds. Dzieci i Rodziny. Po zakończeniu cyklu wizyt w domach dziecka Rzecznik skierował odpowiednie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej. W 1995 r. objęto badaniem szereg placówek pogotowia opiekuńczego i ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz młodzieżowe zakłady wychowawcze. W związku z „aferami" dotyczącymi przysposobienia związanego z wyjazdem polskich dzieci zagranicę, Rzecznik przedstawił swe uwagi na temat procedur adopcyjnych. W 1995 r. ponowił też wcześniejsze wystąpienia w sprawie funkcjonowania sądownictwa rodzinnego, postulując m.in. poszerzenie dyżurów sędziów rodzinnych do załatwiania nagłych spraw.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu z lipca 1995 r. Rzecznik przypomniał swe wcześniejsze postulaty w sprawie dostosowania przepisów prawa polskiego do ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka.

Zainteresowanie rodzinami zastępczymi zaowocowało m.in. wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego z marca 1995 r. w sprawie po-

mocy finansowej dla tych rodzin, którą ustawodawca ograniczył wbrew zasadzie ochrony praw słusznie nabytych.

Spośród istotnych wystąpień w sprawach dzieci na uwagę zasługuje wniosek RPO do Sądu Najwyższego z listopada 1995 r. o wykładnię przepisów o uprawnieniach dziecka w postępowaniu opiekuńczym.

Na szczególne odnotowanie zasługują wreszcie działania RPO na rzecz poprawy systemu pomocy dziecku krzywdzonemu, m.in. wystąpienia przedstawione na konferencji zorganizowanej przez Parlamentarną Grupę Kobiet, Pełnomocnika Rządu ds. Kobiet i Rodziny oraz Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w dniach 2–3 grudnia 1995 r.

W grupie szczególnych spraw dotyczących dzieci i młodzieży znalazły się w Biurze RPO: prawa ucznia, wykonywania zawodu, prawa do rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych wraz z prawem do nauki dzieci upośledzonych umysłowo i sprawy prorodzinnych unormowań podatkowych.

W 1995 r. nawiązana została współpraca RPO z Pełnomocnikiem Rządu ds. Dzieci i Rodziny oraz rzecznikami praw ucznia.

11. Przedstawione wyżej, w dużym skrócie informacje sprawozdawcze, dają obraz wszechstronnej aktywności urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich w czwartym roku kadencji. W porównaniu z latami ubiegłymi nie ma już w działaniach tej instytucji jakichś „białych plam", jakichś zaniedbanych odcinków, bądź niedostatecznie niegdyś spenetrowanych „rewirów bezprawia" takich np. jak przestępczość przeciwko dzieciom, rodzinie czy naruszenia praw ludzi chorych. Każda jednak sfera zainteresowań urzędu wymaga w przyszłości pogłębionych analiz. Do niektórych problemów szerzej w poprzednich latach rozpatrywanych wypadnie w przyszłości powrócić, np. do kwestii ochrony praw młodzieży w zakładach poprawczych i w schroniskach dla nieletnich. Znacznie szerzej Urząd powinien się zająć sprawami alkoholizmu i obywatelskim prawem do edukacji, zwłaszcza na tle kłopotów finansowych gmin. Ogromne wprost zadania stoją przed zespołem zajmującym się problematyką samorządów terytorialnych, bo w gminach, w codziennych kontaktach obywateli z miejscowymi władzami, weryfikują się najczęściej idee państwa prawa. Rzecznik winien też zwrócić baczniejszą uwagę na sprawy samorządów zawodowych w aspekcie bardziej ogólnym, generalnym, bo materiał w postaci indywidualnych skarg członków tych samorządów daje już podstawę do szerszych uogólnień i wystąpień legislacyjnych.

Ciągle za mało jest bezpośredniego, osobistego kontaktu Rzecznika z ludnością tzw. Polski B.

Wprawdzie w 1995 r. nastąpiło znaczne przybliżenie urzędu do obywateli (m.in. dzięki spotkaniom przedwyborczym Rzecznika z mieszkańcami wielu miast), ale idea docierania pracowników Biura RPO i samego szefa Urzędu do małych miast powinna być nadal, konsekwentnie i coraz szerzej realizowana. Temu założeniu został m.in. podporządkowany zamysł utworzenia dwóch terenowych Biur RPO w Rzeszowie i Szczecinie. Niestety wydatne zmniejszenie budżetu Biura na rok 1996 realizację tego zamierzenia odsuwa w czasie.

Licząc się z okrojonym stanem budżetu Rzecznik musi kontynuować, w zakresie już ograniczonym w porównaniu z rokiem 1995, składanie wizyt w poszczególnych regionach kraju. Ta forma działalności w minionym roku była bardzo rozwinięta i przynosiła świetne rezultaty. Były to spotkania z przedstawicielami władz i społeczności lokalnych, ze środowiskami zawodowymi, mniejszościami narodowymi i językowymi, kombatantami, żołnierzami, funkcjonariuszami straży granicznej, policjantami i wielu innymi grupami obywateli. Oprócz samego Rzecznika wizytowali różne jednostki (zakłady penitencjarne, schroniska dla bezdomnych, izby wytrzeźwień, jednostki wojskowe i in.) pracownicy Biura z zespołu ds. osób pozbawionych wolności i zespołu zajmującego się kontaktami z terenem oraz z zespołu wojskowego. Na rok 1996 opracowany został plan wizyt w domach pomocy społecznej.

12. W 1995 r. nieco wzrosła liczba wyjazdów zagranicznych Rzecznika. Do znaczących osiągnięć w utrzymywaniu kontaktów z zagranicznymi ombudsmenami wypada zaliczyć zwłaszcza udział polskiego rzecznika w konferencji euro-afrykańskiej w Paryżu w dniach 16–17 marca 1995 r. W minionym roku gościli w Biurze RPO w Warszawie węgierscy ombudsmeni, „kontrolerzy sejmowi" z Litwy oraz ombudsmeni z Bośni i Hercegowiny.

W dniu 24 lutego 1995 r. odbyło się z inicjatywy Stowarzyszenia Polskiego w Genewie spotkanie Polonii szwajcarskiej z Rzecznikiem Praw Obywatelskich RP.

W marcu 1995 r. polski ombudsman uczestniczył w konferencji w Uppsali nt. Towards Universal Law. Trends in national, european and international Lawmaking.

W dniach 27 – 30 maja 1995 r. Rzecznik przebywał w Paryżu na zaproszenie kierownictwa stacji Polskiej Akademii Nauk.

Spotkania z Polakami za granicą w minionym roku stanowiły kontynuację kontaktów urzędu RPO z rodakami zamieszkałymi w innych krajach (wcześniej m.in. w Strassburgu, Helsinkach, Wiedniu, Wilnie). Ostatnie spotkanie odbyło się we Lwowie przed zakończeniem kadencji (5–7 lutego 1996 r.). Zaplanowana wcześniej wizyta na Białorusi nie doszła do skutku. W 1995 r. Rzecznik spotkał się natomiast z kadrą i żołnierzami WP służącymi w misjach pokojowych ONZ w Libanie, Chorwacji i na Wzgórzach Golan.

Program zacieśnienia kontaktów polskiego ombudsmana z parlamentarzystami i powołanymi już ombudsmenami (lub ich odpowiednikami) w sprawach dotyczących funkcjonowania tej instytucji w krajach postkomunistycznych musi niestety ulec w roku 1996 weryfikacji. W budżecie bowiem Biura RPO na rok bieżący umniejszone zostały na wniosek Sejmowej Komisji Budżetu i Finansów środki z funduszu dyspozycyjnego RPO na zorganizowanie w Polsce, pod auspicjami Rady Europy, konferencji, która miała służyć poszerzeniu wiedzy o roli ombudsmana w kontroli nad przestrzeganiem praw i wolności obywatelskich, w świetle doświadczeń polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Formą skutecznej informacji zagranicy o działaniach polskiego ombudsmana (który uchodzi za pionierski i poniekąd wzorcowy urząd nastawiony na ochronę praw człowieka i obywatela w Europie Wschodniej), były natomiast w 1995 r. nadal publikacje w językach obcych (angielskim, francuskim i częściowo niemieckim).

13. W minionym roku Rzecznik utrzymał w zasadzie na niezmienionym poziomie działalność edukacyjną w dziedzinie prawa, głównie w formie licznych wywiadów prasowych, a także radiowych. Zadanie edukowania społeczeństwa o prawach i wolnościach obywatelskich było w tym roku realizowane częściowo też przy okazji bezpośrednich spotkań z obywatelami w czasie kampanii prezydenckiej.

Mimo ograniczonych pod względem finansowym możliwości wydawniczych ukazało się w 1995 r. szereg publikacji Biura RPO z raportami o stanie przestrzegania praw obywatelskich w różnych dziedzinach życia, informacjami o podjętych przez RPO inicjatywach i sposobie ich załatwienia przez adresatów wystąpień oraz z poglądami Rzecznika na interesujące obywateli tematy prawnicze.

Dostęp RPO do telewizji publicznej w 1995 r. nie uległ poszerzeniu, jak to postulowali niektórzy posłowie i senatorowie w debacie nad poprzednim sprawozdaniem Rzecznika, ale nawet wyraźnie się

zmniejszył, zwłaszcza w programie I telewizji. Telewidzowie nie byli dostatecznie informowani o sprawach wszczętych z inicjatywy RPO oraz o załatwieniu bądź niezałatwieniu ważnych dla nich problemów, o których niemal codziennie powiadamiała mass-media Polska Agencja Prasowa. Prasa informacje te wykorzystywała na bieżąco, podobnie jak prawie wszystkie rozgłośnie Polskiego Radia.

W kolejnym roku kadencji RPO nie doszło do przywrócenia stałego programu Rzecznika w telewizji publicznej. Natomiast telewizja prywatna – „Polsat" nadawała comiesięczne rozmowy Rzecznika w programie „Sztuka sprawiedliwości". „Gazeta Wyborcza" zaniechała informowania swych czytelników o najbardziej frapujących sprawach obywatelskich podejmowanych przez urząd RPO, w stałej niegdyś rubryce pt. „Rzecznik o niedorzecznościach".

Przyczyn niedoinformowania obywateli o działalności ich rzecznika trudno dociec. Pomijanie informacji o funkcjonowaniu tak ważnego dla obywateli urzędu, pozostaje w sprzeczności z prawem do informacji, które z mocy art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (ratyfikowanej przez Polskę) przysługuje obywatelom każdego demokratycznego państwa.

14. Ukazany wyżej obraz wielokierunkowych działań Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie od 13 lutego 1995 r. do 12 lutego 1996 r. świadczy o uzyskaniu w ostatnim roku bieżącej kadencji RPO wyników przewyższających wcześniejsze osiągnięcia tego urzędu. Wprawdzie w poprzednim roku (1994) Biuro RPO borykało się z większą ilością spraw indywidualnych, ale pod względem mnogości udanych inicjatyw w sprawach „generalnych" i osiągniętej sprawności organizacyjnej Biura ten rok należy zaliczyć do najlepszych w II kadencji. Sukcesem tego roku było gruntowniejsze niż w latach poprzednich opisanie stanu naruszeń i zagrożeń praw i wolności obywatelskich we wszystkich możliwych aspektach. Niniejsze sprawozdanie nie może co prawda pretendować do roli raportu o stanie państwa w dziedzinie ochrony praw obywateli Rzeczypospolitej, ale z pewnością jest dokumentem, nad którym organy władzy i administracji publicznej nie powinny przejść do porządku w dążeniu do budowy obywatelskiego państwa.

Praca nad pełniejszą realizacją praw i wolności obywatelskich wymaga dalszych wysiłków, nowych pomysłów i usprawnień organizacyjnych. Wiele jeszcze obszarów zainteresowania dotychczasowych Rzeczników (I i II kadencji) wymaga bardziej wnikliwego spenetrowania, jak

np. rozległa sfera naruszeń praw obywatelskich ludzi w zacofanych gospodarczo regionach Polski, czy ogromna problematyka bezprawia, którym dotknięci są najmłodsi i najbardziej bezbronni obywatele Rzeczypospolitej. Dostrzeżone przez urząd RPO w 1995 r. zagrożenia i pogwałcenia praw dzieci, to tylko cząstka nieprawości, które są ciągle ukryte przed naszymi oczami niczym podwodna góra lodowa.

Przyszłość urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich wypada upatrywać jednak nie w jakichś rewolucyjnych przekształceniach tej instytucji z ambicją poszerzenia jej kompetencji i uczynienia z Rzecznika omnipotentnego opiekuna obywateli we wszystkich ich troskach i codziennych kłopotach. Primum non nocere; tą zasadą powinien kierować się kolejny obrońca praw obywateli, który ma być podmiotem **kontroli prawnej** nad przestrzeganiem praw i wolności obywatelskich zapisanych w ustawach, a nie organem pomocy społecznej, czy instytucją charytatywną. Rzecznik nie ma prawa zastępować jakiejkolwiek organizacji w wykonywaniu jej kompetencji, w tym także ośrodków pomocy społecznej. Ma jedynie czuwać, by wszystkie podmioty obowiązane do realizowania praw obywateli, swe zadania wykonywały.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może też wyręczać organów mediacyjnych w zatargach zbiorowych, uczestniczyć w negocjacjach, gasić strajków pracowniczych itp. Powinien jednak interesować się przebiegiem konfliktów zbiorowych pod kątem widzenia przestrzegania przez strony prawnych procedur (w 1995 r. RPO m.in. zainteresował się w tym aspekcie konfliktem w Wałbrzyskiej „Porcelanie" i badał na miejscu w Pionkach pod Radomiem sytuację strajkującej tam załogi zakładu przejętego przez włoskiego inwestora).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie może wdawać się w spory światopoglądowe. Dlatego też Rzecznik II kadencji nie włączył się np. w spór o dopuszczalność umieszczenia w ustawie o radiofonii i telewizji zapisu o wartościach chrześcijańskich (wniosek posłów w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny pozostawił w 1993 r. bez rozpoznania). Nie jest też rzeczą urzędu rzecznikowskiego popieranie żądań Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny o liberalizację ustawy aborcyjnej, tak samo jak postulatów przeciwnych, wysuwanych przez obrońców życia poczętego.

Ustawa o RPO zobowiązuje Rzecznika do bezstronności w sprawowaniu urzędu. Nie wspomina nic o apolityczności Rzecznika, jednakże jedną z przesłanek bezstronności jest na pewno niewykonywanie przezeń w czasie piastowania urzędu działalności partyjnej. Ocena Rzecznika jako organu bezstronnego zależy od jego własnej postawy, osobistej niezależności, sposobu załatwiania konkretnych spraw,

a nie od jego formalnego odcinania się od udziału w życiu politycznym. Rzecznik nie może ingerować w sprawy polityczne między partiami, ale jego prawem jest wyrażanie opinii o zgodności, czy niezgodności z Konstytucją określonych zapisów w programach partii politycznych. Może, a nawet musi protestować przeciw takim działaniom politycznym, które pociągają za sobą lub mogą spowodować negatywne skutki w sferze praw i wolności obywatelskich. Czynić to może jednak zawsze tylko w formie wystąpień określonych w ustawie o RPO, a nie przez formułowanie, czy przyłączenie się do apeli zbiorowych, uczestniczenie w manifestacjach, podpisywanie wespół z innymi sygnatariuszami listów otwartych itp.

Gwarancją zachowania szacunku, jakim cieszy się instytucja polskiego ombudsmana za granicą będzie utrzymanie autorytetu prawniczego tego urzędu także w najbliższych latach. Fachowość oparta na gruntownej znajomości prawa jest też niezbędną przesłanką odgrywania przez Rzecznika roli naczelnego prawnika w państwie w dziedzinie obrony praw obywatelskich zapisanych w ustawach. Rzecznik to nie trybun ludowy mieszający się w sprawy należące dziś do związków zawodowych.

Przyszłość urzędu RPO zależy też od właściwego stosunku kolejnej osoby kierującej tym urzędem do kwestii tzw. „urzędowego opiekuństwa". Rzecznik II kadencji przestrzegał konsekwentnie zasady niemieszania się w sprawy indywidualne ex officio, bez impulsu zainteresowanego obywatela. W ostatnim roku swojej kadencji obecny Rzecznik starał się, podobnie jak w latach poprzednich, uświadamiać obywatelom szukającym u niego pomocy starą prawdę, zaniedbaną w „nadopiekuńczym" państwie socjalistycznym, że prawa pisane są dla przezornych (vigilantibus iura sunt scripta). Wyjątkowo jednak w normalnie urządzonym państwie, urząd powołany do obrony praw obywateli winien z własnej inicjatywy pomagać ludziom bezradnym, którzy nie zdołali dostosować się do samodzielnego życia w nowym ustroju. Niestety obserwacje poczynione w czasie podróży Rzecznika po kraju w 1995 r. prowadzą do mało optymistycznego wniosku: dużo jest jeszcze w Polsce ludzi, których nie stać na samodzielne urządzenie sobie życia. Smutną rzeczywistością jest powszechna niemal nieznajomość prawa, które nawet wytrawnym prawnikom stwarza trudności w interpretacji. Może więc przedwcześnie jest obciążać skutkami nieznajomości takiego prawa (ignorantia iuris nocet) ogół obywateli i pozbawiać ich pomocy prawnej z urzędu zgodnie z cytowaną regułą?

15. Dokonując syntetycznej oceny stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich w ostatnim roku mojej kadencji, dążyłem do uwypuklenia głównie zagrożeń i naruszeń praw obywateli w tym okresie. W związku z tym założeniem powstał nieco jednostronny, pesymistyczny obraz opisanego stanu, nie zostały w nim bowiem wyeksponowane te przejawy funkcjonowania państwa i prawa w minionym roku, które wypada ocenić pozytywnie na tle kontynuowanych i podejmowanych w 1995 r. przez władze państwowe działań reformatorskich. Bezsporne są np. takie osiągnięcia jak: zahamowanie bezrobocia, zapoczątkowanie reformy ubezpieczeń społecznych, wprowadzenie systemowej reformy budownictwa mieszkaniowego, częściowa humanizacja prawa karnego i wzmocnienie walki z przestępczością przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu obywateli.

Najgorszą natomiast plagą, która dotknęła państwo u schyłku mojej kadencji, jest głęboki upadek zasad moralności publicznej. Powyborcze swary wywołały nową „wojnę na górze", która doprowadziła do kolejnych zmian na szczytach władzy. Zakłócona została równowaga organów państwowych z oczywistą szkodą dla harmonijnej realizacji praw i wolności obywatelskich. Nietolerancja wobec poglądów ludzi inaczej myślących przerodziła się w groźną dla państwa prawa eskalację nienawiści. Społeczeństwo patrzy ze zgorszeniem na burzliwą scenę polityczną, na której przeciwnicy partyjni nie szczędzą sobie wzajemnie ciężkich oskarżeń. Wszystko to zatruwa życie uczciwym, pracowitym obywatelom Rzeczypospolitej, którzy są solą naszej ziemi.

* * *

Niniejsze sprawozdanie wraz z uwagami o stanie przestrzegania praw i wolności obywatelskich zostanie podane do wiadomości publicznej zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wyrażam nadzieję, że każdy czytelnik tego dokumentu, znający cytowaną ustawę, dojdzie do przekonania, że dzieląc się różnorodnymi refleksami na temat poziomu realizacji praw obywateli w minionym roku, wypełniłem ciążącą na mnie powinność według najlepszej wiedzy i sumienia, w pełnej zarazem zgodności z kompetencjami wyznaczonymi przez ustawę.

II. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe

A. Dane dotyczące wpływu spraw do RPO

	1995 (4 rok II kadencji 1.02.1995-31.01.1996)	1994 (3 rok II kadencji 1.02.94-31.01.95)	1.01.1988 -31.01.1996 (I i II kadencja)
Liczba wniosków	29 260	33 047	213 646
Liczba listów	45 423	51 013	301 837
Liczba odpowiedzi z urzędów i instytucji	15 433	15 437	83 170

(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

	1995	1994
Ogólna liczba etatów	167 (181 osób)	148 (163 osoby)
Personel analityczny	107 (120 osób)	89,5 (102 osoby)
Personel biurowy	60 (61 osób)	58,5 (61 osób)

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

2. Sprawy indywidualne

A. Uwagi ogólne

Rejestracja spraw prowadzona jest na bieżąco.

Około 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 1995 r. podjęto do prowadzenia 9 643 sprawy indywidualne, tj. zajęto się ich bliższą analizą z uwagi na podejrzenie naruszenia praw obywatelskich (w roku 1994 podjęto 8 398 takich spraw).

Z ogólnego wpływu 45 423 listów, 35,6 % (16 163) 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 zbadania zarzutów skarżących.

B. Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

Spośród spraw podjętych do prowadzenia:

	1995	1994
– zakończono postępowanie	7 257	6 344
– podjęto do prowadzenia	9 463 (tj. 32,2% wpływu spraw nowych)	8 398 (tj. 25,4% wpływu spraw nowych)
– pozostaje w toku	11 189	9 637

Spośród 7 257 spraw prowadzonych indywidualnie i zakończonych:

– uzyskano rozwiązanie pozytywne	– w 23,4%
– nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:	
– niepotwierdzenie się zarzutu	– w 65,6%
– upływ czasu, brak dowodów (względy obiektywne)	– w 7,9%
– nieodwracalność skutków prawnych	– w 3,1%

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)

	1995	1994
– Prawa i wolności konstytucyjne, służba zdrowia, nauka i oświata, pomoc społeczna	6,4%	7,8%
– Wymiar sprawiedliwości	17,7%	18,0%
– Sprawy pracownicze, ubezpieczenie społeczne	25,3%	27,1%
– Gospodarka gruntami, rewindykacje historyczne	7,4%	7,9%
– Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	14,8%	12,4%
– Sprawy gospodarcze, podatki, banki, cła, ubezpieczenia, prawa konsumenta	12,5%	15,5%
– Prawa osób pozbawionych wolności	7,8%	7,0%
– Wojsko, policja, służby publiczne	5,4%	3,3%
– Samorząd terytorialny i ochrona środowiska	1,8%	–
– Inne	0,9%	1,0%

4. Działania RPO o charakterze ogólnym (systemowym)

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

W okresie od 1.02.1995 r. do 31.01.1996 r. RPO skierował 240 wystąpień. W wielu z nich zawarto kilka zarzutów: niewłaściwej praktyki stosowania prawa, nieprawidłowych rozwiązań ustawowych, nieprawidłowych rozwiązań zawartych w aktach niższego rzędu. We wskazanej liczbie nie uwzględniono wystąpień powtarzanych (przypominających

o braku odpowiedzi). Również jako jedno wystąpienie liczone są wystąpienia o tej samej treści, kierowane do kilku adresatów.

B. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

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

Złożone w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	176022/95/III	22.02.95	–	pojęcie „zatrudnienia ogółem" w ustawie o zatrudnieniu i rehabilitacji
2.	181536/95/IX	27.03.95	3.10.95 (W. 4/95)	prawo do dodatku mieszkaniowego dla najemców lokali będących w dyspozycji MON, MSW
3.	184224/95/IX	12.05.95	14.11.95 (W 5/95)	okres przymusowego zatrudnienia żołnierzy zastępczej służby wojskowej a prawo do dodatku z tego tytułu
4.	172426/94/VI	10.07.95	–	kompetencje zarządu komisarycznego banku i skuteczność prawna jego uchwał
5.	104296/95/V	31.07.95	–	obowiązek właścicieli nieruchomości sprzątania ulic i placów
6.	150437/95/VI	20.10.95	–	odliczenia od dochodu wydatków na objęcie akcji w tworzonej spółce
7.	192998/95/III	7.12.95	–	uprawnienia kombatantów spoza linii Curzona.

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	156912/94/I	27.05.94	7.03.95 (W. 9/94)	zakres kognicji TK i moc obowiązująca uchwał Trybunału

b. Zaskarżające przepisy prawne (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO)

Złożone w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	60076/90/IV	13.03.95	5.12.95 (K. 6/95)	roszczenia właścicieli nieruchomości „zamrożonych" ze względu na ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego	oddal.
2.	182455/95/I	21.03.95	–	wysokość pomocy finansowej dla dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych	–
3.	163273/94/VI	6.04.95	26.09.95 (U. 4/95)	opłaty manipulacyjne dodatkowe – przekroczenie upoważnienia	cz. uwzgl.
4.	186770/95/V	23.05.95	31.01.96 K. 9/95	wsteczne działanie Prawa budowlanego	cz. uwzgl
5.	179213/95/III	16.06.95	–	odebranie nabytego prawa do zasiłku dla bezrobotnych	–
6.	142004/94/VI	17.08.95	12.12.95 (U. 6/95)	egzekucja należności gmin z rachunku bankowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa	cz, uwgzl.

7.	176262/95/V	24.08.95	–	wykup w 1995 r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych	–
8.	191096/95/III	6.09.95	–	dyskryminacja przy zasiłkach rodzinnych	–
9.	187264/95/VI	11.10.95	–	opodatkowanie samotnych rodziców wychowujących pełnoletnie uczące się dzieci	–
10.	176517/95/V	13.10.95	–	prawo opiekuna do mieszkania po śmierci najemcy	–
11.	197941/95/VI	20.11.95	–	karny charakter przepisów podwyższających VAT w przypadku naruszenia obowiązków podatnika	–

Złożone wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	120636/93/VI	16.08.93	16.05.95 (K. 12/93)	szczególne uprawnienia banków – rozciągnięcie na wszystkie banki	cz. uwzgl.
2.	131697/93/VI	26.04.95	27.06.95 (K. 4/94)	uprzywilejowana pozycja banków w postępowaniu ugodowym	cz. uwzgl.
3.	142573/94/VI	29.06.94	10.07.95 (K. 7/94)	ograniczenia przy opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym	umorz.
4.	143780/94/VI	6.12.94	26.04.95 (K. 11/94)	przymus obrotu bezgotówkowego	cz. uwzgl.

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

Złożone w okresie 13.02.1995 - 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	168876/94/III	27.02.95	18.05.95 (I PZP 9/95)	świadectwo pracy – treść
2.	174211/94/X	21.03.95	8.06.96 (III AZP 9/95)	termin na wniesienie do NSA skargi na uchwałę organu gminy
3.	181513/95/III	18.04.95	28.06.95 (III AZP 13/95)	wsteczne przywrócenie uprawnień kombatantom i osobom represjonowanym
4.	166915/94/IV	12.05.95	27.09.95 (III CZP 83/95)	obniżka opłat za użytkowanie wieczyste dla emerytów i rencistów
5.	100566/92/VI	23.05.95	8.12.95 (III CZP 91/95)	roszczenia z umowy przedsprzedaży samochodu na przedpłatę
6.	157183/94/VI	31.05.95	–	zakres upoważnienia wydanego przez ministra do podpisu decyzji
7.	188500/95/VI	19.06.95	19.10.95 (III CZP 98/95)	roszczenie zwrotne Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego
8.	179496/95/III	8.09.95	–	status i wynagrodzenie dyrektora upadłego przedsiębiorstwa
9.	185634/95/I	4.11.95	31.01.96 (III CZP 172/92)	uczestnictwo małoletniego w sprawach opiekuńczych
10.	136884/93/II	28.11.95	22.11.95 (I PZP 27/95)	odszkodowanie od skarbu państwa za niesłuszne zarządzenie wykonania warunkowo zawieszonej kary pozbawienia wolności

11.	183354/95/V	4.12.95	–	obowiązek wypowiedzenia stawek czynszu najmu regulowanego w przypadku podwyższenia stawek tego czynszu przez uchwałę rady gminy
12.	196636/95/VI	18.01.96	–	odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa przy jego przejęciu
13.	208083/96/III	2.02.96	–	staż pracy do nagrody z zakładowego funduszu nagród

D. Rewizje nadzwyczajne

Mimo, iż rewizje nadzwyczajne wnoszone są w sprawach indywidualnych – ze względu na znaczenie dla orzecznictwa sądów i w wielu przypadkach precedensowy charakter zapadających rozstrzygnięć, kształtujący wykładnię prawa – kwalifikowane są jako działania o charakterze systemowym.

Wniesione w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Charakter rewizji*	Wynik rewizji
1.	173307/94/VI	17.02.95	31.03.95 (II CRN 12/95)	C	uwzgl.
2.	170555/94/I	1.03.95	4.04.95 (I PRN 4/95).	A	uwzgl
3.	163522/95/II	8.03.95	18.05.95 (II KRN 43/95)	K	uwzgl.
4.	165298/94/II	18.03.95	16.11.95 (III KRN 41/95)	K	uwzgl.
5.	154428/94/III	20.03.95	7.07.95 (II URN 13/95)	P	uwzgl.
6.	171142/94/III	20.03.95	9.05.95 (II URN 12/95	P	uwzgl.
7.	169095/94/II	27.03.95	25.05.95 (II KRN 50/95)	K	uwzgl.

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

8.	138883/95/II	29.03.95	25.05.95 (II KRN 52/95)	K	uwzgl
9.	177473/94/II	30.03.95	25.05.95 (II KRN 51/95)	K	uwzgl.
10.	175501/94/VI	12.04.95	termin nieustalony (II CRN 41/95)	C	rewizja odroczona
11.	157014/94/III	14.04.95	7.07.95 (II URN 16/95)	P	uwzgl.
12.	174010/94/X	14.04.95	23.08.95 (III ARN 12/95)	A	oddalona
13.	174211/94/X	6.05.95	20.06.95 (III ARN 21/95)	A	uwzgl.
14.	170602/94/II	26.05.95	14.12.95 (III KRN 76/95)	K	uwzgl.
15.	96505/92/II	26.05.95	20.07.95 (II CRN 66/95)	C	uwzgl.
16.	157288/94/III	2.06.95	6.09.95 (II URN 25/95)	P	uwzgl.
17.	187680/95/IV	6.06.95	5.07.95 (I PRN 35/95)	P	oddalona
18.	186259/95/II	27.06.95	18.09.95 (III KRN 100/95)	K	uwzgl.
19.	179822/95/II	28.06.95	4.10.95 (III KRN 103/95)	K	uwzgl.
20.	157350/94/II	29.06.95	8.08.95 (II CRN 87/95)	C	uwzgl.
21.	169647/94/III	10.07.95	12.10.95 (III ARN 41/95)	P	uwzgl.
22.	182968/95/II	20.07.95	6.10.95 (II KRN 112/95)	K	uwzgl.
23.	188995/95/II	24.07.95	12.10.95 (III KRN 119/95)	K	oddal.
24.	172722/95/III	25.07.95	(II URN 37/95)	P	odroczona
25.	159204/94/IX	26.07.95	14.09.95 (II URN 38/95)	K	uwzgl.
26.	179952/95/III	26.06.95	14.09.95 (II URN 31/95)	P	uwzgl.
27.	182952/95/IX	26.07.95	6.10.95 (II KRN 116/95)	K	oddal.
28.	170565/94/IX	27.07.95	9.11.95 (III ARN 52/95)	A	uwzgl.
29.	188098/95/II	1.08.95	18.05.95 (II KRN 121/95)	K	uwzgl.

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

30.	188506/95/II	1.08.95	13.10.95 (II KRN 124/95)	K	uwzgl.
31.	186585/95/III	2.08.95	8.11.95 (II URN 43/95)	P	odda-lona
32.	160528/94/II	9.08.95	9.11.95 (III KRN 130/95)	K	uwzgl.
33.	182708/95/III	11.08.95	13.10.95 (II URN 44/95)	P	odda-lona
34.	151080/95/V	24.08.95	25.01.96 (III ARN 59/95)	A	uwzgl.
35.	187686/95/IV	24.08.95	25.01.96 (III ARN 60/95)	A	uwzgl.
36.	189152/95/VI	12.09.95	14.11.95 (II CRN 140/95)	C	uwzgl.
37.	160938/95/V	22.09.95	7.11.95 (I CRN 195/95)	C	uwzgl.
38.	194691/95/II	29.09.95	10.11.95 (II KRN 144/95)	K	uwzgl.
39.	175173/95/VI	4.10.95	–	C	–
40.	189943/95/II	3.11.95	12.12.95 (WRN 93/95)	K	uwzgl.
41.	169435/95/III	8.11.95	12.01.96 (II URN 53/95)	P	oddal.
42.	192236/95/II	8.11.95	–	C	–
43.	126170/95/III	10.11.95	30.01.96 (II URN 54/95)	P	uwzgl.
44.	199226/95/II	23.11.95	9.01.96 (WRN 102/95)	K	uwzgl.
45.	112964/93/III	7.12.95	–	P	–
46.	198522/95/I	11.12.95	–	A	–
47.	176970/94/IV	11.12.95	–	C	–
48.	180395/95/IV	11.12.95	–	C	–
49.	197964/95/IV	11.12.95	23.01.96 (I CRN 203/95)	C	uwzgl.
50.	123050/93/II	15.12.95	–	K	–
51.	197936/95/III	15.12.95	–	K	–
52.	198397/95/VI	15.12.95	–	C	–
53.	197975/95/II	18.12.95	–	K	–
54.	193097/95/II	19.12.95	–	K	–
55.	134494/93/II	19.12.95	–	C	–
56.	195129/95/II	28.12.95	–	K	–

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

Wniesione wcześniej, rozpoznane w okresie 1.02.1995 – 31.01.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia	Charakter rewizji*	Wynik rewizji
1.	158268/94/II	20.01.95	20.03.95 (WRN 19/95)	C	uwzgl.
2.	156010/94/II	12.12.94	20.02.95 (III KRN 214/94)	K	uwzgl.
3.	162395/94/II	12.12.94	20.02.95 (III KRN 256/95)	K	uwzgl.

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

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

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Adresat	Przedmiot wniosku
1.	164559/95/III	1.02.95 26.06.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej Marszałek Sejmu RP	o zmianę ustawy z 1.02. 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz ustawy z 30.06.1994 r. o zmianie ustawy z 1.02.1983 r. o zaopatrzeniu... w zakresie przeliczników wysokości świadczeń
2.	137438/94/VI	6.02.95 20.05.95	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	o nadanie charakteru fakultatywnego także ryczałtom określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z 10.08.1992 r. w sprawie zryczałtowania podatku dochodowego od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne
3.	178436/95/VI	7.02.95	Minister Sprawiedliwości	wskazujące potrzebę zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.05. 1966 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają

				egzekucji sądowej – ze względu na całkowicie archaiczne regulacje
4.	122345/93/III 170859/94/III 166899/94/III	10.02.95 4.04.95 30.10.95	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej Minister Finansów, Prezes Rady Ministrów	w sprawie zasad zamiany deputatu w naturze na ekwiwalent pieniężny, określonych w zarządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28.10.1994 r. w sprawie przydzielania emerytom i rencistom kolejowym deputatu węglowego
5.	167681/94/I	16.02.95 6.07.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej Marszałek Sejmu RP	wskazujące konieczność zmiany lub doprecyzowania reguł prawa polskiego dotyczących m.in. procesu adopcji, adopcji zagranicznych, poszanowania godności i prywatności dziecka
6.	170830/94/I	17.02.95	Minister Edukacji Narodowej	o bardziej precyzyjne określenie kompetencji Ministra Edukacji Narodowej w kwestii merytorycznej oceny dorobku naukowego i dydaktycznego kandydatów na stanowiska profesorów zwyczajnych w ustawie o szkolnictwie wyższym
7.	153214/94/IV	20.02.95 6.04.95	Minister – Szef URM	o opracowanie nie budzących wątpliwości rozwiązań prawnych dotyczących zasad powoływania i wpisywania na listę wojewódzką biegłych z zakresu szacowania nieruchomości
8.	163108/95/VI	20.02.95	Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów	z uwagami do projektu zmian ustawy o działalności ubezpieczeniowej (generalny postulat większej ochrony praw ubezpieczonych)
9.	174930/94/II	22.02.95	Minister Sprawiedliwości	o rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia

				18.08.1983 r. w sprawie zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu w kierunku podwyższenia stawek
10.	168539/94/III	27.02.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	o zmianę § 22 ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 17.12.1991 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, określającego bezwzględny obowiązek osobistego odbioru zasiłku przez bezrobotnego
11.	179236/95/VII	28.02.95	Minister – Szef URM	w sprawie przyznania osobom pozbawionym wolności w izbach wytrzeźwień prawa odwołania się do sądu w celu ustalenia legalności zatrzymania
12.	176350/95/VI	1.03.95	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	o zmianę restrykcyjnych unormowań rodzinnych zawartych w § 35 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 8.12.1994 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym
13.	179844/95/I	3.03.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie braku upoważnienia do określenia w akcie wykonawnawczym odstępstw od wymagań, jakim powinny odpowiadać zoz-y (§ 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 21.09. 1992 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej)

14.	144168/94/VII 178212/95/VII	8.03.95 24.01.94 28.03.95	Minister Sprawiedliwości Prezes Rady Ministrów	przedstawiające propozycje rozwiązań prawnych przeciwdziałających przeludnieniu jednostek penitencjarnych (wprowadzenie szczególnego trybu warunkowego przedterminowego zwolnienia, mediacji między sprawcą, a pokrzywdzonym, zmian w postępowaniu wobec osób uchylających się od obowiązku alimentacji)
15.	178433/95/VI	10.03.95 7.11.95	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	o rozważenie zmiany regulacji skutków podatkowych wycofania przez podatnika wkładu ze spółdzielni mieszkaniowej, gdy wkład ten był wcześniej odliczony od dochodu przed opodatkowaniem
16.	171079/94/VI	18.03.95	Minister Sprawiedliwości	o zmianę uregulowania art. 479^{27} Kpc przez eliminację § 3 dotyczącego ograniczenia możliwości rozpoznawania rewizji nadzwyczajnych w sprawach gospodarczych
17.	168164/95/V 184436/95/V	20.03.95 13.10.95	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Marszałkowie Sejmu i Senatu	o nowelizację ustawy z 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych poprzez zwiększenie ochrony praw właścicieli wyodrębnionych lokali
18.	99415/94/VI	21.03.95	Prezes Rady Ministrów	o uchylenie rozporządzenia Ministra Finansów z 7.12.1994 r. w sprawie podatku od środków transportowych i zalecenie opracowania nowego aktu, zawierającego zmienioną konstrukcję podatku
19.	184031/95/I	29.03.95	Marszałek Sejmu RP	o zapewnienie wyborcom zamieszkałym za granicą udziału w II turze wyborów prezydenckich (nowelizacja

				ustawy z 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta RP)
20.	172343/94/VI	30.03.95	Prezesa Rady Ministrów	o uchylenie rozporządzenia Rady Ministrów z 29.11. 1994 r. w sprawie ustanowienia zakazu wywozu gęsi żywych i jaj gęsich
21.	162347/95/VI	6.04.95	Marszałek Sejmu RP	o wyodrębnienie (dla potrzeb bezcłowego przewozu mienia) w grupie tzw. podróżnych – osób długo i w określonym celu przebywających za granicą (w ramach nowelizacji Prawa celnego)
22.	73655/95/VI	6.04.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości	z uwagami do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn
23.	160907/94/VI	10.04.95	Prezes Rady Ministrów	o skorzystanie przez Radę Ministrów z delegacji ustawowowej do określenia wysokości odsetek maksymalnych
24.	162347/95/VI	12.04.95	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą	z uwagami do projektu ustawy Kodeks celny
25.	176418/95/VI	12.04.95	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	o uzupełnienie rozporządzenia z 14.04.1993 r. w sprawie rejestracji ewidencji i oznaczenia pojazdów przez stworzenie podstaw dla rejestracji pojazdów nabytych w dobrej wierze od osoby nieustalonej na podstawie podrobionych dowodów rejestracyjnych
26.	176517/95/V	19.04.95	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	w sprawie braku przepisów przejściowych w ustawie z 2.07.1994 r. o najmie lokakali mieszkalnychi dodatkach mieszkaniowych, które

				rozstrzygałyby sytuację prawną osób wykonujących na podstawie umowy opiekę nad najemcami
27.	180568/95/VI	21.04.95 4.08.95	Minister Sprawiedliwości	o eliminację wyjątków od zasady, iż do powstania hipoteki konieczny jest wpis w księdze wieczystej (art. 67 ust. 2 ustawy o hipotece i księgach wieczystych)
28.	186769/95/III	21.04.95	Marszałek Sejmu RP	z uwagami do projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej
29.	178613/95/III	26.04.95	Minister Edukacji Narodowej	o wydanie przepisów regulujących zabezpieczenie dokumentów (szczególnie osobowych) upadłych przedsiębiorstw
30.	182225/95/III	8.05.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	o wykonanie delegacji (z art. 9 ustawy z 17.10. 1991 r. o rewaloryzacji rent i emerytur) do wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych
31.	127399/93/VI	9.05.95	Marszałek Sejmu RP	o uchylenie ust. 2 w art. 47 ustawy z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (rozszerzenie odpowiedzialności wspólnika spółki z o.o. i komandytariusza za zobowiązania podatkowe spółki)
32.	178867/95/VI	9.05.95	Marszałek Sejmu RP	o rozszerzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone rolnikom i hodowcom przez dzikie zwierzęta w nowej ustawie o prawie łowieckim
33.	159060/94/I	12.05.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie sprzeczności przepisów ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej i ustawy z 4.02.1994 r.

				o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów... powodującej wyłączenie możliwości zwrotu kosztów przejazdu niektórych pacjentów do zakładów opieki zdrowotnej
34.	172311/95/VI	12.05.95 8.08.95	Minister Finansów Marszałek Sejmu RP	o zmianę niektórych założeń ustawowych wymiaru podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości nierolniczych; w sprawie konieczności zmian w ustawie z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
35.	184946/95/VI	17.05.95	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	w sprawie celowości uzupełnienia rozporządzenia z 14.04.1993 r. w sprawie rejestracji ewidencji i oznaczania pojazdów o postanowienia uwzględniające treść art. 879 Kpc (nabycie na licytacji komorniczej jest nabyciem pojazdu bez obciążeń celnych)
36.	186114/95/IX	18.05.95 3.08.95	Minister Obrony Narodowej	o zmianę rozporządzenia z 16.12.1994 r. w sprawie organów wojskowych właściwych do wydawania zaświadczeń żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach... w kierunku zapewniającym potwierdzanie w wydawanych zaświadczeniach całego okresu przymusowego zatrudnienia
37.	188507/95/VI	20.05.95 29.09.95	Minister Sprawiedliwości	wskazujące zasadność zmiany art. 99 § 1 pkt 1 lit. e ustawy z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (możliwość fakultatywnego stosowania w niektórych przypadkach tymczasowego aresztowania)

38.	190342/95/VII	7.06.95	Minister Sprawiedliwości	o odstąpienie od projektu nowelizacji kodeksu karnego polegającej na obniżeniu do 15 lat granicy wieku, od którego nieletni mogą odpowiadać na zasadach przewidzianych w Kodeksie karnym
39.	168387/94/VI	12.06.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	sugerujące konieczność uwzględnienia w projekcie zmian ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – praw byłych pracowników do nabycia akcji na zasadach preferencyjnych
40.	187264/95/VI	14.06.95 11.08.95	Minister Finansów	o zmianę opodatkowania rodzin niepełnych (art. 6 w zw. z art. 7 ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych)
41.	164070/94/III	16.06.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	o zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z 3.10.1975 r. w sprawie podstawy wymiaru renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej...
42.	186356/95/II	23.06.95	Minister Edukacji Narodowej	o nowelizację rozporządzenia z 17.08.1993 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (szczególnie w zakresie przygotowania do adopcji zagranicznych)
43.	191614/95/II	23.06.95	Przewodniczący Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych	przedstawiające krytyczne uwagi dotyczące zmiany art. 108 Kodeksu karnego przez ustawę z 9.06.1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien w prawie karnym (okres i bieg terminu przedawnienia niektórych przestępstw)

44.	184388/95/IX	26.06.95	Przewodniczący Podkomisji do rozpatrzenia projektu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej	z uwagami do projektu ustawy o zmianie ustawy o PSP
45.	134024/93/VI	5.07.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	w sprawie konieczności normatywnego uregulowania kwestii rozliczeń Skarbu Państwa z obywatelami z tytułu przedwojennych papierów wartościowych
46.	163962/94/VI	10.07.95	Minister – Szef URM	o uregulowanie legislacyjne działań kontrolnych w komunikacji publicznej
47.	168780/94/I	12.07.95	Marszalek Senatu	o wycofanie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty przewidującej możliwość zwolnienia dzieci upośledzonych umysłowo od spełniania obowiązku szkolnego
48.	192790/95/II	12.07.95	Marszałek Senatu	z zastrzeżeniami do nowelizacji ustawy o Policji wprowadzającej bardzo szerokie uprawnienia w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych
49.	192869/95/VI	12.07.95	Minister Finansów	uwagi do projektu ustawy Ordynacja podatkowa
50.	191201/95/III	13.07.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	o określenie odstępstw od ustawowego obowiązku ubezpieczenia społecznego przy umowach zleceniach zawartych z tym samym pracodawcą na co najmniej 15 dni, w celu umożliwienia pracy na zlecenie studentom w czasie wakacji bez obowiązku płacenia składki
51.	192682/95/I	14.07.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie konieczności ustawowego określenia zakresu uprawnień do bezpłatnych świadczeń publicznych

				zakładów opieki zdrowotnej przysługujących uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów
52.	192777/95/IX	19.07.95 29.09.95	Minister Spraw Wewnętrznych	o zmianę unormowań zarządzenia Nr 114 z 30.12. 1992 r. dotyczących zasad przyznawania i wypłaty nagród rocznych funkcjonariuszom UOP
53.	191461/95/VII	25.07.95	Minister Sprawiedliwości	o uchylenie wytycznych Dyrektora CZZK z 29.04. 1995 r. zabraniających częstowania osadzonych przyniesionymi przez odwiedzających artykułami żywnościowymi
54.	191713/95/VI	25.07.95	Minister Sprawiedliwości	o uchylenie wytycznych Dyrektora CZZK z 31.05. 1995 r. w sprawie udzielenia skazanym przepustek i zezwoleń na widzenie bezdozorowe
55.	192988/95/III	25.07.95	Prezes Rady Ministrów	o zmianę art. 8 ust. 2ª ustawy z dnia 23.02.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego tak, aby stworzyć podstawę do przyznania odszkodowań byłym żołnierzom ugrupowań walczących na wschód od linii Curzona i represjonowanym przez organa radzieckie
56.	191372/95/IX	26.07.95	Marszałek Sejmu RP	o zmianę ustawy z 2.09. 1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania

				rud uranu (rozszerzenie podmiotowe i przedmiotowe)
57.	191507/95/V	27.07.95	Minister Sprawiedliwości	o zmianę rozporządzenia z 9.03.1968 r. w sprawie czynności komorników tak, aby nie było ono sprzeczne z ustawą z 2.07. 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych...
58.	191945/95/VI	27.07.95	Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego	w sprawie potrzeby ujęcia w przyszłej Konstytucji regulacji dotyczących hierarchii ustaw o systemie źródeł prawa
59.	188008/95/V 184436/95/V	8.08.95 8.09.95 13.10.95	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Marszałkowie: Sejmu i Senatu, Minister Finansów, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	o zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z 7.11.1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych w zakresie ustalonych rodzajów wydatków, które stanowią podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego
60.	193605/95/IX	11.08.95	Prezes Rady Ministrów	o rezygnację z zapowiadanej zmiany zasad waloryzacji rent i emerytur wojskowych
61.	195759/95/IX	31.08.95	Minister Obrony Narodowej	z krytycznymi uwagami do niektórych regulacji ustawy z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin i przepisów wykonawczych do niej
62.	166483/95/V	1.09.95	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	o zmianę ustawy z 21.03. 1985 r. o drogach publicznych przez wprowadzenie możliwości zwolnienia stałychmieszkańców obszarów, na których wprowadza się opłaty za parkowanie pojazdów, z tych opłat

63. 195894/95/V	5.09.95	Prezes Rady Ministrów	w sprawie potrzeby wypracowania systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych
64. 192256/95/VI	6.09.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	o zmianę rozporządzenia z 10.12.1983 r. w sprawie badań stanu zdrowia osób ubiegających się o prawo jazdy kierowców przez przyznanie prawa badania kontrolnego
65. 197205/95/I	12.09.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	z krytyczną oceną propozycji wprowadzenia odpłatnych czynności lekarskich w drodze nowelizacji ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej
66. 197341/95/X	12.09.95	Marszałek Senatu	sygnalizujące wątpliwości co do skutków nowego zapisu art. 24^b w ustawie z 31.08.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (zakaz łączenia funkcji radnego z pracą w urzędzie gminy)
67. 184658/95/V	6.10.95 20.11.95	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	w sprawie wadliwej regulacji prawnej uniemożliwiającej rozwiedzionemu małżonkowi wytoczenie powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka
68. 197846/95/III	6.10.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie uregulowań prawnych w zakresie ubezpieczeń społecznych dziennikarzy
69. 184436/95/V	13.10.95	Marszałkowie: Sejmu i Senatu, Minister Finansów, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	stanowisko RPO w sprawie ustawy o własności lokali

70. 194233/95/I	16.10.95	Minister Edukacji Narodowej	w sprawie przekroczenia delegacji ustawowej przez § 12 ust. 3 rozporządzenia z 23.12.1992 r. w sprawie zasad organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą
71. 184940/95/VI	26.10.95	Prezes Rady Ministrów	o zmianę przepisów dotyczących podatku akcyzowego od sprzętu elektronicznego
72. 197937/95/I	10.11.95	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie wad w rozporządzeniu określającym zasady przeprowadzania konkursów na stanowiska kierownicze w publicznych zakładach opieki zdrowotnej
73. 202372/95/VII	21.11.95	Minister Sprawiedliwości	w sprawie bezpodstawnego ograniczenia praw osób tymczasowo aresztowanych do opieki medycznej
74. 187264/95/VI	4.12.95	Marszałek, Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów	stanowisko Rzecznika w sprawie niedostatecznych rozwiązań prorodzinnych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych
75. 202503/95/VI	6.12.95	Prezes Rady Ministrów	o uchylenie przez Radę Ministrów pisma instrukcyjnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie odliczania od dochodu do opodatkowania darowizn dokonywanych na rzecz osób fizycznych
76. 170506/94/I	11.12.95	Marszałek Sejmu	o znowelizowanie ustawy z dnia 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego w celu zapewnienia sądowej kontroli decyzji o przymusowej hospitalizacji

77.	197575/95/III	11.12.95	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie potrzeby nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.02.1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze
78.	184016/95/V	15.12.95	Marszałek Senatu	z uwagami do ustawy z dnia 30.11.1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw
79.	188506/95/II	27.12.95	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	o inicjatywę ustawodawczą zmiany ustawy z dnia 19.04.1969 r.Kodeks postępowania karnego w kwestii zadośćuczynienia za niesłuszne tymczasowe aresztowanie (art. 487)
80.	204756/95/I	27.12.95	Marszałek Sejmu, do wiadomości Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej	w sprawie potrzeby zmian w ustawie o wyborze Prezydenta RP w kierunku zrównania praw wyborczych Polaków za granicą
81.	188802/95/X	28.12.95	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	w sprawie braku przepisów wykonawczych,uniemożliwiającego otrzymanie zezwolenia na pochówek szczątków ków osób zmarłych (prochów) poza terenem cmentarzy komunalnych i wyznaniowych
82.	150561/94/III	9.01.96	Marszałek Sejmu RP	w sprawie potrzeby sprecyzowania pojęcia „obozy internowania" użytego w przepisie art. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 24.01.

			1991 r. o kombatantach oraz osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[18]
83. 136869/93/II	10.01.96	Marszałek Sejmu RP Marszałek Senatu RP	w sprawie potrzeby poddania kontroli sądowej postanowień prokuratorskich kończących postępowania przygotowawcze i zamykające drogę do wydania wyroku
84. 186954/95/III	18.01.96	Prezes Rady Ministrów	w sprawie potrzeby wydania aktu prawnego obejmującego kompleksowo sferę stosunków pracy osób zatrudnionych w polskich przedstawicielstwach za granicą (służby dyplomatyczno-konsularnej)
85. 60076/90/IV	18.01.96	Marszałek Sejmu RP	o wywołanie inicjatywy ustawodawczej w sprawie nieruchomości zalesionych w okresie powojennym przez Państwo oraz nieruchomości, dla których w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie, lecz realizacja planowanych zamierzeń inwestycyjnych nastąpi po wielu latach (tzw. działki „zamrożone" przez plan)
86. 203429/95/X	22.01.96	Marszałek Sejmu RP	o inicjatywę w zakresie zmiany terminów wejścia w życie nowelizacji art. 24 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (zakaz łączenia funkcji radnego z pracą w urzędzie gminy lub funkcją kierowniczą w gminnej jednostce organizacyjnej)
87. 199397/95/VI	25.01.96	Przewodniczący Sejmowej	w sprawie potrzeby uściślenia przepisu art. 12 ust. 3

[18] Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.

		Komisji Ustawodawczej	ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie wyraźnego określenia uprawnienia do zwolnienia od podatku od środków transportowych samochodu osobowego posiadanego przez jednego z rodziców niepełnosprawnego małoletniego dziecka, który to samochód jest wykorzystywany dla zaspakajania potrzeb takiego dziecka
88. 204603/95/I	29.01.96	Marszalek Sejmu RP	w sprawie potrzeby szybkiego opracowania i uchwalenia ustawy o Polskiej Akademii Nauk
89. 124294/94/IX	31.01.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych	wskazujące na konieczność ujednolicenia warunków emerytalnych (rentowych) strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz strażaków pozostających poza tymi strukturami

5. Inne formy działania RPO

A. Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

W roku 1995, Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował składanie wizyt w poszczególnych regionach kraju[19]. W części wizyt Rzecznikowi towarzyszyli pracownicy Zespołu Do Spraw Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i Ochrony Środowiska bądź też pracownicy zespołów z zakresem działalności których związany był cel wizyty.

W trakcie wyjazdów pracownicy Zespołu Do Spraw Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i Ochrony Środowiska zapoznawali się z problemami funkcjonowania samorządu, badali w zakresie merytorycznej właściwości Zespołu, sprawy indywidualne oraz grupy spraw i zagadnień, które wpłynęły do Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź były rozpatrywane przez Rzecznika z urzędu. Ponadto zapoznawano się ze

[19] por. RPO-Mat. Nr 25 , s. 68.

zgłaszanymi podczas rozmów problemami, należącymi także do zakresu zadań innych zespołów Biura RPO.

W czasie wyjazdów pracownicy Biura RPO spotykali się z: wojewodami, dyrektorami urzędów wojewódzkich, przedstawicielami terenowych organów rządowej administracji specjalnej, prezydentami, burmistrzami, wójtami i członkami zarządów miast i gmin oraz dyrektorami i kierownikami miejskich i gminnych jednostek organizacyjnych.

W grupie spraw i zagadnień badanych podczas wyjazdów Zespołu znalazły się kwestie: współpracy samorządu terytorialnego i administracji rządowej na danym terenie, obsługa interesantów w urzędach administracji rządowej i samorządowej, rozwiązań prawnych w ustawie o finansowaniu gmin, problemy wynikające z realizacji przez gminy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o własności lokali, sytuacja prawna i funkcjonowanie straży miejskiej, zagadnienia ochrony środowiska, pomocy społecznej, bezrobocia, oświaty.

W trakcie wyjazdów Rzecznik odwiedził województwa: przemyskie, łódzkie częstochowskie, zielonogórskie oraz opolskie.

W czasie wizyt, Rzecznik spotykał się z Wojewodami, dyrektorami niektórych jednostek organizacyjnych urzędów wojewódzkich a także z przedstawicielami terenowych organów rządowej administracji specjalnej. Podczas wizyt w woj. przemyskim, częstochowskim, opolskim Rzecznik spotkał się również z przedstawicielami władz samorządowych Przemyśla, Opola i Częstochowy. W związku z planami powołania Pełnomocników Terenowych RPO przeprowadzono także rozmowy z wojewodami Rzeszowskim i Szczecińskim.

Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich spotykał się z różnymi środowiskami i grupami obywateli, podczas wizyt w województwach:

- przemyskim – spotkanie z przedstawicielami Związku Kombatantów i Byłych Więźniów Politycznych, z przedstawicielami mniejszości ukraińskiej w Polsce, oraz z przedstawicielami władz samorządowych z terenu woj. przemyskiego;
- łódzkim – spotkanie z przedstawicielami łódzkiej prasy TV i radia;
- zielonogórskim – spotkanie z członkami Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych i Związku Kombatantów, przedstawicielami pracowników Szpitala Wojewódzkiego;
- opolskim – spotkanie z przedstawicielami środowiska prawniczego Opola.

Program wizyt Rzecznika w poszczególnych województwach był zróżnicowany w zależności od specyfiki danego regionu.

Przebywając w województwach: przemyskim, opolskim i zielonogórskim, Rzecznik interesował się w szczególności problemami związanymi z przygranicznym położeniem tych regionów. Kwestie bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, współpracy organów administracji rządowej i samorządowej były tematami spotkań Rzecznika podczas wizyt w woj. częstochowskim, opolskim, zielonogórskim, przemyskim i łódzkim.

Problematyka mniejszości narodowych w Polsce poruszona została przez Rzecznika Praw Obywatelskich w czasie wizyt w woj. opolskim i przemyskim. Ponadto, Rzecznik przebywając w Zielonej Górze i Przemyślu spotkał się z przedstawicielami Związku Kombatantów i zapoznał się z problemami środowiska kombatanckiego. Samorząd terytorialny i jego problemy były przedmiotem spotkań RPO podczas wizyt w Przemyślu, Opolu i Częstochowie.

Każda wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich jest udokumentowana w postaci notatki służbowej. Notatki te są wykorzystywane w Biurze RPO jako podstawowy lub uzupełniający materiał przy opracowywaniu wystąpień generalnych Rzecznika. Przykładowo, informacje pochodzące z notatek powyjazdowych Rzecznika Praw Obywatelskich, wykorzystano w sprawach:

- odmowy dotowania przez państwo samorządowych szkół ponadpodstawowych (na przykładzie VIII Samorządowego Liceum Ogólnokształcącego w Częstochowie) – wystąpienie RPO z 4 lipca 1995 r. skierowane do Ministra Edukacji Narodowej[20];
- nieprzystosowania do całodobowego pobytu budynku schroniska dla bezdomnych kobiet i dzieci w Częstochowie – wystąpienia RPO skierowane 10 lipca i 24 sierpnia 1995 r. do Prezydenta Częstochowy[21];
- niedoinwestowanie przejść granicznych, znajdujących się na terenie województwa opolskiego – wystąpienie RPO z dnia 13 października 1995 r. skierowane do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów [22];
- problemy wynikające z nietrafnej nazwy wydziałów spraw obywatelskich w urzędach wojewódzkich oraz kwestie związane z rozwiązaniami prawnymi w zakresie prac interwencyjnych i robót

[20] RPO/189590/95/X
[21] RPO/192885/95/X
[22] RPO/193164/95/X

publicznych (sprawa podniesiona podczas wizyty Rzecznika w Opolu) – wystąpienie RPO z dnia 3 listopada 1995 r. skierowane do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów[23].

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

1. Urząd Wojewódzki, Urząd Miejski w Przemyślu *	28.02–1.03.1995 r.
2. Urząd Wojewódzki i Urząd Miejski w Łodzi	15.03.1995 r.
3. Urząd Wojewódzki, Urząd Miejski w Jeleniej Górze, oraz Urząd Gminy w Bogatyni, Bolesławcu, Zgorzelcu	22–24.03. 1995 r.
4. Urząd Wojewódzki w Łodzi *	31.03.1995 r.
5. Urząd Wojewódzki w Poznaniu oraz udział w obradach Forum Instytucji Pozarządowych	7.04.1995 r.
6. Urząd Wojewódzki oraz Urząd Miejski w Częstochowie, spotkanie z władzami Wyższej Szkoły Pedagogicznej	25.04.1995 r.
7. Urząd Wojewódzki w Zielonej Górze *	21–22.06.1995 r.
8. Urząd Miasta w Ostrołęce	30.06.1995 r.
9. Urząd Miasta w Łomży	30.06.1995 r.
10 Łódź, spotkanie z członkami stowarzyszenia „Niezależni", referat RPO pt. „Zagrożenia dla demokracji w okresie transformacji ustrojowej" *	11.07.1995 r.
11. Kraków, spotkanie z przedstawicielami środowisk kultury i sztuki oraz dziennikarzami, referat RPO pt. „Prawo i polityka a polska droga do demokracji" *	18.07.1995 r.
12. Urząd Wojewódzki i Urząd Miasta w Opolu oraz spotkanie z przedstawicielami mniejszości niemieckiej *	20.07.1995 r.
13. Urząd Wojewódzki w Przemyślu i Rzeszowie, Urząd Miejski w Jarosławiu *	29–30.08.1995 r.
14. Urząd Wojewódzki w Lesznie oraz spotkanie z sekretarzami Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Rydzynie *	13.09.1995 r.
15. Urząd Wojewódzki w Białej Podlaskiej *	14.11.1995 r.
16. Dyrekcja Słowińskiego Parku Narodowego w Smołdzinie	19–20.11.1995 r.
17. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie oraz Urząd Miasta w Dębicy	22–24.11.1995 r.

[23] RPO/193164/95/X

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO

B. Wizyty w szpitalach i zakładach opieki zdrowotnej

1. Wojewódzki Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Warszawie	27.04.1995 r.
2. Wojewódzki Szpital Dziecięcy w Warszawie	26.05.1995 r.
3. Wojewódzki Szpital Zespolony w Zielonej Górze *	21–22.06.1995 r.
4. Szpital Zespołu Opieki Zdrowotnej w Piasecznie	29.06.1995 r.
5. Szpital Zespołu Opieki Zdrowotnej Zarządu Służby Zdrowia MSW oraz Szpital Kliniczny Wojskowej Akademii Medycznej w Łodzi *	11.07.1995 r.
6. Okręgowy Szpital Wojskowy w Krakowie – spotkanie z pacjentami i kierownictwem szpitala *	18.07.1995 r.
7. Szpitale Miejskie nr 1, 2, 3 w Bytomiu, oraz Szpital Górniczy w Katowicach *	7.08.1995 r.
8. Szpital Zespołu Opieki Zdrowotnej w Jarosławiu *	29–30.08.1995 r.
9. Szpital Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gostyniu *	13.09.1995 r.
10. Szpital Ginekologiczno – Położniczy w Warszawie, ul. Inflancka	6.10.1995 r.
11. Wojewódzki Szpital Zespolony oraz Szpital Rejonowy w Białej Podlaskiej *	14.11.1995 r.
12. Szpital Zespołu Opieki Zdrowotnej w Międzyrzecu Podlaskim *	14.11.1995 r.
13. Specjalistyczny Zespół Opieki Zdrowotnej – Szpital Pomnik Centrum Zdrowia Dziecka w Międzylesiu *	7.12.1995 r.
14. Centralny Szpital Kolejowy w Międzylesiu *	20.12.1995 r.
15. Szpital Kolejowy w Warszawie, ul. Brzeska *	20.12.1995 r.

C. Wizyty w ośrodkach pomocy społecznej oraz noclegowniach dla bezdomnych

1. Noclegownia dla bezdomnych w Przemyślu	28.02–1.03.1995 r.
2. Noclegownia dla bezdomnych w Łodzi	15.03.1995 r.
3. Noclegownie dla bezdomnych w Bogatyni, Bolesławcu, Zgorzelcu	22–24.03.1995 r.
4. Schronisko dla bezdomnych w Szczecinie	27–28.04.1995 r.
5. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zamościu	31.05.1995 r.
6. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży	30.06.1995 r.
7. Schronisko dla bezdomnych w Elblągu	4.08.1995 r.
8. Zespół Pomocy Społecznej w Warszawie, ul.Wójtowska	22.12.1995 r.

D. Wizyty w jednostkach penitencjarnych

1. Rejonowy Areszt Śledczy w Łodzi *	31.03.1995 r.
2. Zakłady Karne w Bydgoszczy, Chełmnie, Koszalinie, Słupsku, Toruniu	25–27.04.1995 r.

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

3. Areszt Śledczy w Malborku	21–22.06.1995 r.
4. Zakład Karny w Wołowie	26.06.1995 r.
5. Areszt Śledczy w Kędzierzynie i Grodkowie, oraz Zakład Karny w Brzegu	7.08.1995 r.
6. Areszt Śledczy w Prudniku oraz Zakład Karny w Brzegu	8.08.1995 r.
7. Zakład Karny w Nowej Hucie	14.10.1995 r.
8. Areszt Śledczy w Sanoku	4–5.12.1995 r.
9. Zakład Karny w Uhercach oraz Oddziały Zewnętrzne w Średniej Wsi i Jabłonkach	4–5.12.1995 r.
10. Zakład Karny w Elblągu	18–19.12.1995 r.
11. Zakład Karny nr 2 w Łodzi	29.12.1995 r.
12. Zakład Karny w Hrubieszowie	3–4.01.1996 r.
13. Zakład Karny w Częstochowie	12.01.1995 r.
14. Zakład Karny w Tarnowie	16–17.01.1996 r.
15. Zakład Karny w Wejherowie	18–19.01.1996 r.

E. Wizyty w ośrodkach adopcyjnych i opiekuńczych

1. Pogotowie Opiekuńcze, Ośrodek Opiekuńczo-Adopcyjny, Publiczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Krakowie	12–14.05 1995 r.
2. Ośrodek Wychowawczo-Rekreacyjny oraz Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Żmiącej k/Limanowej	13.05.1995 r.
3. Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Miedzeszynie *	14.11.1995 r.

F. Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej

1. Jednostka Wojskowa w Lublinie	9–10.02.1995 r.
2. Spotkanie z żołnierzami wyjeżdżającymi z misją pokojową na Haiti *	23.02.1995 r.
3. Jednostka Wojskowa w Białobrzegach	8.03.1995 r.
4. Jednostka Wojskowa w Radomiu	10.03.1995 r.
5. Jednostka Wojskowa w Jeleniej Górze	23.03.1995 r.
6. Jednostka Wojskowa w Legionowie	4.04.1995 r.
7. Jednostka Wojskowa w Giżycku	21.04.1995 r.
8. Akademia Obrony Narodowej w Rembertowie	19.05.1995 r.
9. Ośrodek Szkolenia Służby Samochodowo-Czołgowej w Chełmnie	25.05.1995 r.
10. Ośrodek Szkolenia Zabezpieczenia Lotniczego w Grudziądzu	26.05.1995 r.
11. Jednostka Obrony Przeciwlotniczej we Władysławowie	7.06.1995 r.
12. Węzeł Łączności Marynarki Wojennej w Gdyni	7.06.1995 r.
13. Pułk Śmigłowców Bojowych w Pruszczu Gdańskim	8.06.1995 r.

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

14. Wojewódzki Sztab Wojskowy, spotkanie z członkami Związku Byłych Żołnierzy Zawodowych w Zielonej Górze * — 21–22.06.1995 r.
15. Akademia Obrony Narodowej w Rembertowie — 30.06.1995 r.
16. Polski Kontyngent Wojskowy w Chorwacji * — 30.06–3.07.1995 r.
17. Wojewódzki Sztab Wojskowy w Krakowie — 7.07.1995 r.
18. Akademia Obrony Narodowej w Rembertowie * — 15.07.1995 r.
19. Okręgowy Szpital Wojskowy w Krakowie — 18.07.1995 r.
20. Wojewódzki Sztab Wojskowy w Opolu * — 20.07.1995 r.
21. Polskie Jednostki Wojskowe pełniące służbę w ramach sił ONZ w Syrii, Libanie i Izraelu * — 27.07–1.08.1995 r.
22. Wojewódzki Sztab Wojskowy w Gdańsku, jednostki wojskowe w Gdańsku, Ostródzie i Brodnicy — 20–22.08.1995 r.
23. Jednostka Wojskowa w Białej Podlaskiej * — 14.11.1995 r.

G. Wizyty w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych

1. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyślu * — 28.02–1.03 1995 r.
2. Centrum Szkolenia Policji w Legionowie — 4.04.1995 r.
3. Policyjna Izba Dziecka w Krakowie — 10.05.1995 r.
4. Policyjna Izba Dziecka we Wrocławiu — 11.05.1995 r.
5. Śląska Jednostka MSW * — 16.11.1995 r.

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

1. Spotkanie z Biskupem Polowym Wojska Polskiego * — 22.02.1995 r.
2. Konferencja naukowa zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, referat RPO pt. „Ustrój społeczny w nowej konstytucji w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich" * — 4.03.1995 r
3. Konferencja naukowa zorganizowana przez Fundację Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji w Krakowie, referat RPO pt. „Konstytucja w służbie demokracji" * — 11.03.1995 r.
4. Posiedzenie naukowe Komitetu Prawa Pracy i Polityki Społecznej PAN, odczyt RPO pt. „Prawa socjalne w przyszłej Konstytucji" * — 7.04.1995 r.
5. Konferencja zorganizowana przez Klub Poselski Unii Pracy dotycząca problematyki subkultur i zjawiska tzw. fali wśród żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, Łódź — 10.04.1995 r.

---

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

6. Spotkanie z Ambasadorem Holandii * 11.04.1995 r.
7. Spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości i Dyrektorem Centralnego Zarządu Zakładów Karnych 20.04.1995 r.
8. Spotkanie z Prezesem Krajowej Rady Notarialnej * 21.04.1995 r.
9. Spotkanie z przedstawicielami Partii Emerytów i Rencistów * 18.05.1995 r.
10. Udział w obradach X Zjazdu Katedr Prawa Pracy w Lublinie, Puławach i Kazimierzu; referat RPO pt. „Stan i perspektywy rozwoju nauki prawa pracy" * 19–21.05.1995 r.
11. Konferencja nt. Nabór i szkolenie funkcjonariuszy w polskim systemie penitencjarnym 31.05.1995 r.
12. Udział w konferencji „Od komunizmu do demokracji", zorganizowanej przez Fundację Międzynarodowego Centrum Rozwoju Demokracji w Krakowie, referat RPO pt. „Związki prawa z polityką w okresie transformacji ustrojowej " * 4–5.06.1995 r.
13. Spotkanie z Prezesem Związku Głuchoniemych * 6.06.1995 r.
14. Spotkanie Klubu Limanowskiego, Warszawa, odczyt RPO pt. „Ustrój społeczny w przyszłej Konstytucji" * 20.06.1995 r.
15. Spotkanie z Wojewódzkimi Rzecznikami Praw Ucznia * 6.06.1995 r.
16. Spotkania z Przewodniczącą Komitetu Ochrony Praw Dziecka * 21.06.1995 r. 13.07.1995 r.
17. Posiedzenie Zespołu ds. Sieroctwa Społecznego przy Komitecie Społeczno – Politycznym Rady Ministrów 22.06.1995 r.
18. Spotkanie z Przewodniczącym Kanadyjskiego Komitetu Praw Człowieka * 29.06.1995 r.
19. Międzynarodowe seminarium nt. „Niezależność a granice działania instytucji demokratycznych zabezpieczających prawa konstytucyjne" zorganizowane przez Sejm i Senat RP; referat RPO pt. „Instytucja ombusmana w RP" * 4.07.1995 r.
20. Spotkanie z Pełnomocnikiem Rządu ds. Kobiet i Rodziny * 6.07.1995 r.
21. Spotkanie z Ministrem Szefem Kancelarii Sejmu RP * 14.07.1995 r.
22. Spotkanie z delegacją emerytów i rencistów * 18.09.1995 r.
23. Międzynarodowe Seminarium nt. „Realizacja polityki penitencjarnej w zakresie postępowania ze skazanymi niebezpiecznymi" zorganizowane przez Radę Europy, Popowo 18–20.09.1995 r.
24. Spotkanie z Ambasadorem Republiki Chin * 25.09.1995 r.
25. Spotkanie nt. „Czy w Polsce istnieje system pomocy dziecku pokrzywdzonemu?"

---

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

z udziałem przedstawicieli zainteresowanych ministerstw oraz organizacji pozarządowych 28.09.1995 r.

26. II Międzynarodowa Konferencja nt. „Gospodarka Przestrzenna gmin – harmonizowanie interesów publicznych i prywatnych", zorganizowana przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Krakowie 16–17.10.1995 r.
27. Konferencja „Europejskie prawo konsumenckie" zorganizowana przez Senat RP 24.10.1995 r.
28. Spotkanie dyrektorów zakładów karnych i schronisk dla nieletnich, Ministerstwo Sprawiedliwości 26.10.1995 r.
29. Posiedzenie Zespołu ds. Kurateli Penitencjarnej, Ministerstwo Sprawiedliwości 31.10.1995 r.
30. Spotkanie z Radcą ds. Społecznych Ambasady Francji * 10.11.1995 r.
31. Konferencja szkoleniowa dla Okręgowych Rzeczników Odpowiedzialności Zawodowej przy Naczelnej Izbie Lekarskiej, Rynia 24–25.11.1995 r.
32. Spotkanie z Ambasadorem Tunezji * 24.11.1995 r.
33. Międzynarodowa konferencja nt. „Wspólne prawa – wspólne obowiązki", zorganizowana przez Fundację Pomocy Humanitarnej „Res Humana", Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Światową Organizację Zdrowia; wystąpienie RPO nt. ochrony prawnej osób zarażonych wirusem HIV * 30.11.1995 r.
34. Konferencja pt. „Przemoc w Rodzinie" zorganizowana przez Parlamentarną Grupę Kobiet, Pełnomocnika Rządu ds Kobiet i Rodziny oraz Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych * 2–3.12.1995 r.
35. Spotkanie z przedstawicielami Związku Sybiraków * 4.12.1995 r.
36. Spotkanie z Naczelnikiem Związku Harcerstwa Polskiego* 5.12.1995 r.
37. Konferencja „Ekonomiczne aspekty orzecznictwa antymonopolowego", zorganizowana przez OECD, z udziałem przedstawicieli sądów i urzędów antymonopolowych, Kraków 11–13.12.1995 r.
38. Konferencja zorganizowana przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka Instytutu Nauk Prawnych PAN; referat RPO pt. „Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich" * 14.12.1995 r.
39. Sympozjum nt. „Prawa Kobiet" w ramach obchodów Dni Człowieka, zorganizowane przez Katedrę Filozofii Prawa i Praw Człowieka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie; referat przedstawiciela RPO

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

pt. „Sytuacja kobiet w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich" 14–15.12.1995 r.

40. Spotkanie z Prezydentem RP * 8.01.1996 r.
41. Udział w Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego 10.01.1996 r.
42. Spotkanie z Zarządem Stowarzyszenia Polaków Poszkodowanych przez III Rzeszę * 11.01.1996 r.
43. Konferencja RPO nt. „Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce a prawa i wolności obywatelskie" z udziałem przedstawicieli MSW, MS, MON, UOP * 16.01.1996 r.
44. Spotkanie z Ministrem – Radcą Ambasady Republiki Białorusi 19.01.1996 r.
45. Konferencja nt. „Komputery a wolność jednostki – ochrona danych osobowych", zorganizowana przez Centrum im. Adama.Smitha i Wydawnictwo „Lupus"; referat przedstawiciela RPO pt. „Działania RPO na rzecz ochrony prawa do prywatności", Warszawa 25.01.1996 r.
46. Spotkanie z Skretarzem Genearalnym Episkopatu Polski * 25.01.1996 r.
47. Konferencja poświęcona dyskusji nt. ustaleń wynikających z opracowanej w Biurze RPO „Informacji RPO nt. stanu zabezpieczenia i przestrzegania praw obyatelskich osób przebywających w szpitalach ogólnych", z udziałem przedstawicieli MZiOS, MON, MSW, NIL * 13.02.1996 r.*

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

1. Wizyta w Stowarzyszeniu Polskim w Genewie; spotkanie z Polonią poświęcone problemom środowisk polonijnych w Szwajcarii, referat RPO nt. granic i możliwości działania RPO w kształtowaniu prawa w okresie demokratycznych przemian w Polsce * 24–25.02.1995 r.
2. IV Światowe Spotkanie Euroafrykańskich Ombudsmanów, Paryż; referat RPO pt. „Le rôle des institutions de médiation dans les pays on voie de développement et les nouvelles démocraties („Ombudsman w krajach zmierzających ku nowym demokracjom"); spotkanie z Ambasadorem RP i pracownikami ambasady nt. problemów Polaków mieszkających we Francji * 15–18.03.1995 r.
3. Sympozjum „Toward Universal Law. Trends in national, european and international Lawmaking" zorganizowane z okazji 400-lecia Uniwersytetu w Uppsali. Referat pt. „The Rule of Law in the Transition Process from

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

Totalitarianism to Democracy („Rola i znaczenie prawa w procesie demokratycznych przemian: od totalitaryzmu do demokracji"); spotkanie z Ambasadorem RP i przedstawicielami polskich placówek dyplomatycznych dla omówienia sytuacji Polaków zamieszkałych w Szwecji * 22–26.03.1995 r.

4. Wizyta ombudsmenów Republiki Litewskiej – wymiana polskich doświadczeń w tworzeniu i działaniu instytucji ombudsmanów na Litwie * 14–17.05.1995 r.
5. Wizyta w Stacji Naukowej Polskiej Akademii Nauk w Paryżu, spotkanie z przedstawicielami francuskich środowisk prawniczych i uniwersyteckich nt. działalności polskiego ombudsmana; referat RPO pt. „Le droit dans le processus de transformation democratique („Prawo w procesie demokratycznych przemian"); spotkanie z Mediatorem Republiki Francuskiej dotyczące współpracy Francji i Polski w dziedzinie ochrony praw obywateli * 29–30.05.1995 r.
6. Międzynarodowe Seminarium nt. tolerancji, zorganizowane w Bukareszcie przez Radę Europy i OBWE; referat pt. „Działania polskiego ombudsmana na rzecz tolerancji" 23–26.05.1995 r.
7. Seminarium nt. zagadnień prawa i praktyki w zakresie ochrony praw człowieka, zorganizowane przez British Council oraz Uniwersytet w Belfaście 28.06.–7.07.1995 r.
8. Wizyta w Polskim Kontyngencie Sił Pokojowych ONZ w Chorwacji; spotkanie z Ambasadorem RP oraz pracownikami ambasady w Wiedniu nt. problemów pracowników służb dyplomatycznych RP; spotkanie z Ambasadorem RP w Zagrzebiu oraz dowództwem Sił Pokojowych ONZ w Zagrzebiu * 30.06.–3.07.1995 r.
9. Wizyta w Polskim Kontyngencie Wojskowym Sił Pokojowych ONZ w Libanie, Syrii i Izraelu; spotkanie z Ambasadorami RP i pracownikami ambasad w Bejrucie i Tel Awiwie nt. problemów pracowników służb dyplomatycznych RP oraz Polaków mieszkających w tych krajach * 27.07.–1.08.1995 r.
10. Sympozjum „Multimedia i ochrona danych osobowych" oraz posiedzenie Międzynarodowej Grupy Roboczej ds. Ochrony Danych w Telekomunikacji, Berlin 28–29.08.1995 r.
11. Wizyta ombudsmanów Republiki Węgierskiej * 11–12.09.1995 r.
12. Spotkanie z Przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu * 17.10.1995 r.

---

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

13. Wizyta ombudsmanów z Bośni i Hercegowiny * 29.11.1995 r.
14. Seminarium szkoleniowe związane z wizytą ombudsmanów Bośni i Hercegowiny, zorganizowane przez OBWE, Warszawa 29.11.1995 r.
15. Wizyta RPO na Ukrainie – wymiana doświadczeń w kwestiach dotyczących instytucjonalnego zapewnienia poszanowania praw obywatelskich; spotkanie z władzami Lwowa, studentami Wydziału Prawa Uniwersytetu w Lwowie, Związkiem Prawników Ukraińskich; spotkanie z przedstawicieli środowisk polonijnych, pracownikami Konsulatu RP, naczelnikiem aresztu śledczego, w którym przebywają Polacy * 5–7.02.1996 r.

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 formę całościowej oceny omawianego problemu lub stanu przestrzegania praw obywatelskich określonych grup społecznych, na podstawie praktyki RPO.

• „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.

---

* oznaczono wizyty i spotkania z udziałem RPO.

b. Informacje i komentarze prasowe, programy radiowe i telewizyjne

• Wywiady dla prasy, radia i TV (około 150), udział w tematycznych programach radiowych i telewizyjnych.

• Program „Sztuka sprawiedliwości" z udziałem Rzecznika nadawany raz w miesiącu przez telewizję *Polsat*.

• 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 *Przeglądzie Podatkowym*, *Gazecie Prawnej*, *Zielonym Sztandarze*, *Dzienniku Zachodnim*, *Dzienniku Polskim*.

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

1. Naruszenia praw obywatelskich w wyniku braku lub wadliwości kompleksowych rozwiązań systemowych

A. W dziedzinie konstytucyjnych praw i swobód obywatelskich

a. Prawo do sądu

Istotne zastrzeżenia budzi, w ocenie Rzecznika realizacja obywatelskiego prawa do sądu, rozumianego jako prawo do rozpoznania sprawy przez sąd i prawo do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania przed sądem. Niezależnie od uchybień wynikłych z niewłaściwego stosowania prawa[24], również ocena obowiązujących regulacji nasuwa krytyczne uwagi co do ochrony tego podstawowego prawa obywatelskiego.

Na pozytywną ocenę zasługuje znaczące rozszerzenie z dniem 1 października 1995 r. prawa do ochrony sądowej obywateli i innych podmiotów w stosunkach z organami administracji publicznej, **dokonane nową ustawą z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym**[25]. Stwarza ona relatywnie szczelny system kontroli wszelkich władczych form zewnętrznego działania administracji, dostosowując polskie rozwiązania do zachodnioeuropejskich, a w niektórych wypadkach nawet wyprzedzających te rozwiązania. Rzecz w tym, aby na mocy postanowień ustaw szczególnych nie następowało ograniczenie szerokiego zakresu tej kontroli, czego dwa przypadki miały miejsce w ostatnich miesiącach[26].

Od dłuższego czasu Rzecznik postuluje **poddanie kontroli sądowej postanowień prokuratorskich kończących postępowanie** przy-

---

[24] które zostały omówione w cz. IV pkt 2 sprawozdania.

[25] Dz. U. Nr 74, poz. 368.

[26] por. Dz. U. z 1995 r. Nr 104, poz. 515 i Dz. U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

gotowawcze i zamykających drogę do wydania wyroku oraz odmawiających wszczęcia postępowania[27].

W związku z ostatnimi wydarzeniami politycznymi i toczącymi się bądź przewidywanymi postępowaniami przygotowawczymi – potrzeba rozważenia wprowadzenia odpowiednich zmian w obowiązującej procedurze karnej staje się szczególnie nagląca. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu i Marszalka Senatu z 10.01.1996 r. Rzecznik ponownie podkreślał potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie bez czekania na dokonanie kompleksowej kodyfikacji.

Ograniczenie w realizacji prawa do sądu w postaci wysokich kosztów sądowych Rzecznik sygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości w styczniu 1994 r.[28]. Jakkolwiek Minister zgodził się, że realizacja prawa do sądu nie może być utrudniana przez bariery w postaci wysokich kosztów sądowych, to uznał, że w obecnym stanie prawnym nie zachodzi potrzeba podejmowania w tym względzie działania, mającego np. na celu zmian w obowiązujących przepisach.

Podobnie nie odniosło skutku wystąpienie Rzecznika[29] mające na celu bardziej skuteczne **zabezpieczenie realizacji prawa do obrony** poprzez zmianę przepisów dotyczących opłacania pomocy prawnej udzielanej z urzędu[30]. Mówią one, iż sąd ustala wysokość wynagrodzenia na podstawie najniższych stawek określonych w przepisach w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich, zaś wyższe wynagrodzenie może być przyznane wyjątkowo, gdy nakład pracy adwokata był szczególnie duży. Rozwiązanie to – zdaniem RPO – nie stanowi najlepszej motywacji dla adwokatów wyznaczanych z urzędu. Minister Sprawiedliwości zgodził się wprawdzie, że takie ukształtowanie zasad wynagradzania nie satysfakcjonuje adwokatów, ale trudna sytuacja Skarbu Państwa, nie stwarza możliwości dokonania zmian w tym zakresie. Brak potrzeby zmian Minister uzasadnił nadto złożonym w Sejmie projektem zmiany ustawy o adwokaturze, w którym przewiduje się ustalanie wysokości wynagrodzeń na podstawie umowy z klientem. Wydaje się, że Minister Sprawiedliwości nie dostrzegł tu okoliczności,

---

27 wystąpienie Rzecznika z 15.11.1993 r. (RPO/136869/93/II) w tej sprawie do Marszałków Sejmu i Senatu omówione zostało w sprawozdaniu za 1993 r. – RPO – Mat. Nr 21, s. 59 i 120. Por. też omówienie tego problemu w sprawozdaniu za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 178.

28 RPO/172808/94/II z 11.01.1994 r. – por. sprawozdanie RPO za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s.176.

29 RPO/174930/94/II z 22.02.1995 r. do Ministra Sprawiedliwości.

30 § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.08.1983 r. w sprawie zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu – Dz. U. Nr 51, poz. 230.

że umowa cywilnoprawna z klientem nie zmienia sytuacji adwokata powołanego przez sąd do udzielenia pomocy prawnej z urzędu.

Rzecznik dostrzega istotne naruszenie prawa obywatela do sądu również w licznych regulacjach, których przedmiotem jest materia nie związana bezpośrednio z procedurą sądową.

Unormowanie trybu i zasad przymusowej hospitalizacji w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[31] nie zapewnia dostatecznych gwarancji ochrony wolności osobistej obywateli i może być uznane za sprzeczne z art. 87 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, zobowiązującym Rzeczpospolitą Polską do zapewnienia obywatelom nietykalności osobistej oraz dopuszczającym pozbawienie obywatela wolności na okres powyżej 48 godzin jedynie na podstawie postanowienia sądu lub prokuratora.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu[32] Rzecznik wskazał w związku z tym na potrzebę nowelizacji ustawy. Istotne znaczenie dla możliwości skorzystania przez obywatela ze środków przewidzianych w procedurze karnej ma przecinanie się zakresów regulacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[33]. Art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji przewiduje zatrzymanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia. Osobom zatrzymanym na mocy tego przepisu przysługują uprawnienia przysługujące osobie zatrzymanej, przewidziane w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Przyczyny uzasadniające leczenie w szpitalu psychiatrycznym osoby z zaburzeniami psychicznymi bez uzyskania zgody wymaganej w myśl art. 22 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego mieszczą się w tych, które określa art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, natomiast środki prawne przysługujące osobom z zaburzeniami psychicznymi są węższe. Obywatel nie jest w stanie przewidzieć, czy jego zachowanie zostanie zakwalifikowane jako skutek choroby psychicznej, a więc przepisy której ustawy zostaną zastosowane w jego przypadku. Prowadzi to do tezy o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego, wymagającej przewidywalnego i obliczalnego systemu prawa, pewności prawa oraz ochrony prawa do nietykalności osobistej i prawa do sądu.

Wskazany w kontekście wadliwości rozwiązań systemowych[34] postulat Rzecznika **umożliwienia dzieciom szerszego uczestnictwa**

---

[31] Dz. U. Nr 111, poz. 535.
[32] RPO/170506/94/I z 11.12.1995 r.
[33] Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.
[34] por. cz. III pkt 1.A.b. sprawozdania.

w postępowaniu opiekuńczym ma swą niekwestionowaną wagę również w aspekcie prawa do sądu; możliwości prezentowania własnych najżywotniejszych interesów w postępowaniu sądowym.

Pogląd, iż dziecku należy odmówić praw uczestnika postępowania w sprawach opiekuńczych, prowadzonych w postępowaniu nieprocesowym, utrwalony został w orzecznictwie w wyniku uchwał SN, zgodnie z którymi dziecko nie jest uczestnikiem postępowania w rozumieniu art. 510 Kpc w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej oraz w sprawach o odebranie dziecka[35].

Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne, a mianowicie: „czy wobec wejścia w życie Konwencji o prawach dziecka, a w szczególności jej art. 12, należy zmienić dotychczasową, zawężającą wykładnię art. 510 oraz art. 573 Kpc, zgodnie z którą uczestnictwo małoletniego w sprawach opiekuńczych jest możliwe jedynie wtedy, gdy wynika to ze szczególnego przepisu ustawy (art. 89 § 2 oraz 118 § 1 Krio), zaś w innych sprawach zupełnie wyłączone?"[36]

W ocenie Rzecznika ewentualna pozytywna odpowiedź Sądu Najwyższego i będąca jej konsekwencją zmiana praktyki sądów mogłyby stać się warunkiem koniecznym choć niewystarczającym dla realizacji prawa do sądu małoletnich w dotyczących ich sprawach opiekuńczych; niezbędna jest tu zmiana regulacji. Niestety, postanowieniem z dnia 30 stycznia 1996 r. Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały[37] (brak jeszcze uzasadnienia tego postanowienia).

Nowe **regulacje dotyczące stosunków mieszkaniowych** również nasuwają zastrzeżenia w kontekście sądowej ochrony praw obywateli. Sformułować je należy w odniesieniu do pozbawienia – po wejściu w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych – legitymacji do wytoczenia powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka oraz – w zakresie postępowania egzekucyjnego – do braku przepisów regulujących wszczęcie postępowania eksmisyjnego spójnych z postanowieniami ustawy o najmie lokali[38].

Także w zakresie stosunków gospodarczych występują regulacje podważające możliwość realizacji prawa do sądu lub poważnie naruszające to prawo. W pierwszym przypadku dotyczy to realnej **ochro-**

---

35 uchwała z dnia 26.01.1973 r. – sygn. akt III CZP 101/71 i z dnia 3.05.1979 r. – sygn. akt III CZP 14/79.
36 RPO/185634/95/I z 4.11.1995 r.
37 sygn. akt III CZP 172/95
38 por. szerzej cz. III pkt 2 sprawozdania.

ny praw konsumentów na drodze sądowej[39], w drugim – **sankcji podatkowych**[40].

W 1995 r. Rzecznik podjął z urzędu zagadnienie istnienia prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd **w odniesieniu do spraw dyscyplinarnych**. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika jest zakres przedmiotowy prawa do sądu, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie czy i w jakim zakresie przysługuje ono poszczególnym grupom podmiotów na mocy przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Rzecznik bada regulacje dotyczące poszczególnych grup zawodowych.

b. Ochrona praw dziecka

W zeszłorocznym sprawozdaniu Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował konsekwencje, jakie dla ochrony praw dziecka powoduje **brak w systemie prawa polskiego unormowań wprowadzających i konkretyzujących ustalenia Konwencji o prawach dziecka**[41]. Brak tych regulacji powoduje poważne problemy dla całej dziedziny ochrony praw dziecka w Polsce, gdyż niemożność egzekwowania konkretnych zapisów Konwencji sprawia, że stają się one pustą deklaracją.

Innego typu trudności związane z wprowadzaniem postanowień Konwencji wynikają z faktu, że większość jej przepisów ma charakter postulatywny. Utrudnia to ich interpretację i uniemożliwia bezpośrednie stosowanie. Doprecyzowania wymaga zwłaszcza, jak wskazuje praktyka, określone w artykule 16 Konwencji, prawo dziecka do ochrony przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego, czy w korespondencję oraz przed bezprawnymi zamachami na jego honor i reputację, a ogólnie – wszystkie tzw. swobody zawarte w art. 12–16 Konwencji, określające minimalny katalog praw i wolności dziecka.

W ocenie RPO możliwe jest zminimalizowanie najbardziej typowych zagrożeń praw dziecka poprzez odpowiednie zmiany Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz właściwych ustaw w zakresie opieki nad dzieckiem i procedur adopcyjnych[42]. Zmiany te powinny przede wszystkim polegać na: zwiększeniu udziału rodziców, których władza

---

39 por. szerzej cz. IV pkt 12.C.b. sprawozdania.

40 por. szerzej cz. IV pkt 11.A.b. sprawozdania.

41 Konwencja weszła w życie w Polsce w dniu 7.07.1991 r. – Dz. U. Nr 120, poz. 526, 527; por. uwagi w sprawozdaniu RPO za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 158.

42 Uwagi dotyczące typowych zagrożeń praw dziecka w sprawach badanych przez RPO i wynikające z nich propozycje zmian regulacji Rzecznik przesłał Marszałkowi Senatu w dniu 6.07.1995 r. – RPO/167681/94/I.

rodzicielska jest ograniczona lub zawieszona, w wychowywaniu dzieci (powiązanie środków ograniczenia władzy rodzicielskiej z wprowadzeniem obligatoryjnej, okresowej kontroli ich wykonywania przez sąd opiekuńczy oraz częste nakładanie na rodziców naturalnych, realnych do wyegzekwowania obowiązków na rzecz uczestniczenia w wychowywaniu dzieci), umożliwieniu wcześniejszej, zdecydowanej ingerencji sądu opiekuńczego we władzę rodzicielską w sytuacjach ekstremalnych (obecnie sygnałem podjęcia postępowania opiekuńczego jest dopiero niedopełnienie przez dziecko obowiązku szkolnego), wprowadzeniu wyraźnego zapisu o priorytecie umieszczenia małoletniego w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka nad umieszczeniem w placówce opiekuńczo-wychowawczej; wprowadzeniu w przepisach Kpc zmiany nakazującej zasięganie przez sąd opinii w ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych w sprawach dotyczących umieszczania dziecka w rodzinie zastępczej, umożliwieniu szerszego uczestnictwa w postępowaniu opiekuńczym (a także w postępowaniach przed innymi organami) w sprawach dotyczących małoletnich samym małoletnim, a także ich opiekunom–wychowawcom z placówek, którzy posiadają aktualne informacje o sytuacji dzieci i ich rodzin.

Wagę problemu dostosowania wewnętrznych przepisów do norm Konwencji o prawach dziecka ilustrują trafiające do Rzecznika sprawy dotyczące **adopcji zagranicznych**. Wynika z nich jasno, że wspólna Konwencji i polskiemu prawu nadrzędna zasada kierowania się dobrem dziecka oraz zasady adopcji w ogólności powinny zostać doprecyzowane w szczegółowych uregulowaniach polskiego prawa rodzinnego. Nowelizacja Kodeksu rodzinnego oraz Kpc[43] określa (bardzo ogólnie) warunki przysposobienia połączonego z przeniesieniem miejsca zamieszkania przysposabianego do innego państwa, a także wprowadza obowiązek zasięgania przez sąd opiekuńczy opinii ośrodka adopcyjno-opiekuńczego przed wydaniem orzeczenia o przysposobieniu. Inne kwestie pozostają poza obszarem regulacji kodeksowych. Dotyczy to zwłaszcza regulowanego przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ośrodków adopcyjno–opiekuńczych[44] trybu przygotowania takiej adopcji oraz kwalifikowania do niej kandydatów na przysposabiających i przysposabianych.

Rozporządzenie to powinno być, zdaniem Rzecznika, poddane w trybie pilnym poważnym korektom nie tylko ze względu na potrze-

[43] ustawą z dnia 26.05.1995 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 83, poz. 417.
[44] z dnia 17.08.1993 r. – Dz. U. Nr 84, poz. 394.

bę dostosowania jego przepisów do międzynarodowych standardów ochrony praw dziecka, ale także na konieczność uporządkowania nieporozumień narosłych wokół jego interpretacji (w krótkim okresie obowiązywania tego aktu wydano co najmniej 7 przepisów o charakterze instrukcyjnym, często wzajemnie sprzecznych). Nieporozumienia te poważnie osłabiają, a nawet znoszą przysługujące dziecku przysposabianemu gwarancje ochronne, a poprzez niepotrzebne przedłużenie procedury adopcyjnej, stwarzają zagrożenie dla dobra dziecka, prowadząc najczęściej wprost do pogorszenia stanu jego zdrowia fizycznego i psychicznego[45]. Wątpliwości Rzecznika dotyczą przede wszystkim odpłatności adopcji, organu (ciała) kwalifikującego dziecko do adopcji zagranicznej, terminów dla poszukiwania kandydatów do zastępczych form wychowania rodzinnego i trybu przekazywania informacji w tym zakresie, informacji, jakie powinien zawierać tzw. bank danych o kandydatach, określenia odpowiedzialności za ustalenia dotyczące stanu zdrowia dziecka oraz możliwości weryfikacji tych informacji w dalszej procedurze przygotowania do adopcji.

W ocenie Rzecznika konieczne jest wypracowanie zasad spójnej procedury adopcyjnej przy szerszej współpracy i bieżącej wymianie informacji przez zainteresowane resorty edukacji i sprawiedliwości[46].

Wymiana korespondencji z odpowiedzialnymi resortami i instytucjami ukazała niemożność przeprowadzenia szybkich uzgodnień i stworzenia spójnej regulacji prawnej **systemu rehabilitacji i edukacji dzieci niepełnosprawnych**. Kryzys tego systemu, na którego funkcjonowanie składa się działanie zarówno publicznych, jak i niepublicznych placówek dla dzieci z różnymi rodzajami niepełnosprawności jest spowodowany określonymi trudnościami organizacyjno–prawnymi (przepisy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej[47] uniemożliwiają np. łączenie działalności rehabilitacyjnej i edukacyjnej w ramach jednej placówki – zwłaszcza niepublicznej – wtedy, gdy nie posiada ona podwójnego statusu placówki oświatowej i zakładu opieki zdrowotnej ze ściśle wyodrębnionym zakresem zlecanych i finansowanych przez poszczególne resorty zadań państwowych), a zwłaszcza – finansowymi. Trudności finansowe wielu placówek niepublicznych,

---

[45] Rzecznik skierował w tej sprawie 23.06.1995 r. wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej – RPO/186356/95/I.

[46] W związku z tym wystąpienie w tej sprawie – RPO/167681/94/I z 16.02.1995 r. zostało także przekazane do wiadomości Ministra Sprawiedliwości i Przewodniczących: Komisji Ustawodawczej Sejmu RP oraz Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu RP.

[47] ustawa z dnia 30.08.1991 r. – Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.

które wykonują zlecone przez odpowiednie ministerstwa zadania państwowe służące rehabilitacji i edukacji dzieci niepełnosprawnych, spowodowane były niezaplanowaniem bądź brakiem dostatecznych środków finansowych i ograniczeniem dofinansowania tych placówek przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Przepisy ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych[48] (w wersji przed nowelizacją z dnia 30 sierpnia 1995 r., która weszła w życie 24 października 1995 r.), niekiedy interpretowane rozszerzająco, faktycznie nie uwzględniały możliwości wykorzystania PFRON dla rehabilitacji dzieci.

Budowanie systemowego rozwiązania problemu wspomagania rehabilitacji dzieci, utrudnione głównie przez fakt, że problem ten dotyczy trzech resortów, nie może być odkładane na czas nieokreślony. Zmiany cząstkowe, traktowane jako propozycje tymczasowe ukazały już swoją ułomność[49].

c. Ochrona zdrowia

Trudności w opracowaniu i opór przed wprowadzeniem niepopularnych regulacji systemowych, przy zupełnej **nieadekwatności do sytuacji społeczno-gospodarczej regulacji istniejących** prowadzi – w dziedzinie ochrony zdrowia do prób obejścia norm konstytucyjnych przez tworzone regulacje cząstkowe.

Przykładem może tu być inicjatywa Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej polegająca na zamiarze wprowadzenia w drodze ustawowej, na okres przejściowy (do czasu wejścia w życie systemu ubezpieczeń zdrowotnych) nowych zasad korzystania ze świadczeń zdrowotnych, tj. ustawowego określenia zakresu świadczeń zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych.

W wystąpieniu dotyczącym tego projektu[50] Rzecznik zwracał uwagę, że jakkolwiek sformułowanie artykułu 70 przepisów konstytucyjnych nasuwa liczne trudności interpretacyjne, to wprowadzenie w drodze ustawowej proponowanej racjonalizacji świadczeń, polegającej na częściowej partycypacji pacjentów w kosztach udzielania świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej osobom uprawnionym (system dopłat i opłat za niektóre świadczenia), stawia problem zgodności takiej ustawy ze wspomnianym zapisem Konstytucji. Jednocześnie Rzecznik uważa, iż konieczne jest ustawo-

---

48 ustawa z dnia 9.05.1991 r. – Dz. U. Nr 46, poz. 201 ze zm.
49 szersze omówienie tego problemu zawarte jest w cz. IV pkt 14 sprawozdania.
50 do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej – RPO/192682/95/I z 14.07.1995 r.

we określenie zakresu uprawnień do bezpłatnych świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługujących osobom ubezpieczonym i innym osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów, a to z uwagi na liczne rozproszone przepisy różnej rangi, regulujące uprawnienia do świadczeń zdrowotnych oraz charakter niektórych przepisów przyznających określonym kategoriom osób uprawnienia do świadczeń zdrowotnych.

Innym przykładem jest inicjatywa Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zmierzająca do wprowadzenia, w drodze nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[51], opłat za wykonywanie dodatkowych czynności związanych z zapewnieniem ciągłości i koordynacji leczenia przez wybranego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[52] Rzecznik stwierdził, że wobec proponowanego zapisu ustawy można podnieść zarzut niezgodności z przepisem konstytucyjnym gwarantującym bezpłatną opiekę lekarską, albowiem uprawnienia wynikające z art. 70 przepisów konstytucyjnych, dotyczą podmiotu, którym jest pacjent i nie są uzależnione od woli lekarza (zakładu opieki zdrowotnej), czy też rodzaju świadczenia zdrowotnego.

Przyjęcie proponowanych zapisów w noweli ustawy o zakładach opieki zdrowotnej prowadzi, zdaniem RPO, do ustawowej reglamentacji podstawowych czynności lekarza zobowiązanego do zapewnienia pacjentowi świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, a w efekcie do nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, przy czym faktyczne ograniczenie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej dotyczyć będzie osób najuboższych.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła także forma wprowadzenia proponowanej opłaty w drodze nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (a więc ustawy, której zakres przedmiotowy nie dotyczy uprawnień obywateli do świadczeń zdrowotnych), przy jednoczesnej inicjatywie resortu zdrowia w postaci projektu ustawy o świadczeniach zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych, w którym proponuje się liczne rozwiązania mające na celu uporządkowanie zasad dostępu do świadczeń zdrowotnych, zwiększenie odpowiedzialności obywateli za własne zdrowie oraz racjonalizację udzielania świadczeń zdrowotnych. Zakłada się jednocześnie, iż po wprowadzeniu dopłat i opłat za niektóre świadczenia proponowane w projekcie ustawy o świadczeniach zdrowotnych, nie będą pobierane

[51] Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
[52] RPO/197205/95/I z 12.09.1995 r.

w publicznych zakładach opieki zdrowotnej żadne inne opłaty od osób uprawnionych do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych. Wspomniana propozycja noweli ustawy o zakładach opieki zdrowotnej zdaje się więc przeczyć tej deklaracji.

Nie wydaje się również trafne wprowadzenie w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej tylko jednego elementu współpłatności pacjentów, pomijając inne zasady wpływające na racjonalizację systemu udzielania świadczeń zdrowotnych. Rozwiązanie takie przeczy bowiem kompleksowemu wprowadzaniu reformy zasad funkcjonowania opieki zdrowotnej, mającej na celu zmianę zachowań pacjentów, pracowników służby zdrowia oraz dysponentów środków publicznych, a także wskazuje na przypadkowość podejmowanych działań.

W konkluzji Rzecznik stwierdził, iż działania zmierzające do wprowadzenia opłat niejako „bocznymi drzwiami" są obce zasadzie państwa prawnego, wynikającej z art. 1 Konstytucji RP.

W ocenie RPO, sformułowanej jako jeden z generalnych wniosków Informacji n.t. Stanu zabezpieczenia i przestrzegania praw obywatelskich osób przebywających w szpitalach[53] zagrożenie dla realizacji praw pacjenta korzystającego ze świadczeń szpitala stanowi też opieszałość w podejmowaniu niezbędnych działań legislacyjnych służących:

- określeniu kompetencji Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej,
- dookreśleniu i niezbędnej noweli ustawy o zakładach opieki zdrowotnej,
- określeniu obowiązków i odpowiedzialności zawodowej niektórych pracowników medycznych,
- wprowadzeniu systemu ubezpieczeń zdrowotnych,
- wprowadzeniu wolnego wyboru lekarza (zakładu opieki zdrowotnej) oraz
- realizacji celów strategicznych i „pośrednich" wynikających z dokumentu „Strategia dla zdrowia" (będącego elementem polityki rządowej na lata 1994–1997 określonym w dokumencie „Strategia dla Polski"), a mianowicie:

---

53 „Informacja" opracowana została w wyniku wizyt RPO w 18 szpitalach i analizy spraw indywidualnych, napływających do Biura RPO. Szczegółowe omówienie badanych kwestii zawarte jest w cz. IV pkt 9.A. sprawozdania. „Informacja" przekazana została przez Rzecznika m.in. Prezesowi Rady Ministrów, Ministrom: Zdrowia i Opieki Społecznej, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych, Transportu i Gospodarki Morskiej, Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Zdrowia, Przewodniczącemu Senackiej Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, Prezesom Naczelnych Izb: Lekarskiej i Pielęgniarek i Położnych.

- poprawie stanu zdrowia społeczeństwa,
- zapewnieniu powszechności dostępu do świadczeń zdrowotnych z zachowaniem równych praw co do zakresu i jakości opieki dla wszystkich osób uprawnionych,
- zwiększeniu wydajności systemu opieki zdrowotnej,
- zapewnieniu stabilnych źródeł zasilania i kontroli nad wydatkami.

Obecny system ochrony zdrowia wymaga więc pilnych i radykalnych zmian. Reforma ma szansę powodzenia wówczas, gdy uzyska poparcie społeczne, a przede wszystkim środowiska medycznego.

B. W sferze stosunków własnościowych i gospodarki gruntami

Zwrot nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie ustaw nacjonalizacyjnych, względnie wypłata odszkodowań za te nieruchomości – czeka w dalszym ciągu na ustawowe unormowanie.

W wystąpieniach kierowanych od lat do Prezydium Sejmu, Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów resortowych Rzecznik wskazywał na zakres tej problematyki tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, wysuwając równocześnie szereg postulatów zmierzających do rozwiązania nabrzmiałych spraw. Kwestie te były również szeroko omawiane 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 reprywatyzacyjnej, która by w sposób ostateczny, uwzględniając sytuację finansową państwa, stworzyła możliwość dania pewnej rekompensaty byłym właścicielom, względnie ich spadkobiorcom, za utracone mienie.

Zauważyć należy, że mimo upływu kilkudziesięciu lat przewidziane nawet w ustawach nacjonalizacyjnych[54] prawo byłych właścicieli do otrzymania stosownego odszkodowania nie znalazło dotąd konkretnego rozwiązania.

Ostatecznego rozwiązania wymaga również sprawa ekwiwalentu za mienie pozostawione na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa (**tzw. mienie zabużańskie**). Wprawdzie istniała i istnieje obecnie podstawa prawna zaliczenia pozostawionego za gra-

---

[54] np. w ustawie z dnia 3.01.1946 r. o przyjęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (art. 7 ustawy) – Dz. U. Nr 3, poz. 17 oraz w dekrecie z dnia 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (art. 8 i 9 dekretu) – Dz. U. Nr 50, poz.279.

nicą mienia jako ekwiwalentu na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, jednakże możliwości te zostały praktycznie ograniczone do minimum.

Stało się tak w wyniku przekazania tej problematyki urzędom rejonowym, które wobec zmian własnościowych powstałych wskutek komunalizacji mienia państwowego, nie dysponując względnie dysponując nielicznymi gruntami i budynkami, nie mają możliwości realizowania uprawnień osób zainteresowanych. Z kolei możliwość realizacji ekwiwalentu przy sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa została 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[55], który w tym zakresie zawiesił stosowanie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności tym osobom. Dodać należy, że w okresie 50 lat od pierwszej repatriacji „zabużanie" w większości zrealizowali (w pełni lub częściowo) ekwiwalent za pozostawione mienie w formie nieruchomości rolnych oraz mienia nierolniczego. Chodzi więc jedynie o doprowadzenie tej akcji do końca.

Podejmowane prace legislacyjne, dotyczące tego społecznie ważnego problemu, nie znalazły dotąd pozytywnego rozwiązania. Dotyczyło to tak projektu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. o reprywatyzacji, jak i projektu poselskiego z lutego 1994 r. o reprywatyzacji i rekompensatach, obejmującego również problematykę gruntów warszawskich. Ten ostatni projekt został odrzucony przez Sejm w dniu 2 grudnia 1994 r.

W ocenie Rzecznika[56] wytworzyła się sytuacja, w której z jednej strony kierowane są od lat do zainteresowanych wypowiedzi i informacje o rozwiązaniu spraw rewindykacyjnych w przyszłej ustawie reprywatyzacyjnej, z drugiej zaś strony – brak ostatecznego 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 reprywatyzacyjnej.

---

[55] Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3.

[56] przedstawionej w wystąpieniu z dnia 11.12.1995 r. do Prezesa Rady Ministrów – RPO/19/88/IV.

W dniu 12 czerwca rząd skierował do Sejmu projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962. Projekt ten określa zasady i tryb przyznawania **rekompensat z tytułu utraty mienia przejętego przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy**, a także obejmuje sprawę rekompensat z tytułu utraty mienia pozostawionego na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. (mienie zabużańskie).

W sprawie reprywatyzacji wpłynęły ponadto trzy dalsze projekty, w dniu 29 marca 1995 r. – projekt ustawy grupy posłów o reprywatyzacji i rekompensatach, w dniu 31 marca 1995 r. – zgłoszony przez inną grupę posłów projekt ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprywatyzacyjnych i rekompensatach za utracone mienie i w dniu 16 maja 1995 r. – projekt ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach przedstawiony przez Prezydenta RP.

W dniu 23 czerwca 1995 r. Sejm skierował do odpowiednich komisji projekt rządu oraz projekt poselski z dnia 31 marca 1995 r., odrzucił natomiast w pierwszym czytaniu dwa pozostałe projekty.

W powstałej sytuacji możliwości działania Rzecznika w kierunku uregulowania tego społecznie ważnego problemu zostały w zasadzie wyczerpane.

Na ustawowe rozwiązanie czeka również **sprawa zwrotu pewnych grup wywłaszczonych nieruchomości, gdy stały się zbędne ze względu na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej**.

Przepis art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[57] po nowelizacji, dokonanej w 1990 r., rozszerzył możliwość domagania się zwrotu nieruchomości, o ile stały się one zbędne, na przypadki przejęcia nieruchomości na podstawie innych tytułów niż ustawa o wywłaszczeniu w ścisłym tego słowa znaczeniu, a mianowicie w razie przejęcia nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi[58] oraz ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zakładowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach[59] i nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również gruntów wywłaszczonych na mocy odrębnych przepisów w

---

[57] z dnia 29.04.1985 r. – jedn. tekst Dz. U. z 1991 r., poz. 127 ze zm.
[58] Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216.
[59] Dz. U. Nr 27, poz. 192 ze zm.

związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Znowelizowany przepis ust. 4 art. 69 ustawy nie uwzględnia jednakże innych aktów prawnych, o podobnym charakterze jak wymienione w tym przepisie, na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Chodzi tutaj o: ustawę z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli[60], ustawę z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa jednorodzinnego w miastach i osiedlach[61], ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach[62] (obszary urbanizacyjne w Warszawie i Poznaniu), dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele zabudowy o charakterze publicznym, które nie zostały zrealizowane lub zrealizowane na mniejszej powierzchni gruntów).

Sprawa możliwości zwrotu wskazanych nieruchomości była przedmiotem kilku wystąpień kierowanych przez Rzecznika, począwszy od 1990 r., do kolejnych ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa, premierów Rządu RP oraz marszałków Sejmu. Ostatnie wystąpienie do Marszałka Sejmu[63] ponawia wniosek o wywołanie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej omawianego problemu. Odpowiadając na to wystąpienie Komisja Ustawodawcza Sejmu podzieliła pogląd Rzecznika o zasadności podjęcia prac w tym zakresie oraz podkreśliła, że z uwagi na wagę przedstawionych problemów zwróci szczególną uwagę na wywiązanie się rządu z przyjętych zobowiązań w oznaczonym terminie, jak również będzie śledzić przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie od chwili ich podjęcia w Sejmie.

Sprawa odszkodowań za grunty przejęte na rzecz gminy m.st. Warszawy a następnie na własność Skarbu Państwa, na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności gruntów na obszarze m.st. Warszawy[64] w dalszym ciągu czeka na kompleksowe uregulowanie.

Przepis art. 82 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[65] uchylił art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 dekretu z dnia

---

60 Dz. U. Nr 35, poz. 240.
61 Dz. U. Nr 31, poz. 138.
62 Dz. U. Nr 32, poz. 159.
63 RPO/169098/94/IV z 29.10.1994 r.
64 Dz. U. Nr 50, poz. 279.
65 z dnia 29.04.1985 r. – tekst jednolity Dz. U. z 1991 r., poz. 127.

26 października 1945 r.[66] Przepisy te przewidywały prawo właścicieli gruntów warszawskich do otrzymania odszkodowania.

W dniu 12 czerwca 1995 r. rząd skierował do Sejmu projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962. Jak wynika z przepisów tego projektu obejmuje on również sprawę odszkodowań za utratę nieruchomości przejętych przez gminę m.st. Warszawy. W szczególności, stosownie do art. 24 projektu, przepisy ustawy stosuje się do spraw mienia przejętego m.in. przez gminę m.st. Warszawy, wszczętych na podstawie art. 156 Kpa i nie zakończonych do dnia wejścia w życie ustawy. Przekazanie tych spraw organom właściwym w myśl ustawy następuje w ciągu trzech miesięcy od dnia jej wejścia w życie i jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o ustalenie prawa do rekompensaty, którą przyznaje się w formie bonów rekompensacyjnych.

Takie rozwiązanie sprawy odszkodowań za grunty warszawskie budzić musi zastrzeżenia.

Przejęcie gruntów przez gminy, a następnie Skarb Państwa, nastąpiło, jak to wyraźnie wynika z art. 1 „w celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i właściwego ich wykorzystania..." Przepisy dekretu miały raczej charakter przepisów wywłaszczeniowych niż nacjonalizacyjnych. Wiadomo, że grunty miejskie w całym kraju – z wyjątkiem tylko Warszawy – nie zostały przejęte przez gminy lub Skarb Państwa. Jest to odmienna materia regulacji prawnej od materii wynikającej z ustaw nacjonalizacyjnych.

Stąd też, jeżeli chodzi o regulację prawną w odniesieniu do gruntów warszawskich na przestrzeni lat była ona odmienna i przechodziła różne etapy.

Stosownie do art. 7 dekretu z 1945 r. – dotychczasowi właściciele gruntu lub ich prawni następcy mogli otrzymać prawo wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawo zabudowy za opłatą symboliczną (obecnie prawo użytkowania wieczystego) – jeżeli otrzymanie takiego prawa „da się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowy". W wypadku otrzymania prawa wieczystej dzierżawy lub zabudowy właściciele zachowywali prawo własności budynków. W wypadku zaś odmowy przyznania takiego prawa lub

[66] Dz. U. Nr 50, poz. 279.

złożenia wniosku po terminie gmina zobowiązana była do wypłaty odszkodowania za grunt i budynki. Obowiązek ten nie został przez 50 lat skonkretyzowany w przepisach wykonawczych, zaś przepis art. 81 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami uznał to prawo do odszkodowania za wygasłe.

Z kolei art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości[67] stanowił, że przepisy dotyczące odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości mają zastosowanie odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne, sadownicze i warzywnicze na gruntach objętych dekretem z 26 października 1945 r., jeżeli przejęcie tych gruntów nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy, a więc po 5 kwietnia 1958 r. Analogiczną zasadę przyjęto w odniesieniu do domu jednorodzinnego i działki budowlanej pod budowę domu jednorodzinnego. Po uchyleniu ustawy z 1958 r. przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[68], rozwiązanie z art. 53 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. zostało przyjęte w art. 83 nowej ustawy i obowiązuje po dzień dzisiejszy.

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości uznając za wygasłe prawo do odszkodowania z art. 7 i 8 dekretu wprowadziła równocześnie możliwość odzyskania przez właścicieli lub ich następców przejętych w trybie dekretu z 1945 r. działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi, a także domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali oraz domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych.

Wreszcie przepisy uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. w sprawie oddawania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie[69], przewidywały możliwość oddania w użytkowanie wieczyste dotychczasowym właścicielom lub ich następcom prawnym – mimo, że nie złożyli w terminie przewidzianym w dekrecie z 1945 r. wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy, zabudowy lub własności czasowej – terenów położonych na obszarze m.st. Warszawy w granicach z dnia 21 listopada 1945 r. stanowiących jedną działkę budowlaną lub dom, jak również terenów, na których prowadzi się gospodarstwa rolne, sadownicze i warzywnicze. Wnioski w tej sprawie zainteresowani mogli składać do 31 lipca 1965 r.

---

[67] Dz. U. Nr 17, poz. 70.
[68] tekst jednolity Dz. U. z 1991 r., poz. 127 ze zm.
[69] Mon. Pol. z 1965 r., Nr 6, poz. 13.

Przedstawiony przegląd kolejnych unormowań prawnych wskazuje, że **ustawodawca ówczesny dążył do rozwiązania sprawy gruntów warszawskich w kierunku możliwości zwrotu byłym właścicielom lub ich następcom prawnym gruntów zabudowanych i niezabudowanych, o ile plany zagospodarowania przestrzennego miasta nie stały temu na przeszkodzie**.

Na podstawie bowiem kolejnych unormowań byli właściciele lub ich następcy otrzymali zwrot przejętych nieruchomości względnie mogli otrzymać nieruchomość zamienną.

Brak jest uzasadnionych racji do pozbawienia tego prawa pozostałych byłych właścicieli lub ich następców prawnych, jeżeli zachodzą przesłanki ustawowe do orzeczenia zwrotu nieruchomości. W tym też kierunku zmierza projekt ustawy o uregulowaniu roszczeń wynikających z przejęcia nieruchomości na obszarze m.st. Warszawy na własność Skarbu Państwa lub gminy, przesłany przez Prezydenta RP w dniu 14 września 1995 r. do Sejmu.

Rozważenia wymaga, zdaniem Rzecznika, **kwestia ustawowego uregulowania sprawy tzw. działek zamrożonych**, czyli gruntów przeznaczonych swego czasu w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie są realizowane, a także gruntów zalesionych. Właściciele takich gruntów zostali praktycznie całkowicie pozbawieni możliwości korzystania z praw przysługujących im na podstawie art. 140 Kodeksu cywilnego.

Na ten stan rzeczy Rzecznik zwracał wielokrotnie uwagę w wystąpieniach kierowanych do organów naczelnych.

Wysuwane przez Rzecznika postulaty częściowo zostały uwzględnione w nowej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym[70]. Ustawa ta, wchodząc w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., wprowadziła możliwość 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 w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, bądź istotnie ograniczone. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości – zgodnie z art. 36 ust. 1 i 3 ustawy – może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną, a także – jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu

[70] z dnia 7.07.1994 r. – Dz. U. Nr 89, poz. 415.

w związku z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość – może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Jednakże art. 68 ust. 1 ustawy stanowi, iż przepisów rozdziału 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się do planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy. Ustawa pozostawia więc 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.

Zdaniem Rzecznika powstały stan prawny różnicuje sytuację prawną właścicieli nieruchomości w zależności od okresu obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stawia to w niekorzystnej sytuacji – w zakresie roszczeń związanych z uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości – właścicieli tych nieruchomości, które objęte są planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi do 31 grudnia 1994 r. Narusza to konstytucyjną zasadę równego traktowania obywateli będących w identycznej lub podobnej sytuacji prawnej i faktycznej. Ponadto stanowi naruszenie art. 7 Ustawy Konstytucyjnej, zapewniającej obywatelom ochronę praw własności i poręczenie jej przez państwo.

Rozpoznając wniosek Rzecznika w tej sprawie[71] Trybunał Konstytucyjny wydał jednak orzeczenie[72], w którym stwierdził, że art. 68 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 1, 7 i 67 § 2 Ustawy Konstytucyjnej.

Trybunał wyjaśnił, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza nowe zasady w tej dziedzinie w porównaniu z obowiązującymi na podstawie przepisów poprzedniej ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Wprowadzając nowe zasady ustawodawca nie miał obowiązku normowania stanów faktycznych i prawnych, jakie powstały uprzednio.

Doceniając z punktu widzenia prawnego i społecznego znaczenie przedstawionego przez Rzecznika zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawa odszkodowań dla właścicieli nieruchomości

---

[71] RPO/60076/90/IV z 13.03.1995 r. o stwierdzenie niezgodności art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym z art. 1, 7 i 68 przepisów konstytucyjnych.

[72] z dnia 5.12.1995 r., sygn. akt K. 6/95.

stanowiących własność prywatną, zalesionych lub zamrożonych przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego powinna znaleźć rozwiązanie w odrębnej ustawie.

O wywołanie inicjatywy ustawodawczej w sprawie uchwalenia takiego aktu RPO zwrócił się w dniu 18 stycznia 1996 r. do Marszałka Sejmu.

C. W sferze stosunków pracy i ubezpieczenia społecznego

Obserwując zmiany regulacji systemowych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych Rzecznik zmuszony jest w większości podtrzymać swe krytyczne uwagi, sformułowane w zeszłorocznym sprawozdaniu.

W dziedzinie ubezpieczeń społecznych konieczność reformy systemowej stała się, choćby z racji upływu następnego roku, jeszcze bardziej nagląca. Należy przy tym zauważyć, że niektóre założenia reformy (np. tzw. emerytura socjalna, czy podwyższenie granicy wieku uprawniającego do świadczeń dla kobiet) budzą wiele społecznych kontrowersji. Niemniej jednak, jak wskazywał Rzecznik w wielu swych wystąpieniach krytycznie oceniając rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent[73] – 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.

Ogromna liczba krytycznych listów wpływających do RPO również w minionym roku świadczy o nieakceptowaniu – mimo upływu 4 lat – regulacji przyjętych w ustawie rewaloryzacyjnej[74].

Również miniony rok nie przyniósł rozwiązań liberalizujących zasady dodatkowego zatrudniania emerytów i rencistów, mimo postulatów Rzecznika w tym zakresie składanych od stycznia 1994 r.

Jednocześnie realizacja coraz większej ilości zobowiązań budżetu państwa wobec emerytów i rencistów odsuwana jest w niepewną przyszłość – do systemu rekompensacyjnych świadectw udziałowych.

[73] Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.
[74] por. szerzej – cz. IV pkt 7 sprawozdania.

Emerytom i rencistom, którzy w związku z wejściem w życie ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent[75] utracili prawo do dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach – przyrzeczono[76] w ustawie o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji[77] odpowiednią rekompensatę w formie świadectw udziałowych. Do chwili obecnej nie ukazały się akty wykonawcze Rady Ministrów, umożliwiające realizację tej obietnicy[78].

Podobna sytuacja ma miejsce po orzeczeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przesunięcia terminu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z marca na kwiecień 1992 r. W efekcie z dniem 17.06.1994 r. stracił moc obowiązującą art. 7 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego[79]. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zajął stanowisko, zgodnie z którym zrekompensowanie zaniechania waloryzacji w marcu 1992 r. z uwagi na brak środków finansowych powinno nastąpić w oparciu o system rekompensacyjnych świadectw udziałowych, przewidzianych w ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji oraz o zasoby prywatyzacyjne będące w dyspozycji Skarbu Państwa. Do dnia 31 stycznia 1996 r. jednak nie zostały podjęte przez rząd decyzje w tej sprawie, co spowodowało, tak jak Rzecznik przewidywał, że emeryci i renciści występują z roszczeniami do Oddziałów ZUS o wypłatę podwyżki świadczeń emerytalno-rentowych, wynikającej z należnej waloryzacji od 1 marca 1992 r.

Brak przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 17 października 1991 r. określających przypadki, w których byłoby możliwe ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty z okresu krótszego lub przypadającego wcześniej, niż w sposób uregulowany w art. 7 ust. 1 ustawy, powoduje, iż podstawa wymiaru świadczeń emerytalno-rento-

---

75 Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

76 Na wniosek Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny orzekł w dniu 11.02.1992 r. o niezgodności z Konstytucją przepisu pozbawiającego emerytów i rencistów dodatku do świadczeń z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Dokonując oceny tego orzeczenia Sejm uznał, że prawo do tych dodatków należy przywrócić i rezolucją z dnia 9 maja 1992 r. zobowiązał rząd do przygotowania projektu odpowiedniej ustawy.

77 ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. – Dz. U. Nr 44, poz. 202 ze zm.

78 W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie (RPO/176918/95/III z 27.02.1995r.) Minister Pracy i Polityki Socjalnej w marcu 1995 r. przewidywał rozpoczęcie realizacji rekompensat na drugą połowę 1995 r. Por. szerzej – cz. IV, pkt 7.A.b. sprawozdania.

79 Dz. U. Nr 21, poz. 84 ze zm.

wych, ustalona z wydłużającej się liczby kolejnych lat kalendarzowych, liczonych wstecz od roku, w którym zgłoszono wniosek oświadczenie, nie odzwierciedla wysokości zarobków osiąganych w okresie zatrudnienia, od których płacone były składki na ubezpieczenie społeczne. Wydane jeszcze pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów ustawowych rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent[80] nie w pełni odpowiada aktualnym wymaganiom ustawowym i proces jego dezaktualizowania się będzie ulegał pogłębieniu w miarę wydłużania się okresu obliczeniowego podstawy wymiaru świadczeń, przewidzianego do 1999 roku[81].

Dotychczasowe, fragmentaryczne próby zmian pewnych instytucji z zakresu prawa o ubezpieczeniach społecznych, przynoszą rozwiązania nie do końca przemyślane, a silnie bulwersujące zainteresowane grupy zawodowe. Przykładem takich działań jest ustawa z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych ustaw[82], której unormowania są w dużym stopniu wynikiem nacisków i zawartych porozumień postrajkowych w 1994 r.[83].

W ocenie Rzecznika upowszechniające się od kilku lat zjawisko naruszania podstawowych praw pracowniczych w wyniku zmian na rynku pracy nie zostanie zlikwidowane bez zasadniczej zmiany kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy. Niewątpliwie zjawisko nielegalnego zatrudniania ulegnie ograniczeniu w związku ze zmianą ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia. Zmiana ta nałożyła na zakład pracy (z dniem 22 lutego 1995 r.) obowiązek opłacania składek na rzecz ZUS, jeżeli umowy takie zostały zawarte na okres co najmniej 15 dni. Obowiązek ubezpieczenia dotyczy również umów zawartych na okresy krótsze niż 15 dni, lecz ponawiane z tym pracodawcą, jeżeli przerwa między nimi nie przekracza 60 dni lub jeżeli umowa zlecenia została zawarta z pracownikiem zatrudnionym u zleceniodawcy na podstawie umowy o pracę.

---

80 z dnia 1 kwietnia 1985 r. – Dz. U. z 1989 r., Nr 11, poz. 632.

81 na wystąpienie (RPO/182225/95/III z 8.05.1995 r.) w tej sprawie Minister Pracy i Polityki Socjalnej w maju odpowiedział negatywnie, w listopadzie poinformował o przygotowywanym projekcie nowego rozporządzenia Rady Ministrów.

82 Dz. U. Nr 84, poz. 385.

83 por. szersze omówienie problemu – cz. IV pkt 7.B.a. sprawozdania.

Jednakże skuteczność kontroli Inspekcji Pracy w tym i w innych przypadkach obchodzenia lub naruszania praw pracowniczych[84] zależeć będzie w dużej mierze od rozszerzenia jej kompetencji kontrolnych i zwiększenia dolegliwości stosowanych sankcji. Jak bowiem stwierdził Generalny Inspektor Pracy w debacie sejmowej nad sprawozdaniem z działalności PIP (która miała miejsce 21 i 26 kwietnia 1995 r.) – „gdybym miał najzwięźlej scharakteryzować sytuację w zakresie przestrzegania prawa pracy – powinienem przyłączyć się do ocen prezentowanych w kolejnych raportach Rzecznika Praw Obywatelskich, który za zjawisko najbardziej charakterystyczne, i budzące najwyższe zaniepokojenie, uznaje niedowład „egzekucji praw".

D. W zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli

W świetle przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[85] obowiązkiem gminy jest tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych i utrzymywanie tego zasobu na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach. Wywiązanie się przez jednostki samorządu terytorialnego z tego ustawowego obowiązku, wobec długiej kolejki osób oczekujących na mieszkania z zasobów komunalnych, wymaga rozwoju budownictwa komunalnego. Jednakże obecnie budownictwo takie istnieje jedynie w bardzo niewielkim zakresie i nie dzieje się tak z winy organów samorządowych. Sytuacja ta jest bowiem skutkiem **braku rozwiązań prawnych w zakresie stymulowania rozwoju budownictwa komunalnego**, w szczególności zaś efektem braku zasad jego finansowania. Tak więc z jednej strony tworzone są regulacje prawne, kreujące uprawnienia obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej do skorzystania z pomocy władzy publicznej w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, z drugiej zaś – brak jest w systemie prawa regulacji, które w dającej się określić przyszłości umożliwiłyby tej grupie obywateli realne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Na problem ten Rzecznik zwracał uwagę w wystąpieniu z dnia 5 września 1995 r. do Prezesa Rady Ministrów[86].

---

84 por. szersze omówienie zasadniczych problemów w tym zakresie w cz. IV pkt 6 D. sprawozdania.
85 Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.
86 RPO/195894/95/V.

W tym samym wystąpieniu Rzecznik wskazał również na **brak prawnych zasad finansowania budownictwa prowadzonego przez osoby, które pragną we własnym zakresie zaspokoić potrzeby mieszkaniowe** swoich rodzin. Zarówno przepisy ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw[87] w zakresie rekompensat pieniężnych dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, jak również przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe[88] służyły jedynie usuwaniu negatywnych skutków polityki mieszkaniowej z czasów PRL. Regulacje te nie kreowały natomiast nowych kierunków w zakresie polityki państwa w stosunku do obywateli zabiegających o rozwiązanie swoich problemów mieszkaniowych.

Istniejąca w tym zakresie sytuacja prawna prowadziła – w ocenie Rzecznika – do wniosku, iż nie istnieje żaden powszechny system finansowania, dostępny dla przeciętnej polskiej rodziny, który mógłby doprowadzić w dającej się przewidzieć przyszłości, do uzyskania przez tę rodzinę mieszkania. Tymczasem stosownie do art. 79 ust. 5 przepisów konstytucyjnych państwo w trosce o dobro rodziny powinno dążyć do poprawy sytuacji mieszkaniowej, popierając różne formy budownictwa. Dyrektywa ta nie jest wystarczająco realizowana, brak jest bowiem przepisów ustawowych, które realizowałyby cele polityki mieszkaniowej państwa zakreślone wskazaną normą konstytucyjną.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes Rady Ministrów poinformował, iż przyjęte przez rząd „Założenia polityki mieszkaniowej" przewidują różnorodną możliwość dostępu do mieszkań: rodziny o niższych dochodach powinny korzystać z mieszkań socjalnych, rodziny o średnich dochodach będą natomiast korzystać z możliwości, jakie stworzy kredyt kontraktowy. Premier wskazał na instytucję kredytu kontraktowego, która została przewidziana w projekcie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw. Oprócz kredytu kontraktowego projekt tworzy podstawy prawno-organizacyjne dla uruchomienia programu budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, dla rodzin, których nie stać na kupno własnego mieszkania. Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz

[87] Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.
[88] Dz. U. Nr 59, poz. 268.

o zmianie niektórych ustaw zakończy, zdaniem Prezesa RM, etap fundamentalnych zmian systemowych w prawie mieszkaniowym.

W dniu 29 października 1995 r. Sejm uchwalił wskazaną ustawę[89]. W ocenie Rzecznika stwarza ona nadzieję, iż w pewnym zakresie stworzone zostały podstawy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

E. W sferze stosunków gospodarczych

Analiza obowiązujących regulacji i praktyki ich stosowania oraz projektów aktów prawnych, zasadniczych dla kształtowania stosunków gospodarczych, potwierdza, w ocenie Rzecznika, krytyczne wnioski o umiejętności prawodawcy tworzenia spójnych systemowo rozwiązań prawnych. Niestabilność i niejasność regulacji, dążenie do realizacji bieżących celów i nieuwzględnianie skutków perspektywicznych, nieumiejętność (bądź lekceważenie) przestrzegania zasad nadrzędnych dla całego systemu prawa w konkretnych rozwiązaniach – to podstawowe zarzuty, jakie postawić można prawu kształtującemu stosunki gospodarcze: podatkowemu, celnemu, ubezpieczeniowemu, konsumenckiemu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konstrukcja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[90] nie zawierająca zasady, iż **podatek dochodowy powinien być uzależniony od wielkości dochodów przypadających na członka rodziny** nie spełnia kryterium prorodzinności. Mnożenie w ustawie różnych wyłączeń lub możliwości odliczeń od dochodu określonych wydatków do wysokości stale zmieniających się kwot, wprowadzanych w wyniku działań różnych grup nacisku stanowi, że ustawa staje się coraz bardziej niezrozumiała dla podatników i coraz bardziej krytykowana.

Ustawa tworzy **stan nierówności w opodatkowaniu rodzin niepełnych** w stosunku do rodzin pełnych spowodowany wyłączeniem możliwości opodatkowania na zasadach przewidzianych w art. 6 ust. 6 ustawy razem z dziećmi, które wprawdzie ukończyły 18 lat lecz nadal uczą się, pozostając na utrzymaniu rodziców. Wobec uzależnienia możliwości skorzystania przez samotnych rodziców z opodatkowania na łagodniejszych zasadach od pełnoletności dziecka, bez uwzględnienia kontynuowania przez nie nauki, sytuacja podatkowa rodzin niepełnych staje się gorsza od sytuacji rodzin pełnych, w któ-

---

[89] Dz. U. Nr 133, poz. 654.
[90] z dnia 26.07.1991 r. – Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.

rych nie fakt pełnoletności dzieci lecz fakt istnienia małżeństwa i wspólności majątkowej stanowi warunek uzasadniający skorzystanie przez małżonków z opodatkowania dochodów na łagodniejszych zasadach.

Również rodzice faktycznie (choć bez orzeczonego rozwodu) samotnie wychowujący dzieci nie mogą korzystać z opodatkowania na łagodniejszych zasadach, przewidzianych dla osób samotnie wychowujących dzieci.

Taki system opodatkowania rodzin niepełnych pozostaje w rażącej sprzeczności z systemem prawnym dotyczącym opieki rodziców nad dziećmi i z systemem ubezpieczeń emerytalnych pracowników i ich rodzin.

Możliwość obliczenia podatku przez pojedynczych rodziców według łagodniejszych zasad dodatkowo ogranicza wymóg wychowywania małoletniego dziecka przez cały rok podatkowy.

Podobnie – w odniesieniu do małżonków – możliwość opodatkowania ich dochodów według preferencyjnych zasad ogranicza wymóg pozostawania w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy. Ma to miejsce mimo obowiązujących zasad odpowiedzialności rozwiedzionego małżonka za zaległości dodatkowe byłego współmałżonka oraz owdowiałego małżonka za zobowiązania podatkowe zmarłego rozciągających tę odpowiedzialność na okres 3 lat od momentu rozwodu lub śmierci współmałżonka.

W wystąpieniu z dnia 14 czerwca 1995 r.[91]. Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów zastrzeżenia do omawianych zasad opodatkowania, postulując podjęcie prac nad zmianą systemu opodatkowania dochodów ludności w sposób zapewniający kształtowanie wysokości zobowiązania podatkowego z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej podatników.

Wobec negatywnego stanowiska Ministra Finansów Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[92] o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w części, w jakiej pozbawia pojedynczych rodziców wychowujących pełnoletnią młodzież uczącą się w szkołach ponadpodstawowych (publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych) i studiującą możliwości opodatkowania łącznie od sumy ich dochodów, zgodnie z zasadami przewidzianymi dla małżonków i osób samotnie wychowujących

[91] RPO/187264/95/VI.
[92] RPO/187264/95/VI z 11.10.1995 r.

dzieci jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 1 oraz zasadą równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Całokształt zarzutów, stawianych ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, Rzecznik zawarł w „Stanowisku RPO w sprawie niedostatecznie prorodzinnych rozwiązań w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych", w którym wskazał na pilną potrzebę nowelizacji ustawy dla wprowadzenia niezbędnych rozwiązań prorodzinnych. Wystąpienie Rzecznika przekazane zostało Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów[93].

Jak można sądzić, w dużej mierze zasługą Rzecznika jest zmiana regulacji w zakresie **zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych**.

Wniosek RPO skierowany do Trybunału Konstytucyjnego[94] zarzucał naruszenie przez znowelizowany art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 1993 r.[95], wprowadzającym zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych, naruszenie zasady równości wobec prawa, zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, a także zasady swobody działalności gospodarczej przez przymuszenie części podatników do opłacania ryczałtu, a przez to – pozbawienie ich prawa do wyboru formy opodatkowania i pogorszenie sytuacji prawnopodatkowej w porównaniu do stanu poprzedniego. Rzecznik zarzucił także Ministrowi Finansów przekroczenie upoważnienia ustawowego, przez wydanie przepisów wykonawczych dotyczących omawianego ryczałtu na podstawie ustawy o zobowiązaniach podatkowych, nie upoważniającej Ministra Finansów do wprowadzania nowych podatków.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrzył wniosku RPO do końca 1994 r., natomiast Minister Finansów w projekcie ustawy wprowadzającej od 1995 r. zmiany niektórych regulacji podatkowych, zaproponował zmodyfikowanie ryczałtu m.in. w kierunku odstąpienia od obligatoryjnego jego opłacania przez określone grupy, wprowadzenia możliwości zrzeczenia się tej formy opodatkowania i opłacania podatku według zasad ogólnych lub w formie innego ryczałtu. Zmiany te zostały wprowadzone art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r.

---

93 RPO/187264/95/VI z 4.12.1995 r.

94 RPO/142573/94/VI z 29.06.1994 r. – szczegółowo omówiony w sprawozdaniu RPO z poprzedniego roku, por. RPO – Mat. Nr 25, s. 118–121.

95 Dz. U. Nr 134, poz. 646.

o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw[96].

Można sądzić, iż dalsze działania RPO doprowadzą do przekształcenia z obligatoryjnych w fakultatywne również pozostałych ryczałtów[97], obejmujących już tylko stosunkowo niewielkie grupy podatników. W wyniku dwóch wystąpień Rzecznika w tej sprawie[98] Minister Finansów (w projekcie rozporządzenia w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne[99]) zmodyfikował zasady omawianych ryczałtów, nadając im charakter fakultatywny i zmieniając niektóre stawki w kierunku dostosowania wysokości obciążenia do wysokości stosowanej w zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów osób fizycznych.

O ukrytym fiskaliźmie rozwiązań ustawy o podatku dochodowym świadczy, zdaniem Rzecznika, uregulowanie dokumentowania wydatków na cele mieszkaniowe dla ich odliczenia od podstawy opodatkowania. Zgodnie z art. 26 ustawy udokumentowaniu podlegają wyłącznie wydatki poświadczone rachunkami (fakturami) wystawionymi przez podatników VAT. Rozwiązanie takie prowadzi z konieczności do wyboru wykonawcy droższego, bo płacącego podatek od towarów i usług. W ten sposób w istocie fiskus odbiera (drogą pobrania VAT-u) część ulgi udzielonej w ustawie o podatku dochodowym.

Minister Finansów nie uwzględnił wystąpienia RPO w tej sprawie[100] twierdząc, że wprowadzone rozwiązanie zmierza do wyrównania szans podatników opłacających podatek od towarów i usług, których usługi są droższe z powodu obciążenia podatkowego – w stosunku do podatników zwolnionych od tego podatku, którzy mogą zaoferować usługi po niższej cenie, bez obciążenia podatkowego.

Argumentacja Ministra Finansów nie jest przekonująca bowiem obciążenia podatkiem VAT ponosi ostateczny odbiorca towarów i usług, tj. konsument, nie zaś podmiot gospodarczy; RPO rozważa podjęcie dalszych środków prawnych w sprawie.

---

96 Dz. U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25.

97 tj. ryczałtów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10.08.1992 r. (Dz. U. Nr 63, poz. 318 ze zm.) obejmujących np. przychody rolników z eksploatacji kopalin na własnym gruncie, zrywki drewna, usług noclegowych prowadzonych w mniejszym rozmiarze, twórczości ludowej i artystycznej).

98 RPO/137438/95/VI z 6.02.1995 i 20.05.1995 r.

99 przekazanym Rzecznikowi 1.12.1995 r.

100 RPO/131501/93/VI.

Obowiązujący od 5 lipca 1993 r. **podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy**[101], **od momentu wdrożenia wywołuje wiele społecznych zastrzeżeń**.

Krytyczne uwagi budzić musi oparcie konstrukcji podatku od towarów i usług – w zakresie zwolnień przedmiotowych i stosowania ulgowej stawki podatku – na klasyfikacjach towarów i usług, opracowanych przez Główny Urząd Statystyczny. W rezultacie akt prawny rangi ustawy nie jest pełną regulacją podatkową, ale stale wymaga wyjaśnień oraz opinii organu statystyki państwowej, które to opinie mają w istocie charakter decyzji przesądzającej o zwolnieniu od podatku lub objęciu obniżoną stawką podatkową. Od „opinii" GUS nie przysługują środki odwoławcze. Środki takie przysługują od decyzji organów podatkowych, ale te powołują się na wyjaśnienia GUS-u.

Klasyfikacja wyrobów i usług GUS została opracowana na potrzeby statystyki i ewidencji; nie została natomiast przystosowana do celów podatkowych. Nie usunęło tych problemów również zarządzenie Nr 47 Prezesa GUS z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie klasyfikacji wyrobów i usług[102], wdrożone dla celów podatkowych od 1 kwietnia 1995 r[103].

Niezgodne z podstawowymi zasadami systemu prawnego jest, w ocenie RPO, **zamieszczenie w ustawie o podatku od towarów i usług przepisów w rzeczywistości o charakterze karnym**, ukrytych w regulacjach dotyczących „podwyższania", „zwiększania", „nieodliczania" podatku.

Stosowanie tego rodzaju sankcji podatkowych, mających charakter kar, a nakładanych niezależnie od kar przewidzianych w ustawie karnej skarbowej, należy do organów podatkowych. Oznacza to brak obowiązku postępowania właściwego dla wymiaru kar przed finansowymi organami orzekającymi oraz niemożność żądania przez obwinionego podatnika rozpatrzenia sprawy wg przepisów Kodeksu postępowania karnego, co ogranicza prawo podatnika do obrony.

Sankcje podatkowe są przy tym (lub mogą być) stosowane niezależnie i równolegle do sankcji karnych przewidzianych w ustawie karnej skarbowej. Dlatego w dniu 20 listopada 1995 r. Rzecznik złożył w Trybunale Konstytucyjnym wniosek[104] o stwierdzenie niezgodności

---

101 ustawa z dnia 8.01.1993 r. – Dz. U. Nr 11, poz. 50.

102 Dz. Urz. GUS Nr 24, poz. 132 i z 1994 r. Nr 5, poz. 52.

103 obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31.03.1995 r. w sprawie ogłoszenia załączników do ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, z uwzględnieniem nomenklatury wynikającej z klasyfikacji wyrobów i usług – Dz. U. Nr 44, poz. 231.

104 RPO/197941/95/VI z 20.11.1995 r.

art. 27 ust. 5 ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zarzucając, że w rzeczywistości przepisy te pod określeniem „podwyższenia" i „zwiększenia" wymiaru podatku stanowią przepisy karne. Zdaniem RPO sankcje podatkowe, stanowiąc samoistne kary, są usytuowane w ustawie niezgodnie z zasadami legislacji, nakładają się na przepisy uks, w konsekwencji czego podatnik może być wielokrotnie karany za ten sam czyn. Zarówno wielokrotność kar, jak i tryb ich nakładania pozostają w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 1 przepisów konstytucyjnych).

Rzecznik pozytywnie ocenia **rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą ustawę o podatku od spadków i darowizn**[105].

Niedostosowanie zasad opodatkowania i wysokości obciążeń do realiów ekonomicznych i sytuacji dochodowej ludności było przedmiotem licznych skarg obywateli i znalazło swe odzwierciedlenie w licznych wystąpieniach RPO[106].

W znowelizowanej ustawie znalazły rozwiązanie nabrzmiałe od dawna problemy społeczne; m.in. zwiększona została ulga z tytułu dziedziczenia lub darowizny budynków rodzinnych i lokali mieszkalnych, polegająca na wyłączeniu z wartości spadku lub darowizny równowartości do 110 m^2 budynku mieszkalnego lub lokalu, wyłączono z opodatkowania nabycie w drodze spadku przez osoby zaliczone do I grupy podatkowej budynku wielomieszkaniowego w części zajętej przez osoby trzecie na podstawie umów najmu, do których mają zastosowanie przepisy o czynszu regulowanym (b. lokale kwaterunkowe zajmowane na podstawie decyzji administracyjnej). Istotne znaczenie ma także skorelowanie wartości rzeczy i praw majątkowych (ustalanie wg cen w dniu powstania obowiązku podatkowego) z ustaleniem kwot wolnych i wyłączonych z opodatkowania oraz wysokości podatku według skal podatkowych obowiązujących w dniu powstania tego obowiązku.

Wprowadzone zmiany, łącznie ze zmniejszeniem ciężaru podatkowego na skutek zmiany skal podatkowych, powinny uspokoić zastrzeżenia społeczne.

Podatkiem o wadliwej konstrukcji jest, w ocenie RPO, podatek od nieruchomości[107]. Kontrowersje wywołuje przede wszystkim jego

[105] z dnia 29.06.1995 r. – Dz. U. Nr 85, poz. 428.

[106] por. sprawozdania RPO z poprzednich lat: RPO – Mat. Nr 16, s. 10, Nr 21, s. 54, Nr 25, s. 101.

[107] ustawa z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

wysokość, wzrastająca z roku na rok w związku z waloryzowaniem stawek kwotowych o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług oraz zwiększające się (na skutek waloryzacji stawek) dysproporcje pomiędzy poziomem obciążenia właścicieli nieruchomości nierolniczych o powierzchni do 1 ha, w porównaniu do obciążenia podatkiem rolnym rolników prowadzących gospodarstwa rolne. Wysokość podatku od nieruchomości kwestionowana jest też przez podmioty gospodarcze w związku ze wzrostem podatku od budowli w wyniku aktualizacji wartości środków trwałych, stanowiącej podstawę wymiaru podatku od tych budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Sprzeciw budzi zakres opodatkowania, w szczególności obejmowanie tym podatkiem w coraz szerszym zakresie budynków mieszkalnych zarówno w nieruchomościach nierolniczych, jak i rolniczych. Główną przyczyną poszerzania przedmiotowego zakresu opodatkowania są względy finansowe, tj. potrzeba uzyskania coraz większych środków pieniężnych na wzrastające wydatki pokrywane przez gminy[108].

Wadliwość konstrukcji podatku od nieruchomości Rzecznik wskazywał w wystąpieniu do Ministra Finansów[109] i Marszałka Sejmu[110].

Istotne znaczenie dla zabezpieczenia praw i określenia obowiązków podatkowych obywateli mieć będzie **ustawa Ordynacja podatkowa**[111]. Projekt tego aktu, normującego powstawanie i wygasanie zobowiązań podatkowych, prawa i obowiązki podatników, a także zasady i zakres odpowiedzialności podatkowej podatników, ich następców prawnych, płatników i inkasentów, zasady wykonywania przez organy podatkowe czynności sprawdzających i kontrolnych, postępowania przed organami podatkowymi oraz tryb rozstrzygania sporów podatkowych, zmierza do usystematyzowania i uporządkowania obecnie obowiązujących regulacji w tym zakresie, zawartych w różnej rangi przepisach, w tym także określających materialne prawo podatkowe. Zaletą projektu jest próba dostosowania postępowania podatkowego do dominującej obecnie procedury podatkowej, opartej na samoobliczaniu podatku przez podatników lub obliczaniu i pobieraniu podatku przez płatników. Przy dominującej zasadzie samoobliczania podatków istotne znaczenie mają uprawnienia podatników do żądania roz-

---

108 por. szerzej cz. IV pkt 11.A.c. sprawozdania.
109 RPO/172311/95/VI z 12.05.1995 r.
110 RPO/172311/95/VI z 18.08.1995 r.
111 Na prośbę Ministra Finansów Rzecznik w lipcu 1995 r. zgłosił uwagi do pierwszej wersji jej projektu.

patrzenia spraw podatkowych w trybie postępowania podatkowego, niezbędne dla ochrony praw obywateli.

Doceniając znaczenie projektu ustawy, określającej ogólne zasady podatkowe, RPO wskazał jednakże na szereg rozwiązań nasuwających istotne zastrzeżenie przede wszystkim z punktu widzenia niedostatecznej ochrony praw obywateli, co wyraża się m.in. w braku należytej proporcji między stanowionymi prawami i obowiązkami podatników oraz braku dostatecznych gwarancji nienaruszalności praw osobistych. Jako przykład tego rodzaju zagrożeń RPO wskazał m.in. projektowane uprawnienie do publicznego ogłaszania informacji o stanie majątkowym, wysokości wpłat podatkowych i zaległościach podatkowych, ujawnianie kont bankowych, możliwości przeszukania pomieszczeń przez pracowników organów podatkowych bez nakazu prokuratury lub sądu, a nawet bez uprzedniego wszczęcia postępowania podatkowego.

Istotne zagrożenia dla praw podatników RPO dostrzega także w proponowanych uprawnieniach Ministra Finansów i organów podatkowych, w szczególności do wydawania systematycznych wyjaśnień i interpretacji w sprawach ogólnych i indywidualnych. Interpretacje takie z reguły mają charakter wiążący dla organów podatkowych, a także dla podatników. Do interpretacji obowiązującego prawa zostały powołane organy konstytucyjne, uprawnione do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, w tym także podatkowego.

RPO wskazał również na rozwiązania zmierzające do rozstrzygania przez organy podatkowe spraw regulowanych w odrębnych przepisach (np. w Kodeksie cywilnym, handlowym, czy postępowania administracyjnego) w sposób „naginający" te przepisy do celów podatkowych, (np. przy stanowieniu odpowiedzialności za pobór podatku przez płatników i inkasentów, a także określaniu odpowiedzialności podatkowej następców prawnych za zobowiązania podatkowe poprzednika).

RPO zgłosił także zastrzeżenia do próby przerzucania na podatników i płatników ciężaru udowadniania faktów związanych z ustalaniem zobowiązania podatkowego i jego wysokości, biorąc zwłaszcza pod uwagę, że pozycja podatnika czy płatnika na styku z organem podatkowym jest znacznie słabsza w porównaniu do usytuowania tych organów oraz środków, którymi dysponują wobec podatników czy płatników.

Zastrzeżenia wywołują także inne proponowane unormowania, jak na przykład uprawnienia do stosowania zaniechania wymiaru i pobo-

ru podatków, rozkładania płatności zobowiązań podatkowych na raty czy umarzania tych zobowiązań, bez dostatecznego określenia kryteriów stosowania tego rodzaju ulg podatkowych.

Istotne zastrzeżenia Rzecznika w aspekcie należytej ochrony praw obywatelskich i zapewnienia symetrii między prawami a obowiązkami obywateli wzbudził **projekt ustawy Kodeks celny**[112].

W ocenie Rzecznika zasadniczą kwestią jest pominięcie w nim zagadnienia praw i obowiązków organów celnych wobec stron postępowania celnego i ograniczenie się jedynie do stwierdzenia, iż Kodeks reguluje prawa i obowiązki osób wobec organów celnych.

Kodeks nie zawiera ramowego katalogu zwolnień celnych, lecz jedynie odpowiednią delegację dla Rady Ministrów.

Zastrzeżenia budzą też, w ocenie RPO, zawarte w Kodeksie domniemania (np. domniemanie, że nie zostały zgłoszone do odprawy celnej towary w przypadku, gdy strona nie wykaże się odpowiednimi dokumentami). Nieprawidłowe jest przedłużenie okresu przedawnienia należności celnych z dwóch do pięciu lat. Procedura tzw. „odprawy celnej czasowej" została potraktowana w Kodeksie jedynie ramowo (przewidziano stosowną delegację dla Rady Ministrów). Zastrzeżenia budzą uregulowania w kwestii postępowania przed organami celnymi (np. możliwość przedłużenia terminu wydania decyzji celnej „ze względu na szczególne okoliczności sprawy"), czy ustanowienie dla organów celnych, wbrew ustawie Prawo bankowe, prawa wglądu w rachunki bankowe stron postępowania celnego i in.

Generalnie niepokój budzi bardzo duża liczba delegacji ustawowych, przewidzianych w projekcie.

Stałe miejsce w wystąpieniach i sprawozdaniach Rzecznika zajmuje problem **niewystarczającej ochrony prawnej konsumentów**[113].

Uchwalona w dniu 28 lipca 1990 r. ustawa o zmianie ustawy Kodeks cywilny przywracając normę o wolności kontraktowania (art. 353^1 Kc) i nowelizując także treść art. 384 Kc – ograniczyła tę nowelizację nie konkretyzując uprawnień Rady Ministrów do wprowadzania powszechnie obowiązujących ogólnych bądź szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów z udziałem konsumentów. Ustawodawca pozostawił takie upoważnienie, a nawet je rozszerzył (przez

---

112 Uwagi do projektu Rzecznik przekazał Ministrowi Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w kwietniu 1995 r.

113 por. sprawozdania RPO z poprzednich lat: RPO – Mat. Nr 16, s. 90; Nr 21, s. 302; Nr 25, s. 98.

skreślenie słów „jednostek gospodarki uspołecznionej"), jednakże go nie skonkretyzował.

Intencją nowelizacji Kodeksu cywilnego było wydanie przez Radę Ministrów nowych ogólnych warunków w oparciu o art. 384 Kc. Dotychczas obowiązujące ogólne i szczegółowe warunki umów przestały mieć praktycznie znaczenie, dotyczyły bowiem jedynie towarów i usług sprzedawanych przez jednostki handlu uspołecznionego.

Dopiero po pięciu latach wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów[114].

Wejście w życie rozporządzenia nie oznacza, że obowiązujące uregulowania materialnoprawne w tej dziedzinie można już uznać za zadawalające lub przynajmniej odpowiadające minimalnym standardom, wypracowanym w krajach Unii Europejskiej. Niestety, mimo stale prowadzonych (od przeszło 3 lat) prac nad przygotowaniem projektów odpowiednich aktów prawnych, nadal jeszcze nie doszło do uchwalenia niezbędnych aktów, przede wszystkim ustawowych, nowelizujących Kodeks cywilny, czy tzw. okołokodeksowych, dotyczących np. odpowiedzialności za produkt na zasadzie ryzyka, obligatoryjnej gwarancji na niektóre towary z określeniem minimalnych warunków takiej gwarancji, zakazu stosowania w umowach z udziałem konsumentów niedozwolonych klauzul umownych.

Być może bardziej radykalną zmianę na lepsze sytuacji prawnej konsumentów przyniesie ustawa o uprawnieniach konsumentów. W projekcie ustawy przewiduje się m.in. odpowiedzialność za produkt na zasadzie ryzyka, a także enumeratywne określenie niedozwolonych klauzul umownych, wraz z możliwością występowania przez Urząd Antymonopolowy oraz Rzecznika Praw Obywatelskich ze szczególnym rodzajem, nieistniejącego jak dotąd w naszym prawie, „zbiorczego powództwa cywilnego" tzn. z powództwem o zakaz posługiwania się typowym wzorcem umownym, zawierającym taką klauzulę.

W minionym roku nastąpiły istotne zmiany **w prawie ubezpieczeń osobowych i majątkowych** ze względu na nowelizację ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej[115].

---

[114] Dz. U. Nr 64, poz. 328.

[115] ustawą z dnia 8.06.1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks Handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – Dz. U. Nr 96, poz. 478.

W ocenie RPO dokonane zmiany nie zabezpieczyły w wystarczający sposób interesów ubezpieczonych[116].

Przy tak rozległych zmianach jakie wprowadzała nowelizacja, dotychczasowa ustawa o działalności ubezpieczeniowej powinna zostać opracowana od nowa, z koniecznymi dla tych zmian przepisami przejściowymi. Wątpliwości Rzecznika wywołał zbyt rozbudowany system instytucji nadzorczych, za istnienie których płacić będą ubezpieczeni. Niektóre instytucje są – z punktu widzenia niezależności – wątpliwe; np. Rzecznika Ubezpieczonych powołuje Minister Finansów, a nie Rada Ubezpieczonych, która ma prezentować interesy ubezpieczonych. Z kolei Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń – jako centralny urząd administracji państwowej – nie może być finansowany przez zakłady ubezpieczeń.

F. W sferze zarządzania sprawami lokalnymi

Państwa nowoczesne uznają samorząd za najskuteczniejszą formę zarządzania sprawami lokalnymi. Właściwe umocowanie ustawowe zyskał również samorząd w Polsce po przeprowadzeniu w połowie 1990 r. reformy obowiązującego dotychczas ustawodawstwa.

Dobre ustawodawstwo; spójne wewnętrznie, stabilne, klarowne zarówno co do języka, jakim operuje, jak i kompetencji, warunkuje prawidłowe wykonywanie zadań przez aparat administracyjny.

Jest jednak bezsporne, że po początkowym okresie reformy, gdy samorząd stał się jedną z podstaw państwa obywatelskiego, **powstające regulacje prawne nie ułatwiły pracy samorządu terytorialnego i wykonywania podstawowej obsługi obywateli**, a okres ostatnich dwóch lat wskazuje wprost na zahamowanie reformy administracji publicznej, rozpoczętej w 1990 r.

Ustawa o samorządzie terytorialnym[117] przewidywała rozwiązania uniwersalne, nie uwzględniła natomiast różnorodności sytuacji wynikających z wielkości gmin, czy choćby ich położenia geograficznego. Już na początku ustrojowej reformy samorządowej gminy postulowały ustawowe określenie statusu gmin uzdrowiskowych, koniecznością stało się uchwalenie ustawy o miastach. Postulaty gmin do dziś nie

---

[116] przed uchwaleniem ustawy Rzecznik przekazał szczegółowe uwagi krytyczne do proponowanych rozwiązań Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości – RPO/163108/95/VI z 12.01.1995 r. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione.

[117] z dnia 8.03.1990 r. – Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

zostały sfinalizowane w pracach parlamentu. Nie rozpoczęto reformy administracji rządowej, nie wzmocniono także pozycji samorządu poprzez powołanie drugiego stopnia samorządowego – powiatu.

Problemy związane ze zbyt małą współpracą administracji rządowej z samorządową szczególnie jaskrawo zarysowały się po wprowadzeniu w wybranych największych miastach Polski tzw. Programu Pilotażowego Reformy Administracji Publicznej[118]. Samorządy tych miast podpisały porozumienia z Rządem RP o przejęciu znacznej części zadań od administracji rządowej, strona rządowa zobowiązała się zaś do finansowania tych zadań. Działanie to miało przyspieszyć decentralizację administracji, przygotować reformę powiatową, usprawnić obsługę mieszkańców, ułatwić właściwe wynagradzanie za dobrą pracę pracowników niedoinwestowanej służby zdrowia i szkolnictwa.

Jak wynika z informacji przekazywanych Rzecznikowi w czasie licznych wyjazdów i kontaktów z samorządową administracją lokalną, a także Związkiem Miast Polskich – po pierwszym roku obowiązywania porozumień **środki na wykonywanie przejętych przez samorządy zadań napływały z opóźnieniem lub w niepełnej wysokości**, co powodowało konieczność uzupełniania niedoborów z budżetu gminy kosztem innych, zaplanowanych potrzeb wspólnot samorządowych. W najbardziej drastycznych przypadkach, kilka miast rozwiązało wcześniej zawarte umowy z rządem. W konsekwencji **powiększył się chaos kompetencyjny i organizacyjny**, a całe odium spadło na pracowników samorządowych. Zahamowanie reformy samorządowej zbiegło się w czasie ze zmianą rządu i było prostą konsekwencją zmiany polityki. Z tego okresu pochodzi drastyczna zmiana ustroju samorządowego Warszawy – jedynego miasta potraktowanego indywidualnie w pakiecie ustaw samorządowych[119]. Zmiana ustroju samorządowego spowodowała wielomiesięczne zablokowanie możliwości działania samorządu tego miasta w zakresie gospodarowania mieniem. Spotęgowała też bałagan kompetencyjny. Przeciętny mieszkaniec stolicy nie jest zorientowany czy sprawę jego załatwiać powinien urząd dzielnicy, urząd rejonowy, urząd gminy czy też urząd prezydenta; kto i w jakiej sprawie jest instancją odwoławczą. Obciążyła mie-

---

118 rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13.07.1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania – Dz. U. Nr 65, poz. 309 ze zm.

119 ustawa z dnia 25.03.1994 r. o ustroju m.st. Warszawy – Dz. U. Nr 48, poz. 195 ze zm.

szkańców kosztami związanymi z rządowymi funkcjami miasta, zacierając jeszcze bardziej niejasny podział kompetencji między administracją rządową i samorządową.

Problemy te stanowią jedynie część znacznie poważniejszego i z trudem rozwiązywanego problemu - **finansowania gmin**. W minionych dwóch latach znacznie częściej samorządy terytorialne protestować musiały przeciwko nakładaniu na nie zadań bez zapewnienia odpowiednich źródeł finansowania, powołując się na niezgodność takiej praktyki z zapisami europejskiej karty samorządu terytorialnego. Uchwalone w drugiej połowie 1994 r. ustawy mieszkaniowe[120] oraz akty wykonawcze nałożyły na gminy nowe obowiązki o charakterze socjalnym i gospodarczym, nie określając źródeł finansowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę na ten aspekt sprawy w wystąpieniach do Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny, który badał sprawę z wniosku Związku Miast Polskich upełnomocnionego przez rady blisko 300 gmin, jakkolwiek stwierdził, że wypłata dodatków mieszkaniowych powinna być zadaniem własnym gminy, to jednak zakwestionował brak zapisu o źródłach finansowania[121].

Chaos w działalności finansowej gmin powstał również przy pierwszych próbach określenia wysokości i zasad naliczenia zaliczek na poczet zarządzania nieruchomością wspólną, przed ukonstytuowaniem się wspólnot mieszkaniowych. Nieprecyzyjne zapisy ustawowe, brak odpowiednich zapisów w budżetach gmin, spowodowały niezmierną dowolność w działaniach gmin, odebraną w większości przypadków przez obywateli jako niekompetencja i celowe działanie na ich szkodę.

Przejęty przez samorząd lokalny ogromny majątek, na który w znacznej części składają się zasoby mieszkaniowe gmin, przez długie lata zaniedbane i zdekapitalizowane, wymaga dużych nakładów inwestycyjnych związanych z modernizacją i bieżącą eksploatacją, jednakże środki niezbędne na ten cel muszą być coraz mniejsze.

Równocześnie z nakładaniem nowych zadań, samorządy stopniowo pozbawiane były środków wpływających uprzednio do ich budżetów, o bardzo zróżnicowanym stopniu zamożności. Zmalał udział gmin w finansach publicznych państwa. Znacznie zmniejszyły

---

120 ustawa z dnia 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm., ustawa z dnia 24.06.1994 r. o własności lokali - Dz. U. Nr 85, poz. 338.

121 uchwała TK z dnia 25.10.1995 r. - sygn. akt K. 4/95.

się wpływy z karty podatkowej i opłaty skarbowej, obciążono inwestycje i zakupy w lokalnym sektorze publicznym podatkiem VAT (jak obliczył Związek Miast Polskich otrzymywana przez gminy łączna kwota subwencji jest znacznie mniejsza od łącznej kwoty odprowadzanej do Skarbu Państwa z tytułu tego podatku). Stale dofinansowywane muszą być przez gminy zadania ustawowo zlecone z zakresu administracji rządowej. Komunalne jednostki budżetowe i związki komunalne realizujące zadania publiczne gmin obciążone zostały podatkiem dochodowym.

Osobną kategorię stanowi problematyka **prowadzenia szkół**. Prowadzenie szkolnictwa podstawowego należy do zadań gminy. Termin przejmowania tych placówek oświatowych wyznaczono na 1 stycznia 1994 r., a następnie przedłużono do 1 stycznia 1996 r. Dotychczas niewiele spośród (na ogół najbogatszych) gmin zdecydowało się przejąć oświatę. Niedoinwestowane i zadłużone szkoły wraz z roszczeniami ich personelu stanowią bowiem obciążenie przekraczające możliwości budżetowe wielu samorządów lokalnych. Szczególną ostrożność wywołują także analogie wyciągane ze złych doświadczeń wynikających z przejmowania służby zdrowia, kiedy to dokonywano oddłużeń tych placówek z pominięciem tych, które wcześniej przekazano gminom jako zadania zlecone. Gminy, które nie przejęły jeszcze szkół, w wielu przypadkach dofinansowują ich potrzeby, jednakże obawiają się niedostatecznego zabezpieczenia przez państwo środków na ich prowadzenie. Samo pojęcie „prowadzenia" szkół też wydaje się zmieniać znaczenie, bowiem zgodnie z nowelizacją ustawy o systemie oświaty gmina, jako organ prowadzący, jest w istocie sprowadzona do organu finansującego. Poza decyzją o obsadzeniu stanowiska dyrektora szkoły wszelkie inne decyzje pozostały w kompetencji administracji rządowej (niezależnych od samorządów kuratorów oświaty).

Opisana sytuacja wskazuje na celowe tworzenie modelu niesprawnie działającej i nieradzącej sobie z podstawowymi zadaniami administracji samorządowej. **To, z czym administracja rządowa ma problemy, przekazywane jest administracji samorządowej**. Nawet bardzo sprawna, posiadająca najlepsze kwalifikacje kadra pracowników z trudem umiałaby sprostać tak narzucanym zadaniom, a kadra ta w rzeczywistości ma bardzo zróżnicowany poziom przygotowania zawodowego i świadomości prawnej.

2. Wady prawa powodujące naruszenie zaufania obywateli do państwa

Jest oczywiste, iż jakość obowiązującego prawa jest jednym z najważniejszych czynników kształtujących zaufanie obywateli do państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich w każdym ze swych rocznych sprawozdań bardzo mocno podkreślał tę zależność, wskazując niedostatki i wady systemu prawa osłabiające przekonanie obywateli o praworządności państwa.

Demokratyczne państwo prawa jest wynikiem rzetelnego stosowania, bez odstępstw, konstytucyjnych zasad, instytucji i procedur służących realizacji zasad sprawiedliwości społecznej.

Należy liczyć się z tym, że o ile elity polityczne usiłują włączać prawo w orbitę manipulacji stricte politycznych, o tyle w społeczeństwie, które szybko uczy się, jak korzystać z prawa, rośnie świadomość tego, że prawo powinno być tarczą chroniącą obywatela przed koniunkturalnymi poczynaniami władzy. Przekonanie, że ponieważ powszechna znajomość praw przysługujących obywatelowi była przez wiele lat w Polsce niska, to „władza" może przewlekać tworzenie niezbędnych regulacji i manipulować prawem dla osiągnięcia doraźnych celów – może okazać się głęboko nieprawdziwe i pociągnąć za sobą trudne do przewidzenia skutki.

W sprawozdaniu za rok 1994 Rzecznik pisał, iż w ostatnich dwóch latach dostrzega „**narastające niebezpieczeństwo dla realizacji koncepcji demokratycznego państwa prawnego przez zaniechanie lub spowolnienie tworzenia regulacji prawnoustrojowych**, odpowiadających standardom określonym w tej koncepcji; 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"[122].

Ocena ta pozostaje w dużej mierze aktualna. Świadczy o tym m.in. **brak uregulowań porządkujących stan własności państwowej i samorządowej** (realizujących roszczenia byłych właścicieli i prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie)[123]. Nieuregulowane pozostają

---

[122] Sprawozdanie RPO za okres od 13.02.1994 r. do 12.02.1995 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 89.

[123] por. szersze omówienie – cz. III pkt 1.B. sprawozdania.

nadal także **niektóre przedwojenne zobowiązania Skarbu Państwa** i sprawy przymusowego złożenia do depozytu bankowego w latach 1944–1946 banknotów stanowiących dla ludności polskiej środek płatniczy w Generalnej Guberni w okresie okupacji hitlerowskiej. W wystąpieniu z dnia 5 lipca 1995 r.[124]. Rzecznik ponowił prośbę o wzięcie pod uwagę tych spraw w toku wznowionych prac legislacyjnych dotyczących ustawy o reprywatyzacji i rekompensatach.

W prawie podatkowym na podkreślenie zasługują pozytywne **zmiany dokonane w podatku od spadków i darowizn**, dostosowujące jego zasady do realiów społecznych[125].

Pozostałe regulacje podatkowe budzą, jak wynika z uwag zawartych w cz. III pkt 1. D. sprawozdania, istotne zastrzeżenia Rzecznika. Wyraźnie ujawniający się w nich fiskalizm, pozorne w pewnej mierze regulacje dotyczące preferencji i ulg (np. w podatku od towarów i usług, czy w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych), brak ochrony prawnej obywateli porównywalnej z silniejszymi podmiotami (np. Skarbem Państwa, bankami – w przepisach wykonawczych do ustawy o zobowiązaniach podatkowych) – te i inne cechy regulacji podatkowych wpływają na powszechne i w dużej mierze zasadne przekonanie obywateli, iż reguły gry podatkowej nie odpowiadają standardom państwa prawnego.

Kuriozalnym przykładem tego może być sprawa **skali podatkowej w podatku od środków transportowych**. Art. 10 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[126] udziela Ministrowi Finansów upoważnienia ustawowego do określania, w drodze rozporządzenia, wysokości stawek od środków transportowych z uwzględnieniem rodzaju środka, pojemności skokowej silnika lub ładowności albo masy całkowitej. Minister Finansów od lat, mimo powszechnej krytyki, uzależnia wysokość podatku (który jest podatkiem od posiadania środka transportowego, a więc majątkowym) nie od rzeczywistej wartości pojazdu, ale wyłącznie od pojemności skokowej silnika.

Po bezskutecznych, wielokrotnych wystąpieniach w tej sprawie do Ministra Finansów – Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[127]. W odpowiedzi Premier poinformował, że przewiduje się wejście od 1 stycznia 1996 r. odpowiedniej nowelizacji art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zmierzającej do zmiany upoważnie-

---

124 RPO/134024/93/VI do Przewodniczącego Sejmowej Komisji.
125 por. szersze omówienie w cz. III pkt 1.E. sprawozdania.
126 z dnia 12 stycznia 1991 r. – Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.
127 RPO/99415/93/VI z 21.03.1995 r.

nia do określania szczegółowych stawek podatku, przy równoczesnym rozszerzeniu kryteriów o wiek i wartość pojazdów. O treści tej odpowiedzi Rzecznik informował skarżących się. W dniu 13.12.1995 r. środki masowego przekazu podały do publicznej wiadomości treść rozporządzenia: z informacji tej wynika, że podatek nadal opiera wysokość stawki wyłącznie o pojemność skokową silnika.

Sprawy prowadzone przez Rzecznika pozwalają sformułować wniosek (zbieżny zresztą z opiniami przedstawicieli nauki) **o niskim poziomie techniki legislacyjnej stosowanej w wydawanych w ostatnich latach aktach prawnych**. Akty te obarczone są licznymi i poważnymi błędami legislacyjnymi. Następstwem tego jest niejasność i niepewność stanu prawnego, niekończące się wyjaśnienia interpretacyjne, liczne i kosztowne procesy sądowe, rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, który często orzeka o niekonstytucyjności aktu prawnego. We wszystkich swych sprawozdaniach Rzecznik wskazywał konkretne przykłady wad stanowionego prawa, powodujące trudności w jego interpretacji i stosowaniu[128]. Duża część tych uwag w wymiarze generalnym, a także w przypadkach konkretnych aktów prawnych – pozostała aktualna. W istocie wszystkie składane przez Rzecznika (i oczywiście przez inne uprawnione organy) wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię i stwierdzenie niekonstytucyjności bądź niezgodności z ustawą oraz pytania prawne kierowane do Sądu Najwyższego są rezultatem sprzeczności hierarchicznych i merytorycznych między tworzonymi normami prawnymi, luk w prawie, niejasności kreowanych przepisów, nieprzestrzegania podstawowych zasad legislacji. A przecież są to środki stosowane w sytuacjach najbardziej drastycznych naruszeń zasad państwa prawnego i w zasadzie zawsze poprzedzone licznymi próbami przekonania właściwego organu o konieczności usunięcia powstałych nieprawidłowości w drodze zmiany kontrowersyjnej regulacji. Duża (i wzrastająca na przestrzeni ostatnich lat) liczba wystąpień RPO sugerujących odpowiednią inicjatywę prawodawczą wyraźnie obrazuje skalę zastrzeżeń do funkcjonujących regulacji prawnych[129].

Bardzo często Rzecznik styka się z sytuacją, iż wejście w życie (lub wcześniejsze uchwalenie) długo dyskutowanej, istotnej dla danej dziedziny stosunków społecznych, regulacji pociąga za sobą lawinę zasadnych skarg i zastrzeżeń obywateli, będących wynikiem niedoskonałości pracy legislacyjnej.

---

128 por. np. sprawozdania RPO za 1993 i 1994 r. w: RPO – Mat. Nr 21, s. 64 i Nr 25, s. 108.

129 por. cz. II pkt 1.E. sprawozdania.

W ostatnim roku klasycznym przykładem mogą tu być **akty prawne regulujące stosunki mieszkaniowe**.

W wyniku wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[130] bez przeprowadzenia zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności komorników[131] powstała sprzeczność między normami uniemożliwiająca skuteczną egzekucję prawomocnych orzeczeń sądowych o eksmisji. Rozporządzenie uzależnia wykonanie tytułu wykonawczego, nakazującego eksmisję z lokalu mieszkalnego, od upewnienia się przez komornika, że dłużnik ma zapewnione pomieszczenie zastępcze, albo że może powrócić do pomieszczenia, w którym dotychczas zamieszkiwał. Przepisy te utraciły swój sens prawny z chwilą wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która upoważniła wyłącznie sąd do rozstrzygania o uprawnieniu eksmitowanego najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. Dlatego też Rzecznik domagał się podjęcia działań, które wyeliminowałyby wskazane rozbieżności[132]. Minister Sprawiedliwości poinformował o opracowaniu projektu nowego rozporządzenia, uwzględniającego zmiany dokonane w prawie mieszkaniowym. Dotychczas jednak nie zostało ono wydane.

Jako lukę w prawie zakwalifikować należy brak – po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – legitymacji do wytoczenia powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka. Obecnie z żądaniem orzeczenia eksmisji uciążliwego współnajemcy może wystąpić wyłącznie wynajmujący. Ustawodawca wykreował więc sytuację prawną, w której nie niezawisły sąd, lecz wynajmujący (osoba prawna bądź fizyczna) dokonuje oceny, czy prawa cywilne określonej grupy osób zasługują na ochronę prawną. Przedstawiony stan prawny Rzecznik zakwestionował w wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[133]. W ocenie Rzecznika regulacja prawna przedstawionego problemu nie może być oceniana jedynie z punktu widzenia systemu prawa jako przypadek tzw. luki prawnej, lecz musi być również oceniana z punktu widzenia zgodności z normami konstytucyjnymi. Zachodzi bowiem przypadek, gdy obywatel w sprawie cywilnej nie może korzystać z ochrony sądowej. Po powtórnym wystąpieniu Rzecznika w tej sprawie[134] Minister

---

130 ustawa z dnia 2.07.1994 r. – Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.
131 rozporządzenie z dnia 9 marca 1968 r. – Dz. U. Nr 9, poz. 52 ze zm.
132 wystąpienie RPO/191507/95/V z 27.07.1995 r. do Ministra Sprawiedliwości.
133 RPO/184658/95/VI z 6.10.1995 r.
134 z 20.11.1995 r.

Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa poinformował, że wobec podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych możliwe będzie rozpatrzenie propozycji zamieszczenia w tej ustawie dodatkowego przepisu, dopuszczającego możliwość orzeczenia przez sąd eksmisji jednego z rozwiedzionych małżonków będących współnajemcami lokalu mieszkalnego.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[135] Rzecznik zakwestionował sprzeczność hierarchiczną między normami aktu wykonawczego i ustawy, powstałą w wyniku wyłączenia przez rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych[136] z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali kosztów zarządu nieruchomością wspólną. W ocenie Rzecznika nie było podstawy do takiego wyłączenia, skoro wykładnia przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż koszty te powinny być uwzględniane. Stanowisko Rzecznika nie zostało podzielone przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Po ponownym wystąpieniu[137] Minister poinformował, iż zastrzeżenia Rzecznika dotyczące rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych zostały ujęte w sprawozdaniu z funkcjonowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i będą przedmiotem dyskusji komisji sejmowych. W tej sprawie Rzecznik rozważa możliwość podjęcia dalszych działań.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku pozbawienia aktem wykonawczym do ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych[138] żołnierzy zawodowych służby kontraktowej prawa do równoważnika pieniężnego w razie braku osobnej kwatery stałej. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej[139] Rzecznik zwrócił uwagę, iż ustawa stwarza możliwość uzyskania przez wskazaną grupę żołnierzy równoważnika pieniężnego. Tymczasem zarządzenie Ministra Obrony Narodowej[140] w ogóle nie przewiduje takiej możliwości. Upoważnienie zawarte w ustawie nie dawało Ministrowi uprawnienia do dokonania takiej regula-

135 RPO/194650/95/V z 8.08.1995 r.
136 z dnia 7.11.1994 r. – Dz. U. Nr 119, poz. 570.
137 RPO/189735/95/V z 8.09.1995 r.
138 ustawa z dnia 20.05.1976 r. – Dz. U. z 1992 r., Nr 5, poz. 19 ze zm.
139 RPO/191503/95/V z 28.06.1995 r.
140 Nr 24/MON z dnia 12.05.1987 r. w sprawie równoważnika pieniężnego za brak osobnej kwatery stałej, ryczałtu za rozłąkę z rodziną oraz zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby kontraktowej w brzmieniu ustalonym zarządzeniem Nr 14/MON z dnia 7.04.1993 r. Dziennik Rozkazów MON z 1993 r., poz. 12.

cji, a więc do wkroczenia w materię uregulowaną ustawą. Odpowiadając na wystąpienie Minister Obrony Narodowej w istocie potwierdził zarzuty Rzecznika. Wskazał bowiem, iż okoliczności faktyczne (brak środków pieniężnych) uniemożliwiły realizację uprawnienia przysługującego żołnierzom kontraktowym. Minister wskazał również, że nowa ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych[141] nie przewiduje w ogóle instytucji równoważnika pieniężnego.

Jaskrawym przykładem wydania aktu normatywnego bez podstawy prawnej jest nałożenie na właścicieli nieruchomości rozporządzeniem Rady Ministrów[142] nie przewidzianych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska[143] obowiązków utrzymania czystości na drogach i placach publicznych, położonych wzdłuż nieruchomości. Rozporządzenie, ze względu na datę jego wydania, nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego i dlatego Rzecznik nie może żądać stwierdzenia niezgodności jego przepisów z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska. Z kolei wystąpienia kierowane w tej sprawie przez Rzecznika od października 1992 r. kolejno do: Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałka Sejmu RP, nie doprowadziły do usunięcia sygnalizowanej kolizji przepisów rozporządzenia z ustawą. Dlatego też Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[144] o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy na właścicielach i zarządcach nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast i wsi ciąży obowiązek oczyszczania ze śmieci, odpadów, śniegu, lodu i błota, ulic, dróg i placów publicznych?

Klasycznym przykładem wadliwej legislacji jest ustawa o własności lokali[145]. W „Stanowisku w sprawie ustawy o własności lokali"[146] przekazanym Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu, Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrowi Finansów Rzecznik przedstawił istotne uchybienia popełnione w trakcie stanowienia tej ustawy.

---

141 z dnia 22.06.1995 r. – Dz. U. Nr 86, poz. 433.
142 z dnia 30.09.1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach – Dz. U. Nr 24, poz. 91.
143 z dnia 31.01.1980 r. – Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196.
144 RPO/104296/95/V z 31.07.1995 r.
145 z dnia 24.06.1994 r. – Dz. U. Nr 85, poz. 388.
146 RPO/184436/95/V z 12.10.1994 r.

Zarzuty dotyczą przerzucenia na właścicieli lokali obowiązku usunięcia wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymywania budynków w należytym stanie technicznym. W ustawie brak jest przepisów przejściowych, które mogłyby w okresie dostosowawczym rozłożyć koszty remontów pomiędzy dotychczasowych zarządców i właścicieli, co stanowi poważną lukę prawną. Ustawodawca sankcjonuje bowiem w ten sposób wadliwe działanie dotychczasowych zarządców nieruchomości.

Zjawiskiem zaobserwowanym przez Rzecznika po wejściu w życie ustawy o własności lokali jest częsta niemożność wyegzekwowania przez wspólnoty mieszkaniowe wydania przez dotychczasowych zarządców nieruchomości dokumentacji dotyczącej budynku. Brak owej dokumentacji uniemożliwia w praktyce wspólnocie rozpoczęcie remontów. Również i w tym przypadku ustawa o własności lokali nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, co uniemożliwia zastosowanie w stosunku do dotychczasowych zarządców środków dyscyplinujących.

Brak w ustawie o własności lokali przepisów przejściowych jest również przyczyną konfliktów pomiędzy osobami, które dokonały nadbudowy na nieruchomości wspólnej, a członkami wspólnoty mieszkaniowej. Osoby, które na podstawie ostatecznej decyzji o powiększeniu liczby lokali oraz ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a więc w zgodzie z obowiązującym uprzednio w tym zakresie prawem, dokonały nadbudowy – obecnie, pod rządami ustawy o własności lokali nie mogą uregulować swoich praw do nadbudowanego lokalu.

Wskazane regulacje, w ocenie RPO, iż ustawa o własności lokali stała się swoistą pułapką dla szerokiej rzeszy obywateli. Nie mogli oni przewidzieć, uczestnicząc w powszechnej akcji wykupu mieszkań (często za niewielkie pieniądze), prawnych następstw swojego kroku. Z punktu widzenia zasady zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem – kolejność powinna być odwrócona; to właśnie wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o własności lokali powinno poprzedzać akcję ich sprzedaży.

Ewidentne naruszenie zasady pewności prawa, a w konsekwencji – podważenie zaufania obywatela do państwa i jego prawa, spowodowane zostało, w ocenie RPO, brakiem przepisów przejściowych w ustawie o najmie lokali mieszkalnych regulujących sytuację prawną osób, które pod rządami starego prawa nabyły określone uprawnienia. Dotyczy to pozbawienia osób – które pod rządami ustawy Prawo lokalowe, sprawując opiekę nad najemcą lokalu mieszkalnego na podstawie

umowy, uzyskały przymiot osoby bliskiej – możliwości wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy. Ponieważ Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa odmówił podjęcia działań w celu doprowadzenia do zmiany ustawy w omawianym zakresie[147], Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z przepisami konstytucyjnymi. We wniosku[148] Rzecznik zwrócił uwagę, że sama likwidacja przez ustawodawcę na przyszłość instytucji „umowy o opiekę" nie budzi zastrzeżeń. Natomiast okoliczność, iż osoby, które w przeszłości, działając w zaufaniu do obowiązującego wówczas prawa i władzy publicznej, zawarły umowę o opiekę, a obecnie pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie mogą być traktowane na równi z osobami bliskimi najemcy, musi być oceniana pod kątem zgodności z normami konstytucyjnymi. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podkreślił, że zgodnie z zasadą państwa prawnego i pochodną od niej zasadą pewności prawa, prawo powinno być stanowione w taki sposób, aby obywatel mógł kształtować swoje sprawy w przekonaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania życiowych decyzji. Zasada pewności prawa daje zaś obywatelowi gwarancje, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie następstwa tych działań będą również w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Rzecznik zakwestionował również pozbawienie ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych prawa do lokalu zamiennego osób bliskich najemcy mieszkania zakładowego, które to osoby pozostały w mieszkaniu po śmierci najemcy[149]. Rzecznik zwrócił uwagę, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę pozostają w sprzeczności z eksponowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą ochrony praw nabytych, wyinterpretowaną z treści art. 1 przepisów konstytucyjnych. W tym bowiem przypadku, nabyte po śmierci najemcy mieszkania zakładowego przez osoby bliskie prawo do lokalu zamiennego zostało następnie odebrane przez ustawodawcę i to bez stosownego ekwiwalentu. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podzielił stanowisko Rzecznika i poinformował, iż przedłożył Radzie Ministrów propozycje zmian do ustawy o najmie lo-

---

147 w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z 19.04.1995 r. – RPO/176517/95/V.

148 z 13.10.1995 r. – nierozpoznany.

149 w wystąpieniu RPO/199353/95/V z 3.11.1995 r.

kali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych usuwające wskazaną w wystąpieniu niekonstytucyjność przepisów.

Problematyka uszczuplenia praw nabytych, a także wstecznego działania prawa, została podniesiona we wspólnym wniosku[150] Rzecznika i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności z przepisami konstytucyjnymi przepisów ustawy – Prawo budowlane[151] w części przewidującej przymusową rozbiórkę obiektów budowlanych, wzniesionych bez pozwolenia na budowę, których budowa nie została zakończona przed wejściem w życie nowego Prawa budowlanego, a które wybudowane zostały zgodnie ze sztuką budowlaną i na terenach przeznaczonych pod budowę.

Pod rządem Prawa budowlanego z 1974 r. wybudowanie obiektu bez pozwolenia (w całości lub w części) na terenie przeznaczonym pod budowę zgodnie ze sztuką budowlaną i ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego obligowało organ administracji do legalizacji tejże samowoli budowlanej. Ten stan prawny uległ zmianie z dniem 1 stycznia 1995 r. tj. z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo budowlane, która nakazuje obligatoryjne orzeczenia rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, wybudowanego bez wymaganego pozwolenia. W myśl przepisów przejściowych nowego Prawa budowlanego obowiązek ten rozciągnięty został na wszystkie obiekty budowlane, których budowa nie została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy, niezależnie od daty rozpoczęcia budowy. Jest to zatem oczywiste nadanie mocy wstecznej przepisom nowego Prawa budowlanego.

Naruszenie Konstytucji jest tym bardziej drastyczne, iż z braku dostatecznej vacatio legis zmiana stanu prawnego zaskoczyła tych wszystkich inwestorów, którzy przystąpili do budowy w odległych latach i w żadnym razie nie mogli przewidywać zmiany stanu prawnego w chwili przystąpienia do budowy.

W orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy art. 103 ust. 1 i 2 w związku z art. 48 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w części, w której nakazują właściwemu organowi wydanie we wszczętej sprawie decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego będącego w budowie rozpoczętej i nie zakończonej przed dniem 1 stycznia 1995 r., prowadzonej bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, bądź też pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, gdy obiekt ten znajduje się na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania prze-

150 RPO/186770/95/V z 23.05.1995 r. – nierozpoznany.
151 ustawa z dnia 7.07.1994 r.– Dz. U. Nr 89, poz. 414.

strzennego pod zabudowę tego rodzaju, ani też nie spowoduje w razie wybudowania niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia – są niezgodne z art. 1 przepisów konstytucyjnych, naruszają bowiem wynikającą z zasady państwa prawnego zasadę zaufania obywateli do obowiązującego prawa, ujmowaną w związku z zasadami stosunkowości oraz sprawiedliwości społecznej, a tym samym wymienione przepisy w tej samej części są niezgodne z art. 3 ust. 1 cytowanych przepisów.

Również w innych dziedzinach prawa błędy legislacyjne prowadzą do powstania sprzeczności hierarchicznych między normami, sprzeczności realizacyjnych, luk w prawie, czy niedopuszczalnych modyfikacji zasadniczych instytucji prawnych przez regulacje tworzone dla doraźnych celów.

Wewnętrzna **niespójność regulacji praw wyborczych**, prowadzi, w ocenie Rzecznika, do dyskryminacji sprzecznej z zasadą równości praw wyborczych i w konsekwencji – z ogólną zasadą równości obywateli. Wynika to z pozbawienia w ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP[152] obywateli polskich zamieszkałych za granicą udziału w drugiej turze wyborów. Rzecznik trzykrotnie sygnalizował potrzebę inicjatywy ustawodawczej w tym względzie Marszałkowi Sejmu[153].

Zaskarżenie kwestionowanej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w chwili obecnej jest niemożliwe z uwagi na upływ 5 lat od jej ogłoszenia.

Na tle listów, które wpłynęły do Rzecznika pojawił się również problem niespójności przepisów ustawy o wyborze Prezydenta RP z przepisami ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Przepisy ordynacji przewidują możliwość dopisania przez obwodową komisję wyborczą w dniu wyborów do spisu wyborców osoby pominiętej w spisie, jeżeli udokumentuje, iż stale zamieszkuje na terenie obwodu głosowania, a urząd gminy potwierdzi, że nie otrzymał zawiadomienia o utracie przez nią prawa wybierania. Ustawa o wyborze Prezydenta RP natomiast możliwości takiej nie przewiduje, stąd też osoby pominięte w spisie nie mogły uczestniczyć w głosowaniu. Ponadto w świetle przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu wyborca otrzymując od komisji kartę do głosowania potwierdzał jej otrzymanie wła-

---

152 Dz. U. Nr 67, poz. 398 ze zm.

153 RPO/70428/90/I z 14.12.1990 r., RPO/184031/95/I z 29.03.1995 r. i RPO/204756/ 95/I z 27.12.1995 r.

snym podpisem w rubryce spisu na to przeznaczonej. Natomiast w myśl ustawy o wyborze Prezydenta RP, komisja wydając kartę do głosowania przy nazwisku wyborcy stawia jedynie znak „V", co może budzić podejrzenia o możliwość manipulowania głosami.

Kolejna kwestia to brak w ustawie o wyborze Prezydenta RP uregulowania odnośnie rozpoczęcia kampanii wyborczej. Brak takiego uregulowania spowodował, że w 1995 r. kampania wyborcza na urząd Prezydenta RP w rzeczywistości rozpoczęła się ze znacznym wyprzedzeniem w tym zakresie zarządzenia Marszałka Sejmu o wyborach.

Ponadto zgodnie z obwieszczeniem Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1995 r., publikacja badań i sondaży opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborców stanowi „inny sposób agitacji", o jakim mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP i jest zakazana. Powstaje pytanie, czy interpretacja Państwowej Komisji Wyborczej nie jest rozszerzająca, gdyż przepis ustawy wyraźnie tego nie stanowi tak, jak to ma miejsce w ordynacji wyborczej do Sejmu. Z treści bowiem art. 136 tejże ordynacji wynika wprost, że podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania jest zakazane.

W **regulacjach dotyczących ochrony zdrowia**, poza wskazanymi wcześniej próbami „obchodzenia" norm konstytucyjnych[154], Rzecznik zakwestionował kilka przypadków ewidentnych nieprawidłowości legislacyjnych.

Analiza przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[155] oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 września 1992 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej[156] prowadzi do wniosku o przekroczeniu granic delegacji ustawowej. Art. 9 ust. 2 ustawy, upoważnia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do ustalenia, w drodze rozporządzenia wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej. Przepis ten nie upoważnia do określenia w akcie

---

154 por. cz. III pkt 1.A.c. sprawozdania.
155 Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
156 w brzmieniu określonym rozporządzeniem z dnia 4.02.1994 r. – Dz. U. Nr 26, poz. 95

wykonawczym odstępstw od wymagań, jak również ustalenia trybu wyrażania zgody na odstępstwa, w drodze indywidualnych decyzji Ministra Zdrowia, co właśnie czyni § 6 rozporządzenia. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej odpowiadając na zarzut naruszenia granic upoważnienia ustawowego[157] przytoczył argumenty natury finansowej: zasadniczym powodem zastosowania w rozporządzeniu licznych odstępstw od wymagań, wydłużania terminu dostosowania zakładu do wymogów, a także wprowadzenia odstępstw od wymagań w formie indywidualnej zgody Ministra jest niedostatek środków finansowych przeznaczonych na modernizację i dostosowanie istniejących już publicznych zakładów opieki zdrowotnej do nowych warunków.

Sprzeczność realizacyjna między normami doprowadziła do utraty praw nabytych grupy pacjentów. Na skutek błędu legislacyjnego wyłączono bowiem możliwość zwrotu kosztów przejazdu do zakładu opieki zdrowotnej odległego od miejsca zamieszkania pacjentom posiadającym uprawnienia do bezpłatnej pomocy leczniczej w sytuacji, gdy są oni uprawnieni do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[158] oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 – 7 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[159]). Kwestia ta jest istotna zwłaszcza dla osób, które nie mogą, ze względu na ogólny stan zdrowia lub rodzaj schorzenia, korzystać ze środków komunikacji publicznej. Z odpowiedzi Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej na wystąpienie Rzecznika[160] wynikało, że resortowi znany jest fakt, iż nowe przepisy faktycznie zlikwidowały uprawnienia do zwrotu kosztów przejazdu we wskazanych sytuacjach, aczkolwiek formalnie go nie zniosły. Rzecznik w dniu 12 maja 1995 r. napisał: „odebranie określonego uprawnienia, wskutek samej tylko wadliwej konstrukcji nowelizowanych przepisów, jest naruszeniem porządku prawnego, gdyż łamie zasadę ochrony praw słusznie nabytych; jest także pogwałceniem zasad sprawiedliwości społecznej". Rzecznik wniósł o wprowadzenie tego zagadnienia do toku prac nad przygotowywaną nowelizacją ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Istotną lukę zawiera regulacja dotycząca odpowiedzialności zawodowej niektórych pracowników medycznych. W stosunku do felcze-

---

157 wystąpienie RPO/179844/95/I z 3.03.1995 r.
158 Dz. U. Nr 91, poz. 408.
159 Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.
160 RPO/159060/94/I z 9.08.1994 r.

rów, techników i uprawnionych techników dentystycznych, a także – stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 1952 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów oodpowiedzialności zawodowej fachowych pracowników służby zdrowia na niektóre kategorie tych pracowników[161] – m.in. laborantów dentystycznych, laborantów medycznych, dietetyczki, masażystów, posiadających prawo wykonywania praktyki (zawodu) – obowiązują nadal rozwiązania wynikające z przepisów ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. oodpowiedzialności zawodowej fachowych pracowników służby zdrowia[162]. Pomimo formalnego obowiązywania przepisów powołanej ustawy oraz rozporządzenia, nie są one stosowane wobec pracowników medycznych objętych ich regulacją, albowiem odnoszą się do tzw. fachowych pracowników medycznych, którzy posiadają prawo wykonywania zawodu. Pracownik medyczny nabywał prawo wykonywania zawodu w wyniku dopełnienia obowiązku rejestracji, wynikającego ostatnio z przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 7 marca 1979 r. w sprawie rejestracji niektórych pracowników medycznych. Obowiązek prowadzenia rejestracji pracowników medycznych[163] określonych w powołanych przepisach (z wyjątkiem lekarzy, pielęgniarek, położnych i farmaceutów, do których mają zastosowanie przepisy ustaw o samorządach zawodowych) został zaniechany, ostatnio wobec braku podstaw prawnych tj. utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z dnia 7 marca 1979 r. (zgodnie z art. 76 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej).

W tej sytuacji, znaczna część pracowników medycznych nie podlega systemowi rejestracji i nie uzyskuje prawa wykonywania zawodu (praktyki), co samo w sobie jest niepokojące, albowiem dotyczy w dużej mierze pracowników wykonujących czynności zawodowe poza publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, faktycznie bez nadzoru fachowego. Niezależnie od tego, zaniechanie rejestracji powoduje, iż pracownicy ci nie podlegają przepisom powołanej ustawy z dnia 18 lipca 1950 r., a więc faktycznie nie ponoszą odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przewinienia zawodowego: naruszenie obowiązków zawodowych, godności zawodu albo postępowanie sprzeczne z zasadami etyki zawodowej. Rzecznik w dniu 8 listopada przedstawił omawiany problem Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej[164].

---

161 Dz. U. Nr 37, poz. 360.
162 Dz. U. Nr 36, poz. 332.
163 Dz. U. Nr 6, poz. 29 ze zm.
164 RPO/201349/95/I.

Przykładem nad wyraz **konsekwentnej obrony nieprawidłowej regulacji** jest korespondencja Rzecznika z Dyrektorem Centralnego Zarządu Zakładów Karnych, a następnie Ministrem Sprawiedliwości w sprawie wytycznych Dyrektora CZZK z 29 kwietnia 1995 r.[165]. i z dnia 31 maja 1995 r.[166]. Pierwsze z nich zabraniają częstowania osadzonych żywnością przyniesioną przez odwiedzających, zawężając prawa osadzonych w tym zakresie określone w § 32 ust. 4 Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności. Drugie zaostrzają przesłanki i wydłużają terminy udzielania przepustek i widzeń bezdozorowych w stosunku do Kodeksu karnego wykonawczego i Regulaminu. Rzecznik w wystąpieniach do Ministra Sprawiedliwości[167] wskazał, że wytyczne, wydane bez powołania się na jakiekolwiek upoważnienie ustawowe (co jest zrozumiałe, gdyż Dyrektor CZZK nie ma delegacji do określania zasad stosowania prawa), naruszają prawa osadzonych, bowiem wykluczają możliwość, jaką daje im Regulamin, czyli przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, wydanego w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w Kodeksie karnym wykonawczym.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości napisał, iż w niedługim czasie przewidywana jest nowelizacja Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności, a ponieważ proponowane zmiany idą w kierunku określonym w kwestionowanych wytycznych – niecelowa jest ich zmiana na krótki czas, choć istotnie Dyrektor CZZK nie ma prawa określania w drodze wytycznych zasad stosowania prawa. Rzecznik nie zgodził się z tym stanowiskiem, podnosząc w kolejnym wystąpieniu[168], iż przyznana przez Ministra nieprawidłowość wytycznych „od strony formalnej" nie jest niczym innym, jak ich sprzecznością z prawem. Sprzeczność ta powoduje niekorzystne skutki dla praw osób pozbawionych wolności. Zdaniem Rzecznika, już samo ujęcie problemu, jako marginesowego i pozornego, musi budzić sprzeciw, zwłaszcza w kontekście art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Zapis ten wyklucza możliwość uznawania prymatu celowości nad legalnością aktów administracji.

Głośnym, na przełomie 1995 i 1996 r. i powszechnie bulwersującym przykładem **interpretacji ustawy aktem prawa „powielaczowego"**, w sposób zmieniający treść przepisu ustawowego, jest pismo

---

165 Nr BP/ZO–665/95.
166 Nr BP/ZP–681/95.
167 RPO/191461/95/VII i RPO/191713/95/VII z 25.07.1995 r.
168 z 3.11.1995 r.

instrukcyjne z 31 października 1995 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów[169] dotyczące zasad odliczania przez osoby fizyczne darowizn od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Ustawodawca, zmieniając ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw[170] treść art. 26 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych postanowił, że od podstawy obliczenia podatku podatnik może odliczyć szereg rodzajów darowizny (m.in. na cele naukowe, naukowo-techniczne, oświatowe, oświatowo-wychowawcze, kulturalne) – łącznie do wysokości 15 % dochodu. Można przypuszczać, że ustawodawca nie przewidział skutków podatkowych tak sformułowanego przepisu ustawy.

Jednakże niedopuszczalne było, zdaniem Rzecznika, dokonanie pod koniec roku podatkowego (31 października) pismem instrukcyjnym zawężającej wykładni w ten sposób, że zmieniła ona – w istocie swej – treść przepisu ustawy. Biorąc pod uwagę, że wyjaśnienia te są dla urzędów i izb skarbowych wiążące, pochodzą bowiem od zwierzchnika administracji skarbowej – kwestionowane pismo stanowi de facto powielaczowy akt prawny.

Ani ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, ani też inny akt ustawowy nie upoważnia Ministra Finansów do dokonywania obowiązującej wykładni ustawy, niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej tego dokonuje i niezależnie z jakich powodów to czyni, w szczególności zaś do zawężającej wykładni czy interpretacji ustawy (w omawianym przypadku ograniczającej możliwości podatników do dokonywania darowizn, o które może być pomniejszony dochód do opodatkowania). Powstała sytuacja narusza zasadę zaufania obywateli do państwa tym bardziej, że „wyjaśnienia" ministra zostały rozesłane do urzędów skarbowych dopiero po 10 miesiącach obowiązywania znowelizowanego art. 26 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a więc w sytuacji, gdy zainteresowani mogli już dokonać – zgodnie z treścią ustawy – odpowiednich darowizn nie odpowiadających dokonanej później interpretacji tego przepisu.

W dniu 6 grudnia 1995 r. Rzecznik podnosząc wskazane argumenty wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o uchylenie przez Radę Ministrów kwestionowanego pisma[171].

---

169 PO/11-01573/95.
170 Dz.U. z 1995 r., Nr 5, poz. 25.
171 RPO/202503/95/V.

O ile we wskazanej wyżej sytuacji ustawodawca nie przewidział nadmiernych możliwości wykorzystania wprowadzanej regulacji, o tyle w innym przypadku **nie stworzył w ogóle możliwości spełnienia przez tworzone regulacje zakładanych funkcji**. Ustawą z dnia 12 lipca 1995 r.[172]. znowelizowano ustawy o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Policji. Chodziło o dostarczenie, zwłaszcza Policji, nowych instrumentów działania operacyjnego (m.in. „zakupu kontrolnego" i „prowokacji policyjnej", a także możliwości instalowania operacyjnego podsłuchu telefonicznego i kontroli korespondencji).

W wystąpieniu do Marszałka Senatu[173] Rzecznik wskazywał, że ustawa nie zawiera żadnych rozwiązań (czy choćby propozycji) procesowego sposobu wykorzystania uzyskanych tajną drogą operacyjną materiałów, a więc rozwiązań umożliwiających transformację zebranego materiału do procesu karnego. W efekcie może dojść do sytuacji, w której materiał operacyjny okaże się bezużyteczny jako dowód, właśnie z uwagi na brak w tym względzie przepisów nadających mu charakter procesowy. Zastrzeżenia Rzecznika nie zostały wzięte pod uwagę.

Niepokojącym zjawiskiem, które istnieje od lat w polskim systemie prawnym, ale w omawianym roku sprawozdawczym ujawniło się szczególnie wyraźnie, **jest naruszanie fundamentalnych instytucji i zasad prawnych przez regulacje epizodyczne**.

Ustawą z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw[174] zmieniona została treść art. 47 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych[175] przez wprowadzenie zasady, iż komandytariusz i wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadają całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki z tytułu podatków w takiej części, w jakiej mają prawo uczestniczyć w podziale zysku.

W ten sposób Sejm – dla celów fiskalnych – dokonał **zmian w istocie konstrukcji spółki z o.o. oraz spółki komandytowej**, nie dokonując przy tym nawet odpowiednich zmian w obowiązujących postanowieniach ustrojowych dla tych spółek zawartych w Kodeksie handlowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 1 marca 1994 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[176] o stwierdzenie, iż wskazana

---

172 Dz. U. Nr 105, poz. 515.
173 RPO/192790/95/II z 12.07.1995 r.
174 Dz. U. Nr 28, poz. 127.
175 Dz. U. Nr 27, poz. 111 ze zm.
176 RPO/127399/93/VI.

zmiana w zasadach odpowiedzialności wspólników i komandytariusza narusza zasadę pewności prawa i zasadę zaufania obywateli do państwa oraz obowiązującego w tym państwie prawa, a zatem wartości chronionych postanowieniami art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Rozpatrując wniosek Rzecznika Trybunał Konstytucyjny[177], nie ustosunkowując się do istoty zmian wprowadzonych do konstrukcji spółki z o.o. i komandytowej uznał, że brak jest podstaw do postawienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonemu przepisowi, albowiem problem sprzeczności postanowień ustawy o zobowiązaniach podatkowych z postanowieniami Kodeksu handlowego nie może stanowić o niezgodności z art. 1 przepisów konstytucyjnych, gdyż – jak dotąd – w polskim prawie konstytucyjnym szczególnemu miejscu kodeksów w systemie prawa nie towarzyszy szczególne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach nie mogą być zatem rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm, natomiast występujące w ustawie wady nie mogą być samodzielnym przedmiotem badania przez Trybunał, podobnie jak różnice w uregulowaniach, występujące pomiędzy ustawą, a innymi aktami normatywnymi nawet tak wysokiej rangi jak kodeksy.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał jednocześnie (podzielając tym samym stanowisko Rzecznika) o szczególnej roli kodeksów i wskazał niebezpieczeństwa, jakie mogą wynikać z niepotrzebnego ingerowania w instytucje kodeksowe o podstawowym charakterze. „Nie tylko może to naruszać spójność obowiązującego prawa (a czuwanie nad tą spójnością jest ustawowym obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego), ale może też utrudniać prowadzenie działalności gospodarczej i zniechęcać podmioty krajowe, a zwłaszcza zagraniczne do jej podejmowania. Ukształtowane od stuleci instytucje prawa prywatnego, oparte są na głębokiej racjonalności, której ustawodawca epizodyczny nie powinien tracić z pola widzenia, nawet jeżeli żadna norma konstytucyjna nie zostaje przy okazji naruszona..."

Krytyczna ocena dokonanej nowelizacji została zatem jednoznacznie wyrażona w uzasadnieniu orzeczenia. W tym stanie Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu[178] o spowodowanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 47 ustawy o zobowiązaniach podatkowych przez skreślenie postanowień zawartych w ust. 2 tego artykułu.

---

[177] w orzeczeniu z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94.
[178] RPO/127399/95/VI z 9 maja 1995 r.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik, powołując się na stanowisko TK, a także jednoznacznie krytyczną ocenę uregulowań zawartych w art. 47 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych przedstawicieli nauki, części posłów tudzież prawników-praktyków – wskazał na konieczność jak najszybszego wyeliminowania tego przepisu z polskiego systemu prawnego.

Zgodnie z zasadą ustaloną w ustawie o hipotece i księgach wieczystych[179] do powstania hipoteki niezbędny jest wpis w księdze wieczystej. Wpis w księdze wieczystej o ustanowieniu hipoteki jest podstawą bezpieczeństwa obrotu. Ta **generalna zasada została złamana dla doraźnych celów fiskalnych. Nie stosuje się jej bowiem do hipoteki powstałej z mocy prawa** (art. 67 ust. 2). Hipoteka ta może zostać wpisana do księgi wieczystej, jednak wpis ten ma charakter jedynie deklaratoryjny.

Hipoteka ustawowa, o której mowa w art. 66 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r., z uwagi na to, iż powstaje z mocy prawa na podstawie przepisów szczególnych, niezależnie od wpisu w księdze wieczystej oraz woli osób zainteresowanych – stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu oraz narusza konstytucyjną zasadę zaufania do państwa.

Wprowadzenie takiego wyjątku w ustawie o hipotece i księgach wieczystych zostało podyktowane konkretnymi potrzebami wynikającymi ze stosunków społeczno-gospodarczych dominujących w latach 80-tych i ochroną należności państwa. Podstawowym bowiem uprawnieniem, wynikającym z hipoteki ustawowej, jest możliwość zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa z nieruchomości obciążonej tą hipoteką niezależnie od tego, czy była ona ujawniona wpisem w czasie zmiany właściciela nieruchomości. Prowadzi to do różnych nieprawidłowości, w szczególności przy zbywaniu przez banki wierzytelności zabezpieczonych hipoteką. Kupujący wierzytelność rzekomo zabezpieczoną hipotecznie nie wie, że ciążą na niej inne nieujawnione zobowiązania czyniące nabytą wierzytelność – nieściągalną. Tego rodzaju preferowanie interesów państwa wobec interesów obywateli może być poczytane za naruszające zasady konstytucyjne.

Brak obowiązku wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej nabiera szczególnego znaczenia w przypadku możliwości zabezpieczenia hipoteką większej liczby zobowiązań. Takie też możliwości zabezpieczenia zobowiązań Skarbu Państwa wprowadził art. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. Na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy, tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów

[179] z 6.07.1982 r. – Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm.

ustawy o zobowiązaniach podatkowych na niektóre rodzaje świadczeń pieniężnych oraz określenia właściwości organów w zakresie umarzania zaległości podatkowych[180] hipoteka ustawowa z art. 24 ustawy o zobowiązaniach podatkowych została rozciągnięta na szereg wymienionych w tych przepisach świadczeń pieniężnych.

Tylko system prawny, w którym wpisy chronione są domniemaniem zgodności z rzeczywistym stanem prawnym, zapewnia przejrzystość stosunków własnościowych i użytkowania wieczystego, a także bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami. Dlatego też obowiązujący stan prawny powinien eliminować wszelkie uprzywilejowania w tym względzie.

RPO przedstawił swoje zastrzeżenia Ministrowi Sprawiedliwości[181]. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd, że unormowanie ust. 2 art. 67 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wprowadzające wyłom w regule określonej w ust. 1 tego artykułu, według której do powstania hipoteki ustawowej jest konieczny wpis do księgi wieczystej – stanowi istotne zagrożenie dla właściwego funkcjonowania zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, a tym samym dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i narusza konstytucyjną zasadę zaufania od państwa. Minister poinformował Rzecznika, że prace legislacyjne w tym kierunku zostały już podjęte. Odpowiednie zmiany wprowadzone mają być w projekcie ustawy Ordynacji podatkowej, opracowywanym w Ministerstwie Finansów.

Jednakże projekt Ordynacji podatkowej, wbrew zapowiedziom Ministra Sprawiedliwości, nie wprowadza obowiązku wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej, pozostawiając okres kilku miesięcy umożliwiający jej istnienie bez wpisu – co jest z punktu widzenia obywateli nie do przyjęcia.

Na tle kwestionowanych zmian, naruszających istotę konstrukcji spółki z o.o. oraz spółki komandytowej (Kodeks handlowy), a także naruszających wiarygodność zapisów w księgach wieczystych (hipoteka ustawowa) wprowadzonych przez ustawodawcę dla celów lepszej ściągalności należności podatkowych – powstał problem, czy dopuszczalne w ogóle powinno być naruszanie systemu prawa do doraźnych celów fiskusa, nawet w okresie trudności finansowych budżetu państwa, a na tym tle – czy powinna być dopuszczalna zmiana ustaw stanowiących zamknięte systemy prawa (kodeksów) poza kodyfikacją tych ustaw.

---

[180] Dz. U. z 1989 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.
[181] RPO/180568/95/VI z 21.04.1995 r. i 4 .08.1995 r.

Aby zapobiec takim niekorzystnym działaniom legislacyjnym – Rzecznik Praw Obywatelskich złożył Przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej wniosek[182] o rozważenie – wzorem konstytucji innych państw – możliwości wyodrębnienia w przyszłej Konstytucji RP szczególnej kategorii ustaw tzw. ustaw organicznych o mocy „wyższej" niż ustawy zwykłe (pośredniej między konstytucją, a ustawami zwykłymi), które mogłyby być zmieniane tylko w określonych warunkach.

Wniosek ten miał na celu ochronę ustaw stanowiących o systemie prawa przed różnymi koniunkturalnymi zmianami dokonywanymi innymi ustawami.

Przykładem „psucia" prawa poprzez naruszanie fundamentalnych zasad nowoczesnego ustawodawstwa jest **nowelizacja regulacji instytucji przedawnienia**. Ustawą z dnia 12 lipca 1995 r.[183] zmieniono art. 108 Kk, który został uzupełniony przez dodanie § 2 stanowiącego, że bieg terminu przedawnienia umyślnych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, wolności lub wymiarowi sprawiedliwości, zagrożonych karą pozbawienia wolności, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., w czasie lub w związku z pełnieniem ich funkcji – rozpoczyna się od dnia 1 stycznia 1990 r.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych[184] Rzecznik wskazywał na:

- zmienność okresu przedawnienia, która będzie skutkiem przyjęcia proponowanego rozwiązania, co „niweczy całą instytucję przedawnienia i jest sprzeczne z przyjętym w nowoczesnych kodeksach karnych państw cywilizowanych podstawowym kryterium służącym obliczaniu biegu przedawnienia, jakim jest czas popełnienia przestępstwa";
- fakt, iż przyjęte w art. 108 Kk rozwiązanie odnosi się tylko do pewnej kategorii osób, co musi być potraktowane jako nierówność wobec prawa, gdyż sytuacja sprawcy tego samego typu przestępstwa (np. zabójstwa lub ciężkiego uszkodzenia ciała) będzie wyraźnie korzystniejsza i zupełnie odmienna niż sprawcy (nawet mniej groźnego społecznie czynu), będącego funkcjonariuszem państwowym;
- sprzeczność przyjętego uregulowania z kardynalną zasadą niedziałania prawa wstecz, co prowadzić może do pogwałcenia tak

[182] RPO/191945/95/VI z 27.07.1995 r.
[183] Dz. U. Nr 95, poz. 475.
[184] RPO/191614/95/II z 23.06.1995 r.

fundamentalnych instytucji jak res iudicata, lub ne bis in idem procedatur, a to w takich przypadkach, gdy postępowania zostały prawomocnie zakończone np. aktami amnestyjnymi, abolicją lub na skutek przedawnienia, a orzeczenia w tym względzie zapadły na podstawie obowiązującego prawa.

Wystąpienie Rzecznika spotkało się w pewnych kręgach z bardzo ostrą krytyką, w której podnoszono, że RPO stał się obrońcą funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa okresu PRL. Jest to całkowicie niezgodne z zamierzeniem wystąpienia i z jego treścią. RPO – rozumiejąc dobrze intencje autorów omawianego rozwiązania, działających w uzasadnionej trosce o wymierzenie sprawiedliwości sprawcom, których ściganie było bądź niemożliwe, bądź utrudnione z przyczyn pozaprawnych – wskazywał, że można tego dokonać bez pogwałcenia fundamentalnych zasad prawnych i proponował konkretne rozwiązania, nie sprzeciwiające się intencjom projektowanego uregulowania (wprowadzenie go do przepisów wprowadzających lub odrębnej ustawy epizodycznej, gdyż taki ma charakter lub przejściowe ustanowienie okresów przedawnienia w sposób pozwalający na realne ich zastosowania w praktyce lub jednoczesne wydanie odpowiednich przepisów intertemporalnych, precyzujących tryb postępowania w sprawach prawomocnie zakończonych przed wejściem w życie tego uregulowania). Propozycje RPO nie zostały przyjęte, a omawiany przepis został uchwalony i wszedł w życie 20 listopada 1995 r.

Warto przy tym zauważyć, że wprowadzone uregulowanie w pewnej części było martwe już w chwili uchwalenia. Zważywszy bowiem, że zgodnie z art. 105 § 1 pkt 3 Kk, występki zagrożone karą do 5 lat pozbawienia wolności przedawniają się po 5 latach, to (licząc bieg przedawnienia od 1 stycznia 1990 r.) grupa występków popełnionych przez funkcjonariuszy państwowych przedawniła się już 31 grudnia 1994 r.

Uwagi dotyczące naruszania fundamentalnych zasad systemowych przez regulacje epizodyczne odnoszą się także w pewnym zakresie do **nowelizacji ustawy o Policji**[185]. Niektóre przepisy (np. 19a ust. 1 ustawy o Policji) mogą łamać zasadę domniemania niewinności, dopuszczając do czynności polegających „na dokonaniu w sposób niejawny nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa..." Uregulowanie to stoi w sprzeczności z postanowieniami prawa karnego materialnego, jak i z zasadami procesu karnego. Ustalenie bowiem

[185] ustawą z dnia 12.07.1995 r. – Dz. U. Nr 105, poz. 515.

przestępnego pochodzenia przedmiotu możliwe jest jedynie na mocy prawomocnego wyroku sądowego; nie może o tym decydować organ policyjny, w dodatku w utajnionym postępowaniu operacyjnym.

Działania RPO na rzecz zapewnienia obywatelom przejrzystych i stabilnych reguł, określających ich sytuację prawną od kilku lat znajdują swe odbicie także w **umacnianiu i pogłębianiu roli Trybunału Konstytucyjnego**[186]. W tym też kierunku szedł wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym[187].

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 7 marca 1995 r.[188] uznał, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego określająca wiążące rozumienie przepisu poddanego wykładni może „obowiązywać" od dnia wejścia w życie interpretowanego przepisu przez cały czas jego obowiązywania. Nie stanowi to naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, ponieważ wykładnia Trybunału Konstytucyjnego nie jest nową normą prawa. Jest dopuszczalne ograniczenie czasu, w jakim „obowiązuje" wykładnia ustalona przez Trybunał oraz uchwalenie nowej wykładni – o ile zmienił się kontekst przepisu, która to zmiana uzasadnia inne rozumienie danego przepisu.

Trybunał Konstytucyjny odmówił ustosunkowania się do poglądu Rzecznika, że uchwała Trybunału Konstytucyjnego ustalająca powszechnie obowiązującą wykładnię ustawy stanowi samodzielną podstawę dla wznowienia postępowania prowadzonego na podstawie Kpc, Kpk, Kpa lub innych przepisów proceduralnych, ponieważ to zagadnienie wykracza poza treść art. 13 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i powinno być rozstrzygane odrębnie w każdym przypadku, z uwzględnieniem okoliczności sprawy. Oznacza to w praktyce, że nie można kwestionować prawomocnych (ostatecznych) rozstrzygnięć organów państwa powołując się jedynie na odmienną wykładnię przepisów dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny po nabyciu cechy prawomocności (ostateczności) przez dane rozstrzygnięcie. Jeżeli natomiast sprawa jest „w toku", to organ rozstrzygający ją jest zobowiązany do zastosowania tej wykładni przepisu, jaką ustalił Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że podmioty uprawnione do wniesienia wniosku o wykładnię ustaw powinny wstrzemięźli-

186 por. omówienie wniosków wykładniowych Rzecznika dotyczących ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w sprawozdaniu za 1994 r. – PRO – Mat. Nr 25, s. 121.

187 RPO/156912/94/I z 27.05.1994 r.; omówiony j.w., s. 122.

188 sygn. akt W. 9/94.

wie korzystać z tej kompetencji – ograniczając się do wypadków trudności interpretacyjnych szczególnie rażących i doniosłych dla praktyki, które wymagają pilnego rozstrzygnięcia i nie mogą czekać na ustalenie się wykładni w toku tzw. wykładni operatywnej. Podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie, nie wyłącza możliwości dokonania wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny z reguły uzna w wyjątkowych wypadkach potrzebę dalszego lub odmiennego wyjaśniania przepisów zinterpretowanych przez Sąd Najwyższy.

Niewątpliwie uchwała TK przyczyni się do jednolitości stosowania prawa.

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

1. Poszanowanie podstawowych praw obywateli i wolności politycznych

A. Działania RPO na rzecz zadośćuczynienia za „krzywdy historyczne"

Od początku funkcjonowania urzędu Rzecznik Praw Obywatelskich szczególną wagę przywiązywał do umożliwienia obywatelom, pokrzywdzonym w przeszłości przez działania organów państwa, wynikające z określonej sytuacji historycznej – uzyskania godziwego zadośćuczynienia. Należy pamiętać, że działania te prowadziły do naruszeń najbardziej elementarnych praw obywateli: do życia, nietykalności, wolności, do rzetelnego sądu oraz podstawowych zasad porządku społecznego: praworządności i sprawiedliwości. Z tych względów ani upływ czasu, ani trudna sytuacja budżetu państwa nie mogą usprawiedliwiać inercji organów państwa w podejmowaniu tych problemów, czy opieszałości w rozstrzyganiu konkretnych spraw.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r.[189] uznaje się za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., jeżeli czyn zarzucany lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności. Stwierdzenie nieważności orzeczenia umożliwia uzyskanie od

[189] Dz. U. Nr 34, poz. 149.

Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wydania takiego orzeczenia.

W 1995 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, znaczący procent rewizji nadzwyczajnych w sprawach karnych stanowiły **rewizje w sprawach o uznanie, iż skazanie, które miało miejsce w przeszłości, nastąpiło za czyn związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub w sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie za krzywdę**, poniesione na skutek takiego skazania.

Rzecznik interweniował również w przypadkach **przewlekłości postępowań** w takich sprawach[190].

Ustawą zmieniającą z dnia 20 lutego 1993 r.[191] wprowadzony został do tekstu ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. przepis art. 8 ust. 2[a], który postanawia, że uprawnienia do odszkodowania przysługują również osobom mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na mocy porozumienia zawartego w dniu 26 lipca 1944 r. między Polskim Komitetem Wyzwolenia Narodowego i Rządem ZSRR o stosunkach między radzieckim wodzem naczelnym a polską administracją po wkroczeniu wojsk radzieckich na terytorium Polski, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności.

Przez „terytorium polskie" – w myśl poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1995 r. podjętej w składzie 7 sędziów SN[192] należy rozumieć tę część terytorium Państwa Polskiego, na której doszło do częściowego zrzeczenia się suwerenności jurysdykcyjnej w oparciu o porozumienie z dnia 26 lipca 1944 r. (pomiędzy PKWN a rządem ZSRR) a więc – ziemie polskie położone na zachód od linii Curzona. Tak ukształtowana przez Sąd Najwyższy wykładnia spowodowała, iż **żołnierzom Armii Krajowej, którzy walczyli po wschodniej stronie linii Curzona o suwerenną Polskę i byli represjonowani przez organy ścigania ZSRR, nie należy się odszkodowanie** ani zadośćuczynienie.

Liczne skargi wpływające do Rzecznika w związku z takim stanem prawnym stały się podstawą wystąpienia Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów[193]. Rzecznik postulował stworzenie odpowiedniej podstawy

---

190 por. cz. IV pkt 2.B.a. sprawozdania.
191 Dz. U. Nr 36, poz. 159.
192 sygn. akt I KZP 5/95.
193 RPO/192998/95/III z 25.07.1995 r.

do przyznania odszkodowania byłym żołnierzom tych polskich ugrupowań zbrojnych, które walczyły o suwerenność Polski również po wschodniej stronie linii Curzona, a którzy następnie byli represjonowani przez NKWD, rozstrzeliwani, skazywani na przymusowe roboty połączone z deportacją. Odmienne bowiem ukształtowanie uprawnień, dzieli społeczność kombatancką w sposób nie znajdujący uzasadnienia w szerszym aspekcie historycznym.

W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów podniósł m.in., że ustawa zmieniająca z 20 lutego 1993 r. zawiera tylko jeden wyjątek w zakresie wypłaty odszkodowań za represje organów obcych państw, przy utrzymaniu jednak zasady braku odpowiedzialności Państwa Polskiego za działalność organów obcego państwa. Możliwość przyznania odszkodowań osobom działającym również na rzecz niepodległości Polski po wschodniej stronie linii Curzona, mogłaby – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – znaleźć oparcie w przepisie ustawy, przy czym niezbędne byłoby wskazanie odmiennej konstrukcji prawnej niż związana z treścią porozumienia zawartego w dniu 26 lipca 1944 r.

W tej sytuacji Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego[194] o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 8 ust. 2ª powołanej ustawy, której przedmiotem ma być stwierdzenie, czy użyte w tym przepisie określenie „terytorium Polski" oznacza terytorium Państwa Polskiego także po wschodniej stronie linii Curzona, w granicach ustalonych Traktatem Ryskim z dnia 18 marca 1921 r., istniejących do czasu ratyfikacji w dniu 5 lutego 1946 r. umowy o polsko-radzieckiej granicy państwowej, między Rzecząpospolitą Polską i ZSRR, podpisanej w Moskwie dnia 16 sierpnia 1945 r.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik m.in. podniósł, że dokonany uchwałą Sądu Najwyższego podział kombatantów nie dający się przyjąć ze względu na dobro społeczne, zakładający nierówność wobec prawa, lecz także nie przekonywująca argumentacja wykraczająca poza sferę wykładni funkcjonalnej, historycznej oraz praktycznych faktów dokonanych – powodują, iż stanowisko prezentowane w uchwale w odniesieniu do art. 8 ust. 2ª powołanej ustawy, nie jest możliwe do zaakceptowania.

W ocenie Rzecznika teza, wysunięta w uchwale Sądu Najwyższego, że zgodnie z art. 7 porozumienia z dnia 26 lipca 1944 r., jedynie „przestępstwa" popełnione w strefie operacji wojennych zostały objęte zrzeczeniem się przez PKWN suwerenności jurysdykcyjnej, odnoszą-

---

[194] w dniu 7.12.1995 r.

cym się tylko do ziem położonych na zachód od linii Curzona – przeczy faktom. Uznana za „przestępstwo" przez organy NKWD działalność niepodległościowa polskich organizacji zbrojnych, działających również po wschodniej stronie linii Curzona podlegała ściganiu przez te organy także przez dłuższy okres czasu po formalnym zakończeniu działań wojennych w dniu 9 maja 1945 r.; stąd przyjęcie wskazanej we wniosku Rzecznika daty 5 lutego 1946 r. znajduje swoje uzasadnienie w okolicznościach stanu faktycznego zaistniałego w tamtym czasie. Pojęcie „strefy operacji wojennych" okazało się w praktyce nieścisłe; działania NKWD wykraczały poza ścisłą strefę operacji wojennych i tej sytuacji nie można negować.

Czyniąc zadość sygnalizowanym przez środowisko kombatanckie wątpliwościom, dotyczącym interpretacji pojęcia „obozy internowania", użytego w przepisie art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[195], Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu z sugestią podjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych w cytowanej ustawie[196].

Do okresów działalności kombatanckiej lub równorzędnej z działalnością kombatancką, w myśl pkt 2/ art. 3 ustawy, zalicza się też między innymi czas przebywania w więzieniach i obozach karnego zesłania (łagrach) w ZSRR, w więzieniach i obozach będących pod nadzorem NKWD na terenie Polski, a także w więzieniach i aresztach polskich – spowodowanego działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Przepisy ustawy mają zastosowanie (zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit.a/) również do osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego z tytułu przebywania w więzieniach i łagrach ZSRR oraz (lit. b/) na przymusowych zesłaniach i deportacjach w ZSRR.

Kombatantom, którzy uznani zostali za inwalidów wojennych lub wojskowych oraz pozostałym po nich członkom rodzin przysługują świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Świadczenia te przysługują również osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w więzieniach i obozach karnego zesłania (łagrach) w ZSRR.

U podstaw starań Związku Sybiraków o bliższe określenie terminologii użytej w powołanych przepisach ustawy kombatanckiej pozosta-

---

195 Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.
196 RPO/150561/94/III z 9.01.1996 r.

je kwestia niesłusznego, bo nie odpowiadającego faktom historycznym, zróżnicowania prawa niektórych kombatantów, do świadczeń przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, wynikającego z użytego przez ustawodawcę określenia „obozy internowanych". Uprawnień takich nie posiadają bowiem kombatanci, w odniesieniu do których stwierdzono formalnie, iż stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy kombatanckiej, przebywali w „niewoli lub w obozach internowania" w okresie powojennym. Tacy sami natomiast kombatanci zostają objęci uprawnieniami z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, jeżeli formalnie ustalono, że w okresie powojennym byli represjonowani poprzez deportowanie i osadzenie w więzieniach i obozach karnego zesłania – „łagrach", co odpowiada zapisowi art. 3 pkt 2 ustawy kombatanckiej.

Z napływającej do Rzecznika korespondencji wynika, że o uprawnieniach do świadczeń z ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych za okres represji „powojennych", decyduje adnotacja w odpowiednim dokumencie, wydanym przez władze radzieckie, a następnie rosyjskie, polegająca na stwierdzeniu, czy pobyt miał miejsce w obozie „internowanych", czy w „łagrze", gdy tymczasem obóz internowania faktycznie był typowym obozem karnego zesłania, czyli „łagrem".

Kontrowersja na tle stwierdzenia, czy przez uzyskiwane od władz radzieckich, a następnie rosyjskich informacje o „internowaniu", nie należy rozumieć jako zesłania i osadzenia w „łagrze" znalazła swój wyraz w wypowiedzi Głównej Komisji Badania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu[197], która stwierdziła, że użycie terminu „internowanie" w odniesieniu do osób umieszczonych po 1944 r. w obozach uznawanych przez władze ZSRR za obozy internowania, jest nieuzasadnione. Obozy te nie spełniały bowiem warunków miejsc internowania określonych w Konwencjach międzynarodowych (haskiej z 1907 r., genewskiej z 1929 r.). Główna Komisja konsekwentnie odrzuca pojęcia: „internowany w ZSRR", „internowanie w ZSRR", „obozy internowania w ZSRR" uważając, że pobyt w tzw. „obozach internowania" należy uznawać za tożsamy z pobytem w łagrach.

Wychodząc z takiego też założenia sądy rozpatrujące odwołania osób zainteresowanych od negatywnych decyzji Oddziałów ZUS przyjmują, że wbrew zapisowi w dokumentach radzieckich i rosyjskich o pobycie w obozie internowanych inwalidztwo powstało podczas po-

---

[197] w piśmie z dnia 27 lutego 1995 r. – Zb/62/5/95.

bytu w więzieniu lub łagrze w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. a/ ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r.[198]

W tej sytuacji wszelkie racje przemawiają, w ocenie RPO, przedstawionej w wystąpieniu do Marszałka Sejmu, za równoznacznym traktowaniem kombatantów zesłanych jako więźniów politycznych do obozów określonych w następnie wydanych dowodach potwierdzających pobyt, jako obozy „internowanych" – z kombatantami, których obozy zesłania określono mianem „łagrów". W obu przypadkach były to obozy karnego zesłania.

Niezbędna zmiana w sytuacji prawnej kombatantów mogłaby nastąpić poprzez nadanie odpowiedniego brzmienia art. 3, 4 i art. 12 cytowanej ustawy kombatanckiej z dnia 24 stycznia 1991 r.

W 1995 r. do Biura RPO wpłynęło 1979 listów dotyczących ustalania prawa do pomocy finansowej i wysokości pomocy przyznanej przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie". Listy w zdecydowanej większości zawierały krytyczne uwagi o działalności Fundacji, połączone z prośbami o pomoc Rzecznika w uzyskaniu środków wypłacanych przez Fundację.

W udzielanych odpowiedziach RPO wyjaśniał zasady funkcjonowania Fundacji[199], informował o niektórych postanowieniach Regulaminu Weryfikacyjnego Fundacji, o uprawnieniach spadkobierców do pomocy finansowej i uświadamiał zainteresowanym, iż świadczona przez Fundację pomoc nie ma charakteru odszkodowania lecz wyłącznie jednorazowej pomocy finansowej dla osób szczególnie poszkodowanych, której uznaniowy charakter wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rzecznik wyjaśniał także, że nie ma podstaw do podejmowania interwencji w sprawach związanych z działalnością Fundacji, ani też dokonywania oceny nadesłanych do wglądu dokumentów, gdyż działalność Fundacji nie wiąże się z prawami i wolnościami obywatelskimi, których to przestrzeganie z mocy ustawy o RPO podlega kontroli Rzecznika.

Niezależnie od braku kompetencji Rzecznika do ingerencji w działalność Fundacji, udzielając wyczerpujących odpowiedzi na listy dotyczące pomocy finansowej, a w szczególności informując do kogo jest ona adresowana, starał się Rzecznik w pewnym stopniu zmniejszyć

---

198 m.in. orzeczenia Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 16 grudnia 1994 r. – III AUr-852/94 i z dnia 6 września 1995 r. – III A Ur 628/95.

199 oparte na przepisach ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach – tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203.

odczucie powszechnie wyrażanego w tych listach rozgoryczenia, wynikającego często z braku należytego uzasadnienia decyzji odmownej.

Znaczna część listów zawierała skargi na przewlekłość (sięgającą często ponad 6 miesięcy) postępowania Komisji Weryfikacyjnej, Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej oraz Komórki do Spraw Spadkobierców, a także na brak odpowiedzi na listy kierowane do Fundacji. Skargi te były przekazywane do Fundacji z prośbą o przyśpieszenie załatwienia sprawy. Jednocześnie osoby zainteresowane były informowane odrębnym pismem, iż Rzecznik Praw Obywatelskich poza przekazaniem listu z taką prośbą nic więcej w sprawie nie może uczynić.

W wielu listach osoby zainteresowane skarżyły się na powielaczową formę decyzji odmownych, wypełnionych bardzo często niestarannie i lakonicznie, a nawet bez podpisu (np. sformułowanie, że Fundacja nie znalazła podstaw do przyznania pomocy „z braku właściwego udokumentowania", w sytuacji, gdy dana osoba na żądanie Fundacji uzupełniała kilkakrotnie dokumenty). W takich przypadkach Rzecznik zwracał się do Fundacji z prośbą o sprecyzowanie uzasadnienia decyzji odmawiającej przyznania pomocy finansowej oraz o udzielenie osobie zainteresowanej wyjaśnień, jakie konkretnie dokumenty dałyby podstawę do wznowienia postępowania, a w konsekwencji – ewentualną zmianę decyzji.

Trzeba podkreślić, że Fundacja udzielała (chociaż nie zawsze w terminie, stąd konieczność ponagleń) wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie listy. Informowała również Biuro RPO o ostatecznym sposobie załatwienia sprawy. Trudno jednak ocenić – poza nielicznymi wyjątkami – w jakim stopniu wystąpienie Rzecznika miało wpływ na pozytywne załatwienie wniosku (w niektórych przypadkach RPO otrzymywał informację o przyznaniu pomocy finansowej, a także listy z podziękowaniami od osób zainteresowanych).

Bardzo wiele skarg dotyczyły dokonanej przez Fundację w kwietniu 1994r . zmiany Instrukcji Wykonawczej do Regulaminu Weryfikacyjnego, zaostrzającej kryteria przyznawania pomocy: nie tylko pod kątem przedkładanych Fundacji dokumentów potwierdzających pracę przymusową lecz przede wszystkim przez wprowadzenie wymogu udokumentowania deportacji na terytorium III Rzeszy przez osoby, które ukończyły 16 lat życia, a także udokumentowania faktu doznanych represji. Poddawano powszechnie krytyce intertemporalny charakter tej nowelizacji.

W dniu 21 czerwca 1995 r. do wiadomości Rzecznika wpłynęła kopia memoriału, skierowanego do Ministra – Szefa Urzędu Rady Mini-

strów, w imieniu byłych więźniów obozów koncentracyjnych (222 podpisy). Społeczność ta, zaniepokojona dotychczasową działalnością Fundacji, domagała się rozliczenia osób odpowiedzialnych za fundusze będące w jej dyspozycji, oraz wyrażała obawy co do tego, w jaki sposób zostaną rozdzielone pozostałe jeszcze środki finansowe.

Rzecznik 19 lipca 1995 r. zwrócił się do Ministra Szefa URM[200] z prośbą o informację, jakie stanowisko zostało zajęte wobec przedstawionych problemów, zwracając uwagę, iż ustanowienie Fundacji nastąpiło w formie aktu notarialnego podpisanego przez ówczesnego Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, który działał z inicjatywy Rządu RP i w imieniu Skarbu Państwa.

W odpowiedzi Szef URM przedstawił informacje dotyczące wysokości i stopnia rozdysponowania kwot przyznawanych na cele statutowe Fundacji przez rząd Republiki Federalnej Niemiec, a także liczbę rozpatrzonych i przewidywanych wniosków. Adresat stwierdził też, że „w przypadku jeśli pozostaną środki po zaspokojeniu wszystkich zainteresowanych spełniających kryteria Fundacji – nowe zasady podziału zostaną opracowane przez jej organy. Podjęte zostały już studyjne prace w tym kierunku, jednakże decyzje w tej sprawie uzależnione są od wielu czynników. Do chwili podjęcia takich decyzji Fundacja ma obowiązek przyjmować składane przez zainteresowanych wnioski o pomoc i rozpatrywać je na dotychczasowych zasadach". Jednocześnie Minister zapewnił, że o ile będzie możliwość dokonania dodatkowych wypłat – zasady ich rozdziału przyjęte zostaną po szerokiej konsultacji ze środowiskiem osób poszkodowanych, analogicznie jak postąpiono przy zatwierdzaniu aktualnie obowiązujących zasad.

Informacje o toczących się w Sejmie pracach nad ustawą o **dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu**[201] rozbudziły nadzieję zainteresowanych osób na uzyskanie satysfakcjonującej rekompensaty za doznane krzywdy. Oczekiwania te wyrażane były m.in. w licznych listach kierowanych do RPO w ubiegłym roku[202].

Korespondencja napływająca od byłych żołnierzy – górników i ich organizacji (279 listów) wskazuje, że oczekiwania zostały spełnione jedynie w części. Listy wpływające do RPO zawierały skargi na mało wnikliwe rozpatrywanie wniosków o wydanie zaświadczenia, w tym

---

200 RPO/192564/95/VIII.
201 ustawa z 2.09.1994 r. – Dz. U. Nr 111, poz. 537.
202 por. RPO – Mat. Nr 25, s. 343.

nie podejmowanie czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, wskazanych w przepisach wykonawczych. Rzecznik wystąpił 18 maja 1995 r. do Ministra Obrony Narodowej w sprawie niedomagań w praktyce wystawiania zaświadczeń przez organy terenowej administracji wojskowej. RPO wskazywał, iż nie jest respektowany nakaz zasięgania opinii Centralnego Archiwum Wojskowego, archiwów państwowych, innych instytucji oraz stowarzyszeń i związków zrzeszających żołnierzy, a decyzje o wydaniu lub odmowie wydania zaświadczenia podejmowane są jedynie na podstawie centralnie sporządzonego wykazu jednostek realizujących w latach pięćdziesiątych przymusowe zatrudnienie żołnierzy – górników[203]. Przedmiotem korespondencji była również praktyka potwierdzania przez organy wojskowe w zaświadczeniach okresu przymusowego zatrudnienia jedynie do końca 1956 r., bez względu na faktyczny okres jego trwania, wynikająca z zapisu w § 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego do ustawy[204], odbiegającego – w ocenie RPO – od zakresu materii ustawowej. Korespondencja ta nie przyniosła jednak oczekiwanych przez RPO wyników i nie przyczyniła się do usprawniania obsługi uprawnionych przez organy terenowej administracji wojskowej.

Równocześnie Rzecznik podejmował sprawy z tego zakresu, w trybie indywidualnym, czego przykładem może być np. skarga trzech byłych represjonowanych żołnierzy – górników[205] w sprawie bezprawnej odmowy wydania im przez właściwego wojskowego komendanta uzupełnień zaświadczeń potwierdzających rzeczywisty charakter przymusowego zatrudnienia w kopalni rud uranu. Zainteresowanym wydano zaświadczenia potwierdzające przymusowe zatrudnienie „w przemyśle ciężkim", a więc rodzaj zatrudnienia nie uprawniający do dodatku. Na skutek interwencji RPO postępowanie zostało wznowione, ustalono prawidłowy stan faktyczny i wydano zainteresowanym właściwe zaświadczenia.

Wątpliwości Rzecznika wzbudzała również stosowana w praktyce organów emerytalno-rentowych wykładnia przepisów określających zasady przyznawania dodatku. Zgodnie z art. 1 ust. 1 właściwość ustawy obejmuje osoby przymusowo zatrudnione w kopalniach wę-

---

203 RPO/186114/95/IX.

204 rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 16.12.1994 r. o organach wojskowych uprawnionych do wydawania zaświadczeń żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu oraz trybu postępowania przed tymi organami – Dz. U. Nr 136, poz. 707.

205 RPO/189095/95/IX.

gla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu w ramach zastępczej służby wojskowej w latach 1949–1956. Nie budziło zatem wątpliwości RPO, że dotyczy ona osób powołanych do zastępczej służby wojskowej i przymusowo zatrudnianych przed 31 grudnia 1956 r. W praktyce organów decydujących o przyznaniu dodatku przyjęto natomiast, że data ta stanowi jednocześnie górną granicę okresu za jaki można przyznać dodatek.

Zdaniem Rzecznika taka wykładnia zawęziła ustawową regulację w sposób niekorzystny dla zainteresowanych. 15 maja 1995 r. Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 ust. 1 ustawy przez wyjaśnienie, czy dodatek przysługuje uprawnionym za cały okres przymusowego zatrudnienia podjętego w latach 1949–1956, a więc również gdy okres ten wykracza poza dzień 31 grudnia 1956 r.[206]

Trybunał Konstytucyjny uznał przedstawione przez RPO racje i ustalił[207], że przedmiotowy dodatek pieniężny do emerytury lub renty, przysługuje żołnierzom powołanym do zastępczej służby wojskowej i przymusowo zatrudnionym przed dniem 31 grudnia 1956 r., za każdy pełny miesiąc trwania tej pracy, z wyłączeniem tych żołnierzy, którzy po 1 stycznia 1957 r. ochotniczo kontynuowali zatrudnienie w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach pozyskiwania oraz wzbogacania rud uranowych.

Liczną grupę w korespondencji do Rzecznika stanowią listy, w których zainteresowani kwestionowali zasadę, zgodnie z którą tylko żołnierze pełniący zastępczą służbę wojskową przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla, kamieniołomach oraz zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych w latach 1949–1956 uznawani są za osoby poddane szczególnemu rodzajowi represji i nabywają z tego tytułu uprawnienia do dodatku finansowego. W listach wskazywano, że znany rozkaz nr 001 Ministra Obrony Narodowej, stanowiący podstawę politycznej selekcji poborowych kierowanych do przymusowej pracy w ramach zastępczej służby wojskowej, nie został uchylony z datą 31 grudnia 1956 r. i zasady selekcji do tej służby określone w rozkazie – stosowane były po tej dacie. W ocenie skarżących, także zasady i warunki pełnienia zastępczej służby wojskowej w formie przymusowego zatrudnienia, były identyczne przed i po tej dacie. Jako rażącą niesprawiedliwość zainteresowani wskazywali fakt, że w latach 1957 i 1958, w tych samych jednostkach organizacyjnych, niewolniczą

206 RPO/184224/95/IX.
207 orzeczenie z 14.11.1995 r. – sygn. akt W. 5/95.

pracę wykonywali wspólnie oraz jednakowo traktowani byli żołnierze powołani do zastępczej służby wojskowej przed i po 31 grudnia 1956 r., zaś dopiero po latach ustawodawca uznał, że żołnierze ci należeli do różnych kategorii przymusowo zatrudnionych i przysługują im różne uprawnienia. Podkreślano też, że to niezrozumiałe dla nich zróżnicowanie, dokonało się z krzywdą dla kilkuset najwyżej osób, a więc skala obciążenia budżetu w przypadku przyznania uprawnień do dodatku wszystkim byłym żołnierzom – górnikom, byłaby niewielka. Podobne były odczucia, zastrzeżenia i komentarze piszących do RPO byłych żołnierzy Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Wojsk Ochrony Pogranicza, którzy w 1956 r., przez okres 6 miesięcy przymusowo zatrudnieni byli w kopalniach węgla.

Odrębną grupę skarżących stanowią byli represjonowani żołnierze – górnicy, którzy nabyli uprawnienia do dodatku na podstawie omawianej ustawy, a jednocześnie byli uprawnieni do dodatku określonego w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, bądź też przysługiwał im dodatek za tajne nauczanie. Powodem ich niezadowolenia jest postanowienie art. 1 ust. 4 ustawy, który przy zbiegu prawa do tych dodatków przyznaje tylko jeden – wyższy lub wybrany przez zainteresowanego. Listy na ten temat cechują się dużym ładunkiem emocjonalnym, niektórzy z zainteresowanych przepis ten określają mianem „wtórnej represji".

Podzielając przekonanie o naruszeniu zasad sprawiedliwości społecznej i równości obywateli wobec prawa, zaistniałych wskutek wyłączenia spod właściwości ustawy części przymusowo zatrudnionych byłych żołnierzy – górników, Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu dokonania w ustawie zmian spełniających oczekiwania społeczne[208].

W 1993 r. Rzecznik zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego[209] **nieprzyznanie uprawnień kombatanckich wszystkim osobom, które były zatrudnione w jakiejkolwiek jednostce wchodzącej w skład aparatu bezpieczeństwa**. Trybunał orzekł[210], 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 Rzeczypo-

---

[208] RPO/191372/95/IX z 26.07.1995 r.
[209] RPO/115957/93/III z 18.09.1993 r.
[210] w dniu 15.02.1994 r. – sygn. akt K. 15/93.

spolitej Polskiej jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Obwieszczenie Prezesa Trybunału[211] spowodowało uchylenie kwestionowanego przepisu.

Wątpliwości w praktyce wywołało rozbieżne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, wiążące się z kwestią przywracania cofniętych uprzednio niesłusznie, w świetle orzeczenia Trybunału, uprawnień kombatanckich. Wątpliwości dotyczyły kwestii, czy uprawnienia kombatanckie zostają przywrócone w dacie wydania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy też fakt przywrócenia uprawnień rozciąga się na okres wsteczny, obejmujący datę oznaczoną w poprzedniej decyzji, uchylonej wyrokiem tegoż Sądu.

W odpowiedzi na pytanie prawne, zadane przez Rzecznika w tej sprawie[212], Sąd Najwyższy podjął uchwałę[213], w której stwierdził, że konsekwencją stwierdzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny nieważności decyzji kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, pozbawiającej stronę uprawnień przewidzianych dla kombatantów i osób represjonowanych w wyniku zastosowania przepisu art. 21 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego w tej jego części, która została uznana za sprzeczną z Konstytucją w uchwale Trybunału Konstytucyjnego, jest uchylenie skutków prawnych wywołanych wydaniem tej decyzji.

Z racji obszernego omówienia w cz. III sprawozdania[214] w tym miejscu jedynie wspomnieć należy o podejmowanych od 1988 r. działaniach RPO na rzecz **zwrotu byłym właścicielom nieruchomości przejętych na własność Skarbu Państwa w wyniku ustaw nacjonalizacyjnych**. Kilkuletnie starania Rzecznika generalnie napotkały na blokadę w postaci braku systemowych rozwiązań prawnych (ustawy reprywatyzacyjnej). W pewnym zakresie Rzecznikowi udało się skutecznie interweniować w sprawach indywidualnych, gdy przejęcie nieruchomości nastąpiło nawet z naruszeniem ówcześnie obowiązujących, restrykcyjnych uregulowań prawnych.

Od 1993 r. Rzecznik podejmuje działania na rzecz przygotowania bazy materialnej i wypracowania form organizacyjno-prawnych umo-

---

211 z dnia 9.09.1994 r. – Dz. U. Nr 99, poz. 482.
212 RPO/181513/95/III z 18.04.1995 r.
213 III AZP 113/95 z 28.06.1995 r.
214 pkt 1.B.

żliwiających, choćby w ograniczonym zakresie, **repatriację Polaków z Kazachstanu**[215]. W korespondencji z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych RPO, odnosząc się do kwestii osiedlenia i zatrudnienia przyszłych repatriantów, proponował przygotowanie wszechstronnego planu osiedlenia ich na terenach zwłaszcza województwa szczecińskiego, koszalińskiego i gorzowskiego, celem zagospodarowania znacznych połaci ziemi uprawnej leżącej odłogiem po zlikwidowanych lub upadłych państwowych gospodarstwach rolnych, względnie po rolniczych spółdzielniach produkcyjnych.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika z dnia 18 marca 1994 r.[216] ówczesny Prezes Rady Ministrów poinformował, że w sprawie repatriacji został już wdrożony proces decyzyjny. W dniu 5 kwietnia 1994 r. odbyło się posiedzenie Międzyresortowej Komisji do Spraw Polonii i Polaków za Granicą pod przewodnictwem Wiceprezesa Rady Ministrów, a w najbliższym czasie miało się też odbyć, z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, posiedzenie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów, które miało przygotować rozstrzygnięcie dla Rady Ministrów w tej sprawie.

Od ponad półtora roku jednak Rzecznik nie ma żadnych wiadomości o postępie prac organizacyjno-prawnych w sprawie repatriacji Polaków z obszarów b. ZSRR.

Po wizycie w Biurze RPO Prezesa Związku Polaków w Kazachstanie[217] Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[218] pytając m.in. czy i jakie zostały powołane formy organizacyjno-prawne zajmujące się permanentnie sprawami repatriacji Polaków ze Wschodu, w jakim stadium załatwiania znajduje się traktat międzypaństwowy z Republiką Kazachstanu i jakie zawiera on postanowienia w kwestii repatriacji mniejszości polskiej, czy przewidziano w projekcie budżetu pewne (a nawet „znaczące" – jak zapowiadano) kwoty przeznaczone na ściśle określone zadania, związane z problematyką repatriacji.

Z odpowiedzi na to wystąpienie wynika, że Rada Ministrów zobowiązała Ministrów Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych do opracowania, w zakresie swoich kompetencji, projektów uregulowań prawnych dotyczących repatriacji i wniesienia ich pod obrady Rady Ministrów do dnia 31 grudnia 1995 r., a ministrów, kierowników

---

215 por. RPO – Mat. Nr 25, s. 155.
216 RPO/108024/94/III.
217 w dniu 22.09.1995 r.
218 RPO/198179/95/III z 19.10.1995 r.

urzędów centralnych oraz wojewodów do udzielenia pomocy w realizacji powierzonych zadań.

Jak informuje MSZ, sprawę repatriacji Polaków z Kazachstanu komplikuje stanowisko władz Kazachstanu, które, jak się wydaje, nie są zainteresowane podpisaniem traktatu międzypaństwowego pomiędzy Rzecząpospolitą Polską a Republiką Kazachstanu (projekt traktatu został wstępnie parafowany w 1993 r.).

W projekcie budżetu na rok 1996 nie są przewidziane sumy na zadania związane z repatriacją. Ta kwestia w roku 1996 będzie rozwiązywana przy wykorzystaniu innych celowych funduszy. W projekcie budżetu Stowarzyszenia „Wspólnota Polska" są przewidziane sumy na ten cel, pochodzące z budżetu Senatu RP, a więc ze środków pochodzących od polskiego podatnika. Jak wynika z deklaracji samorządów lokalnych, można liczyć na istotną pomoc z ich strony w zakresie spraw mieszkaniowych, pracy itp. Podejmowane są także rozmowy z instytucjami dysponującymi określonymi środkami, których przeznaczenie, w jakimś stopniu, pokrywa się z celami stawianymi w związku z repatriacją (m.in. Agencja Rozwoju Gospodarczego, czy też Agencja Modernizacji Rolnictwa).

Rząd jest przekonany, napisał Prezes Rady Ministrów, że zintegrowane działania pozwolą na zapoczątkowanie repatriacji w 1996 r. bez potrzeby tworzenia w budżecie odrębnej pozycji.

B. Prawo do równego traktowania

W dalszym ciągu utrzymuje się, podkreślana w poprzednich latach II kadencji RPO[219] tendencja większej liczby i powszechniejszych naruszeń zasady równości w grupie praw ekonomicznych i socjalnych niż swobód politycznych obywateli. Zjawiska te, wraz z konkretnymi przykładami naruszeń, omówione zostały dalej, w rozdziałach dotyczących ochrony zdrowia (nierówności w dostępie do świadczeń zdrowotnych i leków), świadczeń podatkowych (sytuacja rodziców samotnie wychowujących dzieci), czy emerytalno-rentowych.

Tym niemniej, uznając wszelkie przejawy dyskryminacji na tle światopoglądowym, narodowościowym, wyznaniowym za szczególnie groźne dla praw obywatelskich – Rzecznik wnikliwie badał każdą przekazywaną sprawę tego typu, inicjując również w niektórych przypadkach działanie z urzędu.

---

[219] por. wcześniejsze sprawozdania Rzecznika: RPO – Mat. Nr 21, s. 86; Nr 25, s. 131.

W dniu 29 sierpnia 1995 r. Rzecznik skierował do władz Związku Harcerstwa Polskiego wystąpienie dotyczące zmian w statucie ZHP wprowadzonych na Nadzwyczajnym Zjeździe Związku w dniu 29 czerwca[220]. Zmiany te zakwestionowali niewierzący rodzice dzieci, podkreślając w apelu skierowanym do Rzecznika, że wprowadzenie jednej obowiązującej wersji Przyrzeczenia Harcerskiego („Mam szczerą wolę całym życiem pełnić służbę Bogu i Polsce, nieść chętną pomoc bliźnim i być posłusznym/posłuszną Prawu Harcerskiemu") oraz zmiana w punkcie 1 Prawa Zucha („Zuch kocha Boga i Polskę") dyskryminuje część dzieci, gdyż faktycznie uniemożliwia złożenie przyrzeczenia harcerskiego dzieciom wychowywanym w rodzinach ateistycznych. Tym samym pewna grupa dzieci nie ma możliwości przynależenia zarówno do tego związku, jak i do każdej innej organizacji harcerskiej działającej w Polsce, ponieważ wszystkie one wprowadziły podobne zapisy.

Rzecznik nie kwestionował legalności trybu, w jakim zmiany te zostały dokonane, natomiast wysunął dwie zasadnicze wątpliwości; pierwsza z nich dotyczyła wzajemnej sprzeczności części norm statutowych w ich obecnym brzmieniu, natomiast druga – naruszenia zobowiązania, które przyjęła na siebie Polska ratyfikując Konwencję o prawach dziecka, w szczególności zaś jej art. 2 ust. 2, zgodnie z treścią którego Państwo – Strona podejmować winno właściwe kroki do: „zapewnienia ochrony dziecka przed wszelkimi formami dyskryminacji lub karania ze względu na status prawny, działalność, wyrażane poglądy lub przekonania religijne rodziców dziecka, opiekunów prawnych lub członków rodziny".

Władze ZHP w odpowiedzi na wątpliwości RPO napisały, iż „członkiem ZHP może został każdy, komu bliskie są harcerskie ideały – w tym wartości najwyższe – Dobra, Prawdy, Sprawiedliwości, mieszczące się w skautowym rozumieniu pojęcia służba Bogu." (...) Mówiąc innymi słowy „służba Bogu" w codziennej praktyce wychowawczej to nic innego jak „prawdomówność, uczciwość, wrażliwość, czynienie dobra, kierowanie się nakazami własnego sumienia"'.

W ponownym wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, iż w ogólnie przyjętym rozumieniu zapis tych ideałów i wartości dokonany w ujednoliconych rotach Prawa Zucha i Przyrzeczenia Harcerskiego ma jednak (co przyznają same władze ZHP pisząc m.in., że: „W Polsce, z powszechnie wiadomych powodów, zwrot „służba Bogu" utożsamiany jest z praktykowaniem religii") zupełnie inne znaczenie. Za-

220 RPO/193566/95/I.

pis ten jest więc nie tylko niejednoznaczny, co nie powinno mieć miejsca w akcie o fundamentalnym dla organizacji znaczeniu, ale także staje się, jak z udzielonych wyjaśnień wynika, oczywiście niezgodny z intencjami jego twórców. Także udzielone Rzecznikowi wyjaśnienie, że: „żadna organizacja nie przedstawia programu skierowanego do absolutnie wszystkich" wydaje się niespójne w zestawieniu zarówno z deklaracjami o „otwartym charakterze" organizacji, jak i zapisem § 1 ust. 2.1. statutu ZHP.

Zdaniem Rzecznika wprowadzenie sformułowań wiernie oddających sens przesłania, lub też dołączenie do pojęć użytych w samym tekście roty Prawa Zucha i Przyrzeczenia Harcerskiego wytłumaczenia nadanego im znaczenia, dałoby szansę na zakończenie sporu istniejącego zresztą także w samej organizacji. To stanowisko stało się podstawą do dyskusji na spotkaniu Rzecznika z Wiceprzewodniczącym ZHP oraz Naczelnikiem ZHP, które odbyło się w dniu 5 grudnia 1995 r. O podjętych w sprawie działaniach Rzecznik zostanie w najbliższym czasie powiadomiony przez władze ZHP.

W czerwcu 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał oświadczenie, w którym zwrócił uwagą na niepokojące zjawisko szerzenia się, w pewnych środowiskach, nienawiści na tle rasowym i religijnym, co łamie konstytucyjną zasadę tolerancji zawartą w art. 81 przepisów konstytucyjnych. Zwrócił również uwagę, że władze państwowe nie dość energicznie reagują na te przejawy nietolerancji narodowościowej, zwłaszcza w gazetach, publikujących bezkarnie szowinistyczne teksty; że nie spotykają się także z reakcją właściwych organów państwa niektóre wypowiedzi publiczne osób nastawionych wrogo do mniejszości narodowych i rasowych, a także działania prasowe obrażające uczucia religijne ludzi różnych wyznań.

W oświadczeniu tym Rzecznik Praw Obywatelskich m.in. wyraził sprzeciw wobec wystąpienia proboszcza parafii św. Brygidy w Gdańsku, podczas kazania w dniu 11 czerwca 1995 r., nawołującego do nietolerowania rządów ludzi, którzy nie powiedzieli „czy pochodzą z Moskwy czy z Izraela".

Wskazując na powyższe przejawy, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że oczekuje od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego[221] informacji o zakończonych i toczących się postępowaniach w sprawach o przestępstwa obrazy uczuć religijnych, bądź znieważenia przedmiotów kultu religijnego (art. 198 Kk) oraz publicz-

[221] RPO/191198/95/II z 16.06.1995 r.

nego poniżania obywateli z powodu ich przynależności narodowościowej, etnicznej lub rasowej (art. 274 Kk).

Z nadesłanej informacji wynika, że w jednostkach organizacyjnych prokuratury w ostatnim okresie czasu (brak bliższego określenia, w jakim) zarejestrowano 13 spraw o przestępstwa obrazy uczuć religijnych, bądź znieważenia przedmiotów czci religijnej oraz 9 spraw o przestępstwa publicznej dyskryminacji narodowościowej. Spośród tych spraw w biegu pozostawało 7 postępowań (3 z art. 198 Kk i 4 z art. 274 Kk), natomiast 15 zostało zakończonych merytorycznie (akty oskarżenia, postanowienia o warunkowym umorzeniu postępowania karnego i postanowienia o umorzeniu wobec niestwierdzenia czynu przestępnego). Informacja w dalszym ciągu zawiera bardzo szczegółowy wykaz spraw z podaniem treści zarzutów i kwalifikacji prawnej oraz wyników postępowania, również sądowego. Informacja zawiera także wykaz spraw będących w toku postępowania przygotowawczego. W sprawie wypowiedzi ks. H. Jankowskiego w czasie kazania w dniu 11 czerwca 1995 r. Prokuratura Rejonowa w Gdańsku dokonywała czynności sprawdzających. Trzy miesiące później Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że Prokurator Rejonowy w Gdańsku wszczął w tej sprawie śledztwo; dalsze działania w śledztwie uzależnione są od uzyskania, dla jego potrzeb, pełnej i oryginalnej treści wystąpienia księdza Jankowskiego. Rzecznik zwrócił się o dalsze informacje, od których uzależni swe ewentualne działania.

Stowarzyszenie „Neutrum" w liście do Rzecznika zakwestionowało zamieszczenie przez MEN w wykazie lektur pomocniczych, zalecanych dla szkół publicznych, książki W. Papis: „Wzrastam w mądrości". Książce tej postawiono zarzuty, że jest w istocie przeniesieniem elementów nauki religii na godziny wychowawcze i stanowi dowód dyskryminacji światopoglądowej, bowiem zawiera stwierdzenie, że człowiek, który „zaciemnia i niszczy obraz Boży w sobie" traci swoją godność, oraz myśl, że niewierzący ma także swoją godność, gdyż „może odpowiedzieć na Bożą miłość i przez nawrócenie uczestniczyć w życiu Trójcy Świętej".

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Edukacji Narodowej[222] z prośbą o zajęcie stanowiska i ustosunkowanie się do recenzji krytycznych wskazanej pozycji oraz argumentacji wnioskodawców. W odpowiedzi Minister Edukacji podtrzymał swoje stanowisko o utrzymaniu tej pozycji w wykazie lektur uzasadniając swą decyzję

[222] RPO/150791/95/I z 12.07.1995 r.

zobowiązaniem państwa do zapewnienia wychowania religijnego, wynikającym z norm międzynarodowych. Przyznał też, że dodatkowe recenzje zamówione przez MEN formułują szereg uwag krytycznych, jednak nie potwierdziły konieczności usunięcia tej pozycji z zestawu lektur. Minister uzasadnił nadto swą decyzję liczbą dzieci wychowywanych w duchu religii katolickiej. Nie ustosunkował się jednak do zarzutu przenoszenia w szkole publicznej materii z lekcji religii, na lekcje wychowawcze.

RPO nie został w pełni przekonany argumentacją MEN, jednak wobec wyczerpania możliwości działania w tej sprawie uznał ją za zamkniętą.

W niewielkiej liczbie wpłynęły w 1995 r. do Biura RPO informacje o sprawach, w których można było podejrzewać istnienie dyskryminacji na tle narodowościowym (etnicznym).

W czasie spotkania RPO z władzami Opola (w dniu 20 lipca 1995 r.) sygnalizowane były problemy wynikające ze struktury narodowościowej ludności zamieszkującej na tym terenie.

Województwo opolskie zamieszkuje ok. 300.000 osób, które deklarują się jako Ślązacy w większej części pochodzenia niemieckiego; grupa ta tworzy ok. jedną trzecią całej populacji województwa. W 28 gminach przedstawiciele mniejszości niemieckiej stanowią większość we władzach samorządowych. Sytuacja ta, zdaniem rozmówców spowodowała obawy mieszkańców tych gmin pochodzenia polskiego przed próbami rugowania urzędników pochodzenia polskiego z urzędów administracji lokalnej. Na pytanie RPO, czy przedstawiciele mniejszości niemieckiej mają dostęp do stanowisk publicznych w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego, odpowiedziano, że do tej pory nie zanotowano oficjalnej aplikacji ze strony organizacji społecznych mniejszości niemieckiej w sprawie obsadzenia wyższych stanowisk w urzędzie wojewódzkim przez przedstawiciela Niemców opolskich, ponadto nieoficjalnie wiadomo, że część pracowników Urzędu Wojewódzkiego deklaruje swoją przynależność do mniejszości niemieckiej. Ponadto zapewniono Rzecznika, że w polityce kadrowej w Urzędzie wojewódzkim bierze się przede wszystkim pod uwagę kryterium fachowości przy obsadzie stanowisk, nie zwracając uwagi na przynależność etniczną pracownika.

Rzecznika interesowała również kwestia dostępności obywateli pochodzenia niemieckiego do nauczania w języku ojczystym. Z informacji podanych w tym zakresie wynika, że w 150 szkołach prowadzone jest nauczanie w języku niemieckim, 8 tysięcy dzieci uczy się nie-

mieckiego jako języka ojczystego, dostępność do języka i kultury niemieckiej realizowana jest również poprzez dofinansowywanie przez Ministerstwo Edukacji „Tygodnika Śląskiego" – pisma Ślązaków narodowości niemieckiej oraz obecności na antenie radiowej i telewizyjnej programów adresowanych do Niemców Opolskich. Ponadto raz w roku odbywają się oficjalne spotkania władz wojewódzkich z przedstawicielami organizacji mniejszości niemieckiej.

RPO zainteresował się również sprawą zagrożenia eksmisją w związku z zaległościami czynszowymi Zarządu Głównego Białoruskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego, występując w tej sprawie do Ministra Kultury i Sztuki[223]. Z otrzymanej informacji wynikało, że zmiana przepisów budżetowych, uniemożliwiająca dotowanie z budżetu MKiS działalności statutowej wszystkich stowarzyszeń (czynsze, utrzymanie lokali, konta osobowe), postawiła je w bardzo trudnej sytuacji. Ministerstwo Kultury i Sztuki wykorzystało w tej sytuacji możliwość zlecenia zadań, którą to drogą współfinansowało różne inicjatywy kulturalne, w tym – najwyższą kwotą (ponad 3 mld zł w 1993 r. i 2 mld 927 mln w 1994 r.) – Białoruskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne.

Były to środki, które mogły być wykorzystane wyłącznie na działalność kulturalną tj. organizację imprez lub wydawanie prasy, nie mogły być natomiast przeznaczone na inne cele, np. opłacanie etatów lub czynszu. Błędem było, w ocenie resortu, że BTSK w okresie dwóch lat ze środków wypracowanych przez siebie nie wpłaciło ani złotówki na poczet czynszu za lokal będący własnością komunalną.

BTSK w chwili otrzymania decyzji o eksmisji powiadomiło o tym fakcie Biuro ds. Mniejszości Narodowych w Ministerstwie Kultury i Sztuki. Działania resortu doprowadziły do wstrzymania przez władze miasta eksmisji do końca 1995 r. W tym czasie BTSK zobowiązało się do załatwienia wszystkich niezbędnych formalności związanych z tą sprawą. Wojewoda białostocki poinformował ponadto, że wystąpi do rządu z wnioskiem, aby w 1996 r. w budżecie wojewódzkim Białegostoku zwiększone zostały środki przeznaczone na rozwój kultury mniejszości narodowych, w tym białoruskiej.

C. Wolność słowa; prawo do informacji

Z inicjatywy Rzecznika powstał wstępny raport na temat wolności słowa i prawa do informacji[224]. Raport analizuje problematykę wol-

[223] RPO/179337/94/I z 14.02.1995 r.
[224] RPO/196460/95/I.

ności słowa i prawa do informacji zarówno w świetle aktów prawa międzynarodowego, ratyfikowanych przez Polskę, jak też w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego obowiązującego w RP, ze wskazaniem na pewne słabości polskiego prawa, które ujawniły się w szczególności w trakcie dyskusji na łamach prasy na temat uchwały 7 sędziów SN z 19 stycznia 1995 r., precyzującej przesłanki zwolnienia z zachowania tajemnicy dziennikarskiej dla potrzeb toczącego się procesu karnego. Raport, poza rozważaniami generalnymi, podejmuje kwestie bardziej szczegółowe, takie jak: wolność słowa a ochrona prywatności, ekscesywna ochrona prawno-karna osób publicznych, tajemnica dziennikarska jako element ochrony prawa do informacji oraz wolność słowa w praktyce (w tym pewne uwagi na temat prawa do informacji na tle ostatniej kampanii prezydenckiej).

W związku z prawem do informacji i wymogami, jakim powinna odpowiadać rozpowszechniana informacja, Rzecznik badał[225] skargę procesową autorki jednego z programów telewizyjnych na postanowienia uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[226], w której KRRiT stwierdziła m.in., iż nadawca publiczny w emitowanym programie nie dopełnił powinności rzetelnego ukazywania różnorodności wydarzeń (art. 21 ust. 2) przez przekazywanie niesprawdzonych i wybiórczo dobranych informacji, co mogło naruszyć dobra osobiste skarżącego oraz uchybił wymogowi art. 21 ust. 3 sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się opinii publicznej przez to, że prowadzący program dziennikarz nie zachował obowiązującej go bezstronności w prezentowaniu faktów i opinii stając się stroną w sprawie.

W ocenach wydanych w sprawie biegli – znawcy z dziedziny prawa prasowego – stwierdzili, iż brzmienie uchwały stanowiło jednocześnie merytoryczną ocenę programu pod kątem spełnienia wynikających z prawa prasowego obowiązków dziennikarza – autora programu. Powołane w uchwale Nr 132 przepisy art. 21 ust. 2 i 3 ustawy (chodzi o art. 21 ust. 2 pkt 2 i 3) z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji[227] – zdaniem biegłych – nie uprawniały KRRiTV do dokonania oceny treści programowych pod kątem naruszenia lub możliwości naruszenia dóbr osobistych określonych osób, a jedynie upoważniały do określenia wymogów, którym winny odpowiadać programy publicznej radiofonii i telewizji.

---

225 RPO/165965/94/VI.
226 uchwała Nr 132/94 z dnia 25 sierpnia 1994 r.
227 Dz. U. Nr 7, poz. 34 ze zm.

Ustawa określająca w sposób wyczerpujący zadania Rady, również w innych przepisach, nie daje podstaw do dokonania takich ocen. Art. 3 tej ustawy wyraźnie stwierdza, że do radiofonii i telewizji stosuje się przepisy prawa prasowego, o ile ustawa o radiofonii i telewizji nie stanowi inaczej. Także – zdaniem biegłych – inne przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, w tym art. 10 ust. 4 w związku z art. 9 ust. 1 nie dają podstaw do wezwania nadawcy do zaniechania działań sprzecznych z ustawą. Nie rozstrzyga się w nich w jakim trybie dochodzi do stwierdzenia naruszenia w treści programów i kto jest władny do jego dokonania. Nie rozstrzyga tego w szczególności powołany w uchwale art. 9 ust. 1 ustawy. Zawiera on bowiem tylko ogólną dyspozycję, iż Rada wydaje rozporządzenia i uchwały.

Tak więc brak w ustawie postanowień odnośnie trybu dokonywania takich ocen, w tym gwarantujących prawa podmiotów, których prawa mogłyby zostać dotknięte oceną, wskazuje na brak przewidzianych ustawą kompetencji Rady w tym zakresie. Na tle przedstawianych przez biegłych opinii winna być rozważana konieczność zmian ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie uściślenia uprawnień i określenia procedury podejmowanych przez KRRiT uchwał.

W odpowiedzi na przekazaną Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji opinię biegłych, co do ewentualnych zmian ustawy w omawianym zakresie, KRRiT stanęła na stanowisku, iż przepisy ustawy w brzmieniu dotychczasowym dają jej podstawę do dokonanej w uchwale Nr 132 oceny, która wiązała się z oceną programu telewizji publicznej, nie zaś osobą autorki.

W 1995 r. odnotowano lawinowy wpływ skarg słuchaczy rozgłośni „Radia Maryja". Dotyczyły one ograniczonego zasięgu rozgłośni, nieprzydzielenia wnioskowanej częstotliwości, dyskryminacji rozgłośni i były najczęściej tej samej treści.

Skargi były w istocie wynikiem niedoinformowania słuchaczy rozgłośni „Radia Maryja" o zasięgu mocy samej rozgłośni, procedurze i toku procesu koncesyjnego i kryteriach mających wpływ na wydany przydział. Po uzyskaniu z Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji szczegółowej informacji, którą RPO przekazał skarżącym – skargi ustały.

D. Prawa wyborcze

Zasadnicze uwagi Rzecznika dotyczące realizacji praw wyborczych obywateli wiążą się z niepełnymi bądź niespójnymi regulacjami w tym zakresie i wskazane zostały w części III sprawozdania[228].

---

228 pkt 2.

W związku z podjęciem działalności przez ugrupowanie „Inicjatywa 3/4", które aktywnie angażowało się w kampanię wyborczą na urząd Prezydenta RP, Rzecznik uznał za wskazane zbadanie prawnych podstaw jego funkcjonowania. Z poczynionych ustaleń wynika, że ugrupowanie „Inicjatywa 3/4", po złożeniu stosownego wniosku, zostało zarejestrowane przez Sąd Wojewódzki w Krakowie jako stowarzyszenie, a następnie wpisane do rejestru stowarzyszeń. Wprawdzie statut jego stanowi, że jest ono stowarzyszeniem apolitycznym, niemniej z szeregu informacji prasowych wynikało, że angażowało się ono w kampanię wyborczą przeciw jednemu z kandydatów na Prezydenta RP. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał jednak, że ocena zgodności faktycznej działalności tegoż stowarzyszenia z postanowieniami statutu i przepisami prawa nie należy do jego kompetencji: leży to w gestii organu nadzorującego i dlatego też odstąpił od dalszych działań w tej sprawie.

Rzecznik otrzymał także do wiadomości listy, w których informowano zainteresowane osoby o organizowaniu w dniach od 4 grudnia do 9 grudnia 1995 r. przed gmachem Sądu Najwyższego, rozpoznającego protesty przeciwko wyborowi Prezydenta RP, pikiet, których uczestnicy mieli domagać się unieważnienia wyborów. Rzecznik stoi na stanowisku, że organizowanie tego rodzaju zgromadzeń należy potraktować jak niedopuszczalny nacisk na niezawisły wymiar sprawiedliwości.

Odnotowano również szereg listów, w których podnoszono zarzut podania przez Aleksandra Kwaśniewskiego nieprawdziwych informacji o wykształceniu, prosząc Rzecznika o zajęcie w tej kwestii stanowiska. Rzecznik nie podjął spraw, informował jedynie, że sprawa pozostaje w zainteresowaniu kompetentnych organów (sąd, prokuratura).

Napłynęły ponadto listy, w których piszący wyrażali niezadowolenie i oburzenie, gdyż w ich odczuciu składanie protestów przeciwko wyborowi Prezydenta RP przybrało rozmiar zorganizowanej akcji przeprowadzanej niejednokrotnie na terenie zakładów pracy.

Rzecznik otrzymał także kilkanaście listów od osób pozbawionych wolności, które z uwagi na orzeczoną wobec nich karę pozbawienia praw publicznych nie uczestniczyły w głosowaniu w zakładach karnych. Sprawy te nie wskazują jednak na naruszenie praw obywatelskich z uwagi na obowiązujące uregulowania. Zgodnie z art. 3 ustawy o wyborze Prezydenta RP nie mają prawa wybierania między innymi osoby pozbawione praw publicznych, natomiast w myśl art. 45 Kodeksu karnego pozbawienie praw publicznych obowiązuje od uprawo-

mocnienia się wyroku z tym, że okres na który je orzeczono nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności. Stąd też Rzecznik nie podjął spraw; zainteresowani zostali poinformowani o treści przepisów.

W związku z wnioskiem Przewodniczącego Koordynacyjnej Rady Politycznej Obozu Patriotycznego, który zgłaszał zastrzeżenia do przyjętej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji zasady rozpowszechniania audycji wyborczych przez kandydatów na urząd Prezydenta RP – po wykorzystaniu przysługującego im czasu antenowego – w formie płatnych reklam, Rzecznik zwrócił się o zajęcie stanowiska w tej kwestii do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[229].

W odpowiedzi adresat stwierdził, że żadne przepisy ustawowe nie zakazują reklamy politycznej. W obecnym stanie prawnym reklama w programach radiowych i telewizyjnych, której przedmiotem są sprawy wyborcze jest całkowicie legalna i podlega tylko ograniczeniom dotyczącym wszelkiej reklamy. Przewodniczący KRRiT przyznał, że Rada dostrzegła wagę problemu w skali społeczno-politycznej, jednakże po dokonaniu analizy obowiązujących przepisów nie znalazła podstawy prawnej do wydania rozporządzenia zakazującego płatnej reklamy wyborczej.

Liczne listy do Rzecznika wywołało zaangażowanie przedstawicieli Kościoła katolickiego w akcję czysto polityczną, związaną z wyborami prezydenckimi. Obywatele czujący się praktykującymi członkami Kościoła wskazywali nie tylko na polityczne działania duchownych w świątyniach na rzecz jednego kandydata, ale także na elementy kampanii wyborczej w kościołach w tym czasie, kiedy ordynacja wyborcza zakazywała już jakiejkolwiek agitacji. Rzecznik zwrócił na to uwagę w wystąpieniu do Sekretarza Generalnego Konferencji Episkopatu Polski[230] dodając, że obywatele podnosili też organizacyjne zaangażowanie duchownych w akcję kwestionowania demokratycznych wyborów (w szczególności „Radia Maryja"). Niezwykle krytycznie odnieśli się też do bulwersującego ich oświadczenia przeora Jasnej Góry, kwestionującego moralne prawo sprawowania władzy przez przedstawicieli opcji politycznej, która zyskała tytuł do sprawowania władzy w wyniku demokratycznych wyborów. Przeor zapowiedział jednocześnie zamknięcie bram sanktuarium dla pewnej kategorii obywateli, w tym sprawujących najwyższe godności w państwie.

---

229 RPO/199501/95/I z 18.10.1995 r.
230 RPO/202925/95/I z 27.11.1995 r.

Rzecznik podniósł, że Jasna Góra jest nie tylko obiektem kultu lecz także obiektem kultury narodowej, w związku z czym ograniczenie dostępu do niej może być traktowane jako ograniczenie prawa obywatelskiego przewidzianego w art. 73 ust. 1 przepisów konstytucyjnych. W ocenie RPO powstaje generalna kwestia, czy opisane działania i oświadczenia duchownych dadzą się pogodzić z obowiązującą zasadą (art. 82 ust. 2 przepisów konstytucyjnych) o oddzieleniu Kościoła od Państwa.

W odpowiedzi Sekretarz Generalny KEP przekazał stanowisko Episkopatu przyjęte na Jasnej Górze 1 grudnia 1995 r., które można odczytywać jako pewne zdystansowanie się od zjawisk opisanych w wystąpieniu. Jednocześnie adresat dodał, że do wspomnianej wypowiedzi przeora Jasnej Góry ustosunkował się z wyraźną dezaprobatą, o czym doniosła prasa.

E. Prawo do prywatności

Nadal nie zostały zakończone w resorcie spraw wewnętrznych prace nad projektem ustawy o ochronie danych osobowych. Wywiera to niekorzystny wpływ na przestrzeganie prawa obywateli do prywatności[231].

W okresie sprawozdawczym Rzecznik kilkakrotnie zetknął się z przypadkami nieposzanowania prywatności obywateli, do których to uchybień dochodziło na skutek braku należytej staranności w prowadzonych przez prokuratury postępowaniach przygotowawczych.

Przykładowo, w jednej ze spraw[232] doszło do złamania zasady nienaruszalności mieszkania na skutek dopuszczenia do filmowania interwencji policji, w sytuacji gdy operator nie miał statusu osoby przybranej do pomocy. Postępowanie w tej sprawie zostało umorzone, jednak w świetle informacji otrzymanych przez RPO decyzję tę należy uznać za przedwczesną i nietrafną. Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie.

Niewątpliwie naruszeniem dóbr osobistych, a także tajemnicy zawodowej i służbowej było postępowanie prokuratora wobec podejrzanego będącego nosicielem wirusa HIV. W sprawie tej[233] Rzecznik zwrócił uwagę Departamentowi Prokuratury Ministerstwa Sprawiedli-

---

231 por. uwagi zawarte w zeszłorocznym sprawozdaniu Rzecznika – RPO – Mat. Nr 25, s.148.

232 RPO/164291/94/II.

233 RPO/160420/94/II.

wości na niedopuszczalność ujawnienia zaświadczenia o nosicielstwie HIV, gdy okoliczność ta nie miała żadnego związku ze stawianym oskarżonemu zarzutem i była bez znaczenia dla postępowania karnego. Departament Prokuratury uznał słuszność stanowiska RPO i w związku z tym w piśmie skierowanym do prokuratur apelacyjnych i wojewódzkich zwrócił uwagę na ten problem, podkreślając konieczność traktowania informacji lekarskich, jako materiału poufnego, który winien być traktowany i przechowywany zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 października 1970 r. w sprawie przechowywania protokołów zeznań i innych dokumentów oraz przedmiotów stanowiących tajemnicę państwową, służbową lub zawodową[234]. Sprawa ta może nasuwać wniosek, że w praktyce sądowo-prokuratorskiej tego rodzaju uchybienia mogą zdarzać się częściej, oraz że sądy i prokuratury nie przykładają należytej wagi do zawartych w aktach sprawy dokumentów, które ze swej natury są obojętne dla postępowania karnego, a których ujawnienie może naruszać dobra osobiste obywateli.

Innego przypadku nieprawidłowego działania prokuratur dotyczyło wystąpienie RPO z dnia 26 października 1995 r. do Dyrektora Departamentu Prokuratury w Ministerstwie Sprawiedliwości[235], zawierające prośbę o zbadanie zasadności i zgodności z obowiązującą procedurą przypadków instalowania na zlecenie prokuratorów w toku postępowania przygotowawczego podsłuchów telefonicznych. Sprawę tę podjął Rzecznik na podstawie doniesień prasowych informujących o instalowaniu tego rodzaju podsłuchów w związku z organizowaniem wyjazdów do zagranicznych klinik ginekologicznych w celu dokonania aborcji. RPO zapytywał, czy instalacji urządzeń podsłuchowych dokonywano w zgodzie z art. 198 § 1–3 Kpk oraz w zgodzie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości i Obrony Narodowej z dnia 10 maja 1983 r. w sprawie sposobu dokonywania i zabezpieczenia przechowywania, odtwarzania oraz niszczenia zapisów treści rozmów telefonicznych[236]. W odpowiedzi Departament Prokuratury zapowiedział wnikliwe zbadanie przedstawionego problemu.

W związku z ochroną prawa do prywatności Rzecznik zakwestionował pomysł – popierany przez policję w niektórych miastach – znakowania rowerów przy wykorzystaniu numeru ewidencyjnego (PESEL),

---

234 Dz. U. Nr 27, poz. 217.
235 RPO/200162/95/II.
236 Dz. U. Nr 27, poz. 133.

wpisywanego do dowodów osobistych[237]. W ocenie Rzecznika nie jest właściwe stosowanie numeru PESEL do znakowania jakichkolwiek pojazdów, ponieważ pierwsze sześć cyfr tego numeru oznacza datę urodzenia. Wiele osób wolałoby zachować tę datę w tajemnicy. Poza tym data urodzenia jest istotnym czynnikiem identyfikującym obywatela i znajomość tej danej przez osoby trzecie może wywoływać różnorakie następstwa niekorzystne dla obywateli. Zgoda osoby zainteresowanej nie powinna być uważana za decydującą, bowiem obywatel może nie zdawać sobie sprawy z wszystkich konsekwencji wynikających z faktu oznakowania roweru jego numerem ewidencyjnym. Komendant Główny Policji podzielił zastrzeżenia Rzecznika i wydał podległym sobie jednostkom organizacyjnym polecenie niebrania udziału w akcji znakowania rowerów numerem ewidencyjnym właściciela.

W wystąpieniu z 4 września 1995 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych[238] Rzecznik ponownie zajął stanowisko w sprawie numeru ewidencyjnego. W wystąpieniu podkreślono, że zawarcie w ramach numeru ewidencyjnego daty urodzenia obywatela prowadzi do naruszenia prawa obywateli do prywatności. Dzieje się to już na skutek ujawnienia numeru ewidencyjnego – obywatel podając numer ewidencyjny podaje równocześnie, niejednokrotnie nie zdając sobie z tego sprawy, datę urodzenia. Rzecznik wskazał również na nadużywanie numeru PESEL: wiele instytucji domaga się od obywateli podania go, mimo że jego znajomość nie jest dla nich niezbędna. Częste podawanie numeru ewidencyjnego może stwarzać zagrożenie dla obywateli; numer ewidencyjny stanowi łącznik pozwalający na stosunkowo łatwe połączenie informacji o obywatelu znajdujących się w różnych bazach danych. Niewątpliwie istnienie jednego uniwersalnego numeru ewidencyjnego, znajdującego zastosowanie w wielu sferach, pozwala obniżyć koszty funkcjonowania systemu ewidencji, ale radykalnie obniża bezpieczeństwo systemu i rozszerza zakres informacji dostępnych dla niepowołanych osób, które dostały się do systemu i poznały numer ewidencyjny danej osoby. Nie można też pomijać poczucia degradacji obywateli wynikającego ze sprowadzenia ich do roli nosicieli numeru. Być może należy zatem uznać potrzebę istnienia nie jednego, ale kilku systemów ewidencyjnych, wykorzystywanych w różnych sferach, np. w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, podatków, komunikacji (rejestracja pojazdów mechanicznych). Systemy te powinny być niezależne od siebie, co nie wyklucza wymiany informa-

[237] RPO/191802/95/I z 4.07.1995 r. do Komendanta Głównego Policji.
[238] RPO/195948/95/I.

cji w nich zgromadzonych, np. pomiędzy organami administracji właściwymi w sprawach pomocy społecznej oraz instytucjami ubezpieczeniowymi.

Minister Spraw Wewnętrznych nie zajął do tej pory stanowiska w sprawie.

Rzecznik odmówił podjęcia sprawy dotyczącej uzyskania przez spółdzielnię informacji o ewidencji ludności na temat liczby osób zameldowanych w lokalu należącym do spółdzielni[239]. Nie ulega wątpliwości, że informacja o liczbie osób zamieszkujących razem z obywatelem dotyczy sfery prywatności. Jednakże cel, dla którego spółdzielni są potrzebne te dane, jest uzasadniony: obliczenie wysokości czynszu. Obywatel, stając się członkiem spółdzielni mieszkaniowej, godzi się na to, że wysokość czynszu będzie ustalana proporcjonalnie do liczby osób zamieszkujących wraz z najemcą w lokalu. Jest zatem zrozumiałe, że spółdzielnia – w razie odmowy podania tych informacji przez najemcę – będzie dążyła do ustalenia ich w inny sposób.

W poprzednim okresie sprawozdawczym Rzecznik podniósł problem naruszenia tajemnicy lekarskiej i udostępniania dokumentacji medycznej na placówkach zagranicznych[240]. Naruszenie to 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.

Na skutek wystąpienia Rzecznika[241], kwestionującego podstawy prawne i zasady działania wspomnianych komisji, Minister Spraw Zagranicznych polecił, aby – w celu wyeliminowania możliwości udostępnienia danych medycznych osobom postronnym przy przesyłaniu dokumentacji do kraju – 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.

Mimo tych zapewnień komisje opiniodawcze, ustalając zasadność zwrotu kosztów leczenia za granicą nadal korzystały z części doku-

---

239 RPO/198702/95/I.
240 por. sprawozdanie za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 149.
241 RPO/160918/94/I z 10.08.1995 r.

mentacji medycznej oraz informacji medycznych, co znalazło potwierdzenie podczas wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w Ambasadzie Polskiej w Paryżu w marcu 1995 r. Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych, podtrzymując poprzednie stanowisko co do podstaw prawnych i zasad działania komisji opiniodawczych i prosząc o zbadanie sprawy przestrzegania przez polskie placówki za granicą zaleceń Ministra Spraw Zagranicznych oraz podjęcie działań w celu likwidacji wspomnianych komisji.

W odpowiedzi Dyrektor Gabinetu Ministra Spraw Zagranicznych poinformował, że wystąpienie Rzecznika jest przedmiotem analizy Ministra Spraw Zagranicznych w dwóch aspektach: zbadania przestrzegania przez placówki za granicą zaleceń Ministra dotyczących zachowania tajemnicy medycznej przy rozpatrywaniu refundacji kosztów leczenia oraz opracowania projektów nowych aktów prawnych normujących zasady i tryb zwrotu kosztów leczenia za granicą. O wynikach prac Rzecznik zostanie powiadomiony.

2. Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich w działaniach organów wymiaru sprawiedliwości oraz policji

A. Charakterystyka ogólna wpływających spraw i generalne wnioski

W porównaniu z rokiem ubiegłym, nie uległa zmianie struktura napływających do Biura RPO skarg, dotyczących wymiaru sprawiedliwości.

Nadal najwięcej wpływa listów zawierających prośby o wniesienie rewizji nadzwyczajnych (2821 spraw), przy czym przewagę mają wnioski o tematyce karnej (816 spraw). Drugą co do liczebności grupę stanowią skargi dotyczące działalności sądów i prokuratury (1291 spraw). Wśród nich najwięcej dotyczy przewlekłości postępowania (blisko 1000 spraw), a zwłaszcza zasadności stosowania aresztu tymczasowego.

Tendencję wzrostową zanotowano wśród skarg dotyczących długotrwałości toczących się postępowań (290 spraw). W porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym zwiększyła się także liczba skarg podnoszących problem nieskuteczności postępowań komorniczych, w tym zdecydowana większość listów podnosiła kwestię nieskuteczności egzekucji (266).

Skargi dotyczące działalności funkcjonariuszy Policji stanowiły niewielki procent wśród napływającej korespondencji. Głównym podnoszonym w nich zarzutem była brutalność w działaniach funkcjonariuszy, częstokroć poddawano także w wątpliwość zasadność interwencji podejmowanych przez policjantów.

W niewielkim rozmiarze odnotowano skargi dotyczące orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń (48 spraw). Jak się wydaje, nie można z tego faktu wyciągać generalnych wniosków co do poziomu tego orzecznictwa (RPO wniósł dwie rewizje nadzwyczajne odnoszące się do orzeczeń kolegiów)[242]. Zdaniem Rzecznika, stosunkowo niewielką liczbę skarg w tym względzie należy zawdzięczać sprawowanej nad tym orzecznictwem kontroli sądowej.

Podobnie jak w ubiegłym okresie sprawozdawczym wpływały do Rzecznika wnioski skargi dotyczące niemożności ubiegania się o odszkodowania za represje wobec obywateli polskich dokonywane przez władze bezpieczeństwa b. ZSRR na terenach wchodzących po II wojnie światowej w skład tego państwa. Drogę do dochodzenia roszczeń z tego tytułu zamknęła w jakimś stopniu uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 1995 r.[243], dotycząca wykładni art. 8 ust. 2[a] ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego[244]. Skierowane w tej sprawie wystąpienia RPO do Ministra Spraw Zagranicznych[245] oraz Prezesa Rady Ministrów[246] nie przyniosły – jak do tej pory – pozytywnych rezultatów[247].

Przedmiotem zainteresowania RPO były także skargi dotyczące zabójstw dokonanych przez funkcjonariuszy b. SB[248]. W aspekcie ewentualnego śledztwa prowadzonego w tych sprawach przez Okręgową Komisję Badania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu w Łodzi, skargom tym nadano bieg zmierzający uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa.

Analogicznie jak w roku ubiegłym należy stwierdzić, że wpływające do Rzecznika skargi odnoszące się do zakresu działania sądów, prokuratury i policji nie dają podstawy do jednoznacznie negatywnych lub pozytywnych ocen uogólniających. Na podstawie tych materiałów

---

242 RPO/169095/94/II oraz RPO/194691/95/II.
243 sygn. akt I KZP 5/95.
244 Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zmianą w Dz. U. z 1993 r. Nr 36, poz.159.
245 RPO/110612/92/II z 12.02.1993 r.
246 RPO/192998/95/III z 25.07.1995 r.
247 por. szerzej cz. IV pkt 1.A. sprawozdania.
248 RPO/195188/95/II i RPO/157439/94/II.

można natomiast sformułować następujące uwagi dotyczące działań organów wymiaru sprawiedliwości:

- w dalszym ciągu utrzymuje się w dość znacznym odłamie społeczeństwa daleko idąca nieufność zarówno do organów sądowych jak i prokuratorskich i organów policji, przy czym od Rzecznika często oczekuje się naprawienia błędów popełnianych przez te organy,
- trudne warunki pracy sądów (niepełna obsada stanowisk, niskie wynagrodzenia, braki w wyposażeniu sądów) pozostają zdaniem Rzecznika w ścisłym związku z długotrwałością postępowania sądowego i wywierają negatywny wpływ na poziom orzecznictwa.

Aktualne są nadal, podniesione w ubiegłorocznym sprawozdaniu[249], uwagi dotyczące zbyt powolnej nowelizacji prawa karnego. Konieczne są postulowane przez RPO zmiany w procedurze karnej, które poddawałyby kontroli sądowej orzeczenia prokuratorskie kończące postępowanie lub zamykające drogę do wydania wyroku (odmowa wszczęcia postępowania przygotowawczego). W aktualnym stanie prawnym bowiem ogromna sfera procesowej działalności prokuratury pozostaje poza kontrolą obiektywnego i niezawisłego czynnika jakim jest sąd. Praktycznie więc obowiązująca procedura karna nie zapewnia prawa do sądu, gdyż decyzje prokuratorskie takiej kontroli nie podlegają. Zdaniem Rzecznika nie można uznać za skuteczny istniejącego w prokuraturze systemu kontroli instancyjnej, gdyż w istocie rzeczy postępowanie odwoławcze toczy się przed tym samym organem, który wydał kwestionowane orzeczenie, tyle tylko że usytuowanym hierarchicznie wyżej[250].

RPO podtrzymuje również swój postulat oddzielenia Prokuratury Generalnej od Ministerstwa Sprawiedliwości[251].

B. Naruszenie praw obywatelskich w postępowaniu sądowym

Jak już podkreślano, na podstawie napływających do RPO skarg nie jest możliwe wyciągnięcie uogólniających wniosków, co do poziomu orzecznictwa sądowego. Nie dają podstaw do formułowania takich ocen także wniesione przez Rzecznika rewizje nadzwyczajne, postawione w nich zarzuty dotyczą bowiem konkretnych decyzji sądów, podjętych w indywidualnych sprawach i nie odzwierciedlają charakteru całości orzecznictwa. Jednakże pewna powtarzalność w problema-

249 por. RPO – Mat. Nr 25, s. 178.
250 szerzej na ten temat pkt. C. tego rozdziału.
251 por. RPO – Mat. Nr 25, s.104.

tyce napływających skarg pozwala wskazać na wymienione niżej problemy występujące w praktyce RPO.

a. Naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – problem przewlekłości postępowań sądowych

Podobnie jak w roku ubiegłym, skargi dotyczące przewlekłości postępowań sądowych stanowiły znaczną część korespondencji napływającej do Rzecznika.

W świetle tych skarg, za najbardziej społecznie dokuczliwą należy uznać przewlekłość **postępowań w sprawach o odszkodowania pieniężne dla osób, wobec których uchylono orzeczone kary na mocy ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób skazanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego**[252]. Przykładowo, na wystąpienie skierowane do Sądu Wojewódzkiego w Kielcach w związku z długotrwałością postępowania w sprawie odszkodowania, w listopadzie 1995 r. Rzecznik otrzymał odpowiedź, że Sąd przystępuje do rozpatrywania wniosków złożonych jeszcze w 1994 r. Problem ten jest o tyle trudny, że postępowania te dotycząc często ludzi wiekowych, dla których kwestia otrzymania odszkodowania w możliwie szybkim czasie ma nierzadko znaczenie decydujące o możliwości przeżycia ich ostatnich lat w możliwie godziwych warunkach.

Nadal nie uległa poprawie sytuacja w zakresie **postępowań wieczystoksięgowych**. Podczas wizytacji RPO w województwie bialskopodlaskim Rzecznik odebrał wiele skarg dotyczących bardzo długiego okresu wyczekiwania na wpis do ksiąg wieczystych, wynoszącego około 6 miesięcy. Z napływających do RPO informacji wynika, że sytuacja w innych rejonach kraju jest często jeszcze trudniejsza, przykładowo w Warszawie i województwie warszawskim okres oczekiwania na wpis wynosi około 1,5 roku[253].

Żadna skarga dotycząca przewlekłości postępowania nie pozostaje bez reakcji ze strony Rzecznika. Skargi te przesyłane są prezesom właściwych sądów, przy czym generalnie w odpowiedziach na wystąpienia wskazuje się na braki kadrowe jako główną przyczynę tego stanu rzeczy.

Należy wskazać, że nie w każdym przypadku zwłoka w rozpatrywaniu sprawy jest zawiniona wadliwą organizacją pracy sądów. Nieodo-

---

[252] Dz. U. Nr 34, poz. 149.
[253] Dz. U. Nr 34, poz. 149.
[254] por. RPO – Mat. Nr 25, s. 189.

sobnione są bowiem przypadki, w których do długotrwałości postępowania przyczyniają się sami oskarżeni lub strony w postępowaniu cywilnym na skutek niestawiennictwa czy nieprzemyślanych wniosków dowodowych. Częstokroć jednak przewlekłości można byłoby uniknąć przy sprawniejszej organizacji pracy w niektórych sądach. Wskazują na to otrzymywane przez Rzecznika odpowiedzi na jego wystąpienia, z których wnika, że skargi dotyczące przewlekłość postępowania czy braku reakcji na pisma procesowe zostały uznane za słuszne. Przykładowo w jednej ze spraw Prezes Sądu Rejonowego w Lublinie wyraźnie uznał zasadność zarzutu przewlekłości postępowania, w związku z czym sprawę tę objął nadzorem własnym, zobowiązując przewodniczącego wydziału do składania mu comiesięcznego sprawozdania z podjętych czynności[254].

Przedstawiona sytuacja nie jest obca Ministrowi Sprawiedliwości, który w celu jej poprawy wydał rozporządzenie z dnia 18 września 1995 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów[255]. Zdaniem Rzecznika, rozporządzenie to główny nacisk kładzie na wzmożenie nadzoru wizytacyjnego, co może w efekcie spowodować przesunięcie sędziów ze składów orzekających do zespołów wizytacyjnych. Może to też pośrednio wpływać na niezawisłość sędziów, bowiem ocena ich pracy będzie przebiegać w oparciu o wskaźniki statystyczne, takie jak np. liczba rozpatrzonych spraw. Na problemy te Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 15.01.1996 r.[256]

Na innym aspekt problemu przewlekłości postępowań sądowych wskazuje duża liczba skarg dotyczących przedłużających się postępowań w sprawach o odszkodowania za szkody powstałe w wyniku dewastacji budynków oraz gruntów i ubytków płodów rolnych, spowodowanych szkodami górniczymi.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[257] zlikwidowano komisje do spraw szkód górniczych, zaś rozpatrywane przez nie sprawy przekazane zostały sądom powszechnym. Spowodowało to napływ do Rzecznika skarg dotyczących przewlekłości postępowań. Wśród nadesłanych skarg wskazywano także na przypadki, w których sprawy po wydaniu orzeczenia przez Komisję Odwoławczą ds. Szkód Górniczych nie zostały

---

254 RPO/192092/95/II.
255 Dz. U. Nr111, poz. 538.
256 RPO/202043/95/III.
257 Dz. U. Nr 27, poz. 96.

w ogóle przekazane do sądu. W sprawach tych RPO podejmował działania w celu doprowadzenia do dalszego rozpoznania spraw przez sądy, a także zmierzające do odtworzenia akt Komisji ds. Szkód Górniczych[258]. Na problemy powyższe Rzecznik wskazał w wystąpieniu z 20 lutego 1995 r.[259], zwracając się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie, czy w związku z przejęciem przez sądy powszechne spraw dotyczących szkód górniczych zostały podjęte niezbędne działania kadrowe i organizacyjne umożliwiające przyspieszenie rozpoznawania przejętych spraw. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że oprócz podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych prowadzone są szczegółowe badania sprawności postępowania w tych sprawach, tak w zakresie dotyczącym zapobiegania szkodom, jak również dotyczącym ich naprawy. Efektem tych działań jest m.in. widoczny po upływie roku zmniejszający się wpływ do RPO spraw dotyczących szkód górniczych.

Podniesione powyżej problemy wynikające z doświadczeń zebranych przez Rzecznika w ciągu roku sprawozdawczego oraz wnioski, jakie można wyciągnąć z napływających skarg przedstawione zostały Ministrowi Sprawiedliwości we wspomnianym wystąpieniu z 15 stycznia 1996 r., w którym zwrócił się Rzecznik o przedstawienie informacji o działaniach podjętych przez resort sprawiedliwości w celu poprawy zaistniałej sytuacji.

b. Równość wobec prawa

W okresie sprawozdawczym nie odnotowano skarg wskazujących na naruszenia w postępowaniu sądowym zasady równości wobec prawa. Nie oznacza to, że w skargach zarzutu tego nie podnoszono. Były to jednak sygnały nie skonkretyzowane, motywowane głównie emocjonalnie, posługujące się argumentami takimi jak komunistyczna przeszłość sędziów, korupcja itp., nie znajdującymi oparcia w konkretach. W ocenie Rzecznika, napływające skargi ani też wyniki wnoszonych rewizji nadzwyczajnych i badanych w związku z tym akt sądowych nie dają podstaw do kwestionowania bezstronności i obiektywizmu sędziów.

Na przypadek nieuzasadnionej nierówności w traktowaniu obywateli znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej wskazał Rzecznik w pytaniu prawnym skierowanym do Sądu Najwyższego 28 listopada 1995 r., w którym zwrócił się o podjęcie uchwały wyjaśnia-

258 RPO/157749/95/VI.
259 RPO/168519/94/VI.

jącej, czy na podstawie art. 487 § 1 Kpk możliwe jest dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę przez skazanego, wobec którego, w wyniku rewizji nadzwyczajnej stwierdzono niesłuszność zarządzenia wykonania warunkowo zawieszonej kary pozbawienia wolności, a który karę tę odbył w całości lub w części[260]. W swym wniosku Rzecznik wskazał, iż zarządzenie wykonania warunkowo zawieszonej kary pozbawienia wolności i spowodowanie w ten sposób jej odbycia przez skazanego w całości lub części nie różni się faktycznie od sytuacji, w której dochodzi do niesłusznego skazania na karę pozbawienia wolności, o którym mówi przepis art. 487 § 1 Kpk. Nie jest zatem zasadne różnicowanie uprawnień do dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia pomiędzy osobami niesłusznie tymczasowo aresztowanymi, które na skutek aresztowania odbyły część lub całość orzeczonej kary, a osobami niesłusznie pozbawionymi wolności.

c. Naruszenie zasady domniemania niewinności

Zarzut naruszania – także w postępowaniu sądowym – zasady domniemania niewinności, podnoszony był kilkakrotnie w składanych przez RPO wnioskach o rewizję nadzwyczajną. Należy tu podkreślić, że wnioski dotyczyły stosowanej w okresie PRL praktyki stosowania aktów amnestyjnych bez badania, czy istotnie dokonano czynu przestępnego. Jako przykład można przytoczyć rewizję nadzwyczajną od postanowienia Wojskowego Sądu Garnizonowego w Warszawie w której zarzucono obrazę art. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 1956 r. o amnestii[261], polegającą na umorzeniu postępowania, mimo poważnych wątpliwości co do zaistnienia czynu przestępnego[262], a więc zastosowania działań zawierających jednocześnie domniemanie winy.

d. Prawo do obrony

Liczne były przypadki naruszenia prawa do obrony na skutek niezapewnienia oskarżonemu obrońcy, w sytuacji gdy jest to obligatoryjne. Zdaniem Rzecznika, spowodowane to było małą wnikliwością i skrupulatnością sądu. Jako przykładowe wskazać można rewizję nadzwyczajną, w której wskazane przez Rzecznika uchybienie sądu

260 RPO/136884/93/II.
261 Dz. U. Nr 11, poz. 57.
262 RPO/189943/95/II.

polegało na rozpoznaniu sprawy bez udziału obrońcy, mimo istnienia uzasadnionej wątpliwości co do poczytalności oskarżonego[263], czy też sprawę, która została rozpoznana pod nieobecność oskarżonego, mimo że jego obecność była obowiązkowa[264].

e. Naruszenie zasady prawdy materialnej

Najliczniej występującym uchybieniem, wskazywanym w rewizjach nadzwyczajnych RPO było naruszenie zasady prawdy materialnej. W rewizjach tych Rzecznik stawiał zarzut niedostatecznej wnikliwości i skrupulatności sądów, polegającej bądź na zaniechaniu rozszerzenia materiału dowodowego, bądź na mało wnikliwej jego ocenie, co doprowadziło do merytorycznie wadliwego rozstrzygnięcia. Przykładowo, w jednej ze spraw dotyczącej odszkodowania za niesłuszne tymczasowe aresztowanie bardziej skrupulatna ocena materiału dowodowego zebranego w tej sprawie, musiałaby doprowadzić do zmiany kwalifikacji prawnej zarzucanego sprawcy czynu na znacznie łagodniejszą (zmuszanie przy użyciu groźby bezprawnej zamiast rozboju)[265]. W innej rewizji obok zarzutu naruszenia zasady prawdy materialnej podniesiono także zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości, polegający na wymierzeniu oskarżonemu za przestępstwo skarbowe niewspółmiernie wysokiej grzywny, w sytuacji, gdy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu był znikomy, a oskarżony z czynu tego nie osiągnął żadnej korzyści materialnej[266]. Zarzut taki podniesiono także w sprawie, w której doszło do naruszenia postanowienia art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, a także art. 3 ustawy z dnia 23 lutego 1990 r. o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw[267] polegającym na zaniechaniu zmniejszenia wymierzonej oskarżonemu kary za przestępstwo z art. 201 Kk (zagarnięcie mienia) do maksymalnego ustawowego zagrożenia wynikającego z tego przepisu po jego zmianie. Zmieniony przepis przewidywał maksymalną karę 10 lat pozbawienia wolności, podczas gdy oskarżonemu wymierzono karę 12 lat pozbawienia wolności. Sąd nie wziął więc pod uwagę obowiązku zmniejszenia orzeczonej, a nie wykonanej kary do górnej granicy nowego ustawowego zagrożenia.

---

263 RPO/160528/94/II.
264 RPO/170602/94/II.
265 RPO/188098/95/II.
266 RPO/170982/95/II.
267 Dz. U. Nr 14 poz. 84.

C. Przestrzeganie praw obywatelskich w postępowaniu przygotowawczym

a. Naruszenie obywatelskiego prawa do sądu w postępowaniu przygotowawczym

Podobnie jak w latach ubiegłych, Rzecznik podtrzymuje pogląd, iż ze względu na obecną strukturę Prokuratury oraz jej usytuowanie w hierarchii organów państwowych, każda czynność prokuratorska mająca charakter jurysdykcyjny (zwłaszcza zaś czynności procesowe zamykające drogę do wydania wyroku, takie jak postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania czy umorzenie postępowania), narusza prawo obywateli do rozstrzygania ich spraw przez niezawisły i bezstronny sąd[268]. Rzecznik Praw Obywatelskich dał temu wyraz w swych wystąpieniach z listopada 1993 r. skierowanych do Marszałków Sejmu i Senatu[269]. RPO w wystąpieniach tych postulował rozważenie możliwości wprowadzenia w procedurze karnej zmian polegających na poddaniu kontroli sądowej decyzji prokuratorskich, zwłaszcza decyzji odmawiających wszczęcia postępowania przygotowawczego lub umarzających postępowanie przygotowawcze, a także dokonanie takich zmian w usytuowaniu Prokuratury w strukturach organów państwowych, aby stała się ona faktycznie instytucją niezależną od organów administracji państwowej. Zdaniem Rzecznika, nie jest zgodne ze standardami państwa prawa utrzymywanie stanu, w którym o sytuacji obywateli rozstrzyga organ pełniący jednocześnie funkcję oskarżycielską, inkwizycyjną, i w zakresie jurysdykcyjną, któremu nadto daje się prawo do orzekania o wynikach postępowania, które sam prowadzi i nadzoruje.

Mimo wielokrotnego wskazywania na powyższe nieprawidłowości nie zostały one dotąd usunięte, powszechnie natomiast powtarzany jest argument o niezależności i autonomii prokuratur, który to pogląd nie znajduje zdaniem Rzecznika potwierdzenia w obowiązujących przepisach. Rzecznik ponownie zwrócił się w tej sprawie do Marszałków Sejmu i Senatu w wystąpieniu z 10 stycznia 1996 r. podkreślając konieczność podjęcia koniecznych działań ustawodawczych jeszcze przed zapowiedzianą kompleksową nowelizacją przepisów prawa karnego i procedury karnej, w której uwzględnione mają zostać także postulaty Rzecznika. Zdaniem Rzecznika istniejąca sytuacja wymaga pilnych działań, zaś odwlekanie rozwiązania wskazanych

---

268 por. RPO – Mat Nr 21, s. 57 oraz RPO – Mat Nr 25, s. 178.
269 RPO/136869/93/II.

problemów do czasu zakończenia długotrwałych prac legislacyjnych powoduje utrzymywanie stanu naruszania praw i wolności obywateli.

Wprawdzie w odniesieniu do postanowień wydawanych przez prokuratorów Rzecznik Praw Obywatelskich nie dysponuje takim instrumentem procesowym, jakim jest w stosunku do orzeczeń sądowych rewizja nadzwyczajna, to jednak nie rezygnuje z podejmowania leżących w granicach jego możliwości działań, aby w przypadkach wątpliwości co do trafności rozstrzygnięć spowodować ich kontrolę przez jednostki nadrzędne. Przypadki takie Rzecznik ocenia w kategorii naruszania prawa do sądu, zamykają bowiem drogę do wydania wyroku, a nie podlegają kontroli sądowej lub w kategorii naruszenia zasady nakazującej dążenie do ustalenia prawdy materialnej już na etapie postępowania przygotowawczego.

Jako ilustrację tego typu działań podejmowanych przez Rzecznika przywołać można np. sprawę dotyczącą zarzutu przekroczenia zakresu ich uprawnień przez funkcjonariuszy policji podczas interwencji związanej z przywróceniem porządku prawnego w związku z akcją protestacyjną rolników[270]. Rzecznik po zapoznaniu się z aktami sprawy, w której odmówiono wszczęcia postępowania, zwrócił uwagę Prokuratora Apelacyjnego w Lublinie na nietrafność tej decyzji ze względu na zaniechanie wysłuchania relacji wszystkich stron konfliktu. Postanowienie wydane przez prowadzącego sprawę prokuratora oparte zostało bowiem na materiale pochodzącym jedynie z zeznań policjantów uczestniczących w akcji. Prokurator Apelacyjny w Lublinie uznał uwagi RPO za słuszne, zaś odmowę wszczęcia postępowania za przedwczesną i polecił podjąć postępowanie.

Podobny skutek odniosło wystąpienie w sprawie umorzonego postępowania dotyczącego pobicia obywatela przez funkcjonariusza Policji[271], postępowania w sprawie o obrazę uczuć religijnych[272], czy też umorzonego postępowania w trakcie którego nie wyjaśniono okoliczności śmierci ofiary przestępstwa[273]. We wszystkich tych sprawach Prokurator Apelacyjny nakazał ponowne podjęcie i uzupełnienie postępowania.

W grupie napływających do Rzecznika skarg dotyczących tego problemu za odosobniony należy uznać przypadek pozytywnych działań Prokuratury Wojewódzkiej w Kielcach, która dla uniknięcia

---

270 RPO/181261/95/II.
271 RPO/191190/95/II.
272 RPO/106903/95/II.
273 RPO/194450/95/II.

zarzutu braku obiektywizmu wystąpiła do prokuratury swego okręgu o rozważenie potrzeby powierzenia prowadzenia postępowania innemu prokuratorowi, w sytuacji, gdy skarżący podnosił właśnie zarzut braku bezstronności ze strony prowadzącego jego sprawę prokuratora[274].

W kontekście naruszenia obywatelskiego prawa do sądu wspomnieć należy pojawiający się w wielu listach kierowanych do RPO problem postępowania ułaskawieniowego. Ponieważ w procedurze ułaskawieniowej Rzecznik nie posiada możliwości działania, w odpowiedzi na skargi ogranicza się do poinformowania zainteresowanych o przysługujących im środkach działania. Pojawia się tu jednak, sygnalizowany m.in. na łamach prasy przez dyrektora Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta problem niezgodności art. 493 Kpk i art. 249 § 1 ustawy karnej skarbowej, a także art. 498 § 2 Kpk i art. 249 § 4 uks, z art. 43 Małej Konstytucji. Z mocy przywołanych przepisów sądy pierwszej instancji, a także Prokurator Generalny, mogą pozostawić bez biegu wnioski o ułaskawienie, zamykając w ten sposób drogę do wydania w tej mierze decyzji przez Prezydenta RP, do którego wyłącznej kompetencji należy ta decyzja. Rzecznik oczekuje w tej kwestii na rezultat prac Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta, przygotowującego nowelizację rozdziału 51 Kpk i rozdziału 16 uks.

b. Naruszenie zasady legalizmu procesowego

Rzecznik zwrócił uwagę na stosowaną przez prokuratury niepokojącą praktykę, noszącą znamiona naruszania zasady legalizmu procesowego. Praktyka ta polega na niewszczynaniu postępowania przygotowawczego w wypadku uzyskania wiadomości uzasadniającej podejrzenie popełnienia przestępstwa, gdy wiadomości nie mają postaci formalnego doniesienia, ale są na tyle wiarygodne (np. doniesienie prasowe), że uzasadniają podjęcie działań procesowych. Najbardziej wymownym przykładem są tu wydarzenia z sierpnia 1994 r. na Starym Mieście w Warszawie, w związku z którymi RPO uznał za konieczne zwrócenie się do Prokuratora Rejonowego z żądaniem wszczęcia postępowania przygotowawczego, podnosząc, że nie może być do tego formalną przeszkodą brak złożenia przez pokrzywdzonego zawiadomienia o przestępstwie, gdy o fakcie przestępnego działania właściwe organy powzięły wiadomość z innych źródeł[275]. Z informacji Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 11 lipca 1995 r. wynika,

[274] RPO/199594/95/II.
[275] RPO/162894/94/II.

że śledztwo w tej sprawie jest w części kontynuowane, zaś w części skierowano akt oskarżenia o przestępstwa zart. 210 § 2 Kk, art. 211 Kk i innych.

Innym przykładem jest sprawa podjęta przez RPO z urzędu w związku z notatką prasową zawierającą informację o pobiciu przez funkcjonariuszy Policji młodego człowieka pilnującego samochodu swego ojca. Już z samej notatki wynikało, że Komenda Policji nie nadała sprawie biegu, gdyż poszkodowany nie złożył żadnej skargi. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, Prokurator Rejonowy napisał, że w następstwie pisma RPO wszczęto postępowanie, które nie zostało jeszcze zakończone[276].

Wprawdzie przytoczone przykłady nie dają podstawy do daleko idących uogólnień co do nieprawidłowości w pracy prokuratur, jednakże dość częste wzmianki prasowe dotyczące tego zjawiska wskazują na potrzebę jego zasygnalizowania. Brak niezwłocznej reakcji na podobne przejawy działalności przestępczej przyczynia się bowiem do powstania w opinii społecznej przekonania o bezsilności organów ścigania wobec nasilającej się przestępczości.

D. Nieprawidłowości w działaniach funkcjonariuszy Policji

Liczba skarg na działalność Policji utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie, co w ubiegłym okresie sprawozdawczym, przy czym podnoszone w skargach zarzuty dotyczą głównie niewłaściwego zachowania się funkcjonariuszy w trakcie interwencji, bądź też prezentowany jest pogląd, że interwencja była niecelowa. Sprawy, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy Policji, czy też przekroczenia przez nich uprawnień, przekazywane są przez Rzecznika właściwym prokuratorom w celu wszczęcia postępowania przygotowawczego. Ocena działania policji łączy tu się ściśle z oceną trafności rozstrzygnięć takich spraw przez prokuratury. Trzeba podkreślić, że właściwie wszystkie sprawy dotyczące działalności policjantów, przekazane przez Rzecznika prokuraturom, kończyły się albo odmową wszczęcia, albo umorzeniem postępowania i to z reguły wobec braku znamion popełnienia przestępstwa. Z uzasadnień decyzji prokuratorskich wynikało, że w tych przypadkach, w których podnoszono zarzut nadużycia siły fizycznej przez funkcjonariuszy, było to uzasadnione okolicznościami faktycznymi, zaś za-

---

[276] RPO/195637/95/II.

sadność interwencji także znajdowała uzasadnienie w tych okolicznościach. Zważywszy, że Rzecznik Praw Obywatelskich dysponuje ograniczoną możliwością kontroli rozstrzygnięć w tej mierze, trudno jest sformułować wnioski, co do słuszności działań policji. Na trudności te wskazywano już wyżej i są one kolejnym skutkiem braku kontroli sądowej nad merytorycznymi decyzjami prokuratorskimi. Nie można przy tym nie dostrzegać, że w tego rodzaju postępowaniach podstawowym materiałem dowodowym są relacje funkcjonariuszy policji. Tym bardziej więc kontrola materiału dowodowego powinna być dokonywana przez czynnik rzeczywiście niezawisły i obiektywny, jakim jest właśnie sąd, którego orzeczenia podlegają kontroli instancyjnej, aż do wykorzystywania nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jakim jest rewizja nadzwyczajna czy kasacja.

Dla przykładu, spośród wielu tego typu spraw przytoczyć można np. sprawę podjętą przez Rzecznika na podstawie notatki prasowej dotyczącej brutalnego pobicia mężczyzny, będącego wprawdzie w stanie nietrzeźwości, ale zachowującego się – jak by to wynikało z treści notatki – w sposób nie dający powodu do interwencji policyjnej. Został on obrzucony obelgami przez policjanta znajdującego się w zaparkowanym radiowozie, a następnie pobity i odwieziony do izby wytrzeźwień. Zgodnie z sugestią Rzecznika, właściwy Prokurator Rejonowy wszczął w tej sprawie śledztwo, o wynikach którego Rzecznik zostanie poinformowany[277].

W związku z wizytą RPO w Republice Litewskiej w lutym 1995 r. w trakcie rozmów Rzecznika z Prezydentem Republiki oraz Przewodniczącym Komitetu Praw Człowieka i Obywatela poruszono m.in. problem Litwinów zatrzymywanych przez policję na przejściu granicznym w Sejnach. Strona litewska podniosła zarzut, iż obywatele litewscy są traktowani zbyt rygorystycznie, a nadto nie są informowani o przyczynach zatrzymania ani o przysługujących im prawach. W związku z tym RPO zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o zbadanie zasadności podnoszonych zarzutów. Z uzyskanego wyjaśnienia wynikało, że Komenda Wojewódzka w Suwałkach informuje o faktach zatrzymania cudzoziemców właściwe placówki dyplomatyczno – konsularne (w tym wypadku Konsulat Litewski w Sejnach). Po sporządzeniu protokołu zatrzymany otrzymuje pisemne pouczenie o przysługujących mu prawach i obowiązkach sporządzone w języku ojczystym. Nie odnotowano skarg obywateli litewskich na działanie

---

[277] RPO/199776/95/II.

policji, a także przypadków składania skarg w tym zakresie do Sądu Rejonowego w Suwałkach. W celu zapobieżenia ewentualnym nieprawidłowościom Komendant Wojewódzki Policji w Suwałkach przesłał do podległych mu jednostek pismo przypominające o obowiązującej procedurze w przypadku zatrzymania cudzoziemca.

3. Realizacja praw obywatelskich w działaniach administracji lokalnej

A. Niejasności interpretacyjne i nierzetelne stosowanie rozwiązań proceduralnych w stosunkach między administracją publiczną a obywatelem

Skierowane do Rzecznika wnioski o wniesienie rewizji nadzwyczajnych od postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodków Zamiejscowych w Poznaniu i Wrocławiu odrzucających skargi na uchwały organów gminy, wniesione do NSA w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[278], jako wniesione po terminie określonym w art. 199 § 1 Kpa w związku z art. 216a § 1 Kpa spowodowały zwrócenie się przez Rzecznika do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce i wywołujące rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik pytał[279] „czy **wniesienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi na uchwałę organu gminy w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym jest ograniczone terminami wskazanymi w art.199 § 1 Kpa** w związku z art. 216a § 1 Kpa i czy w związku z powyższym skarga taka podlega odrzuceniu w trybie art. 204 § 1 Kpa, jako wniesiona po terminie?"

Uznanie, że w sprawach skarg wnoszonych w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym mają zastosowanie reguły określone w art. 199 § 1 Kpa, oznaczało, iż termin do wniesienia skargi upływa po trzydziestu dniach od doręczenia stronie stanowiska rady gminy, będącego równocześnie odpowiedzią na wezwanie do usunięcia kwestionowanego postanowienia uchwały. W razie natomiast, gdy organ samorządu nie odpowie na to wezwanie, początek biegu terminu powinien być liczony od upływu terminu, w którym organ zobo-

278 Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.
279 RPO/174211/94/X z 21.03.1995 r.

wiązany był udzielić odpowiedzi., to znaczy zgodnie z art. 35 § 3 Kpa od upływu dwóch miesięcy od daty złożenia przez skarżącego wezwania do usunięcia naruszenia.

Jeżeli natomiast przyjmie się, że przewidziany w art. 199 § 1 Kpa 30-dniowy termin dla wniesienia skargi nie dotyczy skarg na uchwały organów gminy, wnoszonych w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym – skargi te można wnosić w każdym czasie.

Sąd Najwyższy w odpowiedzi podjął uchwałę[280], zgodnie z którą:

1. Wniesienie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym ograniczone jest terminem wskazanym w art. 199 § 1 Kpa w związku z art. 216a § 1 Kpa, liczonym od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, albo – w wypadku nieudzielenia odpowiedzi na to wezwanie – od dnia, w którym upłynął dwumiesięczny termin przewidziany w art. 35 § 3 Kpa.
2. Skarga, o której mowa w pkt 1 wniesiona po upływie terminu wymienionego w art. 199 § 1 Kpa podlega na podstawie art. 204 § 1 w związku z art. 216a § 1 Kpa odrzuceniu".

Mimo, iż Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska RPO w kwestii terminu do wniesienia skargi na uchwałę gminy, uzyskane stanowisko – poza niewątpliwą wagą jaką miało dla zapewnienia jednolitości rozbieżnego dotąd orzecznictwa NSA i wyjaśnienia sytuacji prawnej zainteresowanych obywateli – podkreśliło problem rzetelnego stosowania zasad proceduralnych w stosunkach obywatel – organ administracji. W rewizji nadzwyczajnej wniesionej 6 maja 1995 r.[281], której istotą był wskazany problem biegu terminu do złożenia skargi do NSA, Rzecznik prezentował stanowisko, które nie zostało zaakceptowane przez Sąd Najwyższy w podjętej (przed rozpoznaniem przez SN rewizji) uchwale. Mimo tego Sąd Najwyższy rewizję Rzecznika uwzględnił[282], uchylił zaskarżone postanowienie NSA i przywrócił termin do wniesienia skargi na uchwałę Rady Gminy.

W ocenie Sądu, w sprawie wystąpiły bowiem przesłanki uzasadniające przywrócenie terminu do wniesienia skargi. Należało do nich przekonanie skarżącego, że skarga na uchwałę organu gminy, składana w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, może być

---

280 z dnia 8.06.1995 r. – sygn. akt III AZP 9/95.
281 RPO/174211/94/X.
282 postanowieniem z dnia 20.06.1995 r. – sygn. akt III ARN 21/95.

wniesiona w każdym czasie, co w świetle niejednoznacznie sformułowanych przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym, a w szczególności art. 101 tej ustawy oraz rozbieżności w orzecznictwie NSA, było w ocenie Sądu usprawiedliwione.

Sąd Najwyższy podzielił pogląd wyrażony przez Rzecznika w uzasadnieniu do rewizji, iż z konstrukcji art. 9 Kpa jednoznacznie wynika, że ponieważ udzielanie informacji stronom postępowania administracyjnego, tak by nie poniosły szkody w wyniku nieznajomości przepisów prawa, jest ustawowym obowiązkiem organów administracji, powinny one informować strony o przysługujących im prawach z urzędu.

Ponadto Sąd zauważył, iż obywatel, który w określonym ustawowo trybie wnosił o usunięcie naruszenia interesu prawnego uchwałą organu gminy i nie otrzymał od organu żadnej odpowiedzi na wezwanie, w świetle niejednoznacznie brzmiących przepisów prawa regulujących tę kwestię oraz rozbieżności w orzecznictwie NSA, mógł pozostawać w usprawiedliwionym ze względu na wyrażoną w art. 8 Kpa zasadę zaufania obywateli do organów państwa, przekonaniu, że jego sprawa jest w trakcie załatwiania oraz w przypadku, gdyby jego bezczynność prowadziła do ujemnych dla niego skutków prawnych, wówczas zostanie przez organ administracji zawiadomiony o takich konsekwencjach.

Kwestię terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy ostatecznie rozstrzygnęła ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[283]. Zgodnie z jej art. 34 ust. 3 skarga może być wniesiona po upływie 30 dni od dnia doręczenia organowi wezwania.

W dniu 14 kwietnia 1995 r., Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów[284] o spowodowanie dokonania **przeglądu standardowych druków decyzji stosowanych w resorcie finansów i dostosowanie ich treści do wymagań Kodeksu postępowania administracyjnego**. Bezpośrednim powodem wystąpienia była otrzymana przez Rzecznika kopia decyzji wydanej przez Wydział Finansów i Budżetu Dzielnicy Mokotów Gminy Warszawa Centrum, obarczona wadą niepodania w podstawie prawnej rozstrzygnięcia konkretnego przepisu. W sentencji decyzji, wydanej na standardowym druku, podano jako podstawę prawną całą ustawę o podatkach i opłatach lokalnych.

---

283 która opublikowana została w Dz. U. Nr 74, poz. 368, ogłoszonym w dniu 30.06.1995r., a weszła w życie 1.10.1995 r.

284 RPO/175595/95/X.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż niewystarczające jest ogólne powołanie się na ustawę, ale należy wskazać konkretny przepis stanowiący podstawę prawną do wydania decyzji, przytoczyć jego treść i wyjaśnić dopuszczalność jego zastosowania w sprawie. Uzasadnienie prawne decyzji powinno być bowiem wywodem prawniczym, który ma odzwierciedlać proces myślowy ustalenia konsekwencji normy prawnej w określonej sytuacji faktycznej. Uchybienia popełnione przez wydawanie takich decyzji, naruszają zasadę udzielania pomocy prawnej i zasadę przekonywania, określone w artykułach 9 i 11 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rzecznik skierował uprzednio wniosek do Dyrektora Zarządu Mokotowa o zaprzestanie używania formularzy decyzji, obarczonych wskazaną wadą i wprowadzenie formularzy decyzji w pełni uwzględniających wymogi określone w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. W odpowiedzi wskazano, że formularz decyzji jest wzorowany na drukach decyzji otrzymanych z Ministerstwa Finansów.

Mimo licznych monitów dotychczas Minister Finansów nie udzielił odpowiedzi w tej sprawie.

W cz. III sprawozdania[285] wskazano wady rozwiązań prawnych, które w sferze administracji samorządowej spowodowały utrudnienia, a nawet zablokowanie możliwości skutecznego działania władz lokalnych.

Szczególna sytuacja **nieładu kompetencyjnego** powstała po wprowadzeniu w życie w 1994 r. nowej ustawy o ustroju Miasta Stołecznego Warszawy. Powszechne były skargi na wstrzymanie wykupu mieszkań. Opóźnienia początkowo tłumaczone były przez pracowników samorządowych postanowieniami ustawy blokującymi możliwość dysponowania mieniem przekraczającym zakres zwykłego zarządu (przed ukonstytuowaniem się nowych władz samorządowych stolicy, które trwało kilka miesięcy), następnie problemami związanymi z podziałem mienia między nowopowstałymi gminami warszawskimi i dzielnicami nowoutworzonej gminy Centrum, a wreszcie uchwałami Rad zakazującymi zbywania lokali w budynkach wzniesionych przed 1945 r.

Do Rzecznika zwrócili się np. właściciele lokalu mieszkalnego, położonego w gminie Warszawa Centrum, którzy otrzymali pozwolenie na powiększenie mieszkania przez adaptację części niemieszkalnej budynku[286]. Trzeci rok po ukończeniu adaptacji starają się oni o uregulowanie statusu własnościowego całego mieszkania. Z udzie-

---

285 pkt 1.F.
286 RPO/186559/95/X.

lonej ostatnio przez Prezydenta Miasta odpowiedzi wynika, że przyłączona wcześniej część mieszkania nie może być sprzedana, bowiem budynek w którym sprzedano lokal skarżącym, wzniesiono przed 1945 r. Rzecznik oczekuje nadal na wyjaśnienia i akta sprawy.

W sprawie RPO/182142/95/X wpłynęła do Rzecznika skarga osoby prowadzącej jedną z warszawskich restauracji na niejasną procedurę i przedłużające się postępowanie w sprawie wydania decyzji zezwalającej na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[287] sprzedaż napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia na miejscu, lub poza miejscem sprzedaży, może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydawanego przez właściwego wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Zgodnie z ustawą o ustroju m.st. Warszawy, Prezydent miasta jest jednocześnie przewodniczącym zarządu i jednoosobowym zarządem gminy Centrum. Praktyka stosowana w tej gminie była niespójna, na ogół polegała na tym, że wnioski składane były w urzędach dzielnic, skąd po przygotowaniu dokumentacji, przekazywane były do urzędu Gminy Centrum. W urzędzie, opiniowane były z upoważnienia prezydenta, a następnie cała dokumentacja wracała do urzędu dzielnicy, gdzie upoważniony dyrektor zarządu wydawał decyzję. Rzecznik poinformowany został przez Zastępcę Prezydenta, że trwają obecnie prace nad zmianą tej procedury.

B. Podstawowe problemy związane z finansowaniem obowiązków gmin

Podstawowe problemy funkcjonowania administracji lokalnej, w tym współpracy administracji rządowej i samorządowej powstają, w ocenie RPO, na tle niewystarczającej ilości środków finansowych, jakimi dysponują samorządy, co ma swe źródło (poza przyczynami obiektywnymi, tj. ogólnie trudną sytuacją budżetu państwa) w dysproporcjach między zadaniami nałożonymi na gminy, a finansowym zabezpieczeniem ich realizacji i ograniczeniach w możliwości elastycznego rozdziału środków, będących w dyspozycji samorządów. Zagadnienie to wskazywane było wcześniej jako podstawowa niedoskonałość rozwiązań systemowych w sferze zarządzania sprawami lokalnymi[288], jego skutki sygnalizowane są również w rozdziałach dotyczących problemów mieszkaniowych, podatkowych, bezrobocia i pomocy społecznej.

---

[287] ustawa z dnia 26 października 1982 r. – Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.
[288] cz. III pkt 1.F. sprawozdania.

a. Finansowanie szkolnictwa prowadzonego przez gminy

Podstawowym problemem we współpracy między rządem a administracją samorządową w dziedzinie oświaty jest niedoinwestowanie szkolnictwa. W wystąpieniu z 29 kwietnia 1995 r.[289] Rzecznik poprosił Ministra Edukacji Narodowej o przedstawienie stanowiska w związku z podejmowanymi przez samorządy próbami ograniczania wydatków na szkolnictwo w sposób naruszający prawo. M.in. w jednej z gmin naczelnik Wydziału Edukacji polecił dyrektorom szkół likwidację płatnych zastępstw, ograniczenie dodatku motywacyjnego w stosunku do osób korzystających ze zwolnień lekarskich, korektę struktury zajęć dydaktycznych i in., uzasadniając to koniecznością wprowadzenia ograniczeń z uwagi na niedobory budżetowe miasta. W odpowiedzi Minister potwierdził stopniowe zmniejszanie się po roku 1990 nakładów na oświatę w wydatkach budżetu państwa, co w konsekwencji powoduje wzrost poziomu zadłużenia szkół i placówek oświatowych. Stan finansów państwa nie pozwala na poprawę warunków funkcjonowania szkół i placówek oświatowych, w tym także szkół podstawowych, na prowadzenie których gminy otrzymują z budżetu subwencję oświatową (z przekazywanych Rzecznikowi sygnałów wynika, że kwoty te docierają z opóźnieniem). Minister uznał za niezbędne działania organów prowadzących szkoły oraz dyrektorów szkół na rzecz obniżania kosztów do niezbędnego minimum i racjonalizowania wydatków. W celu częściowego zmniejszenia deficytu w budżecie oświaty działania takie polegać mają na „dostosowaniu liczebności oddziałów, zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych do zasad określonych w przepisach prawa oświatowego" oraz „dostosowaniu programów zajęć, do środków budżetowych". Minister zobowiązał się do kontynuowania swoich działań, zmierzających do poprawy tej sytuacji.

W ostatnich dniach szczególnie ostro zarysował się problem przekazywania subwencji na tle sytuacji pracowników szkół nie będących nauczycielami.

b. Dodatki mieszkaniowe

Na początku roku sprawozdawczego, Rzecznik sygnalizował Ministrowi – Szefowi Urzędu Rady Ministrów[290], problem **narzucenia gminom, w końcu roku budżetowego, nowego obciążenia o charakterze finansowym**, jakim stało się wypłacanie dodatków mie-

---

289 RPO/183582/95/X.
290 RPO/173824/95/X z 5.01.1995 r.

szkaniowych. Liczba kierowanych do Rzecznika wystąpień, głównie od organów wykonawczych gmin, budziła obawy, że nałożenie – bez uprzedniego, rzetelnego zbadania skutków, w krótkim czasie – na administrację samorządową zadań przerastających możliwość realizacji naruszy społeczne zaufanie do administracji publicznej i stworzy zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

Po kilkakrotnych monitach, Podsekretarz Stanu w URM przekazał Rzecznikowi wyjaśnienia, z których wynika, że reforma systemu utrzymania zasobów mieszkaniowych poprzedzona była wieloma analizami. W ocenie URM, w budżecie państwa zostały zagwarantowane środki na dotacje dla gmin związane z realizacją tego zadania. Już po pierwszych miesiącach obowiązywania znowelizowane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych[291], według którego wyliczano dotacje. Obowiązujące w nim zasady wymuszały przeznaczenie przez gminę na wypłatę dodatków mieszkaniowych środków pochodzących z należnych jej dochodów podatkowych, często (zwłaszcza w pierwszych miesiącach roku) przed ich uzyskaniem, a zasada częściowej refundacji z budżetu państwa już poniesionych wydatków, pozbawiła gminę innego źródła finansowania. Uznano też pilną konieczność przejścia z formuły dotacji celowej na formułę subwencji.

Wniosek Związku Miast Polskich, dotyczący źródeł finansowania wypłaty dodatków mieszkaniowych rozpatrywany był przez Trybunał Konstytucyjny i jakkolwiek Trybunał uznał, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych powinno być zadaniem własnym gminy, stwierdził też, że regulacje finansowe w omawianej sprawie, nie odpowiadają standardom państwa prawa.

c. Środki na pomoc społeczną

W styczniu 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich z własnej inicjatywy podjął do zbadania sprawę opieki gmin nad osobami bezdomnymi. W wyniku podjętych działań powstał Raport, który stanowi próbę dokonania oceny stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec bezdomnych[292].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym w art. 7 ust. 1 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty nale-

---

291 Dz. U. Nr 119, poz. 571; zmiana – Dz.U. z 1995 r. Nr 47, poz. 245.

292 por. szersze omówienie w cz. IV, pkt 8.C. sprawozdania oraz RPO – Mat. Nr 27.

ży do zadań własnych gminy, a zadania te między innymi, jak określa to pkt 7, obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.

Obowiązek udzielania przez gminy pomocy osobom bezdomnym, konkretyzuje ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[293]. Krąg osób, którym na zasadach określonych w ustawie udziela się pomocy społecznej, określa art. 3 ustawy. W artykule tym pkt 3 zapewnia objęcie pomocą osób bezdomnych. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy o pomocy społecznej, gmina powinna udzielić schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobie tego pozbawionej. Ponadto, zgodnie z art. 17 ustawy, osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych. Osobom bezdomnym może być także przyznana pomoc finansowa na pokrycie wydatków na świadczenia lecznicze na zasadach określonych w art. 22 ustawy. Gmina jest również zobowiązana do udzielania osobom i rodzinom pomocy w formie pracy socjalnej, poradnictwa prawnego i psychologicznego, a także pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych spraw bytowych. Ponadto gmina może przyznać osobie bezdomnej, przebywającej na terenie właściwości gminy, stały lub okresowy zasiłek celowy.

Poczynione obserwacje wskazują generalnie na brak inicjatywy gmin w zakresie udzielanej pomocy. Jeżeli osoba potrzebująca zwróci się o pomoc, a spełnia kryteria ustawowe wymagane dla udzielenia pomocy, to ją otrzyma, jeżeli natomiast nie ma sygnałów o konieczności udzielenia pomocy – gminy zachowują się biernie.

Ponieważ ustawa o pomocy społecznej wskazuje, że obowiązek zapewnienia bezdomnym schronienia spoczywa na gminach, wizytacjami objęte były tylko placówki prowadzone lub dofinansowywane przez gminy, zaś żadna z wizytowanych placówek nie została powołana w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej, ani nie znajduje się pod nadzorem wojewody. Oznacza to brak jakichkolwiek punktów odniesienia do standardów, jakim powinny odpowiadać placówki dla bezdomnych, a co za tym idzie – ogromną dowolność w zakresie świadczonych usług, czego konsekwencją jest zróżnicowanie poziomu i warunków bytowych, jakie oferują bezdomnym placówki powołane do zapewnienia im schronienia.

---

[293] tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60.

Możliwym do przyjęcia rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie: bądź nowelizacji omawianego rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej, w kierunku nakazania stosowania przepisów omawianego rozporządzenia do domów pomocy społecznej zakładanych i utrzymywanych przez gminy lub inne podmioty, bądź stworzenie nowych regulacji określających formy organizacyjno–prawne, w jakich placówka może działać, zasady odpłatności za pobyt, zakres świadczonych usług, prawa i obowiązki użytkowników, a także wymogi lokalowe i sanitarne, jakim powinien odpowiadać budynek, w którym dom ma funkcjonować oraz wymagania kwalifikacyjne pracowników domu, na zasadach podobnych, jak ma to miejsce w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej.

Innym rozwiązaniem, być może korzystniejszym zarówno dla gmin, jak i dla zainteresowanych osób bezdomnych, ze względu na specyfikę gminy, strukturę zjawiska bezdomności i istniejące w tym zakresie potrzeby, może być rozwiązanie przyjęte przez miasto Elbląg, które utworzyło placówkę dla bezdomnych w formie zakładu budżetowego miasta, który w początkowym okresie działalności zapewniał schronienie tylko bezdomnym mężczyznom zaś obecnie, na skutek zaistniałych potrzeb, udziela schronienia także samotnym matkom z dziećmi. Zakład ten działa na podstawie ustawy o pomocy społecznej, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych[294] oraz statutu nadanego przez miasto. Dyspozycja art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym umożliwia gminom tworzenie prawa miejscowego, które może między innymi określać zasady funkcjonowania placówek dla bezdomnych działających na terenie tej gminy, na przykład w formie regulaminu czy statutu.

Przeprowadzone wizytacje wskazują, że zjawisko bezdomności jest problemem ponadlokalnym. W tej sytuacji obciążanie gmin, których zadaniem zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej, obowiązkiem udzielenia schronienia, posiłku i odzieży osobom bezdomnym, wywołuje kontrowersje, szczególnie na tle toczących się dyskusji na temat obciążania gmin zadaniami bez zapewnienia środków na ich realizację. Być może udzielanie bezdomnym pomocy w zakresie, w jakim ustawa nakłada ten obowiązek na gminy, także powinno należeć do zadań wojewody, ewentualnie zadań zlecanych gminom do realizacji wraz z zapewnieniem środków na ten cel.

---

[294] Dz. U. Nr 42, poz. 183.

d. Podatki i opłaty lokalne

Tylko niewielka liczba gmin może w swoich budżetach zaplanować wydatki związane z podwyższeniem standardu i zakresu usług oraz szeroko pojętym rozwojem gminy. Większość nie ma dostatecznych środków na bieżące utrzymanie funkcjonowania gminy, zapewniających przynajmniej średni poziom realizacji wykonywanych usług publicznych. Środków tych samorządy szukają czasami w niezgodnych z prawem działaniach, polegających na wprowadzaniu opłat bądź podatków lokalnych w sposób sprzeczny z obowiązującym ustawodawstwem.

Rzecznik podjął przykładowo sprawę niedopuszczalnej praktyki, polegającej na uzależnieniu zawarcia umowy sprzedaży działek od zgody nabywców na warunek uiszczania corocznej opłaty na rzecz Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji[295]. Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że opłata ta służyć miała dopływowi dodatkowych środków na systematyczne podnoszenie standardu ogólnodostępnej infrastruktury gminy, a dotychczas prawie wszyscy nabywcy zgadzali się na ten warunek przy sprzedaży. Rada uznała jednak (po interwencji Rzecznika) za konieczne podjęcie uchwał zmierzających do zmian eliminujących zapisy prawa lokalnego naruszające porządek prawny.

Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu[296], wskazując na konieczność dokonania zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, m.in. ze względu na rażący brak spójności między uprawnieniami samorządu terytorialnego do kształtowania obciążeń podatkowych ludności, a przepisami dotyczącymi finansowania gmin.

C. Współpraca administracji rządowej i samorządowej

Niezależnie od wskazanych wyżej problemów we współpracy administracji rządowej i samorządowej, wynikłych na tle niedostatku środków finansowych, Rzecznik obserwuje niewłaściwe praktyki w tej dziedzinie, **których źródłem jest brak właściwej koordynacji działań, kontroli czy dowolnością w stosowaniu przepisów**.

Brak przepisów koordynujących działania organów administracji rządowej (w tym szczebla centralnego) oraz organów samorządowych uwidocznił się w trakcie prowadzenia przez Rzecznika czynności

---

295 RPO/188787/95/X.
296 por. omówienie w cz. IV sprawozdania pkt 11.A.c.

związanych z kontrolą stanu przestrzegania praw obywatelskich osób przebywających w **izbach wytrzeźwień**.

Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[297], zwracając się o wykorzystanie przysługujących im uprawnień wobec organów samorządowych, pod których nadzorem znajdują się izby wytrzeźwień i spowodowanie podjęcia działań zmierzających do poprawy funkcjonowania izb. W odpowiedzi Minister Szef URM zwrócił się do wojewodów o „szczególny nadzór nad legalnością działań organów gmin w sprawach dotyczących organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień", natomiast Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, uznając generalnie słuszność wniosków Rzecznika, wskazał na trudności finansowe jako czynnik powodujący niedostateczne wyposażenie izb i zadeklarował przekazanie 30 tys. zł z przeznaczeniem na zakup potrzebnej aparatury.

Rzecznik nie jest przekonany o skuteczności tego rodzaju działań, odnosząc wrażenie, iż w istocie wskazany problem nie zainteresował żadnego z organów centralnych. W związku z powyższym Rzecznik planuje podjęcie w 1996 r. działań zmierzających do zaangażowania w rozwiązanie tego problemu bezpośrednio organów samorządowych.

W ramach nadzoru nad działalnością komunalną, na skutek wystąpienia Rzecznika[298], Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów polecił Wojewodom, podjęcie czynności zmierzających do szczegółowej kontroli działań organów gmin polegających na **niezgodnym z przepisami prawa, ustalaniu oraz pobieraniu dobrowolnych opłat od osób przekraczających granicę**, z przeznaczeniem na usprawnienie infrastruktury gmin leżących w strefach nadgranicznych. Brak informacji o wynikach kontroli.

Kilkakrotnie trafiły do Rzecznika sprawy wskazujące na **„uznaniowość" w traktowaniu potrzeb finansowych samorządów w dziedzinie oświaty**.

Jako przykład, można tu przywołać sprawę odmowy dotowania przez państwo samorządowego liceum. Rzecznik mając na względzie nierównoprawne traktowanie gmin, które w celu zaspokojenia potrzeb oświatowych społeczności lokalnej, postanowiły założyć i prowadzić, za zgodą kuratora szkoły ponadpodstawowe, a nie otrzymują na ten cel żadnych środków z budżetu państwa, podczas gdy z innych źródeł Rzecznikowi jest wiadome, że niektóre kuratoria oświaty

---

297 RPO/179236/95/VII z 28.02.1995 r.
298 RPO/ 135216/94/X z 11.01.1995 r.

„uznaniowo" przekazują gminom środki finansowe w postaci dotacji na pokrycie kosztów utrzymania uczniów w szkołach ponadpodstawowych zakładanych i prowadzonych przez gminy, postanowił podjąć sprawę do wyjaśnienia, gdyż zaistniałe fakty mogą świadczyć o naruszeniu praw gminy jako wspólnoty mieszkańców danego terytorium.

W wystąpieniu z dnia 4 lipca 1995 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej[299] o wyjaśnienie problemu i poinformowanie o swoim stanowisku w sprawie. W odpowiedzi Minister podzielił pogląd RPO, iż obowiązujące przepisy, regulujące zasady dotowania gmin w zakresie prowadzenia i utrzymywania tylko szkół przejętych od administracji rządowej, a niedotowania placówek samodzielnie utworzonych przez gminy, mogą być czynnikiem hamującym podejmowanie przez samorządy inicjatywy zakładania i prowadzenia szkół ponadpodstawowych. Dlatego też w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy o finansowaniu gmin MEN proponować będzie zmianę przepisu, określającego zasady udzielania gminom dotacji na prowadzenie szkół ponadpodstawowych[300]. Rozwiązanie takie umożliwi gminom dotowanie prowadzonych szkół ponadpodstawowych i placówek, o których mowa w art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – nie tylko w przypadku przekazania ich gminom jako zadanie własne, ale także w przypadku zakładania szkół przez gminy w uzgodnieniu z właściwym organem administracji rządowej.

W piśmie do Rzecznika Minister stwierdził, że problem udzielania dotacji gminom na prowadzenie założonych przez nie szkół ponadpodstawowych i innych placówek oświatowych jest zagadnieniem szerszym. Z podobnymi wnioskami zwracały się także samorządy wielu miast, a Kuratorzy Oświaty potwierdzili zasadność utworzenia tych placówek. Mając powyższe względy na uwadze, Minister Edukacji Narodowej podjął decyzję o zwiększeniu z rezerwy MEN budżetów zainteresowanych kuratoriów, co umożliwi udzielenie zainteresowanym miastom, w tym samorządowi miasta C. – dotacji celowej na prowadzenie przez nie liceów.

W czasie wizyty Rzecznika w Urzędzie Miejskim w Opolu, Prezydent Miasta zwrócił uwagę na **niewłaściwe rozwiązania ustawowe w dziedzinie robót publicznych i prac interwencyjnych, a w szczególności bariery administracyjne** wynikające ze zbyt skomplikowanej i przewlekłej procedury ustalania zakresu tych działań z niee-

---

299 RPO/189590/95/X.

300 art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin – Dz. U. Nr 129, poz. 600 ze zm.

lastyczności możliwości przekazywania środków finansowych pomiędzy administracją rządową i samorządową. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów[301], przekazując jednocześnie sugestię samorządu o przejęciu tych zadań, jako zadania zlecone. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

Na prośbę Prezesa Zarządu Głównego Związku Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych Rzecznik badał kwestię **likwidowania pomników i tablic upamiętniających miejsca martyrologii i męczeństwa**. Opinię środowisk kombatanckich bulwersowało usuwanie symboli pamięci, bezimiennych w większości, ofiar terroru hitlerowskiego[302]. Działania tego typu, miały miejsce m.in. w Krakowie i Siedlcach, gdzie rady miejskie podjęły uchwały w sprawie usunięcia tablic pamiątkowych. Rzecznik ocenił, że sygnały te wskazywać mogą na brak właściwej kontroli i współpracy organów rządowej administracji specjalnej do spraw ochrony zabytków z organami administracji samorządowej w wykonywaniu przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach[303].

W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie Minister Kultury i Sztuki potwierdził, iż na początku lat 90-tych dochodziło do ingerencji w treść i formę monumentów upamiętniających zwłaszcza walkę Armii Radzieckiej i działania MO oraz Służby Bezpieczeństwa. Niektóre tablice zostały zdjęte i zabezpieczone w lokalnych muzeach lub magazynach natomiast część, zwłaszcza tablic wykonanych z metali, została skradziona. Minister podkreślił bardzo dobrą współpracę między Wojewódzkimi Konserwatorami Zabytków, a organami gmin. Z uznaniem odniósł się do gmin, które mimo kłopotów finansowych, podejmują się wykonania konserwacji zniszczonych tablic i monumentów, a także fundują nowe.

D. Problemy ochrony środowiska

Rosnący poziom wiedzy mieszkańców kraju o zagrożeniach jakie powodować może niekontrolowany rozwój cywilizacji dla zdrowia człowieka i środowiska naturalnego, powoduje narastającą falę listów kierowanych do Rzecznika, **dotyczących zagrożeń dla środowiska naturalnego wynikających z nieprawidłowości działań administracji publicznej**.

---

301 RPO/193164/95/X z 3.11.1995 r.
302 RPO/179285/95/X z 12.06.1995 r.
303 Dz. U. Nr 10, poz. 48.

Rzecznik wszczyna postępowanie wyjaśniające w sprawach, w których zachodzi obawa, że niewłaściwa polityka inwestycyjna lub decyzje organów administracji doprowadzić mogą do zagrożenia zdrowia obywateli, bądź zachwiania równowagi ekologicznej (sprawy te dotyczyły niewłaściwej jakości wody pitnej, lokalizacji składowisk złomu, wysypisk śmieci i oczyszczalni ścieków).

W ostatnim roku zaczęły napływać do BRPO listy wyrażające troskę obywateli o zachowanie nienaruszonego stanu środowiska wobec lokalizacji autostrad i tras szybkiego ruchu. Wskazywano na liczne nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych w sprawie lokalizacji części wschodniej obwodnicy Warszawy (RPO/194442/95/X), obwodnicy miejskiej w Krakowie (RPO/183690/95/X), autostrady Północ–Południe w Rudzie Śląskiej i obwodnicy na terenie Kuźnicy Białostockiej (RPO/186407/95/X).

Do Rzecznika zwracali się także mieszkańcy okolic zakładów emitujących zanieczyszczenia i użytkownicy nieruchomości położonych w strefach ochronnych lub ich sąsiedztwie. Skargi dotyczyły przedłużających się postępowań wywłaszczeniowych, a także braku nadzoru wojewody dotyczącego niezagospodarowywania przez zakłady produkcyjne zdewastowanych gruntów.

W sprawie RPO/171120/95/X zwrócono się o ochronę zdrowia mieszkańców okolic Gąbina przed oddziaływaniem Radiowego Ośrodka Nadawczego. Rzecznik przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego nie stwierdził nieprawidłowości w rzetelności i sposobie przeprowadzenia badań nad szkodliwością oddziaływania Radiowego Ośrodka Nadawczego w Konstantynowie. Zdaniem Rzecznika, subiektywne odczucia szkodliwości oddziaływania nadajnika nie mogą być przesłanką do negatywnej interpretacji wyników badań przeprowadzonych przez niezależne, kompetentne ośrodki naukowe zgodnie z uznanymi metodami badawczymi i dostępną wiedzą w tym zakresie.

Do Rzecznika wpłynęła też pewna liczba listów, których autorzy wyrażają obawę o właściwą dbałość nad zachowaniem środowiska naturalnego w nienaruszonym stanie. W sprawie wydania pozwolenia na budowę stacji radarowej dla lotniska Balice na terenie Jurajskiego Parku Narodowego (RPO/196009/95/X) Naczelny Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie uchwały Rady Gminy w tej sprawie. Rzecznik interesował się również sygnałami prasowymi, dotyczącymi zagrożeń płynących dla parków narodowych. Postępowanie takie prowadzone było w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego (RPO/173788/

95/X) i Pienińskiego Parku Narodowego (RPO/195723/95/X). Uzyskane informacje nie potwierdziły istnienia zgłaszanych zagrożeń i naruszania praw zagwarantowanych w art 71 Ustawy Konstytucyjnej, jednakże Rzecznik nadal z uwagą śledzić będzie działania dotyczące zachowania parków i reagować na wszelkie sygnały, wskazujące na zagrożenia ich substancji.

Rzecznik otrzymuje także listy w których obywatele skarżą się na ograniczanie ich praw i nadmierną ekspansję polityki prowadzonej przez dyrekcje parków. Nieprawidłowości (zarówno co do sposobu gospodarowania powierzonym mieniem jak i trudności we współpracy z reprezentującą interesy mieszkańców administracją samorządową okolicznych terenów) sygnalizowane były w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego (RPO/201839/95/X); sprawa badana była na miejscu przez pracowników BRPO, badają ją także organy ścigania. Zarówno w tej sprawie, jak i w sprawie RPO/203786/95/X jednym ze źródeł konfliktu, jest brak precyzyjnych uregulowań dotyczących granic tych parków jak i dokładnej regulacji zasad współpracy między organami samorządu terytorialnego a dyrekcjami parków narodowych, gwarantującej równowagę między realizacją zadań ochrony przyrody a potrzebami wspólnot mieszkańców.

4. Przestrzeganie praw obywateli w zakresie cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych problemów obrotu nieruchomościami

A. Roszczenia rewindykacyjne związane z utratą własności nieruchomości

Jednym z problemów, który od lat czeka na ustawowe rozwiązanie jest sprawa zadośćuczynienia przez państwo roszczeniom obywateli za straty, jakie ponieśli w latach 1944–1962 na skutek ustaw nacjonalizacyjnych[304]. Działania podejmowane przez Rzecznika pierwszej jak również drugiej kadencji nie doprowadziły po dzień dzisiejszy do rozwiązania tego problemu. Przekazane w czerwcu 1995 r. przez Sejm dwa projekty ustawy dotyczącej tej problematyki odpowiednim komisjom przewidują odszkodowanie w postaci bonów rekompensacyjnych, za które mogą być nabywane nieruchomości zbywane przez

[304] por. szersze omówienie w cz. III pkt 1.B. sprawozdania.

Skarb Państwa, gminy lub związek międzygminny, przedsiębiorstwo działające na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, inną państwową osobę prawną, spółdzielnię, organizację społeczną, jak również akcje oraz udziały w spółkach jednoosobowych Skarbu Państwa. W odniesieniu do nieruchomości zbywanych przez Skarb Państwa, gminę lub związek międzygminny zbywanych w trybie odrębnych przepisów, byłym właścicielom lub ich następcom prawnym przysługiwałoby pierwszeństwo nabycia.

Odpowiadając na listy osób zainteresowanych Rzecznik na bieżąco informował ich o kierunku zamierzonych rozwiązań w przyszłej ustawie reprywatyzacyjnej.

Niezależnie jednak od przyszłych rozwiązań ustawowych Rzecznik, stojąc na stanowisku legalizmu, związany obowiązującym stanem prawnym, podejmował i podejmuje nadal działania w tych sprawach, w których na skutek ekscesywnej wykładni obowiązujących nadal przepisów z oczywistym naruszeniem ich, doszło do przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa. Wystąpienia Rzecznika w indywidualnych sprawach dotyczyły – podobnie jak w latach ubiegłych – w zasadzie przejęcia drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych w trybie przepisów dekretu z dnia 15 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego[305], a następnie na własność na podstawie ustawy z dnia 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu własności mienia pozostającego pod zarządem państwowym[306].

Reakcja poszczególnych resortów na te wystąpienia nie jest – (nie była również poprzednio) – jednoznaczna.

Tak np. Ministerstwo Przemysłu i Handlu rozpatruje wnioski byłych właścicieli względnie ich następców prawnych w trybie art. 156 Kpa w sprawie stwierdzenia nieważności wydanych swego czasu decyzji o przejęciu na własność Skarbu Państwa na podstawie wyżej przytoczonych przepisów zakładów i po ustaleniu legitymacji czynnej wnioskodawców oraz przesłanek ustawowych wydaje decyzje pozytywne (m.in. RPO/197832/95/IV, RPO/168986/94/IV).

W sprawach, w których doszło do stwierdzenia nieważności decyzji o przejęciu danego zakładu na własność Skarbu Państwa wnioskodawcy w listach kierowanych do Rzecznika wysuwali zastrzeżenia co do sposobu zwrotu nieruchomości oraz zakresu odszkodowania. W związku z tym wyjaśniano wnioskodawcom, że przepis art. 160 § 1 Kpa ogranicza odszkodowanie do poniesionej szkody rzeczywistej, za-

[305] Dz. U. RP Nr 21, poz. 67.
[306] Dz. U. Nr 11, poz. 37.

tem Skarb Państwa nie będzie odpowiadał z tytułu utraconych korzyści, natomiast może ponieść odpowiedzialność za utratę rzeczy, jej zużycie, pogorszenie, chyba że winę za powstanie tych okoliczności ponosi inna osoba (np. RPO/197832/95/IV).

Na uwagę zasługuje sprawa RPO/168986/94/IV, w której wnioskodawczyni wystąpiła o interwencję w związku z prywatyzacją Zakładów Piwowarskich w Leżajsku Spółka Akcyjna, w skład których wchodzi Browar Janów Lubelski, w odniesieniu do którego została wydana w trybie art. 156 Kpa decyzja stwierdzająca nieważność przejęcia tego browaru na rzecz Skarbu Państwa. Odpowiadając na interwencję Rzecznika Ministerstwo Przekształceń Własnościowych wyjaśniło, że prywatyzacja, tj. zbywanie akcji spółki może nastąpić jedynie w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Taką zaś spółką są Zakłady Piwowarskie w Leżajsk, a nie jest nią Browar Janów Lubelski Sp. z o.o. Proces prywatyzacji prowadzony jest w stosunku do spółki Zakłady Piwowarskie w Leżajsku S.A., udziały spółki Browar Janów Lubelski Sp. z o.o. nie są objęte ofertą sprzedaży. Ministerstwo podkreśliło, że sprywatyzowanie Zakładów Piwowarskich w Leżajsku S.A. w żaden sposób nie ogranicza możliwości dochodzenia przez wnioskodawczynię zwrotu mienia spółki Browar Janów Lubelski Sp. z o.o. Fakt wystąpienia z roszczeniem o zwrot mienia tej spółki zostaje ponadto odnotowany w memorandum informacyjnym i ewentualny nabywca akcji spółki Zakłady Piwowarskie w Leżajsku S.A. będzie musiał liczyć się z ryzykiem uszczuplenia majątku tej spółki. O stanowisku Ministerstwa, którego trafność trudno kwestionować, powiadomiono zainteresowaną.

Całkowicie odmienne od przedstawionej praktyki załatwiania wniosków składanych w trybie art. 156 Kpa o stwierdzenie nieważności o przejęciu nieruchomości na własność Skarbu Państwa jest stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Ministerstwo odmawia wydania takich decyzji – mimo stwierdzenia, że decyzja o przejęciu została podjęta z oczywistym naruszeniem przepisów – z uzasadnieniem, że brak w budżecie państwa środków finansowych na odszkodowania, a na organach państwowych spoczywa obowiązek przestrzegania dyscypliny budżetowej (m.in. RPO/97580/92/IV, RPO/166946/94/IV, RPO/182382/95/IV, RPO/108576/ 95/IV).

Tego rodzaju praktykę trudno pogodzić z prawem obywatela domagania się rozstrzygnięcia jego sprawy i wydania decyzji dla niego korzystnej, o ile zachodzą przesłanki przewidziane w obowiązujących przepisach prawa. Skłoniło to Rzecznika do wystąpienia w tych sprawach do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z pismem,

w którym wskazuje na niezgodność stosowanych praktyk z porządkiem prawnym. Dotyczy to w szczególności odwlekania terminu rozpatrzenia sprawy lub odpowiadania w formie pisma zawierającego odmowę wydania decyzji administracyjnej.

Rzecznik podkreślił, że w obecnym okresie wiele spraw podnoszonych przez obywateli jest trudnych, co dotyczy zwłaszcza roszczeń o zwrot nieruchomości przejętych na rzecz państwa z naruszeniem przepisów prawa. Wielkość ewentualnych roszczeń finansowych względem państwa sugeruje rozwiązanie tej sprawy na drodze decyzji politycznych poprzez odpowiednią ustawę sejmową. Dopóki jednak ustawa taka nie zostanie uchwalona, organy administracji państwowej zobowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa. Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości uchylenia się od wydania decyzji z powodu obawy co do jej ewentualnych skutków prawnych i finansowych, zaś obowiązujące przepisy prawa nie upoważniają organów państwowych do uchylania obowiązywania przepisów Kpa w wypadku domniemanego zbiegu lub kolizji z postanowieniami ustawy budżetowej. Odpowiadając na wystąpienia Rzecznika, Sekretarz Stanu wyjaśnił, że Ministerstwo rozpoznaje wnioski rewindykacyjne i wydaje decyzje o zwrocie nieruchomości przejętych niezgodnie z prawem tylko w tych przypadkach, gdy nie jest to związane z przyznaniem odszkodowań na podstawie art. 160 Kpa. Natomiast w sprawach, w których rozpatrzenie wiąże się z ogromnymi wydatkami ze Skarbu Państwa, brak zabezpieczenia w budżecie środków na rewindykację uniemożliwia wywiązanie się z obowiązków wydania decyzji administracyjnych.

Realizacja ekwiwalentu przez osoby, które pozostawiły mienie nieruchome na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium RP, względnie przez spadkobierców tych osób (tzw. mienie zabużańskie) została praktycznie ograniczona do minimum. Stało się tak z przyczyn omówionych szczegółowo w III cz. sprawozdania[307].

Odpowiadając na napływające w dalszym ciągu listy od osób zainteresowanych (w mniejszej jednakże liczbie aniżeli w latach ubiegłych) Rzecznik wyjaśniał zaistniały stan prawny oraz wskazywał równocześnie na proponowane rozwiązania w projekcie przyszłej ustawy reprywatyzacyjnej. Informował ponadto o powstałej jeszcze możliwości realizacji ekwiwalentu, wynikającej z ustawy z dnia 10

[307] pkt 1 B.

czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej[308].

Przepis art. 16 tej ustawy stanowi, że osoby uprawnione na podstawie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości do zaliczenia wartości mienia nieruchomego, pozostawionego na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru państwa, mogą nabywać wszelkie nieruchomości z zaliczeniem wartości pozostawionego za granicą mienia na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego lub ceny sprzedaży. Do nieruchomości przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stosuje się wspomnianego wyżej art. 17 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Z kolei stosownie do art. 4 ustawy z 10 czerwca 1994 r. przy zagospodarowaniu nieruchomości uwzględnia się w pierwszej kolejności potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz osób uprawnionych, o których mowa w art. 16 ust. 1 (a więc repatriantów).

Na tle stosowania art. 16 w związku z art. 4 ustawy powstała wątpliwość, czy przewidziane w art. 4 pierwszeństwo nabycia nieruchomości oznacza możliwość nabycia wprost od Skarbu Państwa, czy też nieruchomości te objęte są powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, które to przepisy – poza wyraźnie określonymi przypadkami nabywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym – wprowadziły jako zasadę sprzedaż w drodze przetargu. Wobec stosowania przez organy administracji rządowej sprzedaży w drodze przetargu Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian – Wierzycieli Skarbu Państwa, Oddział Warszawski wystąpiło do Rzecznika, kwestionując praktykę organów administracji jako wykraczającą poza zakres art. 4 ustawy. Pismo to Rzecznik przekazał do Urzędu Rady Ministrów, celem zajęcia stanowiska.

W odpowiedzi Urząd Rady Ministrów wyjaśnił, że ustawa z 10 czerwca 1994 r., wprowadzając w art. 16 konkretne i jednoznaczne rozstrzygnięcia, szczególnie do przepisów ustawy o gospodarce gruntami, nie zniosła przewidzianych w ogólnie obowiązujących przepisach zasad dotyczących zbywania nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminy, w tym także obowiązku udziału Kresowian w przetargu nieruchomości.

---

[308] Dz. U. Nr 79, poz. 363.

Pogląd wyrażony przez Urząd Rady Ministrów nie nasuwa uwag krytycznych i Rzecznik pogląd ten podziela.

B. Problemy związane z uwłaszczeniem osób prawnych i nabyciem mienia przez gminy

Na tle art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[309] oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.– Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach[310] wyłoniło się zagadnienie, o ile i w jakim zakresie przepisy te mają wpływ na prawa osób trzecich. Chodzi o sprawy dotyczące uwłaszczenia państwowych osób prawnych oraz nabycia mienia przez gminy.

Ustosunkowując się do wysuwanych w listach wniosków osób zainteresowanych Rzecznik badał, czy na skutek działań organów administracji nie doszło do naruszenia prawa własności.

Np. w sprawie RPO/199146/95/IV Centralne Laboratorium Przemysłu Tytoniowego w Krakowie kwestionowało decyzję Wojewody Krakowskiego odmawiającą stwierdzenia nabycia z mocy prawa przez to Laboratorium prawa użytkowania wieczystego. Po zbadaniu sprawy Rzecznik nie znalazł podstaw do podjęcia działań. Nie ulega wątpliwości, że jednostki badawczo – naukowe są państwowymi osobami prawnymi (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-naukowych). Na podstawie art. 64a ustawy z 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy w jednostkach badawczo-rozwojowych[311], jednostki te nabyły z dniem wejścia w życie noweli (tj. 11 marca 1991 r.) w użytkowanie wieczyste stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy grunty, będące w zarządzie tych jednostek, natomiast budynki i urządzenia stały się ich własnością. Ponieważ wskazana wyżej jednostka nie miała w zarządzie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, na którym to gruncie posadowione są budynki i pozostałe obiekty, przeto nie mogła ona nabyć prawa użytkowania gruntu, a w konsekwencji tego także własności budynku i urządzeń trwale związanych z tym gruntem.

W sprawie RPO/202040/95/IV wnioskodawca wybudował garaż na gruncie, który należał do spółdzielni mieszkaniowej. Okazało się

---

[309] Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.
[310] Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.
[311] Dz. U. Nr 19, poz. 81.

jednakże, że faktycznie właścicielem tego gruntu jest Skarb Państwa, który grunt przekazał wyższej uczelni. Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym[312] uczelnia nabyła z mocy prawa użytkowanie wieczyste tego gruntu oraz własność budynków. Wskazując na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a także Sądu Najwyższego, w których wyjaśniono, że art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[313] jest przepisem szczególnym wobec art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy, co wyłącza możliwość nabycia użytkowania wieczystego przez państwowe osoby prawne zarządzanych gruntów, które oddano innym osobom w celu pobudowania garażu, Rzecznik poinformował zainteresowanego o przysługującym mu roszczeniu o przeniesienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności budynku i urządzeń. Roszczenie to powinno być kierowane do tej osoby prawnej, która na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 powołanej ustawy nabyła z mocy prawa już w dniu 5 grudnia 1990 r. użytkowanie wieczyste gruntu wraz z własnością garażu.

W sprawach dotyczących nabycia mienia komunalnego przez gminę mieszkańcy niektórych wsi kwestionowali decyzje wojewodów wydane na podstawie art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy ustawy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[314] stwierdzające nabycie gruntów, które stanowiły ich wspólną własność, przez gminę.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że kwestie związane z gospodarowaniem mieniem gminnym unormował przepis art. 98 ustawy z dnia 26 stycznia 1958 r. o radach narodowych[315] oraz rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania[316].

Art. 98 ustawy stracił moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[317] a więc z dniem 27 maja 1990 r. Równocześnie w art. 7 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.[318] została unormowana sprawa mienia gminnego.

W szczególności: mienie gminne w rozumieniu przepisu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, staje się z dniem wejścia w życie ustawy

---

312 Dz. U. Nr 65, poz. 384 ze zm.
313 Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.
314 Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.
315 tekst jedn. – Dz. U. z 1975 r., Nr 26, poz. 139 ze zm.
316 Dz. U. Nr 64, poz. 33.
317 Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.
318 Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone. Przepis ust. 1 nie narusza praw osób trzecich do wymienionego w tym przepisie mienia, w tym także praw wspólnot gruntowych i leśnych. Sołectwom, utworzonym na obszarze dotychczasowych sołectw, które dysponowały mieniem gminnym, właściwe organy gminy przekażą składniki mienia komunalnego, o których mowa w ust. 1. Dotyczy to także składników mienia położonych poza obszarem gminy, w której znajduje się sołectwo.

Ustosunkowując się do zarzutów Rzecznik wyjaśniał zainteresowanym zasady gospodarowania i tryb sprzedaży tego mienia (np. sprawy RPO/155734/94/IV, RPO/171414/94/IV, RPO/192604/95/IV, RPO/199758/95/IV). W szczególności wskazywano, że decyzja może być zaskarżona do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, a jeżeli stała się ostateczna – istnieje możliwość zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie w trybie art. 156 Kpa ważności tej decyzji. Równocześnie wyjaśniano, że stosownie do art. 19 powołanej ustawy z 10 maja 1990 r. roszczenia cywilno-prawne związane z nabyciem mienia komunalnego mogą być dochodzone przed sądem powszechnym.

C. Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości

W problematyce tej dominowały sprawy dotyczące **nabycia użytkowania wieczystego i własności budynków od gminy, pierwszeństwa w otrzymaniu gruntu dzierżawionego lub wynajętego, roszczenia o uzyskanie prawa wieczystego do gruntu i własności wybudowanego na tym gruncie garażu, opłat za użytkowanie wieczyste, zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, pierwokupu**.

Ustosunkowując się do wysuwanych zarzutów Rzecznik wyjaśniał zainteresowanym treść i znaczenie mających w danej sprawie zastosowanie przepisów. W badanych sprawach nie stwierdzono w zasadzie naruszenia przez organy administracji prawa.

Przykładowo w sprawach RPO/198672/95/IV i RPO/182638/95/IV wyjaśniono zainteresowanym, że stwierdzenie w postępowaniu administracyjnym decyzji o oddaniu użytkowania gruntu nie prowadzi automatycznie do obalenia zawartej w oparciu o tą decyzję umowy notarialnej, ani też nie przesądza o zasadności powództwa w tym zakresie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego umowa staje się samodzielną czynnością prawną, której ważność oceniać należy na gruncie przepisów prawa cywilnego. Okoliczności zatem, które spowodowały uchylenie decyzji, mogą być podstawą ustale-

nia nieważności umowy wówczas, gdy z tej przyczyny – w świetle prawa cywilnego – dopuszczalne jest uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli w umowie zawartego (np. błąd czy groźba) lub stwierdzenie nieważności (np. sprzeczność z prawem, z zasadami współżycia społecznego, lub obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy). Wyjaśnić należy, że zagadnienie bytu prawnego umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste zawartej w następstwie decyzji dotyczy stanów faktycznych zaistniałych przed nowelizacją w roku 1990 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Wiele spraw dotyczyło sprzedaży przez Skarb Państwa lub gminę całego budynku osobie trzeciej z pominięciem prawa najemców do nabycia zajmowanego przez nich lokalu. W związku z tym Rzecznik wyjaśniał, że przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie nakładają na właściciela (Skarb Państwa, gminę) obowiązku sprzedaży poszczególnych lokali; ustalają jedynie pierwszeństwo najemców i dzierżawców w nabyciu lokalu, który przeznaczony zostanie do sprzedaży.

Problem ten, który w praktyce budził wątpliwości został ostatnio wyjaśniony przez Sąd Najwyższy[319] (m.in. sprawy RPO/198926/95/IV; RPO/198974/95/IV; RPO/191594/95/IV; RPO/144939/94/IV).

Wyjaśniono również wnioskodawcom, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego przewidziane w art. 30 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości pierwszeństwo dotychczasowego dzierżawcy lub najemcy gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub najemcy odnosi się do otrzymania gruntu w dalszą dzierżawę lub najem, natomiast najemcy lub dzierżawcy nie przysługuje pierwszeństwo w razie przeznaczenia gruntu do sprzedaży[320] (sprawy RPO/195592/95/IV, RPO/197699/ 95/IV).

W przypadku prawa nabycia na własność garażu i otrzymania gruntu w użytkowanie wieczyste, przewidzianego w art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[321] informowano zainteresowanych, że prawo takie przysługuje wówczas, jeżeli zostały spełnione warunki w tym przepisie przewidziane. W razie odmowy przeniesienia prawa

---

[319] w uchwale z dnia 24.02.1995 r. – sygn. akt III CZP 161/94 i z dnia 27.04.1994 r. – sygn. akt III CZP 61/94.

[320] zgodnie z Uchwałą SN z dnia 23.07.1992 r. – sygn.akt III CZP 622/92.

[321] Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

własności do garażu wybudowanego przez najemcę oraz oddania gruntu w użytkowanie wieczyste – może on swoich praw dochodzić na drodze postępowania sądowego (np. RPO/296270/95/IV, RPO/197855/95/IV).

W sytuacjach, gdy problem dotyczył skorzystania przez zarząd gminy z ustawowego prawa pierwokupu (art. 76 ustawy o gospodarce gruntami) na uwagę zasługuje sprawa RPO/185394/95/IV. W sprawie tej wnioskodawca zawarł warunkową umowę kupna – sprzedaży nieruchomości, w odniesieniu do której przysługiwało mu prawo użytkowania wieczystego. Zarząd gminy skorzystał z prawa pierwokupu, uznając, że oddana w użytkowanie wieczyste działka nie została zabudowana. Ustosunkowując się do zarzutów wnioskodawcy Rzecznik wyjaśnił, że przez zabudowanie działki w rozumieniu art. 76 ustawy rozumieć należy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym (analogia z art. 25 ust. 1 zdanie 2 ustawy). Z tą chwilą osoba zobowiązana do zagospodarowania gruntu przez zabudowę wykonała swoje zobowiązanie i dlatego z tą chwilą odpada racja dla skorzystania z prawa pierwokupu. Wobec zaistniałej rozbieżności pomiędzy warunkową umową sprzedaży nieruchomości a protokółem z przeglądu nieruchomości zachodzi możliwość wystąpienia do sądu o unieważnienie umowy nabycia przez gminę nieruchomości.

Problematyki gospodarki gruntami, a ściśle użytkowania wieczystego, dotyczyły również liczne sprawy, **w których kwestionowano podstawy i wysokość ustalonych opłat**.

Na uwagę zasługuje sprawa RPO/166915/94/IV, w której Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, czy w przypadku gdy małżonkowie będący użytkownikami wieczystymi gruntu i korzystający z obniżki w opłatach przewidzianej w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dokonają przeniesienia udziału stanowiącego ułamkową część użytkowania wieczystego gruntu na rzecz innych osób (współużytkowników wieczystych) – korzystają oni nadal z obniżki w opłatach, jeżeli wyłącznym dla obojga małżonków źródłem utrzymania jest emerytura lub renta. Postanowieniem z dnia 27 września 1995 r.[322] Sąd Najwyższy w składzie 7-miu Sędziów odmówił podjęcia uchwały. W uzasadnieniu podkreślono, że przedstawiona wątpliwość prawna znajduje pośrednio

[322] sygn. akt III CZP 83/95.

wyjaśnienie w uchwale składu siedmiu Sędziów SN z dnia 15 czerwca 1995 r.[323], podjętej także z wniosku Rzecznika. W uchwale tej stwierdza się, że małżonkowie będący wieczystymi użytkownikami gruntu korzystają z obniżki w opłatach przewidzianej w art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami jedynie wówczas, gdy wyłącznym źródłem utrzymania obojga jest emerytura lub renta. Jak wynika z uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego obniżki opłat przysługiwać mogą i są przyznawane wieczystym użytkownikom i – choć są niekiedy powiązane ze szczególnym charakterem zabudowy – nie są przywiązane do samego gruntu ale jedynie do osób jego użytkowników wieczystych. Żadne z uprawnień do obniżki nie ma charakteru prawa trwale nabytego. Przykładowo jeżeli emerytura lub renta przestaje być wyłącznym źródłem utrzymania wieczystego użytkownika, odpadła wynikająca z art. 41 ust. 2 ustawy podstawa przyznania obniżki i od tego samego gruntu oraz od tej samej także osoby ustalona zostanie opłata roczna w pełnej wysokości.

Z tych wywodów należy, jak się wydaje wysnuć wniosek, że oddaną w użytkowanie wieczyste nieruchomość należy w tym przypadku traktować jako całość i jeżeli ta całość należy do osób korzystających z obniżki w opłatach wtedy ma zastosowanie art. 41 ust. 2 ustawy.

Jeżeli chodzi o zwrot nieruchomości swego czasu wywłaszczonej, w sytuacji, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu przytoczyć należy sprawę RPO/187686/95/IV. W sprawie tej Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd Wojewody Olsztyńskiego, że skoro wywłaszczeniem było objęte nie prawo własności lecz prawo użytkowania wieczystego, to art. 69 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w ogóle nie ma zastosowania, ponieważ przy wywłaszczeniu użytkowania wieczystego prawo to wygasa, a własność gruntu nadal przysługuje państwu.

Uznając ten pogląd za błędny i rażąco naruszający art. 69 ustawy, Rzecznik zaskarżył[324] wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rewizją nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Sprawa ta ma charakter precedensowy; nie została jeszcze rozpoznana.

---

[323] sygn. akt III CZP 51/93.
[324] RPO/187686/95/IV z 24.08.1995 r.

D. Problematyka obrotu nieruchomościami rolnymi

Sprawy dotyczące nieruchomości rolnych, kierowane do Rzecznika obejmowały różną problematykę tak w aspekcie prawa administracyjnego jak również prawa cywilnego m.in. przejęcie nieruchomości w trybie przepisów o reformie rolnej, uwłaszczenie nieruchomości rolnych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, przekazywanie gospodarstwa następcy za rentę lub emeryturę, zasiedzenie nieruchomości, rozgraniczenie, służebność drogi koniecznej, scalanie gruntów, sprzedaż nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

W sprawach o **ustalenie prawa własności nieruchomości rolnych** w dalszym ciągu wpływały – aczkolwiek już w mniejszym zakresie – listy, w których osoby zainteresowane kwestionowały wydane w trybie art. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r.[325] akty własności ziemi. Odpowiadając na wysuwane zarzuty wskazywano wnioskodawcom na treść art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[326]. Wedle tego przepisu do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji. Ponadto zgodnie z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego wejście w życie powołanego wyżej art. 63 nie otwiera drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności decyzji[327] (m.in. sprawy RPO/193309/95/IV, RPO/198914/95/IV).

Z kolei w sprawie RPO/197731/95/IV Rzecznik nie znalazł podstaw do wniesienia rewizji nadzwyczajnej od postanowienia sądów dwóch instancji stwierdzających nabycie własności nieruchomości rolnej w trybie art. 172 § 2 kc w związku z art. 9 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny[328], wyjaśniając wnioskodawcy, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego brak jest podstaw do odmowy stwierdzenia nabycia własności w drodze zasiedzenia w sytuacji, gdy nieruchomość ta objęta została aktem własno-

---

325 o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych – Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.

326 Dz .U. Nr 107, poz. 464 ze zm.

327 uchwała SN z dnia 30.06.1992 r.– sygn. akt III CZP 73/92 i z dnia 18.09.1992 r. – sygn. akt III CZP 110/92.

328 Dz. U. Nr 55, poz. 321.

ści ziemi wydanym w trybie przepisów ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych[329], jeżeli decyzja uwłaszczeniowa nie spowodowała zmiany osoby posiadacza[330].

W sprawach **przekazania gospodarstwa rolnego następcy lub Państwu za emeryturę lub rentę** wysuwane przez wnioskodawców zarzuty dotyczyły w przeważającej mierze kwestii zachowania własności budynków wchodzących w skład przekazanego gospodarstwa, stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności i związanego z tymi budynkami prawa służebności gruntu, a następnie możliwości (na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym[331] uzyskania własności działki zajętej pod budynkami, a także możliwości otrzymania na własność na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[332] działki użytkowanej (w granicach 0,30 ha). O tych uprawnieniach informowano zainteresowanych. Badając poszczególne sprawy nie stwierdzono naruszenia przez organy administracji przepisów prawa. Przysługujące rolnikom przekazującym gospodarstwa rolne za emeryturę lub rentę prawa do własności siedliska były realizowane (m.in. sprawy RPO/195019/95/IV, RPO/196847/95/IV, RPO/199687/95/IV, RPO/199604/95/IV, RPO/179457/95/IV).

Z problematyką dotyczącą przekazania gospodarstwa rolnego wiąże się kwestia rozwiązania umowy z następcą. Możliwość taką wprowadziła ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, wskazując w art. 89 przyczyny uzasadniające rozwiązanie w trybie postępowania sądowego takiej umowy. Powołane w art. 89 ustawy unormowanie ma zastosowanie również do umów, które zostały zawarte na podstawie poprzednich ustaw (art.129 ust. 2 tej ustawy).

Rozpoznając wnioski zainteresowanych, którzy kwestionowali wydane w tego rodzaju sprawach wyroki, Rzecznik nie znalazł podstaw do zaskarżenia tych orzeczeń w drodze rewizji nadzwyczajnej (RPO/174132/94/IV, RPO/195716/95/IV).

W sprawach dotyczących sprzedaży **nieruchomości rolnych Skarbu Państwa** w trybie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991

---

329 o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych – Dz. U. Nr 27, poz. 250 ze zm.

330 Uchwała SN z dnia 1.05.1993 r. – sygn.akt III CZP 57/93 i z dnia 29.03.1994 r. – sygn. akt III CZP 31/94.

331 Dz. U. Nr 10, poz. 53.

332 tekst jedn. Dz. U. z 1993 r., Nr 71, poz. 342.

r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[333] informowano zainteresowanych o możliwościach i warunkach nabycia nieruchomości m.in. przysługującym prawie pierwokupu (RPO/183946/95/IV, RPO/199256/95/IV, RPO/195563/95/IV).

W sprawie RPO/170179/94/IV, w której wnioskodawca wystąpił do Rzecznika o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę[334] z art. 29 i 32 ustawy z dnia 19 października o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw oraz z art. 596 i nast. Kodeksu cywilnego – Rzecznik nie dopatrzył się niezgodności przepisów rozporządzenia z przepisami ustawy.

Zdaniem Rzecznika odwołanie się w art. 29 ust. 1 ustawy do przepisów o prawie pierwokupu należy rozumieć jako prawo pierwszeństwa do nabycia nieruchomości, która została przez Agencję przeznaczona do sprzedaży. Za takim rozwiązaniem przemawiają poważne względy społeczno-gospodarcze, w szczególności umożliwienie długoletnim dzierżawcom utrwalenia prawa do gruntu. Wysuwany zarzut co do rzekomych strat, jakie Skarb Państwa ponosi wobec nie uzyskania od dzierżawcy ceny, jaką by można osiągnąć przy przeprowadzeniu przetargu nie może mieć w świetle przytoczonych argumentów znaczenia decydującego tym bardziej, że art. 30 ustawy określa zasady ustalenia ceny jednego hektara gruntu przeznaczonego do sprzedaży.

W związku z wprowadzonymi przez nową ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[335] zasadami określającymi **wysokość należności za wyłączenie tych gruntów z produkcji na cele nierolne lub nieleśne** zainteresowani w listach do Rzecznika wysuwali zastrzeżenie co do nadmiernej wysokości tych opłat.

Rzecznik nie znalazł podstaw do zakwestionowania przyjętych w ustawie rozwiązań. Celem ustawy jest ochrona gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ustawy). Temu zasadniczemu celowi służą między innymi rozwiązania przyjęte w rozdziale 3 – wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej.

---

333 tekst jedn.– Dz. U.z 1995 r., Nr 57, poz. 299.
334 Dz. U. Nr 51, poz. 207.
335 Dz. U. Nr 16, poz. 284.

Stosunkowo wysokie należności za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych mają przeciwdziałać pochopnemu, nieprzemyślanemu i łatwemu wyłączaniu gruntów z produkcji rolniczej (RPO/196589/95/IV, RPO/199607/95/IV, RPO/187857/95/IV, RPO/199081/95/IV).

W sprawach dotyczących nieruchomości rolnych rozpatrywanych przez sądy (umów kupna – sprzedaży, dziedziczenia, działu spadku, zniesienia współwłasności, dzierżawy rolniczej, rozgraniczenia, służebności drogi koniecznej) Rzecznik podejmował działania po wyczerpaniu przez wnioskodawców prawa przewidzianego w art. 418 § 1 Kpc.

Korzystając z prawa wnoszenia rewizji nadzwyczajnej z urzędu, Rzecznik wnosił rewizje nadzwyczajne w wypadku, gdy poza rażącym naruszeniem prawa doszło również do naruszenia praw i wolności obywatelskich. Takie przypadki miały miejsce w sprawach RPO/176970/94/IV – spór o wydanie nieruchomości, RPO/197964/95/IV – o zniesienie współwłasności nieruchomości, RPO/180395/95/IV – o nabycie własności nieruchomości przez zasiedzenie.

E. Garaże wybudowane z własnych środków mieszkańców

Od lat Rzecznik podejmuje działania na rzecz przekazania nieodpłatnego garaży (działki i wybudowanego na niej garażu) tym wszystkim, którzy garaże te w przeszłości wybudowali z własnych środków, lecz nie uzyskali prawa własności tej budowli[336].

Uregulowania zawarte w ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[337] w dalszym ciągu wywołują wątpliwości prawne przy ich stosowaniu. Ponadto przekazywanie garaży odbywa się z oporami, bardzo długo trwa regulowanie stanu prawnego nieruchomości, dostrzegana jest opieszałość załatwiania przez władze samorządowe indywidualnych spraw z tego zakresu; często dopiero po interwencji Rzecznika uznawane są prawa osób, które z mocy prawa nabyły prawo do uzyskania własności garażu.

Na tle stosowania art. 8 ust. 1 ustawy, a także wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, powstał problem własności wybudowanych ze środków własnych **garaży usytuowanych w budynkach mieszkalnych**, które nie stanowią odrębnego obiektu budowla-

---

336 por. poprzednie sprawozdania Rzecznika: RPO – Mat. Nr 16, s. 60; Nr 21, s. 144; Nr 25, s. 209.

337 Dz. U. Nr 73, poz. 464.

nego. Zgodnie z poglądami reprezentowanymi przez niektóre urzędy garaż stanowiący część składową budynku traktowany jest jako „lokal" nie zaś jako odrębny obiekt budowlany. Zgodnie z tym poglądem „lokal" może być jedynie najemcy sprzedany wraz ze sprzedażą lub oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu pod budynkiem.

Zdaniem Rzecznika zmiana ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości miała m.in. na celu rozwiązanie problemu wszystkich garaży wybudowanych ze środków ludności.

Dla wyjaśnienia tej spornej kwestii Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[338]. Minister podzielił stanowisko Rzecznika w tej sprawie i stwierdził, że garaż może być wydzielony i sprzedany jako samodzielny lokal użytkowy (jeżeli spełnia kryteria właściwe dla takiego lokalu) albo wydzielony jako pomieszczenie przynależne do innego lokalu (np. mieszkalnego) i sprzedany wraz z tym lokalem. W obydwu tych przypadkach przeniesienie własności garażu następuje nieodpłatnie jeżeli są spełnione warunki przewidziane w art. 8 ustawy.

Badane jest również prawo osób, które wybudowały garaże z własnych środków **bez uzyskania imiennego pozwolenia na budowę**. W sprawie tej w 1995 r. Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną[339], której podstawowym zarzutem było rażące naruszenie prawa materialnego (art. 368 pkt 1 Kpc), przez przyjęcie, że zezwolenie na budowę wydane na rzecz inwestora zastępczego nie stanowi pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 8 tej ustawy. Rzecznik wnosząc rewizję nadzwyczajną w tej sprawie pragnął doprowadzić do przekazania na własność garażu powoda oraz wykazać nieprawidłowe działanie pozwanego, co otworzyłoby drogę sądową w innych tego typu sprawach.

Sąd Najwyższy w dniu 23.11.1995 r. odroczył rozpoznanie sprawy.

W połowie roku Rzecznik został poinformowany przez władze samorządowe województwa łódzkiego, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 września 1994 r. o własności lokali[340] sądy i notariusze na terenie województwa łódzkiego nie załatwiają spraw osób, które wybudowały garaże z własnych środków (mimo, że spełniają łącznie wszystkie przesłanki, o których mowa w art. 8 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości), gdy nie zostało

338 RPO/183336/95/VI z 26.04.1995 r.
339 RPO/175173/95/VI z 4.10.1995 r.
340 Dz. U. Nr 85, poz. 388.

dołączone zaświadczenie wydane przez organy nadzoru architektoniczno-budowlanego o stwierdzeniu spełnienia wymagań wynikających z art. 2 ustawy o własności lokali (**tj. zaświadczenie, że garaże te są lokalami samodzielnymi**). Rzecznik poprosił o stanowisko w tej sprawie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[341].

W sprawie tej Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podzieliła pogląd prezentowany przez Rzecznika oraz stwierdziła, że ustawa o własności lokali **dotyczyłaby garaży tylko wtedy, gdyby stanowiły pomieszczenia przynależne do lokali** lub gdyby stanowiły lokale użytkowe. Biorąc więc pod uwagę, że omawiane garaże są budynkami trwale związanymi z gruntem, które po wydzieleniu mogą stanowić odrębne nieruchomości, żądanie zaświadczeń wydawanych przez organy nadzoru architektoniczno-budowlanego o tym, że garaże te stanowią samodzielne lokale nie znajdują zdaniem Ministra potwierdzenia w obowiązującej obecnie sytuacji prawnej. Minister uważa, że garaż stanowi pomieszczenie przynależne do lokalu tylko wówczas, jeżeli znajduje się w tym samym budynku co nabywany lokal lub nie może być wyodrębniony jako samodzielna nieruchomość, uwzględniając jego związek faktyczny i prawny z tym lokalem.

5. Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych

A. Sytuacja prawna właścicieli lokali mieszkalnych

Wejście w życie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[342] znacznie zwiększyło liczbę skarg wpływających do Rzecznika od właścicieli lokali mieszkalnych. Skarżący przede wszystkim kwestionowali rozwiązania zawarte w ustawie o własności lokali, a następnie niewłaściwe stosowanie ustawy przez zarządców nieruchomości[343].

Problematyka niewłaściwego działania administracji samorządowej przy wprowadzaniu ustawy o własności lokali była już sygnalizowana przez Rzecznika w poprzednim sprawozdaniu[344].

---

341 RPO/138806/93/VI z 29.09.1995 r.
342 Dz. U. Nr 85, poz. 388.
343 por. cz. III pkt 1.D. niniejszego sprawozdania.
344 RPO – Mat Nr 25, s. 225.

W ocenie Rzecznika właściciele lokali zasadnie wskazują, iż **ustawa przerzuca na nich obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania budynków w należytym stanie technicznym. Zaniedbania te nie są wynikiem niewywiązywania się przez właścicieli z nałożonych na nich w przeszłości przepisami prawa obowiązków w zakresie utrzymania nieruchomości wspólnej, lecz powstały na skutek niewywiązania się przez władzę publiczną z obowiązku utrzymania budynków w należytym stanie**.

W skargach do Rzecznika bardzo często poruszany jest także problem niemożności dokonania przez właścicieli lokali weryfikacji kosztów zarządu nieruchomością wspólną w sytuacji, gdy większość głosów na zebraniu właścicieli posiada gmina, bądź Skarb Państwa (uchwały właścicieli lokali w myśl ustawy o własności lokali zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów). Również ustalenie opłat na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną oraz udzielenie zarządowi absolutorium z wykonania zarządu powinno nastąpić w formie uchwały. W przypadku przewagi udziałów gminy (Skarbu Państwa) w zebraniu ogółu właścicieli, głosowanie w tych sprawach jest jedynie zwykłą formalnością. I właśnie ta okoliczność polegająca na braku możliwości wpływania przez właścicieli – osoby fizyczne na ustalanie kosztów zarządu, jest przyczyną wielu skarg kierowanych do Rzecznika. Skarżący wskazują bowiem, iż zebrania właścicieli mają jedynie charakter formalny (niezbędne jest przyjęcie wymaganej przez prawo uchwały), w praktyce spotykają się z dyktatem dotychczasowego zarządcy.

Brak realnych mechanizmów prawnych kontroli przez mniejszość decyzji, szczególnie ekonomicznych, podejmowanych przez jeden podmiot (gminę bądź Skarb Państwa) sprawia, iż właściciele lokali w dalszym ciągu nie czują się podmiotami praw i obowiązków wynikających z ustaw o własności lokali. **Nadsyłane skargi wskazują, iż są traktowani przedmiotowo, jako dostarczyciele środków finansowych na pokrycie nie podlegających kontroli kosztów zarządu**.

Odpowiadając w dniu 11 maja 1995 r. na wystąpienie Rzecznika[345] Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził, że zaniedbania w utrzymaniu w należytym stanie miejskich zasobów mieszkaniowych są zaniedbaniami państwa, które ze względów ustrojowych w wielu dziedzinach zobowiązywało się do określonych świadczeń na rzecz obywateli w całkowitym oderwaniu od gospodarczych

---

[345] RPO/179838/95/V z 20.03.1995 r.

możliwości. Zdaniem Ministra, skoro właściciele lokali uzyskali własność, kupując mieszkania za cenę znacznie odbiegającą od rynkowej, to kierując się słusznością czy zasadami sprawiedliwości społecznej trudno zarzucić ustawie o własności lokali jakieś dalej idące uchybienia. Minister podkreślił ponadto, iż nie uznaje zasadności tezy, że właścicielom lokali należy się od państwa lub gminy co najmniej częściowe sfinansowanie kosztów remontów kapitalnych w najbliższych latach. Wskazał natomiast na konieczność pilnego rozwiązania kwestii finansowania remontów w zasobach gminnych oraz preferencyjnego kredytowania remontów kapitalnych. Jednocześnie Minister zalecił powołanemu przez siebie Zespołowi do oceny funkcjonowania ustawy o własności lokali rozważenie korekty ustawy o kierunku wzmocnienia praw właścicieli będących w mniejszości w stosunku do gminy (Skarbu Państwa).

W ocenie RPO wyrażonej w „Stanowisku w sprawie ustawy o własności lokali"[346] ustawa nie może funkcjonować w dotychczasowym kształcie i wymaga radykalnych zmian. M.in. Rzecznik podniósł, iż wejście w życie ustawy o własności lokali powołującej nową instytucję prawną – wspólnotę mieszkaniową, zostało uznane przez normodawcę za okoliczność obojętną z punktu widzenia prawa publicznego, w szczególności zaś prawa finansowego. Skutki takiej działalności normotwórczej obciążają członków owych wspólnot. Pod rządami ustawy o własności lokali nie tylko przecież wzrosły ich obowiązki dotyczące utrzymania nieruchomości wspólnej, lecz również zostali oni objęci nieznanymi im wcześniej obowiązkami o charakterze publicznoprawnym. Rzecznik wskazał m.in., iż z momentem wejścia w życie ustawy w sposób zasadniczy wzrosły wydatki właścicieli lokali ponoszone na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną. Przepisy prawa podatkowego nie uwzględniają jednak okoliczności, iż od dnia 1 stycznia 1995 r. wspomniana grupa obywateli została obciążona zwiększonymi wydatkami na remont budynków. Kwota odliczeń z tytułu wydatków poniesionych przez podatnika na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stosownie do przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[347] nie może bowiem przekroczyć 15% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału obowiązującej w 1995 r. skali podatkowej. Ograniczenie to w istotny sposób wpływa na zdol-

[346] RPO/184436/95/V z 12.10.1995 r.
[347] jednolity tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416.

ność właścicieli lokali do ponoszenia zwiększonych obowiązków finansowych, związanych z wejściem w życie ustawy o własności lokali.

Wskazać ponadto trzeba, że właściciel lokalu może odliczyć od dochodu kwoty poniesione na remont i modernizację budynku mieszkalnego jedynie wówczas, gdy wydatki te zostały udokumentowane fakturą (rachunkiem) wystawioną wyłącznie przez podatnika podatku od towarów i usług nie korzystającego ze zwolnienia od tego podatku. Oznacza to w istocie, że właściciel lokalu mógłby skorzystać ze wskazanego odliczenia jedynie wówczas, gdyby wspólnota mieszkaniowa była podatnikiem podatku od towarów i usług. Tak więc członkowie wspólnoty mieszkaniowej pragnący korzystać ze wspomnianego odliczenia muszą dodatkowo spełnić obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym[348] oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Jest to niezwykle trudne, zwłaszcza, że powszechnie wiadomo, iż wspólnoty są przede wszystkim nabywcami, a nie sprzedawcami towarów i usług. W przypadku zaś, gdy jest jedynie kilka lokali wchodzących w skład nieruchomości, nie ma w praktyce możliwości odliczenia przez właścicieli lokali od dochodu kwot wydatkowanych na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną, wydatkowanych na remonty i bieżącą konserwację.

Ustosunkowując się do stanowiska Rzecznika w sprawie ustawy o własności lokali Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdziła, że zawarta w tym stanowisku ocena ustawy wskazuje w szczególności na potrzebę uregulowania kwestii zapewnienia środków na remonty budynków poprzez udzielenie przez gminy wspólnotom mieszkaniowym długoterminowych kredytów na finansowanie tych robót oraz kwestii zwiększenia ochrony prawnej mniejszości we wspólnotach mieszkaniowych poprzez rozszerzenie możliwości zaskarżenia do sądu uchwały podjętej przez większość liczoną według wielkości udziałów. Jednocześnie Minister powiadomiła Rzecznika, że sprawa odliczeń od dochodów wydatków ponoszonych przez właścicieli lokali na remonty budynków zostanie uregulowana w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejne konsekwencje o charakterze publicznoprawnym wynikają dla właścicieli lokali z wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[349]. Treść ustawy o własności lokali prowadzi do wniosku, że wspólnoty mieszkaniowe są jednostkami organiza-

---

[348] Dz. U. Nr 11, poz. 50.

cyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. A skoro tak to, na podstawie ustawy o rachunkowości, bez względu na liczbę lokali wchodzących w skład nieruchomości, wspólnoty te są zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Objęcie wspólnot mieszkaniowych przepisami ustawy o rachunkowości powoduje, że w istocie na podstawie tej ustawy wspólnoty zobowiązane są poddawać badaniu swe roczne sprawozdania finansowe raz na 3 lata. Oznacza to konieczność zlecenia przez wspólnotę badania sprawozdania finansowego biegłemu rewidentowi i pokrycia kosztów tego badania.

Wspomnianemu reżimowi ustawy o rachunkowości poddane zostały wszystkie, nawet najmniejsze wspólnoty mieszkaniowe. Można mieć uzasadnione wątpliwości czy poddanie każdej bez wyjątku, wspólnoty mieszkaniowej działaniu przepisów ustawy o rachunkowości było prawnie uzasadnione. Dodać trzeba, że wśród właścicieli lokali nie była prowadzona żadna akcja informacyjna, która mogłaby im uświadomić, że wraz z wejściem w życie ustawy o własności lokali zostały na nich nałożone dodatkowe, dotychczas im nieznane obowiązki o charakterze publicznoprawnym. W efekcie najczęściej w ogóle nie wiedzą oni o tych obowiązkach.

Nadto ponoszenie przez właścicieli lokali radykalnie zwiększonych kosztów zarządu nieruchomością wspólną nie zostało uwzględnione w treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (koszty te nie są uwzględniane przy ustalaniu podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego[350] dla właścicieli lokali)[351].

W ocenie Rzecznika właściciele lokali mieszkalnych są również dyskryminowani w zakresie pokrywania należności mieszkaniowych w czasie odbywania zasadniczej służby wojskowej. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[352] przewiduje pokrywanie takich należności dla najemców lokali, a także dla członków spółdzielni mieszkaniowych – nie przewiduje natomiast możliwości pokrycia należności właściciela lokalu. W ocenie Rzecznika brak takiej regulacji prawnej może być źródłem naruszeń praw obywatelskich, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o własności lokali, która w istotny sposób zwiększyła obciążenia fi-

349 Dz. U. Nr 21, poz. 591.
350 Dz. U. Nr 119, poz. 570.
351 por. szerzej cz. III pkt 1.D. sprawozdania.
352 Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 ze zm.

nansowe związane z utrzymaniem lokali przez właścicieli. Stan taki może doprowadzić do sytuacji, w której żołnierze w trakcie wykonywania nałożonego na nich przez państwo obowiązku służby wojskowej, zostaną pozbawieni przysługującego im prawa do lokalu. Dlatego też Rzecznik w dniu 28 czerwca 1995 r. wystąpił do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu objęcia żołnierzy – właścicieli lokali wspomnianą pomocą finansową[353].

W odpowiedzi z dnia 3 sierpnia 1995 r. Minister poinformował, iż z jego inicjatywy został wniesiony pod obrady rządu projekt ustawy o obowiązku wojskowym i powinnościach obronnych, w którym poruszony przez Rzecznika problem znajdzie rozwiązanie. Projekt przewiduje bowiem, że żołnierzom samotnym będzie się pokrywać należności z tytułu zajmowania lokalu stanowiącego przedmiot odrębnej własności.

Rzecznik podjął również działania w celu ochrony praw właścicieli, którzy **nie są w stanie doprowadzić do wykonania wyroków sądowych nakazujących dłużnikom opróżnienie zajmowanych lokali mieszkalnych**, nawet w sytuacji, gdy sąd nie orzekł o uprawnieniu dłużnika do otrzymania lokalu socjalnego. Rzecznik stwierdził, iż prawa tej grupy obywateli są naruszane w wyniku wadliwej regulacji prawnej. Komornicy odmawiając wszczęcia postępowania egzekucyjnego powołują się bowiem na przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników, które uzależniają wykonanie tytułu wykonawczego nakazującego eksmisję z lokalu mieszkalnego od upewnienia się przez komornika, że dłużnik ma zapewnione pomieszczenie zastępcze. W wystąpieniu w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lipca 1995 r.[354] Rzecznik wskazał, że wspomniane regulacje rozporządzenia w sprawie czynności komorników utraciły swój sens prawny wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[355]. Ustawa ta upoważniła wyłącznie sąd do rozstrzygania o uprawnieniu zobowiązanego do otrzymania lokalu socjalnego. W odpowiedzi z dnia 22 sierpnia 1995 r. Minister Sprawiedliwości poinformował, iż został opracowany projekt nowego rozporządzenia w sprawie czynności komorników. Projekt ten uwzględnia zmiany w zakresie egzekucji z lokali mieszkalnych wprowadzone ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszka-

---

353 RPO/192503/95/V z 28.06.1995 r.
354 RPO/191507/95/V, por. też cz. III pkt 2 sprawozdania.
355 Dz. U. Nr 105, poz. 509.

niowych. Zapowiedziane zmiany nie zostały jednak dotychczas wprowadzone w życie.

B. Sytuacja prawna członków spółdzielni mieszkaniowych

Nadchodzące do Rzecznika skargi wskazują, iż podstawową, poruszaną przez członków spółdzielni mieszkaniowych kwestią jest **spłata kredytów mieszkaniowych**, które zostały zaciągnięte w przeszłości na budowę mieszkań spółdzielczych. Istotą tych skarg jest przede wszystkim oczywista niewydolność kredytowa członków spółdzielni, którzy nie są w stanie spłacać wspomnianych kredytów w żądanej wysokości. Rzecznik podjął sprawę, stwierdził bowiem, iż owa niewydolność może w konsekwencji prowadzić do masowej utraty przez członków spółdzielni prawa do mieszkania. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[356] Rzecznik zwrócił uwagę, że wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie zasad i trybu przejściowego wykupienia w1995 r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz sposobu rozliczeń z tego tytułu[357] nie wpłynęło w sposób radykalny na zmianę sytuacji spółdzielców spłacających kredyty mieszkaniowe.

Występują znaczne dysproporcje w obciążeniach z tytułu spłaty kredytów, wynikające z istotnych różnic (w zależności od województwa) w normatywnych wielkościach spłaty kredytu. Kredytobiorca, który zamieszkuje w województwie o wysokiej normatywnej wielkości spłaty kredytu (np. w woj. katowickim), niezależnie od rzeczywistej sytuacji finansowej swojej rodziny, zobowiązany jest spłacać wysokie kwoty kredytu. Dysproporcje, jakie występują pomiędzy poszczególnymi województwami, aczkolwiek wynikają ze zobiektywizowanego kryterium (przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw), wydają się być zbyt duże. Nie bez racji bowiem zainteresowani obywatele wskazują, iż w skali indywidualnej o obciążeniu spłatą kredytu decyduje zamieszkiwanie w danym województwie (a więc kryterium, które było całkowicie nieistotne w momencie zaciągania kredytu), a nie realny dochód rodziny, a więc jej wypłacalność.

Rzecznik wskazał ponadto, iż podziela wyrażany w skargach obywateli pogląd, że **dotychczasowy system spłaty kredytów mieszkaniowych nie gwarantuje spłaty tych kredytów w dającej się prze-**

---

356 RPO/192350/95/V z 12.07.1995 r.
357 Dz. U. Nr 31, poz. 159.

widzieć przyszłości. Kredytobiorcy z upływem kolejnych lat utwierdzają się w przekonaniu, iż ich należności wobec banku finansującego inwestycje mieszkaniowe w istocie przerastają ich zdolności płatnicze. Powoduje to, iż ich zainteresowanie spłatą kredytów ogranicza się do niezbędnego minimum, zakreślonego przepisami prawa. Brak motywacji po stronie kredytobiorców do bardziej intensywnej spłaty kredytów sprawia zaś, iż rosną obciążenia budżetu państwa z tytułu wykupu wierzytelności banków.

Członkowie spółdzielni mieszkaniowych nie bez racji wskazują także, iż w szczególności w stosunku do osób i podmiotów objętych działaniem ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych[358], a więc tych grup, które zostały zaskoczone nagłą zmianą stosunków kredytowych, należałoby zastosować procedury oddłużeniowe. Postulat ten jest uzasadniany również tym, iż takie procedury były i są stosowane w prawie polskim m.in. w stosunku do przedsiębiorstw państwowych.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa odpowiadając w dniu 25 lipca 1995 r. na wystąpienie Rzecznika podzielił pogląd, że w niektórych województwach ma miejsce zbyt wysokie obciążenie kredytobiorców spłatą kredytów mieszkaniowych. Dotyczy to głównie województw, w których poziom średniej płacy brutto w sektorze przedsiębiorstw zdecydowanie przewyższa poziom tej płacy w kraju. W tej sytuacji przyjęcie normatywnej wielkości spłaty kredytu w oparciu o średnią płacę w tych województwach stanowi w wielu przypadkach zbyt duże obciążenie dla rodzin nie osiągających nawet średniej krajowej. Kwestię tę uregulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 1995 r.[359] Wprowadzona poprawka ograniczyła normatywną miesięczną spłatę kredytu wraz z odsetkami do ilorazu 110% miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw dla całego kraju i liczby 350.

Ustosunkowując się do postulatu zastosowania w stosunku do członków spółdzielni spłacających kredyt mieszkaniowy procedur oddłużeniowych Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wskazał, że naprzeciw temu postulatowi wychodzi projekt ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych,

---

358 Dz. U. Nr 74, poz. 440 ze zm.

359 zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad i trybu przejściowego wykupienia w 1995r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz sposobu rozliczeń z tego tytułu – Dz. U. Nr 85, poz. 430.

zwrocie bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw. Do najistotniejszych rozwiązań, które przewiduje projekt ustawy należy zaliczyć zachęty do szybszej i terminowej spłaty kredytu oraz możliwość skorzystania ze znacznych umorzeń. Do rangi ustawowej zostałaby podniesiona również zasada spłaty kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 31 maja 1992 r. wraz z należnymi odsetkami według normatywu stanowiącego iloraz przeciętnej płacy w danym województwie i liczby ustalonej przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w porozumieniu z Ministrem Finansów. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wyraził pogląd, że ostateczna treść omawianej ustawy stworzy warunki do spłaty już udzielonych kredytów mieszkaniowych. Ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, zwrocie bankom premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw została uchwalona przez Sejm w dniu 30 listopada 1995 r. i przesłana do Senatu. W związku z tym w dniu 15 grudnia 1995 r. Rzecznik przekazał Marszałkowi Senatu ogólne uwagi dotyczące oddłużenia osób spłacających kredyty mieszkaniowe, w tym także uwagi dotyczące projektu ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, zwrocie bankom premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta została przyjęta przez Senat[360].

Rzecznik stwierdził także, że przepisy omawianego rozporządzenia w sprawie zasad i trybu przejściowego wykupienia w 1995 r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz sposobu rozliczeń z tego tytułu dyskryminują określone grupy członków spółdzielni mieszkaniowych.

Stosownie do postanowień rozporządzenia jednorazowe zawieszenie przez bank spłaty kredytu może nastąpić na wniosek kredytobiorcy, gdy dochód jego gospodarstwa domowego spadnie poniżej 75% najniższej emerytury. Jednakże z możliwości zawieszenia spłaty kredytu nie mogą korzystać kredytobiorcy, którzy prowadzą działalność gospodarczą lub wykonują wolny zawód.

Wyłączenie przez przepisy rozporządzenia tej grupy kredytobiorców z możliwości uzyskania zawieszenia spłaty kredytu, nie znajduje – w ocenie Rzecznika – racjonalnego uzasadnienia, a ponadto stanowi dyskryminację wspomnianych grup zawodowych. Już bowiem sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej (wykonywanie wolnego zawodu) powoduje, iż dana osoba, niezależnie od uzyskiwanego z tej

---

[360] Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32.

działalności dochodu, nie może ubiegać się o zawieszenie spłaty kredytu mieszkaniowego. W praktyce Rzecznik spotkał się z sytuacjami, w których osoba, która zaciągnęła pożyczkę z Funduszu Pracy dla bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie mogła skorzystać z zawieszenia spłaty kredytu.

W ocenie Rzecznika przepisy rozporządzenia dotyczące podmiotowych ograniczeń w możliwości uzyskania zawieszenia spłaty kredytu mieszkaniowego naruszają zasadę równości, wprowadziły one bowiem niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli. Ocena ta odnosi się również do postanowień rozporządzenia przewidujących, że jeżeli kredytobiorca lub członek jego gospodarstwa domowego prowadzi działalność gospodarczą lub wykonuje wolny zawód, to kwota przeznaczona przez niego na spłatę kredytu wraz z odsetkami nie może być niższa od 25% kwoty stanowiącej 150% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w poprzednim kwartale, ogłaszanego przez GUS dla celów emerytalnych. Również i w tym przypadku wyłącznie wskazanych grup zawodowych z ogólnych zasad spłaty kredytów nie znajduje uzasadnienia.

Krytyczne uwagi dotyczące omawianego zagadnienia zostały zawarte w wystąpieniu skierowanym do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[361]. Minister nie podzielił poglądu, iż kwestionowane przez Rzecznika przepisy rozporządzenia naruszają prawa obywatelskie określonych grup członków spółdzielni i wskazał, że miały one na celu przeciwdziałanie zaniżaniu dochodów uzyskiwanych przez podatników, co potwierdziły liczne kontrole w Urzędach Skarbowych. Z tych samych powodów osoby te nie mogą korzystać z zawieszenia spłaty kredytu. Analizując odpowiedź Ministra Rzecznik stwierdził, iż w istocie podstawę zróżnicowania sytuacji prawnej osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolny zawód stanowiły względy czysto praktyczne (jak można się domyślać – nieudolność odpowiednich służb), a nie względy prawne. Tak więc normodawca potraktował przyznane mu w tym zakresie kompetencje do stanowienia prawa całkowicie instrumentalnie i nie mając do tego umocowania w obowiązującym prawie, odmiennie ukształtował sytuację prawną osób prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolny zawód, naruszając konstytucyjną zasadę równości poprzez zróżnicowanie pozycji prawnej obywateli ze względu na wykonywany zawód.

---

[361] RPO/176262/95/V z 12.07.1995 r.

Przeciwdziałając temu niedopuszczalnemu zróżnicowaniu sytuacji prawnej obywateli Rzecznik w dniu 24 sierpnia 1995 r. złożył stosowny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego[362]. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie.

C. Sytuacja prawna najemców lokali mieszkalnych

Szczególną uwagę poświęcił Rzecznik skutkom wprowadzania w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[363], która zniosła administracyjną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi[364].

Szczególnie dotknęły one opiekunów najemców, którzy – pod rządami starego prawa – nabywali uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy. Jedynie wówczas, gdy śmierć najemcy miała miejsce przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, osoby te zachowywały prawo do dalszego zajmowania mieszkania. Jeśli natomiast zdarzenie to nastąpiło już pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych – wspomniana grupa obywateli automatycznie traciła prawo do zajmowania mieszkania.

W świetle przepisów poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo lokalowe również małżonek i osoby bliskie, które pozostały w mieszkaniu zakładowym po śmierci pracownika, zmarłego w czasie trwania stosunku pracy lub przed uzyskaniem przez niego lokalu zamiennego, nabywały prawo do lokalu zamiennego. Lokal zamienny osobie obowiązanej do opróżnienia mieszkania zakładowego dostarczał zakład pracy, w którego dyspozycji pozostawało to mieszkanie, a w braku takiej możliwości – organ gminy. Do czasu zaś dostarczenia lokalu zamiennego, małżonek i osoby bliskie zmarłego pracownika opłacały za korzystanie z lokalu wynagrodzenie w wysokości czynszu określonego dla danego lokalu.

Sytuacja prawna tych osób uległa radykalnej zmianie wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Z treści tej ustawy wynika, że osoba, zajmująca mieszkanie zakładowe bez tytułu prawnego wskutek wypowiedzenia jej najmu przed dniem wejścia w życie ustawy, zachowuje uprawnienie do lokalu zamiennego nabyte na podstawie dotychczasowych przepisów tj. przepisów ustawy – Prawo lokalowe.

---

362 RPO/176262/95/V.
363 Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.
364 por. uwagi w cz. III pkt 1.D. sprawozdania.

Natomiast osoby bliskie, które pozostały w mieszkaniu zakładowym po śmierci najemcy, nie nabywały przymiotu najemcy lokalu. Zajmowały one mieszkanie zakładowe bez tytułu prawnego, mając jednocześnie prawo do lokalu zamiennego. Stąd też aktualnie – w świetle ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – osoby te nie mogą być uznawane za osoby zajmujące mieszkanie zakładowe bez tytułu prawnego wskutek wypowiedzenia im najmu. Oznacza to, że wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wspomniana grupa obywateli pozbawiona została nabytych pod rządami Prawa lokalowego praw do lokali zamiennych. W ocenie Rzecznika takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z podnoszoną przez Trybunał Konstytucyjny zasadą ochrony praw nabytych. Ponadto obywatele znajdujący się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej, a więc zajmujący mieszkania zakładowe bez tytułu prawnego, z prawem do otrzymania lokalu zamiennego – zostali podzieleni na dwie kategorie. Część z nich w dalszym ciągu po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych zachowała prawo do lokalu zamiennego, część natomiast została tego prawa pozbawiona definitywnie, co pozostaje z kolei w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

Przedstawione zarzuty zostały podzielone w całości przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, która w dniu 16 listopada 1995 r. powiadomiła Rzecznika, że przedłożyła Radzie Ministrów propozycje zmian do kwestionowanych przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wprowadziła nowe świadczenie socjalne o charakterze celowym tj. dodatki mieszkaniowe. Jednakże również i w tym zakresie rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę wzbudziły zastrzeżenia Rzecznika, zwłaszcza co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[365] Rzecznik zwrócił uwagę, iż **pozbawienie możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego osób prowadzących w zajmowanym lokalu działalność gospodarczą oraz podatników podatku rolnego może być uznane za naruszające zasadę równości**. Zastrzeżenia te zostały w istocie podzielone przez Trybunał Konstytucyjny, który rozpoznając wniosek Związku Miast Polskich orzekł[366] o niezgodności omawianych przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z zasadą równości.

---

[365] RPO/189735/95/V z 8.09.1995 r.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło również zaliczenie załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych[367] zasiłku pielęgnacyjnego do dochodów, od których wysokości zależy wypłata dodatku. Zastrzeżenia te zostały przedstawione w wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[368]. Zdaniem Rzecznika zasiłek ten ma charakter celowy i służy finansowaniu kosztów opieki i pielęgnacji osoby uprawnionej do tego świadczenia. Jest on przyznawany ze względu na niemożność samodzielnej egzystencji świadczeniobiorcy i nie podlega podatkowi dochodowemu od osób fizycznych. W tej sytuacji można mieć wątpliwości czy zasiłek ów powinien być zaliczony do dochodów, od których zależy m.in. wypłata dodatku mieszkaniowego. Odpowiadając na wystąpienie w tej sprawie Minister poinformował, że zastrzeżenia Rzecznika będą przedmiotem dyskusji Komisji Sejmowych.

Rzecznik podjął również działania na rzecz **ochrony konstytucyjnego prawa do sądu grupy najemców lokali mieszkalnych[369], którzy po orzeczeniu przez sąd rozwodu nie mogą doprowadzić do usunięcia z lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem współnajmu byłego małżonka**, utrudniającego zamieszkiwanie w tym lokalu[370].

Dużą grupę listów wpływających do Rzecznika stanowią skargi od osób, które nie są w stanie zaspokoić elementarnych potrzeb mieszkaniowych swoich rodzin. W wielu tego typu sprawach Rzecznik jest bezradny. Nie może bowiem np. spowodować uzyskania przez bezdomną rodzinę prawa do mieszkania w sytuacji, gdy gmina nie posiada żadnego lokalu komunalnego, który mogłaby dostarczyć na rzecz tej rodziny. Jednakże ten stan rzeczy wynika – zdaniem Rzecznika – nie tylko z dokonujących się w Polsce procesów ekonomicznych, lecz również **z braku systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli**. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów[371] Rzecznik zwrócił uwagę, że w świetle ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych obowiązkiem gminy jest tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy, w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkal-

366 orzeczenie z 25.10.1995 r. – sygn. akt K. 4/95.
367 Dz. U. Nr 119, poz. 570.
368 RPO/194319/95/V z 8.09.1995 r.
369 RPO/184658/95/V z 6.10.1995 r.
370 por. szersze omówienie w cz. III pkt 2 sprawozdania.
371 por. szerzej cz. III pkt 1.D. sprawozdania.

nych i utrzymywanie tego zasobu na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach.

Rzecznik podejmował także działania w celu skorygowania niewłaściwej i krzywdzącej najemców lokali mieszkalnych wykładni przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Treść skarg najemców wskazywała, że **wynajmujący, pobierający czynsz regulowany, podwyższają go bez uprzedniego wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu**. Wynajmujący powołują się przy tym na stanowisko Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, według którego jedynie w sytuacji, gdy najemca opłaca czynsz wolny, podwyższenie czynszu może być skuteczne dopiero po upływie okresu wypowiedzenia. Natomiast czynsz regulowany – zdaniem Ministerstwa – może być podwyższony w drodze uchwały rady gminy zmieniającej dotychczasową stawkę tego czynszu. Czynsz regulowany może być więc podwyższany tylko w drodze normatywnej, poprzez zmianę obowiązującego przepisu gminnego, a nie w następstwie oświadczenia woli jednej ze stron stosunku najmu.

Opisana praktyka prowadzi do tego, że najemcy, czasami z kilkumiesięcznym opóźnieniem, dowiadują się o zmianie wysokości czynszu i są wzywani do zapłaty zaległych kwot należności. Niezależnie od tego, przedstawiona wykładnia przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – w ocenie Rzecznika – budzi uzasadnione wątpliwości prawne. Ustalenie uchwałą rady gminy stawek czynszu nie oznacza bowiem automatycznej zmiany wysokości czynszów regulowanych na obszarze gminy. Ponieważ zaś ustawa o najmie lokali mieszkalnych reguluje w sposób samodzielny problematykę wypowiadania czynszu, stąd zdaniem Rzecznika instytucja wypowiedzenia powinna być stosowana również w przypadku czynszu regulowanego. Wspomniana ustawa nie przewiduje bowiem, iż tego rodzaju czynszu nie wypowiada się.

W celu rozstrzygnięcia powstałych na opisanym tle wątpliwości prawnych Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego[372] z pytaniem prawnym: Czy wynajmujący, który pobiera od najemcy lokalu mieszkalnego czynsz regulowany, obowiązany jest, w celu podwyższenia wysokości takiego czynszu, wypowiedzieć uprzednio dotychczasową wysokość czynszu z zachowaniem terminów wypowiedzenia, mimo podjęcia przez właściwą radę gminy uchwały podwyższającej stawki

---

[372] RPO/183354/95/V z 4.12.1995 r.

czynszu regulowanego za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu? Pytanie oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

W sprawie RPO/200580/95/V stwierdził niewłaściwe stosowanie prawa przez jednostki zarządzające budynkami mieszkalnymi (w tym przypadku przez PKP).

Osoby bliskie pozostałe po śmierci najemcy mieszkania zakładowego pozostającego w dyspozycji PKP nabywały prawo do lokalu zamiennego. Obecnie, po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, są one wzywane do **uiszczania odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego**, a także do zawierania umów najmu na okres 5 lat.

Praktyka taka pozostaje w sprzeczności z treścią ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zasadą wynikającą z powołanej ustawy jest bowiem, iż umowa najmu lokalu mieszkalnego zawierana jest na czas nieoznaczony. Jedynie wówczas, gdy najem lokalu jest związany ze stosunkiem pracy lub gdy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda najemca, możliwe jest zawarcie umowy najmu na czas oznaczony.

Ponadto, w ocenie Rzecznika, stosowanie do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych zajmowały lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, podwyższonych wielokrotnie stawek czynszu, nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. Sytuacja prawna tej grupy osób jest bowiem regulowana przepisami art. 64 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Z ich treści wynika, iż właściciel lub zarządca budynku, jeżeli nie zostanie zawarta umowa najmu, może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu z osób, które w dniu wejścia w życie ustawy zajmowały go bez tytułu prawnego. W takim wypadku, a więc jeśli nie zostanie zawarta umowa najmu, stosuje się odpowiednio przepis art. 33 ustawy, co oznacza, iż osoby te do upływu wyznaczonego przez sąd terminu opróżnienia lokalu uiszczają odszkodowanie za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego w wysokości odpowiadającej czynszowi, jaki najemca powinien płacić, gdyby powództwa nie wytoczono.

Rzecznik zaobserwował również niepokojące, z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, zjawisko polegające na usuwaniu przez wynajmujących (zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne) najemców z zajmowanych dotychczas lokali **bez uprzedniego uzyskania wyroku eksmisyjnego, jedynie przez zastosowanie określonych czynności faktycznych**. I tak w sprawie RPO/202738/95/V doszło do odcięcia energii elektrycznej i dopływu wody do mieszkania, w celu doprowadze-

nia do opuszczenia lokalu przez osoby w nim zamieszkujące. W sprawie RPO/201626/95/V wyrok sądowy nakazujący eksmisję został wykonany przez właściciela lokalu przy pomocy funkcjonariuszy Policji, bez udziału komornika sądowego, a więc jedynego organu uprawnionego do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Zjawisko brania „we własne ręce" przez wynajmujących spraw dotyczących opróżniania lokalu – jak wskazują napływające do Rzecznika skargi – nasila się. Zjawisko to z jednej strony jest swoistą reakcją właścicieli lokali i budynków zasiedlanych przez najemców na podstawie decyzji o przydziale, na niemożność swobodnego korzystania z przedmiotu własności. Z drugiej strony jest zaś spowodowane „zapaścią" wymiaru sprawiedliwości.

Wynajmujący są przekonani, iż na rozstrzygnięcie nawet stosunkowo prostej sprawy muszą czekać wiele miesięcy lub nawet lat. Działania wynajmujących podejmowane w tym zakresie spotykają się zaś ze swoistą pobłażliwością organów ścigania, a tak jak w powołanej sprawie RPO/201626/95/V nawet z pomocą funkcjonariuszy Policji.

Wynajmujący w poszczególnych przypadkach, nie przestrzegają również wynikających z przepisów prawa ograniczeń w pobieraniu czynszu. W sprawach RPO/182821/95/V oraz RPO/185476/95/V jednostki państwowe wbrew przepisom ustawowym obciążyły najemców lokali wyższym czynszem niż ustalony uchwałą rady gminy czynsz regulowany.

W zeszłorocznym sprawozdaniu[373] Rzecznik sygnalizował również problem pobierania przez spółdzielnie mieszkaniowe za wynajem pracowni plastycznych czynszu na zasadach komercyjnych. W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[374] Rzecznik stwierdził, iż zrównanie pod względem prawnym 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. Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika w dniu 10 marca 1995 r. Minister zgodził się, iż z tytułu najmu lokali mieszkalnych i zrównanych z nimi pracowni twórców, spółdzielnie mieszkaniowe powinny pobierać czynsz regulowany stosownie do przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

---

[373] RPO – Mat. Nr 25, s. 226.
[374] RPO/174812/94/V z 12.01.1995 r.

D. Wadliwość przekształceń własnościowych w zakresie gospodarki mieszkaniowej

W sprawie RPO/161727/95/V Rzecznik badał pozbawienie emerytów i rencistów PGR prawa do bezpłatnego mieszkania z tytułu pracy w państwowych gospodarstwach rolnych, a także możliwości wykupu zajmowanych lokali na zasadach określonych ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[375]. Rzecznik podjął sprawę, stwierdził bowiem, że pozbawienie obywateli wspomnianych uprawnień nastąpiło w wyniku wadliwie przeprowadzonej komunalizacji mienia PGR. Na wniosek Rzecznika Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów wszczął postępowanie mające na celu stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnych.

W sprawie RPO/173495/95/V w wyniku likwidacji przedsiębiorstwa państwowego powstała sytuacja istotnej niepewności prawnej dotyczącej kwestii, który z podmiotów prawnych jest uprawniony do dysponowania budynkami mieszkalnymi. Wadliwe przeprowadzenie likwidacji spowodowało, iż najemcy lokali bezskutecznie ubiegają się od 5 lat o ich wykup. Rzecznik podjął działania na rzecz wyjaśnienia istniejącego w tej sprawie stanu prawnego.

E. Nierzetelne stosowanie procedur jako źródło naruszeń praw obywatelskich

Istotnym źródłem naruszeń praw obywatelskich jest niewłaściwe stosowanie przez sądy i organy administracji obowiązujących procedur.

W sprawie RPO/160938/95/V Rzecznik wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od prawomocnego wyroku sądowego orzekającego eksmisję stawiając zarzut naruszenia elementarnych zasad procedury cywilnej. Sąd rozpoznał nie opłacony pozew, a kosztami postępowania, nie poniesionymi przez powoda, obciążył stronę pozwaną. Strona pozwana została ponadto, na skutek braku prawidłowego powiadomienia o terminie rozprawy, pozbawiona możności obrony swych praw. Sąd nie rozstrzygnął także zagadnienia wstępnego, czy przedmiotem rozpoznania jest sprawa należąca do kognicji sądów powszechnych. Wnosząc rewizję nadzwyczajną w tej sprawie Rzecznik stwierdził, że sposób jej prowadzenia wyłączył praktycznie stronę pozwaną spod działania wymiaru sprawiedliwości. Tak więc

---

[375] Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299.

w tym przypadku naruszenie zasady rzetelności proceduralnej było równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnego prawa obywatela do wymiaru sprawiedliwości, a także postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantującej obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezawisły i bezstronny sąd.

Rewizja została uwzględniona przez Sąd Najwyższy[376].

Natomiast w sprawie RPO/202826/95/V Rzecznik podjął interwencję w celu ochrony w postępowaniu administracyjnym praw obywateli, którym odmówiono wypłaty rekompensaty pieniężnej przewidzianej przepisami ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw[377] i którzy następnie odwołali się od niekorzystnych dla nich decyzji administracyjnych organu I instancji (wojewody) do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Osoby te są informowane przez Ministerstwo, iż w związku z dużą ilością spraw przewidywanym terminem rozpoznania odwołania jest IV kwartał 1996 r.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa[378] Rzecznik zwrócił uwagę, że stosownie do przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego terminów załatwienia sprawy, załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy. Jest to termin maksymalny dla organu administracji do załatwienia sprawy w tej fazie postępowania. Nie usprawiedliwia przekroczenia tego terminu okoliczność „niewydolności" organu w załatwianiu spraw obywateli.

W sprawie RPO/190223/95/V zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła praktyka przymusowego egzekwowania opłat za parkowanie pojazdów mechanicznych w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej. Zdaniem Rzecznika tytuł wykonawczy do przymusowego egzekwowania opłaty za parkowanie może stanowić wyrok sądowy. Uwagi w tym zakresie Rzecznik zawarł w wystąpieniu[379] do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. W bardzo enigmatycznej odpowiedzi Minister stwierdził, iż jego zdaniem egzekwowanie nieuiszczonych należności z tytułu opłat za parkowanie może nastąpić w trybie administracyj-

---

376 wyrokiem z dnia 7.11.1995 r. – sygn. akt I CRN 195/95.
377 Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.
378 RPO/202826/95/V z 4.12.1995 r.
379 RPO/166483/95/V z 1.09.1995 r.

nym. Ponieważ na poparcie tej tezy Minister nie przytoczył żadnej argumentacji prawnej – Rzecznik rozważy możliwość podjęcia dalszych działań.

6. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

A. Realizacja prawa do wynagrodzenia

a. Regulacje płacowe w państwowej sferze budżetowej

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1995 r.[380] w sprawie kwot na **podwyżki wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej** w 1995 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[381] o przekazanie informacji dotyczącej przebiegu efektywnej wypłaty podwyżki w poszczególnych resortach i działach administracji państwowej. W odpowiedzi Minister poinformował, że wdrożenie ustalonych kwot na podwyżki wynagrodzeń wymagało przeprowadzenia zmian dostosowawczych w obowiązujących przepisach płacowych (około 40 systemów wynagrodzeń). Zmiany te zostały przeprowadzone w zasadzie, pomiędzy 14 a 20 stycznia. Wyjątek stanowiły zasady wynagradzania pracowników upowszechniania kultury, które z uwagi na spór o wysokość podwyżki zostały zmienione 30 stycznia 1995 r. W dniu 20 stycznia 1995 r. Ministerstwo Finansów przekazało środki w wysokości niezbędnej do dokonania podwyżek płac w państwowych jednostkach budżetowych. Natomiast środki na podwyżki wynagrodzeń w urzędach samorządowych i innych jednostkach sfery budżetowej samorządów kreowane są samodzielnie przez poszczególne gminy i finansowane z ich własnych budżetów. Wyjątek stanowią wynagrodzenia pracowników szkół samorządowych, których podwyżki wynagrodzeń finansowane są z budżetu państwa.

W związku z informacją przekazaną za pośrednictwem mass-mediów w dniu 16 sierpnia 1995 r. przez Wiceministra Finansów o braku przesłanek do wystąpienia ponadplanowych dochodów budżetowych, co uniemożliwia **zrealizowanie styczniowego porozumienia rządu ze związkami zawodowymi w sprawie podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej** oraz zupełnie odmiennym komunikatem

380 Dz. U. Nr 6, poz. 30.
381 RPO/179347/95/III z 10.02.1995 r.

w tej sprawie rzecznika prasowego rządu, Rzecznik pismem z dnia 17 sierpnia 1995 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[382] wskazując, że sprzeczne oświadczenia wywołały dezorientację wśród zainteresowanych obywateli. W odpowiedzi Prezes Rady Ministrów napisał, że Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów nie przekazała informacji o wycofaniu się rządu z realizacji porozumienia; mówiła jedynie, że nie ma obecnie przesłanek świadczących o uzyskaniu przez budżet państwa ponadplanowych dochodów. Nie stwierdziła jednakże, iż nie będzie podwyżki dla pracowników państwowej sfery budżetowej.

W wyniku uzgodnień Rada Ministrów w dniu 3 października 1995 r. wydała rozporządzenie w sprawie dodatkowego zwiększenia wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 1995 r.[383]

W związku ze skargą **celników** zatrudnionych w IV kw. 1994 r. i w styczniu 1995 r., dotyczącą niewypłacenia im podwyżki wynagrodzenia, przewidzianej dla pracowników państwowej sfery budżetowej od 1 stycznia 1995 r., Rzecznik wystąpił do Prezesa Głównego Urzędu Ceł[384] o wyjaśnienie tej kwestii. Adresat poinformował Rzecznika, że podwyżka płac wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1995 r. w sprawie kwot na podwyżki wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 1995 r.[385] istotnie nie objęła wskazanej grupy celników, ponieważ środki na ten cel znajdowały się w rezerwie celowej budżetu państwa w związku ze zwiększeniem liczby etatów administracji celnej o 1025 i nie było możliwe uruchomienie ich przed uchwaleniem ustawy budżetowej. W kwietniu 1995 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zwiększył kwoty na podwyżki wynagrodzeń uwzględniając nową liczbę etatów w administracji celnej. W ślad za tym Prezes GUC w maju 1995 r. przekazał urzędom celnym informacje o wysokości środków przeznaczonych na podwyżki.

W związku ze skargą do RPO przekazaną przez **pracowników administracji i obsługi kilku Prokuratur Rejonowych** Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości[386] z prośbą o rozważenie możliwości poprawy sytuacji płacowej omawianej grupy pracowników. W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował, że starania kierownictwa resortu o zwiększenie przeciętnego wynagrodzenia pracowników prokuratur nie znajdują odzewu. Tym niemniej pracownicy,

---

382 RPO/195470/95/III.
383 Dz. U. Nr 115, poz. 558.
384 RPO/187914/95/III z 25.05.1995 r.
385 Dz. U. Nr 6, poz. 30.
386 RPO/190030/95/III z 12.07.1995 r.

o których mowa, otrzymali w 1995 r. dwie podwyżki wynagrodzeń (od 1 stycznia i od 1 kwietnia). Ponadto – tak jak inni pracownicy państwowej sfery budżetowej – zostaną objęci podwyżką od 1 października, zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 18 sierpnia 1995 r. Zaoszczędzone środki funduszu wynagrodzeń z tytułu niepełnej obsady stanowisk sędziów i prokuratorów w 1995 r. – podobnie jak miało to miejsce w roku 1994 – zostaną przekazane na nagrody dla pracowników administracji prokuratur rejonowych.

Problem nieuzasadnionego zróżnicowania wysokości wynagrodzenia w przypadku nagrody rocznej funkcjonariuszy UOP, w porównaniu z funkcjonariuszami Policji i Straży Granicznej omówiony został w cz. IV pkt 15 D.c. sprawozdania.

b. Staż pracy do „trzynastki"

W dniu 2 lutego 1996 r. Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego[387] o wyjaśnienie:

1. czy do określonych w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród w państwowych jednostkach organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami państwowymi, okresów pracy, od których zależy wysokość rocznej nagrody z zakładowego funduszu nagród, wlicza się okresy „poprzedniego zatrudnienia", jak to wyjaśniono w pkt 2 sentencji uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 września 1995 r. – I PZP 23/95 względnie –
2. czy przewidziane w art. 3 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 niniejszego wniosku okresy zatrudnienia stanowią staż pracy „w jednym zakładzie pracy" w rozumieniu tejże ustawy, a regulacje prawne wymienione w ust. 2 i ust. 3 art. 3 ustawy stanowią dwa wyjątki od zasady wyrażonej w ust. 1 art. 3 ustawy – jak to wynika ze stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 czerwca 1993 r. – I PZP 19/93.

Problem powstał w związku z rozbieżnością w stanowiskach zawartych w uchwałach Sądu Najwyższego z dnia 7.09.1995 r. (I PZP 23/95) i z dnia 4.06.1993 r. (I PZP 19/93).

W sprawie z 1995 r. Sąd Najwyższy badał m.in. problem, czy określony w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród[388] okres pracy, od którego zależy wysokość nagrody, oznacza tylko pracę w zakładzie wypłacają-

---

[388] RPO/208083/96/III.

cym nagrodę, czy też ogólny staż pracy pracownika, który nabył prawo do nagrody i stwierdził w uchwale, iż do okresów pracy wskazanych w tym przepisie wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia.

Z kolei w sprawie, której dotyczyła uchwała z 1993 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że wątpliwość co do zaliczenia osobom, które nabyły uprawnienia emerytalne, „kolejnych" okresów zatrudnienia istniałaby, gdyby treść ust. 3 art. 3 ustawy wyodrębniona była w postaci oddzielnego artykułu, albo gdyby odczytywać ją w izolacji od ust. 2 art. 3. Ujęcie przez ustawodawcę w jednym przepisie (artykule) dwóch wyjątków od przewidzianej w ust. 1 art. 3 zasady liczenia stażu pracy w zakładzie pracy, w którym pracownik nabywa prawo do nagrody z zakładowego funduszu nagród, nie zezwala – zdaniem Sądu Najwyższego – na takie „wyizolowane odczytywanie" tych wyjątków.

W świetle tego rozumowania konsekwentnie wypada przyjąć, że skoro według regulacji zawartych w ust. 2 i ust. 3 art. 3 ustawy mówi się wyraźnie o zaliczaniu absolwentom (wymienionych kategorii szkół), którzy po ich ukończeniu podejmują po raz pierwszy pracę, okresu nauki w tych szkołach, do okresu pracy, od którego uzależniona jest wysokość nagrody, a emerytom i rencistom, którzy po uzyskaniu uprawnień do świadczeń z tego tytułu podjęli pracę zawodową – zalicza się okres zatrudnienia przed nabyciem uprawnień, do okresu pracy, o którym mowa w ust. 1 art. 3 – to nasuwa się pytanie, czy tych dwóch przepisów (ust. 2 i 3) nie należałoby potraktować jako wyjątkowego uregulowania w stosunku do ust. 1 art. 3 ustawy, ponieważ pkt 1 ust. 1 art. 3 ustawy przewidujący 50% nagrody po przepracowaniu roku, wiąże się raczej nie z ogólnym stażem pracy lecz z warunkującym nabycie uprawnień, rocznym okresem pracy w jednym zakładzie pracy, wymienionym w art. 5 ust. 1 ustawy, co prowadziłoby do wniosku, że pozostałe wzrosty procentowe (75% i 100% – pkt 2) i 3 ust. 1 art. 3 ustawy) odnosiłyby się do tej tylko sytuacji, tworząc zasadę stażu „zakładowego" w rozumieniu ustawy.

Ten pogląd Sądu Najwyższego co do kwalifikacji konstrukcji prawnej art. 3 rzutującej na sposób jej odczytania, nie znalazł aprobaty w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 września 1995 r., w konkluzji którego SN doszedł do przekonania, że przepisy ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. przewidują dwa rodzaje stażu pracy: staż zakładowy, od którego zależy nabycie prawa do nagrody i staż pracy, od którego zależy wysokość nagrody.

---

[388] Dz. U. Nr 32, poz. 141 ze zm.

Rzecznik w uzasadnieniu pytania, skierowanego do Sądu Najwyższego wskazuje, że dotychczasowa wykładnia ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. ukształtowała zasadę nabywania przez pracownika prawa do nagrody po przepracowaniu w jednym zakładzie pracy całego roku kalendarzowego z zachowaniem prawa do wysokości nagrody, określonej w art. 3 ust. 1 ustawy (tj. 50, 75 lub 100%) z zastrzeżeniem jakby pracownik „nie zmieniał" zatrudnienia. Sformułowanie tego przepisu stanowiło zachętę dla pracownika do kontynuowania pracy w konkretnym zakładzie pracy. Jeżeli pracownik nie spełniał podstawowego warunku przepracowania roku w zakładzie pracy, wówczas stosownie do przepisu art. 6 ust. 1 ustawy oraz § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 17 lutego 1986 r. można mu było zaliczyć do stażu, od którego uzależniona została wysokość nagrody (tj. 50, 75 lub 100%) – okresy pracy na warunkach wymienionych w tych przepisach.

Rzecznik podkreślił, iż konieczność dokonania bardzo poważnych wypłat kwotowych przy uwzględnieniu poglądu prezentowanego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 września 1995 r. wobec rozbieżnych metod przyjętych w obu wymienionych uchwałach tegoż Sądu, skłania go ku znacznej ostrożności w zajmowaniu stanowiska w tej sprawie, tym bardziej, że według napływających informacji w szeregu zakładów pracy powstała niepewność co do postępowania w powiązaniu ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, które nie akceptuje poglądu Sądu Najwyższego, wyrażonego w uchwale z dnia 7 września 1995 r. Rezultat jest taki, że w jednych zakładach pracy dokonano już wypłat przyjmując to stanowisko Sądu Najwyższego, w innych zaś oczekuje się na jego „potwierdzenie", w jeszcze innych respektowane jest stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

c. Warunki płacowo-bytowe na placówkach zagranicznych

W związku ze zbiorową skargą pracowników polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych w Brukseli Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych[389] z prośbą o informację, w jakim stopniu w ostatnich dwóch latach uległa zmianie sytuacja płacowo-bytowa tej grupy pracowników. W wystąpieniu swym Rzecznik poinformował Ministra, że skarga dotyczy braku prawa do dodatku stażowego, nagród jubileuszowych, nagród z zakładowego funduszu nagród,

[389] RPO/186954/95/III z 17.05.1995 r.

a więc praw przewidzianych dla pracowników urzędów państwowych oraz wstrzymania przez kolejne dwa lata podwyżek wynagrodzeń walutowych. Poruszono także problem podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, która – zdaniem skarżących – nie pozostaje w żadnym związku z wysokością zarobków. Zakwestionowano również zasady regulujące uprawnienia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza w zakresie lecznictwa.

Rzecznik już w poprzednich latach otrzymywał informacje od osób skierowanych do pracy w przedstawicielstwach zagranicznych, podnoszące zarzuty zawarte we wskazanej skardze; w 1993 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów przedstawiając problemy na przykładzie Ambasady RP we Włoszech. W odpowiedzi Dyrektor Generalnego Urzędu Rady Ministrów stwierdził, iż z uwagi na stan polskiej gospodarki odczuwalna poprawa sytuacji materialnej tej grupy pracowników nie będzie możliwa w najbliższym czasie.

Lata 1993–1994 przyniosły pogorszenie warunków płacowych pracowników polskich służb dyplomatyczno – konsularnych[390].

Minister Spraw Zagranicznych, nawiązując do skargi pracowników dyplomatyczno – konsularnych w Brukseli, poinformował, że negatywne reakcje pracowników placówek, wywołała przedwczesna – jak się okazało – obawa przed utratą walutowego dodatku rodzinnego. W wyniku działań legislacyjnych podjętych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zostały znowelizowane niektóre postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r., skutkiem czego utrzymano – zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym (tj. na dotychczasowym poziomie) – walutowe dodatki rodzinne.

Podnoszone w omawianym liście różnice w świadczeniach przysługujących pracownikom placówek – w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w kraju – mają rzeczywiście miejsce, z tym jednak że w efekcie kształtują się one na korzyść pracowników placówek. Różnice o których mowa w liście dotyczą dodatku stażowego, nagród jubileuszowych i nagród z zakładowego funduszu nagród. Pominięte natomiast zostały świadczenia, których pracownicy krajowi nie otrzymują, np. bezpłatne mieszkanie wraz z podstawowym wyposażeniem, zwrot kosztów podróży urlopowej do kraju po dwóch latach pracy na placówce (pracownikowi i członkom rodziny wraz z nim przebywającym). Dopełnieniem oceny całokształtu sytuacji materialnej pracowników są różnice w uposażeniu pracowników placówek w porównaniu z wynagrodzeniami pracowników krajowych.

---

[390] por. sprawozdanie RPO za 1993 r. – RPO – Mat. Nr 21, s. 172.

Przedstawiając argumenty o korzystnym w rezultacie bilansie świadczeń przysługujących pracownikom służby dyplomatyczno – konsularnej, w porównaniu z pracownikami krajowymi Minister poinformował też o prowadzonych pracach legislacyjnych nad nowym rozporządzeniem, mającym zastąpić rozporządzenie z 1991 r., w którym resort proponuje uwzględnienie szeregu wniosków pracowników placówek, w tym podnoszonych w liście do Rzecznika. Prace nad projektem rozporządzenia oraz przepisami wykonawczymi powinny zakończyć się w I kwartale 1996 r.

Dążąc do stabilnego uregulowania zatrudnienia pracowników placówek dyplomatyczno – konsularnych Rzecznik w dniu 18 stycznia 1996 r. skierował do Prezesa Rady Ministrów pismo[391], w którym wskazał na potrzebę ujęcia podstawowych kwestii związanych z zatrudnieniem pracowników służby dyplomatyczno – konsularnej w ustawie. Wydawane dotychczas na podstawie delegacji zawartej w art. 47 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[392], rozporządzenia Rady Ministrów, wywołują raczej niepewność sytuacji prawnej, czego wyraźnym dowodem były kolejne rozporządzenia Rady Ministrów utrzymujące wysokość wynagrodzeń walutowych w latach 1992–1993 na poziomie roku 1991.

Jedną z podstawowych zasad w zakresie tworzenia prawa, jest regulacja w drodze ustawowej generalnych założeń problematyki prawnej. Tymczasem art. 47 cytowanej ustawy przewiduje, iż do urzędników służby dyplomatyczno–konsularnej przepisy niniejszej ustawy stosuje się ze zmianami i uzupełnieniami, które określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów w zakresie, jaki jest konieczny ze względu na szczególny charakter pracy tych pracowników.

W ocenie RPO, rozporządzenie Rady Ministrów nie powinno „zmieniać ani uzupełniać" ustawy na szczeblu obejmującym powierzoną kategorię (w omawianym przypadku) pracowników służby dyplomatyczno – konsularnej. Ustawa powinna możliwie wyczerpująco normować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. W przepisach zaś upoważniających do wydania aktu wykonawczego, nie można przekazywać spraw nie wyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy.

Wadliwie sformułowany przepis art. 47 ustawy z dnia 16 września 1982 r. wytwarza sytuację, w której powstają wątpliwości, które

---

391 RPO/186954/95/III.
392 Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.

uprawnienia przewidziane w tej ustawie przysługują pracownikom służby dyplomatyczno - konsularnej lub z których uprawnień zostali oni wyłączeni.

Wychodząc z takiego założenia Rzecznik zaproponował rozważenie potrzeby opracowania odrębnego projektu ustawy o charakterze pragmatycznym, obejmującej przepisy regulujące całokształt zasad nawiązywania, zmian i rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami służby dyplomatyczno-konsularnej, ich prawa i obowiązki, odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną, kwestię rozpatrywania sporów itp., oraz prawidłowo sformułowane upoważnienia dla Rady Ministrów do wydawania przepisów wykonawczych.

d. Wynagrodzenie dyrektora przedsiębiorstwa państwowego w procesie toczącego się postępowania upadłościowego

Na tle indywidualnej sprawy Rzecznik podjął problem natury ogólnej - realizacji prawa do wynagrodzenia dyrektora przedsiębiorstwa będącego w stanie upadłości. W konkretnym przypadku syndyk masy upadłościowej wstrzymał wypłatę wynagrodzenia, a sędzia komisarz stwierdził, że dyrektor przedsiębiorstwa państwowego może być uważany za podmiot gospodarczy upadły w rozumieniu prawa upadłościowego. Minister Przemysłu i Handlu uznał go za reprezentanta upadłego. Syndyk nie wystąpił do sędziego komisarza o zezwolenie na odpłatne zatrudnianie tego dyrektora.

Zwracając się do sędziego komisarza Rzecznik w piśmie procesowym z dnia 3 listopada 1995 r.[393] m.in. podniósł, że ogłoszenie upadłości nie powoduje automatycznego rozwiązania organów przedsiębiorstwa państwowego, a nawet organy te - w myśl prawa upadłościowego - mają pewne uprawnienia i obowiązki. Upadłe przedsiębiorstwo na gruncie art. 20 Prawa upadłościowego[394] nie traci uprawnień pozostających poza zakresem zarządu, korzystania i rozporządzania majątkiem, a więc jego organy mają nadal określoną rolę do spełnienia, nie wchodząc w zakres kompetencji syndyka masy upadłości. Powierzenie przez organ założycielski dyrektorowi funkcji reprezentowania upadłego wskazuje wprost na oddzielenie osoby prawnej od jej reprezentanta.

Prawo upadłościowe definiuje pojęcie upadłego w art. 1 § 1. W myśl tego przepisu upadłym jest podmiot gospodarczy, który za-

---

393 RPO/179496/95/III.

394 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. - Prawo upadłościowe, Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.

przestał płacenia długów. Podmiotem gospodarczym może być także osoba fizyczna, jeśli jej przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek, zgłoszonej do ewidencji działalności gospodarczej. Tych warunków nie spełnia organ przedsiębiorstwa państwowego jakim jest dyrektor. Wprawdzie zarządza on przedsiębiorstwem państwowym, lecz działalność ta nie jest prowadzona przez dyrektora na własny rachunek. Tak więc dyrektora przedsiębiorstwa państwowego nie można traktować jako podmiotu gospodarczego, a więc nie ma on zdolności upadłościowej.

W związku z tym, że dyrektor upadłego przedsiębiorstwa państwowego nie może być utożsamiany z upadłym w rozumieniu prawa upadłościowego stanowisko syndyka w kwestii wynagrodzenia dyrektora, przedstawione Rzecznikowi budzi wątpliwość. Jeśli bowiem dyrektor upadłego przedsiębiorstwa państwowego został odwołany przez organ założycielski po upływie kilku miesięcy od ogłoszenia upadłości tegoż przedsiębiorstwa, to nie ulega wątpliwości, że przez ten okres czasu był pracownikiem upadłego zakładu pracy. Prawo pracy łączy z wykonywaniem pracy w ramach stosunku pracy (bądź gotowością do jej wykonywania) prawo pracownika do wynagrodzenia za pracę i wyraźnie stanowi w jakich przypadkach wynagrodzenie to nie przysługuje. Wśród tych przypadków prawo pracy nie wymienia upadłości zakładu pracy.

Uznając, że pewne aspekty podjętej sprawy wymagają autorytatywnego wyjaśnienia Rzecznik w dniu 2 listopada 1995 r. wystąpił do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej:

- czy jest „upadłym" w rozumieniu art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe, dyrektor upadłego przedsiębiorstwa państwowego,
- czy ma zastosowanie art. 22 § 1 Kodeksu pracy w związku z art. 81 § 1 tegoż Kodeksu w stosunku do dyrektora upadłego przedsiębiorstwa państwowego, któremu syndyk masy upadłości i sędzia – komisarz odmawiają wynagrodzenia za czas pozostawania w stosunku pracy po ogłoszeniu upadłości, a przed odwołaniem ze stanowiska dyrektora z funkcji reprezentanta w postępowaniu upadłościowym, a jeżeli tak, to czy powództwo z takim roszczeniem powinno być skierowane przeciwko syndykowi masy upadłości (art. 60 Prawa upadłościowego).

Sąd Najwyższy na posiedzeniu w dniu 22 listopada 1995 r. odmówił udzielenia odpowiedzi;[395] Rzecznik nie zna jeszcze uzasadnienia tego postanowienia.

B. Czas pracy

Do Rzecznika zwróciła się z prośbą o interwencję w sprawie **rozkładu czasu pracy obowiązującego pracowników administracji państwowej** Sekcja Branżowa NSZZ „Solidarności" Pracowników Administracji Państwowej. Jako motywy prośby podano, że: obowiązek pracy w niektóre soboty odbierany jest przez pracowników jako dyskryminujący w stosunku do innych grup pracowniczych, a nadto praca w soboty nie ma, w odczuciu większości urzędników państwowych, żadnego uzasadnienia, bowiem tygodniowa norma czasu pracy pozostaje niezmieniona.

Uznając słuszność argumentów Rzecznik wystąpił do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych problemów[396].

Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie zgodził się ze stanowiskiem przedstawionym w skardze i wystąpieniu RPO, iż praca w soboty nie ma racjonalnego i ekonomicznego uzasadnienia pisząc, iż teza taka jest prawdziwa jedynie w odniesieniu do urzędników, których wyłącznym zadaniem jest obsługa interesantów. Nie są to jednak jedyne obowiązki urzędników państwowych. Minister – Szef URM poinformował zaś, że sprawa ustanowienia 5–dniowego tygodnia pracy w administracji państwowej przy zachowaniu 40–godzinnego tygodnia pracy wymaga rozpatrzenia z punktu widzenia organizacyjnego i zapewnienia właściwej obsługi obywateli. W związku z powyższym decyzja w tej sprawie zostanie podjęta po konsultacjach z Ministrami: Finansów, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Socjalnej oraz Prezesem Krajowego Urzędu Pracy i kilkoma wojewodami.

29 grudnia 1995 r. adresat przesłał ostateczną odpowiedź, w której napisał, że wynikiem przeprowadzonych konsultacji było pełne poparcie dla propozycji Rzecznika. W tej sytuacji opracowany został projekt rozporządzenia Rady Ministrów, zmieniającego dotychczasowe rozporządzenie z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie ustalania, rozkładu i wymiaru czasu pracy urzędników państwowych[397], który, po

---

395 sygn. akt I PZP 27/95.
396 RPO/193186/95/III z 9.08.1995 r.
397 Dz. U. Nr 140, poz. 779.

podpisaniu przez Prezesa Rady Ministrów w styczniu 1996 r. zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw[398].

C. Dokumentacja związana ze stosunkiem pracy

W związku z wystąpieniem jednego z syndyków masy upadłościowej przedsiębiorstw, poruszającym problem **zabezpieczenia dokumentów – zwłaszcza osobowych upadłych przedsiębiorstw**, Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej[399] z sugestią rozważenia możliwości wydania odpowiednich przepisów zmierzających do zabezpieczenia tych dokumentów.

W odpowiedzi Minister podzielił troskę Rzecznika o losy nieubezpieczonych dokumentów (które w licznych przypadkach po upływie wielu lat mogą być niezbędne pracownikom np. do udokumentowania uprawnień emerytalno-rentowych), ale poinformował, że zarówno MEN jak i Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych wielokrotnie bezskutecznie występowały do właściwych naczelnych organów administracji państwowej w sprawie wprowadzenia w życie odpowiednich regulacji prawnych. Minister napisał, że „liczy na życzliwe wspieranie w tym zakresie przez Rzecznika Praw Obywatelskich", co wydaje się jednak być próbą przerzucenia własnych obowiązków na inny organ.

Na tle **wątpliwości związanych z treścią świadectwa pracy** Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego[400] z wnioskiem o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne: czy jest stosowną wzmianką pozostawienie w wydanym pracownikowi świadectwie pracy niezgodnego z prawem trybu rozwiązania umowy o pracę i dopisanie treści wyroku sądowego wydanego w sytuacjach, objętych treścią 7a ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie świadectw pracy i opinii[401] w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 1989 r.[402]?

Sąd Najwyższy w składzie 7 Sędziów podjął w dniu 18 maja 1995 r. uchwałę[403], której skutkiem będzie niewątpliwie lepsza ochrona praw pracowniczych: „W razie prawomocnego orzeczenia sądu przyznającego pracownikowi odszkodowanie z tytułu niezgodnego z prawem rozwiąza-

---

398 Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 4.
399 RPO/178613/95/III z 26.04.1995 r.
400 RPO/167876/94/III z 27.02.1995 r.
401 Dz. U. Nr 45, poz. 289.
402 Dz. U. Nr 49, poz. 271.
403 sygn. akt I PZP 9/95.

nia umowy o pracę bez wypowiedzenia albo uwzględniającego powództwo o przywrócenie do pracy, jeżeli pracownik w wyniku tego orzeczenia nie podjął pracy, zakład pracy – na żądanie pracownika – jest obowiązany wydać nowe świadectwo pracy stwierdzające, że stosunek pracy został rozwiązany przez zakład pracy, za wypowiedzeniem.

D. Naruszenia praw pracowniczych jako skutek zmian na rynku pracy

Od kilku lat, wraz z postępującą transformacją gospodarki do Rzecznika coraz liczniej napływają skargi, potwierdzane przez inspektorów pracy, dotyczące przypadków łamania, bądź „obchodzenia" przez pracodawców niekorzystnych dla nich przepisów prawa pracy. Na zjawiska te RPO zwraca uwagę w wystąpieniach do Państwowej Inspekcji Pracy od 1993 r.[404]

W dniu 16 stycznia 1995 r. Rzecznik wystąpił do Zastępcy Głównego Inspektora Pracy[405] z prośbą o ujęcie w programie działania Państwowej Inspekcji Pracy szczególnie kwestii zawierania umów zlecenia w miejsce umów o pracę, zwalniania osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę i zatrudniania w ich miejsce osób na podstawie umów zlecenia, zatrudniania „na czarno" cudzoziemców.

W dniu 19 lipca 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zasygnalizował Głównemu Inspektorowi Pracy konieczność zwrócenia uwagi na pomijanie obowiązku zawierania z pracownikami umów o pracę i zgłaszania do ubezpieczenia społecznego, zaniżanie stawek wynagrodzenia i niewypłacalność pracodawców. RPO zaproponował włączenie tych tematów do planu kontroli PIP na 1996 r.

W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę, że choć oficjalne dane głoszą postępujące zmniejszenie liczby wypadków przy pracy, to powstaje pytanie, czy okoliczność ta wiąże się z polepszeniem warunków i bezpieczeństwa pracy oraz pogłębieniem świadomości społecznej istniejących zagrożeń, czy też – ze znaczącą liczbą zawieranych (nieprawidłowo) umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, co praktycznie eliminuje obowiązek zgłaszania informacji o zaistniałych wypadkach przy pracy.

Stosunkowo znaczne zagrożenie wypadkami przy pracy występuje w rolnictwie z powodu niskiego poziomu kultury obsługi maszyn i niewielkiej świadomości przewidywanych skutków zagrożeń.

---

404 por. szersze omówienie problemu i działań RPO w sprawozdaniu za 1993 r. – RPO – Mat. Nr 21, s. 163.

405 RPO/161331/94/III.

Dużej też wnikliwości ze strony Inspekcji Pracy wymaga ustalanie warunków narażających na choroby zawodowe. Zaznaczający się ciągle brak stabilności w dziedzinie zatrudnienia, charakteryzujący się permanentną wymianą – zwłaszcza w nowo powstających prywatnych zakładach pracy – pracowników, powoduje konieczność dokonywania dokładnych ustaleń co do warunków pracy, w tym również czynników narażających w perspektywie czasu na choroby zawodowe.

Częste są skargi, wymagające interwencji Inspekcji Pracy, na zaniżanie w stosunku do obowiązujących norm, stawek płac, względnie na niewypłacalność pracodawców (wynagrodzeń bieżących lub zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi). Możliwości przyjścia z pomocą pracownikom w wyegzekwowaniu zaległych należności pracowniczych są stosunkowo duże z uwagi na powszechną nieznajomość przez pracowników prawa upadłościowego, które w poważnym zakresie chroni ich interesy oraz sposobów korzystania z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

E. Nieprawidłowe regulacje i praktyki występujące w branżach i grupach zawodowych

W związku z wystąpieniem Syndykatu Dziennikarzy Polskich, sygnalizującym występowanie w dość szerokiej skali **zjawiska naruszenia uprawnień zawodowych dziennikarzy**, a nawet ewidentnego łamania przepisów prawa pracy zarówno w wydawnictwach finansowanych w znacznej części przez kapitał zagraniczny jak i polskich oraz w prywatnych stacjach radiowych, Rzecznik zwrócił się do Głównego Inspektora Pracy[406] Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o poddanie kontroli naruszeń prawa polegających na nieprzestrzeganiu nienormowanego czasu pracy dziennikarzy, nierespektowaniu uprawnień do zwiększonego wymiaru urlopu wypoczynkowego po upływie określonej liczby lat pracy w zawodzie dziennikarskim, odmowie wypłacania średniej honoraryjnej za okres urlopu wypoczynkowego, żądaniu przedstawiania „listów aplikacyjnych" w miejsce świadectw pracy dokumentujących poprzednie okresy zatrudnienia. Ponadto Rzecznik zasygnalizował, na wniosek Syndykatu, występowanie zjawiska „nagminnego zatrudniania dziennikarzy na podstawie krótkotrwałych umów o pracę", co świadczy o narastającej patologii w stosunkach pracy.

---

[406] RPO/197846/95/III z 6.10.1995 r.

W odpowiedzi Główny Inspektor Pracy poinformował, iż uznał za celowe objęcie kontrolą wskazanych przez Rzecznika naruszeń przepisów prawa pracy w odniesieniu do dziennikarzy. O wynikach przeprowadzonych kontroli Rzecznik zostanie powiadomiony po jej zakończeniu.

W związku z prośbą Zrzeszenia Rzeczników Patentowych o podjęcie działań do spowodowania jednoznacznej wykładni art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych[407] Rzecznik wystąpił do Prezesa Urzędu Patentowego[408] o rozważenie możliwości wystąpienia do Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych, aby uchwalił **zasady etyki zawodowej rzeczników patentowych**, z których powinien wynikać zakaz świadczenia usług rzecznikowskich na własny rachunek podczas i w ramach istniejącego stosunku pracy. W wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na to, że może zaistnieć sytuacja gdy rzecznik zatrudniony w ramach stosunku pracy będzie równolegle prowadził prywatną kancelarię, bądź w godzinach pozasłużbowych zatrudni się w kancelarii prowadzonej przez innego rzecznika. Nie jest natomiast dopuszczalne, by rzecznik patentowy wykonujący zawód w ramach stosunku pracy jednocześnie w ramach tego stosunku świadczył na własny rachunek indywidualne usługi wchodzące w zakres jego kompetencji. Postępowanie takie narusza bowiem § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy[409] i może także prowadzić do obchodzenia przepisów podatkowych.

Prezes Urzędu Patentowego podzielił poglądy zaznaczając, że rzecznicy patentowi w godzinach pozasłużbowych mogą wykonywać usługi w ramach umowy zlecenia. Wprowadzenie zakazu w tym zakresie w zasadach etyki może być uznane za naruszenie prawa swobody wykonywania zawodu.

RPO w ponownym wystąpieniu podkreślił, iż chodziło o przypadki, zdaniem Zrzeszenia Rzeczników Patentowych dość szeroko rozpowszechnione, w których rzecznicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w ramach tej umowy wykonywali usługi na własny rachunek i we własnym imieniu. Przypadki te, zdaniem RPO, wymagają jednoznacznej oceny w odpowiedniej uchwale.

---

407 Dz. U. Nr 10, poz. 46.
408 RPO/175792/95/III z 27.02.1995 r.
409 Dz. U. Nr 49, poz. 299 ze zm.

Ostatecznie, w wyniku wystąpienia Prezesa Urzędu Patentowego do Krajowej Rady Rzeczników Patentowych z wnioskiem o uwzględnienie w zasadach etyki zawodowej stosowanego postanowienia, w dniu 28.06.1995 r. Krajowa Izba Rzeczników Patentowych podjęła uchwałę „Wytyczne w sprawie wykonywania zawodu rzecznika patentowego".

Wytyczne zawierają kompleksowe omówienie zasad wykonywania zawodu rzecznika patentowego. Zawarte są w nich również kwestie będące przedmiotem wystąpienia Rzecznika. Wynika z nich, że Krajowa Rada Rzeczników Patentowych:

- nie popiera wykonywania czynności rzecznika patentowego na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło, jeżeli rzecznik patentowy nie prowadzi zarejestrowanej działalności gospodarczej w tym zakresie;
- zwraca się do rzeczników patentowych wykonujących takie czynności o zgłoszenie swojej działalności jako wolnego zawodu i „stanięcie w szranki wolnej i uczciwej konkurencji zawodowej";
- nie popiera wykonywania czynności rzecznika patentowego na rzecz osób trzecich w ramach stosunku pracy z podmiotami, których podstawowym zadaniem statutowym jest świadczenie usług w zakresie ochrony własności przemysłowej.

W ostatnim okresie do Rzecznika masowo zaczynają napływać listy, w których rady gmin i poszczególni ich członkowie kwestionują zapisy nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym, dotyczące **konieczności zrzeczenia się mandatu przez radnych** zatrudnionych w urzędach lub jednostkach organizacyjnych gmin. Zainteresowani wskazują na drastyczne ograniczenie biernego prawa wyborczego w przyszłości i dezorganizację pracy licznych gmin w trakcie obecnej kadencji, a także na nierówność traktowania radnych z terenu kraju wobec znajdujących się w takiej samej sytuacji radnych Gminy Warszawa Centrum.

Rzecznik, jeszcze przed uchwaleniem ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw zwrócił się do Marszałka Senatu[410] sygnalizując problemy, jakie powstać mogą w pracy samorządów lokalnych po wejściu w życie projektowanych przepisów. Uwagi Rzecznika były rozpatrywane, problematyka zmiany zasad zatrudniania przez gminy radnych budziła bowiem już wcześniej liczne kontrowersje, jednakże obie izby przyjęły kwestionowany, aktualnie obowiązujący zapis art.24.

---

[410] RPO/197341/95/IX z 12.09.1995 r.

W dniu 22 stycznia RPO ponownie wystąpił w tej sprawie, tym razem do Marszałka Senatu[411] o zainicjowanie zmian przynajmniej terminów wprowadzenia w życie ustawy w stosunku do osób, które z jej mocy stają się obecnie pracownikami samorządowymi oraz tych, które z jej mocy stają się obecnie pracownikami oraz tych, których miejsce pracy znane było wyborcom przed dokonaniem wyboru. Rzecznik wskazał, że mimo okresu 6 miesięcy, jaki ustawa pozostawia radnym na dokonanie wyboru, skutki zmiany reguł działania w trakcie okresu kadencji rad gmin w istocie wywołują efekt wstecznego działania prawa zarówno wobec wyborców, jak i radnych.

Analiza przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 5 marca 1992 r. w sprawie rodzaju stanowisk w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, których obsadzanie następuje w drodze konkursu[412], a także dotychczasowa praktyka w zakresie **przeprowadzania postępowania konkursowego**, pozwala na stwierdzenie, iż obowiązujące w tej materii przepisy prawne nie stwarzają wystarczającej gwarancji dla wyeliminowania wadliwie przeprowadzonego postępowania konkursowego jak również ochrony praw kandydata, który nie został wyłoniony w drodze takiego konkursu.

Ostatnia nowela tego rozporządzenia zmierza wprawdzie do zapewnienia bezstronności członków komisji konkursowej, jednakże jest to tylko częściowe rozwiązanie sprawy. Przepisy rozporządzenia nie odnoszą się do sytuacji, gdy okoliczności wskazane w § 3 ust. 2 rozporządzenia zostaną ujawnione po rozwiązaniu komisji konkursowej, w razie odmowy organu lub kierownika zakładu opieki zdrowotnej dokonania zmian składu komisji konkursowej, a także do innych przypadków wadliwości proceduralnej postępowania konkursowego. Ponadto trudności interpretacyjne może stwarzać niewystarczająco jasne sformułowanie § 3 ust. 2 rozporządzenia, przewidującego możliwość wyłączenia ze składu komisji konkursowej osoby, która pozostaje wobec kandydata „w takim osobistym stosunku, który może budzić wątpliwości co do jej bezstronności jako członka komisji konkursowej".

Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[413] wskazując, że wadliwość postępowania konkursowego, polegająca w szczególności na powołaniu niewłaściwego składu komisji konkursowej (bez zachowania zasady bezstronności) oraz naruszeniu procedury postępowania konkursowego, powinna stanowić przesłankę

---

411 RPO/166899/94/III.
412 Dz. U. Nr 22, poz. 96 ze zm.
413 RPO/197973/95/I z 10.11.1995 r.

unieważnienia konkursu i podstawę ponownego przeprowadzenia postępowania konkursowego. Naprawienie tych wad powinno być obowiązkiem organu lub kierownika zakładu opieki zdrowotnej.

Jaskrawym przykładem braku wystarczającej gwarancji dla możliwości wyeliminowania wadliwie przeprowadzonego postępowania konkursowego, jak również ochrony praw kandydata, który nie został wyłoniony w drodze takiego konkursu, jest skarga, z której wynika, iż wadliwość postępowania konkursowego stwierdził zarówno Wicewojewoda Włocławski i Prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku, jak i Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, a pomimo tego postępowanie konkursowe nie zostało unieważnione.

Odstąpienie od nakazanej ustawą **zasady powszechności i obligatoryjności konkursów na stanowiska dyrektorów szkół** stwierdził Rzecznik w wydanym przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 1992 r. w sprawie zasad organizacji kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą[414].

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministerstwa Edukacji Narodowej[415] o informację, co zadecydowało o wprowadzeniu w rozporządzeniu § 12 mówiącego o powierzaniu przez Ministra Edukacji Narodowej funkcji dyrektora szkoły z pominięciem obowiązku określonego w art. 36 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[416], dotyczącego wyłaniania kandydata na dyrektora szkoły w drodze konkursu. Jak wynika z odpowiedzi, zdaniem Ministerstwa przepisy rozporządzenia mają charakter specjalny w stosunku do zapisów ustawy o systemie oświaty, co wiąże się z odmiennymi (w porównaniu do krajowych) warunkami organizowania kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą. Szkoły te są tworzone przy placówkach dyplomatycznych i konsularnych RP, a byt ich uzależniony jest od wielu czynników. Minister uznał w tej sytuacji, że w celu wyłonienia kandydata na dyrektora szkoły Minister może, ale nie musi ogłosić konkurs.

Rzecznik nie podzielił tego poglądu i w dniu 16.10.1995 r. skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej, w którym m.in. podniósł, że na podstawie delegacji ustawowej (zawartej w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty) Minister Edukacji Narodowej został upoważniony do określe-

---

414 Dz. U. z 1993 r. Nr 6, poz. 31.
415 RPO/194233/95/I z 17.08.1995 r.
416 Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.

nia „zasad organizowania kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą oraz wspomagania nauczania historii, geografii i języka polskiego wśród Polonii". Oznacza to, że Minister, uwzględniając swoistość warunków występujących za granicą powinien dostosować do nich zasady kształcenia dzieci polskich w granicach zakreślonych przepisami rozdziału 5 ustawy o systemie oświaty zatytułowanego „Organizacja kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach publicznych". Z literalnego brzmienia delegacji ustawowej wynika, że odnosi się ona tylko do tego rozdziału ustawy. Przepisy dotyczące konkursów na dyrektorów szkół lub placówek nie tylko zawarte są w innym rozdziale ustawy, ale przede wszystkim formułują one powszechnie obowiązującą zasadę o powoływaniu dyrektorów w drodze konkursów i nie przewidują od tej zasady żadnych odstępstw. Brak jest podstaw do uznania, że do odstępstwa od tej zasady upoważnia Ministra delegacja zawarta w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty.

Przyjęte w rozporządzeniu odstępstwo od obligatoryjności konkursów i wprowadzenie trybu zatrudniania dyrektorów szkół i placówek według swobodnego uznania Ministra może powodować naruszenie praw obywatelskich przez brak równości szans w dostępie do tych stanowisk i możliwą różnorodność kryteriów dotyczących ocen osób ubiegających się o te stanowiska. W ocenie RPO niezbędna jest nowelizacja rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1992 r.

Ponowne wystąpienie RPO spowodowało, iż – według informacji Ministra – rozpoczęto prace nad nowelizacją rozporządzenia, a przygotowany projekt uwzględniać będzie uwagi Rzecznika.

Bezpośrednio na wymiar czasu pracy wpływa **zmiana statusu zawodowego pracowników ośrodków adopcyjno-opiekuńczych**, wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 1995 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowego wymiaru godzin zajęć niektórych nauczycieli oraz zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w kształceniu zaocznym[417]. Zmiana ta spowodowała zwiększenie wymiaru czasu pracy z dotychczas obowiązujących 20 godzin tygodniowo do 35.

Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Edukacji Narodowej[418] o wyjaśnienie zasadności wprowadzonej zmiany. Z udzielonej odpowiedzi wynikało, że pracownicy pedagogiczni ośrodków adopcyjno-opiekuń-

[417] Dz. U. Nr 21, poz. 115.
[418] RPO/185848/95/I z 6.05.1995 r.

czych „nie realizują zajęć dydaktycznych, ani wychowawczych lub opiekuńczych" i że charakter przewidzianych dla nich zadań nie wymaga dodatkowych czynności (związanych z organizacją procesu dydaktycznego, wychowawczego lub opiekuńczego) poza obowiązkowym pensum. RPO w dniu 18 sierpnia 1995 r. wystąpił o przekazanie dodatkowych informacji, dotyczących zwłaszcza trybu wprowadzenia w stosunku do poszczególnych zainteresowanych pracowników zmian, polegających na zwiększeniu obowiązkowego pensum i zasad, według których Ministerstwo określa charakter czynności podejmowanych przez pracowników pedagogicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Mimo ponagleń Rzecznik nie otrzymał dotąd odpowiedzi w tej sprawie.

7. Naruszenia prawa i zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach ubezpieczenia społecznego

Niezależnie od spraw, w których Rzecznik stwierdził naruszenie prawa i zasad sprawiedliwości społecznej, co spowodowało ich podjęcie i prowadzenie, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r. do Biura RPO wpłynęło 2410 listów (w tym 1932 nowe sprawy) dotyczących świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w których Rzecznik mógł jedynie udzielić wyjaśnień co do zakresu własnych kompetencji (uniemożliwiających prowadzenie sprawy), obowiązujących regulacji, sytuacji prawnej piszących i związanych z tym możliwości załatwienia spraw, z którymi zwracali się zainteresowani.

Najwięcej listów (740) dotyczyło problemów związanych z rozwiązaniami systemowymi w zakresie ubezpieczenia społecznego.

Mimo znacznego upływu czasu dużo kontrowersji budzą kwestie związane z rewaloryzacją emerytur i rent dokonywaną na zasadach wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[419]. W wielu skargach wskazywano, że świadczenia ustalone w nowej wysokości są mniej korzystne od świadczeń pobieranych przed rewaloryzacją, a także poruszano problem zniesienia możliwości uzyskania prawa do dodatku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze według zasad obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy. Zain-

[419] Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

teresowani często wnoszą o przywrócenie zasad obliczania świadczeń obowiązujących przed wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej i o przywrócenie dodatku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze oraz wypłacenia należnego wyrównania emerytury lub renty.

Wiele listów dotyczyło przyśpieszenia wykonania przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji[420], które – zgodnie z informacją Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zawartą w piśmie z dnia 8 marca 1995 r. – miały być realizowane w drugiej połowie 1995 r.[421]

Liczna grupa zainteresowanych domagała się przywrócenia zasady uwzględniania przy obliczaniu wysokości emerytury lub renty okresów pracy w gospodarstwie rolnym, przypadających przed wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia rolników oraz członków ich rodzin – zagadnienie to jednoznacznie rozstrzygnięte zostało przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[422].

Wiele listów dotyczyło kwestii przyznawania rent inwalidzkich osobom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu z innego tytułu niż zatrudnienie również w przypadku zaliczenia do trzeciej grupy inwalidów, np. osobom, których inwalidztwo trzeciej grupy powstało w czasie prowadzenia działalności gospodarczej lub w ciągu 18 miesięcy od ustania prowadzenia tej działalności. Problem zgłaszany był od dawna przez Rzecznika i jest znany zarówno Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej, jak też Sejmowi.

Poruszane było również wprowadzenie przepisów uprawniających do pobierania przez wdowy emerytury w zbiegu z rentą rodzinną po mężu: Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w odpowiedzi na wystąpienie RPO w tej sprawie[423] zajęło stanowisko, że brak jest możliwości pozytywnego załatwienia tego problemu ze względu na stan środków finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zdecydowanie najwięcej listów dotyczyło skarg na działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (564 skargi): odmowy przyznania przez organ emerytalno-rentowy emerytury lub renty w sytuacji nieudowodnienia przez wnioskodawcę wymaganego przepisami okresu zatrudnienia, okresu obowiązkowego ubezpieczenia społecznego lub też in-

---

420 Dz. U. Nr 44, poz. 202 ze zm.
421 por. szerzej – cz. III pkt 1.C. sprawozdania.
422 Dz. U. 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.
423 RPO/184008/95/VIII – odpowiedź z dnia 19.04.1995 r.

walidztwa, uzasadniającego zaliczenie do odpowiedniej grupy inwalidów albo daty jego powstania, co stanowi podstawę prawną do przyznania wnioskowanego świadczenia.

Osoby zwracające się do Rzecznika uważają, że Rzecznik ze względu na ich sytuację materialną lub rodzinną winien – bez względu na obowiązujące przepisy – spowodować przyznanie emerytury lub renty, wydać pozytywną opinię o istnieniu grupy inwalidztwa lub ustalić datę powstania inwalidztwa w okresie upoważniającym do uzyskania renty, a więc – ich zdaniem – Rzecznik winien zmienić ustalenia Komisji Lekarskiej do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia działającej przy organie emerytalno–rentowym lub opinię wydaną przez lekarzy – biegłych sądowych, wydaną w czasie toczącego się postępowania sądowego, a także uznać okresy zatrudnienia lub inne okresy obowiązkowego ubezpieczenia społecznego bez względu na stan faktyczny.

Zainteresowani informowani są o obowiązujących przepisach prawa, o uprawnieniach Rzecznika, o możliwości odwołania się od decyzji organu emerytalno–rentowego.

Niezależnie od tych wyjaśnień, listy osób zwracających się o pomoc, które znajdują się w bardzo ciężkich warunkach materialnych przesyłane są do Ośrodków Pomocy Społecznej lub do Wojewódzkich Zespołów Pomocy Społecznej o objęcie opieką materialną, o czym zainteresowani są powiadamiani. W tych przypadkach zobowiązuje się Ośrodek Pomocy Społecznej lub Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej do powiadomienia o sposobie załatwienia sprawy.

Druga co do liczby wpływających listów (493) była grupa pism z prośbami o wniesienie przez Rzecznika rewizji nadzwyczajnej od wyroku Rejonowego Sądu Pracy, Sądu Wojewódzkiego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych lub od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawach o odmowę przyznania świadczenia zubezpieczenia społecznego, dodatku lub zasiłku rodzinnego (włączając w to sprawy wynikające ze stosunku pracy i rozwiązania umowy o pracę). Piszący uważali, że Rzecznik – w ich zastępstwie – zobowiązany jest do działania, tj. do wniesienia rewizji lub do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z podaniem o wniesienie rewizji nadzwyczajnej. Odpowiedzi w tych sprawach – zawierające wyjaśnienia, że Rzecznik może rozważyć sprawę wniesienia rewizji nadzwyczajnej po wyczerpaniu przez zainteresowanego przysługującego mu prawa wniesienia rewizji lub po otrzymaniu od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego odmowy wniesienia rewizji nadzwyczajnej – udzielane były niezwłocznie.

A. Realizacja podwyżek waloryzacyjnych świadczeń (podwyżki, waloryzacje, rekompensaty)

a. Rekompensata za zaniechanie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 1992 r.

W związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 1993 r.[424] oraz obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 7 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego[425] w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego[426] Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[427] z prośbą o informację o terminie wypłaty podwyżki świadczeń emerytalno-rentowych, wynikającej z waloryzacji od 1 marca 1992 r. (na podstawie art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[428]).

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował Rzecznika, iż zdaniem resortu pracy zrekompensowanie zaniechania waloryzacji w marcu 1992 r. z uwagi na brak środków finansowych powinno nastąpić w oparciu o system rekompensacyjnych świadectw udziałowych przewidzianych w ustawie z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji oraz o zasoby prywatyzacyjne będące w dyspozycji Skarbu Państwa.

Realizacja tego zadania wymaga decyzji Rady Ministrów dotyczących możliwości realizacji zobowiązań w tej formie, a także zmian ustawowych. Minister Pracy poinformował o trwających w tym zakresie pracach Ministra Przekształceń Własnościowych przy współpracy Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Zaznaczył również, że warunkiem rozpoczęcia akcji wydawania rekompensacyjnych świadectw udziałowych dla emerytów i rencistów jest osiągnięcie odpowiedniego stanu zaawansowania Programu Powszechnej Prywatyzacji.

---

424 sygn. akt K. 14/92.
425 Dz. U. Nr 21, poz. 84.
426 Dz. U. Nr 51, poz. 231.
427 RPO/166957/95/III z 26.04.1995 r.
428 Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.

b. Rekompensacyjne świadectwa udziałowe

W związku z masowymi skargami emerytów i rencistów, dla których przewidziane są rekompensacyjne świadectwa udziałowe[429] w ustawie z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji[430] na kilkuletnie opóźnienia w realizacji ich praw, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[431], z prośbą o informację, czy i w jakim stadium organizacyjnym są przygotowania do sprawnego wydawania rekompensacyjnych świadectw udziałowych oraz czy są przygotowywane w tym zakresie rozporządzenia wykonawcze.

W odpowiedzi Minister poinformował Rzecznika, że w resorcie pracy i polityki socjalnej zostały przygotowane projekty aktów wykonawczych do ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji. Projekty te zostały poddane konsultacjom ze związkami zawodowymi oraz innymi resortami, a także z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Minister zaznaczył jednak, że warunkiem rozpoczęcia procesu wydawania rekompensacyjnych świadectw udziałowych jest osiągnięcie odpowiedniego stanu zaawansowania procesu wydawania powszechnych świadectw udziałowych.

B. Problemy związane z prawem świadczeń i ich wymiarem niektórych grup zawodowych

a. Emerytury i renty górnicze

Podnoszone przez górników w skargach naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa oraz zasad sprawiedliwości społecznej w ustawie z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw[432] było przedmiotem wystąpienia Rzecznika w dniu 1 lutego 1995 r. do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[433].

W odpowiedzi Minister napisał, że obowiązujący w naszym kraju system emerytalny (w tym też górniczy podsystem emerytalny) jest od wielu lat przedmiotem krytyki.

---

429 W kontekście realizacji zasady zaufania obywateli do państwa sprawa ta jest omówiona w cz. III pkt 1.C. sprawozdania.
430 Dz. U. Nr 44, poz. 202.
431 RPO/176918/95/III z 27.02.1995 r.
432 Dz. U. Nr 84, poz. 385.
433 RPO/164559/95/III – obszerne omówienie wystąpienia znajduje się w sprawozdaniu za 1994 r. RPO – Mat. Nr 25, s. 258.

Powołując się na zasadę sprawiedliwości społecznej, bądź zasadę równości obywateli, jedne grupy zawodowe (niejednokrotnie posiadające już preferencyjne uprawnienia emerytalne) domagają się dalszego zwiększenia swoich uprawnień, zaś inne, nie posiadające takich uprawnień – domagają się ograniczenia preferencji dla wybranych grup zawodowych, uzasadniając swoje stanowisko tym, że przy opłacaniu składki na ubezpieczenie społeczne w jednakowej wysokości brak jest uzasadnienia do różnicowania uprawnień emerytalnych.

Uznając potrzebę przebudowy obecnego systemu emerytalnego pod kątem ściślejszego powiązania uprawnień emerytalnych z osobistym wkładem pracy ubezpieczonych (długością stażu pracy i wysokością opłacanej składki) – wielokrotnie podejmowane były próby jego przebudowy.

Wprowadzenie nowych zasad wymiaru górniczych emerytur i rent, polegające na przeliczaniu niektórych okresów pracy górniczej wykonywanej w najtrudniejszych warunkach miało zapewnić górnikom pracującym w tych warunkach taki sam procentowy wymiar świadczeń za krótsze okresy wykonywania najcięższej pracy górniczej – jaki uzyskują pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach, za dłuższe okresy w powszechnym systemie emerytalnym. Przeliczniki niektórych okresów pracy górniczej – mają więc uzupełniać górniczy staż emerytalny, mający wpływ na wysokość górniczych emerytur i rent – do wysokości przeciętnego stażu, jaki osiągają pracownicy w powszechnym systemie emerytalnym (w tym ostatnim systemie, przeciętny staż pracy pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach przechodzących na emeryturę w wieku 60 lat może wynosić około 40 lat).

Minister Pracy dodał, że zarówno omawiane wyżej rozwiązania, jak i pozostałe regulacje wprowadzane ustawą z dnia 30 czerwca 1994 r. stanowią realizację ustaleń dokonanych ze związkami zawodowymi w latach 1992–1994.

Jednym z celów, jakiemu miały służyć wprowadzone ustawą nowe rozwiązania, było dostosowanie dotychczasowych regulacji prawnych do rozwiązywania problemów wynikających z restrukturyzacji całego górnictwa (ograniczenia zatrudnienia). Z tego względu niektóre z wprowadzonych rozwiązań mają charakter przejściowy, inne natomiast będą wymagały jedynie dostosowania do nowych rozwiązań, jakie przewiduje się wprowadzić w ramach generalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Głównym celem nowej regulacji, napisał Minister odpowiadając na zarzuty Rzecznika, było zapewnienie uprawnień do świadczeń emery-

talnych, uwzględniających warunki pracy, tylko dla tych górników, którzy stale pracują pod ziemią. Kryterium to (pracy pod ziemią) powinno być również obecnie przestrzegane przy rozpatrywaniu postulatów różnych grup zawodowych oobjęciu ich górniczym systemem emerytalnym. Stało się jednak inaczej; odstępstwo od tej zasady uczyniono w minionych latach w stosunku do górników pracujących na powierzchni w kopalniach siarki, a w 1994 – na skutek nacisków i zawartych porozumień postrajkowych – do górników pracujących na powierzchni w kopalniach węgla brunatnego. Wyjątki te jednak nie powinny stać się podstawą do uwzględniania roszczeń kolejnych grup zawodowych o objęcie ich górniczym systemem emerytalnym (o przyznanie górniczych uprawnień emerytalnych występuje wiele grup zawodowych).

Jeśli chodzi o zarzuty górników dotyczące ograniczania łącznego przeliczonego stażu pracy górniczej do 45 lat w górniczym systemie emerytalnym i do 40 lat w powszechnym systemie emerytalnym i innych, Minister Pracy poinformował, że w rządowym projekcie ustawy zaproponowano, aby zarówno w górniczym systemie emerytalnym jak i w powszechnym systemie emerytalnym – przeliczone okresy pracy górniczej ograniczać do 40 lat, tj. aby uzupełniać (w wyniku zastosowanych przeliczników) staż pracy górniczej do przeciętnego stażu pracy, jaki mogą wypracować pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach, przechodzący na emerytury w wieku 60 lat z powszechnego systemu emerytalnego. Jednak w czasie prac nad omawianą ustawą, komisje sejmowe uznały, że ze względu na dłuższy staż pracy górników ubiegających się o emerytury z górniczego systemu emerytalnego – przeliczony staż pracy górniczej powinien w tym systemie wynosić 45 lat, tj. powinien odpowiadać w przeliczeniu stażowi pracy za 25 lat pracy w przodkach (25 lat x 1,8).

Wprowadzenie w art. 2 ust. 2 ustawy zasady przeliczenia – przy ustalaniu wysokości emerytur i rent niegórniczych – tylko okresów pracy górniczej wykonywanej pod ziemią (z wyłączeniem możliwości przeliczania pracy górniczej wykonywanej na powierzchni), podyktowane było tym, że w powszechnym systemie emerytalnym – żadnej grupie pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach, nie przelicza się okresów pracy, przy ustalaniu wysokości świadczeń.

Przedstawiając wskazaną argumentację Minister Pracy jednocześnie poinformował Rzecznika, że w przyjętej strategii reformowania systemu ubezpieczeń społecznych zamierza się stworzyć odrębny system ubezpieczenia społecznego dla pracowników określonych branż

(w tym branży górniczej) i grup zawodowych, które z uwagi na warunki lub charakter pracy będą posiadać preferencyjne uprawnienia emerytalne. Zakłada się, że w tym systemie wysokość składki na ubezpieczenie społeczne będzie adekwatna do przysługujących preferencji w świadczeniach ubezpieczeniowych. Oznaczać to będzie, że przy szeroko rozbudowanych preferencyjnych uprawnieniach do świadczeń dla danej grupy zawodowej będzie zachodziła konieczność opłacania znacznie wyższej niż obecnie składki na ubezpieczenie.

Stanowisko Ministra, odmawiające podjęcia działań nowelizujących ustawę było powodem wystąpienia do Marszałka Sejmu[434]. Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do zmiany w formie odpowiedniego uzupełnienia art. 10a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r. Rzecznik wskazał, że omawiana ustawa, która weszła w życie z dniem 1listopada 1994 r. została uchwalona w określonej sytuacji społecznej. Unormowania w niej zawarte są wynikiem nacisków i przyjętych porozumień postrajkowych w 1994 r.

Dokonane zmiany w przepisach emerytalnych górników nie spotkały się jednak z powszechną aprobatą górników; niektóre rozwiązania wywołały ogólne niezadowolenie i krytykę, doprowadziły do dalszego zróżnicowania środowiska górników.

Uwzględnienie żądań strajkujących górników węgla brunatnego i przyznanie im uprawnień do górniczych świadczeń emerytalno–rentowych z pominięciem górników innych kopalń odkrywkowych wywołało wiele skarg górników kopalń odkrywkowych np. gipsu, piasku, dolomitu, odkrywkowych kopalń węgla kamiennego. Dotychczas systemem zaopatrzenia emerytalnego górników objęci byli górnicy pracujący pod ziemią. Jedynym wyjątkiem od tej zasady było objęcie tym systemem w minionych latach górników pracujących na powierzchni w kopalniach siarki.

Reasumując należy stwierdzić, że ustawa z dnia 30 czerwca 1994 r. wbrew oczekiwaniom górników nie rozwiązała konfliktów wynikłych na tle stosowania przeliczników przy ustalaniu wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, a wprost przeciwnie spotęgowała poczucie krzywdy oraz uczucie nierównego traktowania.

Rozwiązania systemu zaopatrzenia emerytalnego jak również ubezpieczeń społecznych nie mogą być uchwalane pod groźbą strajków lecz wynikać z przemyślanej polityki społecznej państwa. Rzecznik

[434] RPO/164559/95/III z 26.06.1995 r.

podkreślił, iż zdaje sobie sprawę, że w obecnej sytuacji gospodarczej kraju nie jest możliwe rozszerzanie uprawnień do górniczych świadczeń emerytalno-rentowych przyznawanych na obecnych zasadach na kolejne grupy pracowników. Sytuacja ta sprawia, że sprawą pilną staje się podjęcie prac nad nowym systemem zaopatrzenia emerytalnego górników.

W odpowiedzi Marszałek Sejmu poinformował, że wniosek Rzecznika w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin Prezydium Sejmu skierowało do Komisji Ustawodawczej, Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Systemu Gospodarczego i Przemysłu.

b. Emerytury i renty kolejowe – przeliczanie stażu

W związku z wieloma skargami emerytów i rencistów kolejowych, dotyczącymi zaprzestania zaliczania przy ustalaniu prawa do kolejowej emerytury niektórych okresów pracy na kolei w zwiększonym wymiarze (tj. 1 rok pracy jako 14 miesięcy przeliczeniowych) Rzecznik wystąpił[435] do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z prośbą o rozstrzygnięcie pytania, czy przepisy ustawy z dnia 17 października o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[436] wykluczają stosowanie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin[437], przewidującego opisaną zasadę uprzywilejowanego zaliczania niektórych okresów pracy na kolei.

Rzecznik podkreślił, że taką informację Dyrektor Generalny PKP uzyskał w resorcie pracy i na tej podstawie kolejowe organy rentowe przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych zaprzestały korzystniejszego przeliczania niektórych okresów pracy na kolei. Zmianę stanowiska Dyrekcja Generalna PKP uzależniła od wyjaśnień w tym przedmiocie Ministra Pracy.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej, na podstawie ponad 4-letniego okresu stosowania ustawy rewaloryzacyjnej oraz ponownej analizy obowiązujących przepisów emerytalno-rentowych wyraził pogląd, że w określonych przypadkach ustalenie prawa do kolejowej emerytury lub renty może nastąpić z uwzględnieniem również

---

435 RPO/183325/95/III z 17.05.1995 r.
436 Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.
437 Dz. U. Nr 23, poz. 99 ze zm.

art. 6 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 28 kwietnia 1983 r., o czym poinformował Zastępcę Dyrektora Generalnego PKP.

c. Emerytury i renty dziennikarzy

W związku z wystąpieniem Syndykatu Dziennikarzy Polskich, który zwrócił się o pomoc w rozwiązaniu problemów z zakresu ubezpieczenia społecznego dziennikarzy, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[438] wskazując na naruszenie w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze[439] zasady równości wobec prawa. Polega ono na tym, że (wbrew wcześniejszym wyjaśnieniom Ministra Pracy) takie grupy zawodowe jak żołnierze zawodowi, funkcjonariusze Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Służby Więziennej nabywają prawo do emerytury, jeżeli osiągnęli wiek emerytalny przewidziany przepisami, w czasie służby lub w czasie zatrudnienia wykonywanego po zwolnieniu z tej służby, bądź w ciągu 5 lat po zwolnieniu ze służby lub ustaniu zatrudnienia.

Minister Pracy odmówił rozciągnięcia tej zasady na dziennikarzy.

Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań dla realizacji postulatów dziennikarzy. Pismo Rzecznika pozostało dotychczas bez odpowiedzi.

d. Emerytury i renty rolników

W związku ze skargami emerytów i rencistów – byłych rolników informującymi, że Oddziały Regionalne Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odmawiają im **zaliczania okresu odbywania czynnej służby wojskowej do okresu, od którego zależy wysokość części składkowej emerytur i rent**, Rzecznik wystąpił do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej[440], podnosząc, że praktyka oddziałów Regionalnych KRUS opiera się na wątpliwej interpretacji przepisów stosowanej przez Centralę KRUS w Warszawie.

Centrala KRUS, uzasadniając swe stanowisko, powołuje się na art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[441]. Zdaniem Centrali KRUS przepis ten określa,

---

438 RPO/197846/95/III z 6.10.1995 r.
439 Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.
440 RPO/183150/95/III z 9.06.1995 r.
441 Dz. U. z 1993 r. Nr 71, poz. 341.

że do liczby lat, od której zależy wysokość części składkowej świadczenia dolicza się lata podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, a więc tylko te lata, za które opłacono przewidziane w odpowiednich przepisach składki. Z uwagi zaś na to, że za żołnierzy odbywających czynną służbę wojskową składki nie są opłacane – okresy jej odbywania nie mogą być wliczane przy ustalaniu wysokości części składkowej emerytury lub renty.

Stanowisko to wzbudziło poważne wątpliwości Rzecznika: odbywanie czynnej służby wojskowej jest obowiązkiem obywatelskim nałożonym ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony[442], od którego uchylanie się może powodować nawet odpowiedzialność karną. W związku z tym ustawa zapewnia, że odbywanie służby wojskowej nie rodzi żadnych ujemnych skutków w uprawnieniach pracowniczych i emerytalno-rentowych po jej zakończeniu. I tak np. ustawa ta w art. 120 ust. 2 i 3 stanowi, że pracownikowi, który w ciągu 30 dni po odbyciu czynnej służby wojskowej powraca do pracy zalicza się czas odbywania służby do nabywania lub zachowania uprawnień wynikających ze stosunku pracy, natomiast pracownikowi podejmującemu pracę po upływie 30 dni zalicza się okres służby wojskowej do okresu zatrudnienia, od którego zależą tylko uprawnienia w zakresie urlopu wypoczynkowego i wysokości odprawy pośmiertnej, a także uprawnienia emerytalno-rentowe. Użyte w tym przepisie sformułowanie „uprawnienia emerytalno-rentowe" w odczuciu Rzecznika obejmuje nie tylko samo stwierdzanie, że zostały spełnione warunki do określonych świadczeń lecz również ustalanie ich wysokości.

To, że okres odbywania czynnej służby wojskowej zalicza się do otrzymania świadczeń emerytalno-rentowych rolników – nie budzi wątpliwości, gdyż wynika to jasno z art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Niewliczanie zaś tej służby do wymiaru części składkowej świadczeń zart. 25 tej ustawy jest ograniczeniem uprawnień zagwarantowanych ustawą o powszechnym obowiązku obrony.

Ponadto należy mieć na uwadze, że ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw[443] dotycząca wszystkich pozostałych grup ubezpieczonych, okresy odbywania czynnej służby wojskowej traktuje jako okresy składkowe, mające wpływ na nabycie jak i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

---

[442] tekst jedn. – Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 16.
[443] Dz. U. Nr 104, poz. 450.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie podzielił stanowiska Rzecznika, argumentując swój pogląd faktem, iż w obecnym brzmieniu ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie daje podstaw do uwzględniania okresu odbywania zasadniczej służby wojskowej przy ustalaniu wysokości świadczenia. W tym przypadku nie można bowiem zastosować przepisu art. 25 ust. 2 pkt 3, mówiącego, iż do liczby lat, od których zależy wysokość części składkowej, dolicza się liczbę lat podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, jeżeli z tego tytułu ubezpieczonemu nie przyznano emerytury lub renty na podstawie odrębnych przepisów. Przepis ten nie może dotyczyć okresu odbywania służby wojskowej m.in. dlatego, że zgodnie z art. 6 pkt 14 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników okresami podlegania określonemu ubezpieczeniu społecznemu, a więc i tymi, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 3, są tylko takie okresy, za które opłacono składki na ubezpieczenie.

Jednocześnie Minister Rolnictwa wyraził pogląd, że art. 120 ustawy o powszechnym obowiązku obrony nie ma zastosowania do rolników, gdyż mówi wyłącznie o uprawnieniach pracowników, w tym i dotyczących pracowniczego systemu emerytalno–rentowego.

Minister Rolnictwa zwrócił też uwagę, że zmiana przepisów ubezpieczenia społecznego rolników w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika odbiega od propozycji zawartych w materiałach dotyczących reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Biorąc pod uwagę fakt, że system ubezpieczenia społecznego rolników został zreformowany w 1990 r. Minister Rolnictwa wyraził pogląd, że to jego rozwiązania, a przynajmniej niektóre z nich, są rozwiązaniami docelowymi, na co wskazują także pewne zapisy poddawanego obecnie społecznej konsultacji „Projektu programu reform ubezpieczeń społecznych". Z tych też względów – zdaniem Ministra Rolnictwa – nie ma podstaw prawnych do wystąpienia o zmianę stanowiska KRUS w sprawie zaliczania okresu odbywania czynnej służby wojskowej do okresu, od którego zależy wysokość emerytury rolniczej lub renty inwalidzkiej rolniczej.

Argumentów przedstawionych w sprawie zaliczenia służby wojskowej rolnikom do emerytury przez Rzecznika nie podzielił również Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, uzasadniając swoje stanowisko podobnie jak Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

W związku ze skargami emerytów i rencistów na przyjętą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych interpretację art. 15 ust. 3, 3a i 3b ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur

i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw nie zezwalającą na **przyznawanie zwiększeń świadczeń emerytalnych z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników po dniu 1 lipca 1977 r. w sytuacji, gdy przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty uwzględnione zostały inne okresy pracy w gospodarstwach rolnych i z tego tytułu ustalono część składkową emerytury (renty) rolniczej**, Rzecznik wystąpił do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z prośbą o rozważenie zmiany stanowiska[444].

Rzecznik wskazał, że przepisy art. 15 ust. 3a i 3b ustawy z 17 października 1991 r. przewidują zwiększenie świadczeń emerytalno-rentowych osób, które opłacając składki na ubezpieczenie społeczne rolników podlegały jednocześnie innemu ubezpieczeniu lub opłacały składki na ubezpieczenie społeczne rolników będąc już emerytami lub rencistami.

Obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników niezależnie od podlegania innemu ubezpieczeniu społecznemu, bądź pobierania świadczeń emerytalno-rentowych istniał od 1 lipca 1977 r. do 31 grudnia 1988 r. i wskazane przepisy miały na celu zrekompensowanie rolnikom dwuzawodowcom ponoszenia kosztów ubezpieczenia rolniczego, z którego nie nabywali prawa do świadczeń. Wytyczne ZUS z dnia 17 marca 1994 r.[445] nie zezwalają na przyznanie tego zwiększenia osobom, którym przy ustalaniu prawa do świadczeń zaliczono wcześniejsze okresy pracy w gospodarstwie rolnym (przed wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników) i za te okresy wyliczono, według zasad wynikających z ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, kwotę odpowiadającą części składkowej emerytury (renty rolnej).

Rzecznik poinformował, że z pism nadsyłanych przez obywateli wynika, że w takich przypadkach wniosek o przyznanie zwiększenia świadczenia za okres opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników może być rozpatrzony tylko w ten sposób, że dokonany zostanie na nowo podział okresów na składkowe i nieskładkowe oraz wyłączenie przyjętych wcześniej do ustalenia wysokości świadczenia okresów pracy w gospodarstwie rolnym (liczonych po 1,3% podstawy wymiaru) i ustaleniu na nowo wysokości świadczenia na zasadach określonych ustawą z dnia 17 października 1991 r. Takie wyliczenie na nowo świadczeń emerytalno-rentowych jest jednak z reguły mniej

444 RPO/178129/95/III z 29.09.1995 r.
445 znak SE-11-022/94.

korzystne dla zainteresowanych, a więc zostają oni przy świadczeniach dotychczasowych bez zwiększeń za opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne rolników.

Rzecznik zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 12 stycznia 1995 r.[446] wyraził pogląd, iż zwiększenie określone w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... przysługuje za okresy podwójnego ubezpieczenia przypadające od 1 lipca 1977 r. także tym osobom, którym przy ustalaniu prawa do emerytury uwzględniono okresy pracy w gospodarstwie rolnym nie pokrywające się z okresami zatrudnienia i którym z tego tytułu przyznano zwiększenie o część składkową emerytury rolniczej (ust. 3a i 3b).

W odpowiedzi Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pismem z dnia 18 października 1995 r. stwierdził, że przepisy art. 15 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent są realizowane przez ZUS prawidłowo.

„W sytuacji, gdy przy ustalaniu prawa do świadczenia uwzględniono okresy pracy w gospodarstwie rolnym – w myśl art. 15 ust. 3 ustawy o rewaloryzacji przysługuje tzw. część składkowa emerytury lub renty rolniczej. (...)

Okres pracy w gospodarstwie rolnym, za który opłacono składki uwzględnia się przy obliczaniu części składkowej w każdym przypadku, a więc również, gdy okresy te pokrywały się z innymi okresami. Natomiast okresy pracy w gospodarstwie rolnym przypadające przed dniem 1 lipca 1977 r., a więc przed dniem wprowadzenia obowiązku opłacania składek przez rolników indywidualnych na ubezpieczenie społeczne, uwzględnia się wyłącznie, gdy nie pokrywają się z innymi okresami. (...)

W przypadku, gdy przy ustalaniu prawa do świadczenia nie zachodzi potrzeba uzupełnienia uwzględnionych okresów okresami pracy w gospodarstwie rolnym, do emerytury przysługuje tzw. zwiększenie. Zwiększenie to przyznawane jest więc w przypadku, gdy nie została wyliczona część składkowa świadczenia, a wnioskodawca posiada jakikolwiek okres opłacania składek z tytułu pracy w gospodarstwie rolnym. Przyznawane jest ono w wysokości po 1% emerytury podstawowej za każdy rok opłacania składek.

Tym samym więc Zakład działa zgodnie ze stanowiskiem SN, w myśl którego „Nie do przyjęcia byłoby (...) stanowisko, że z tytułu tego samego okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego można byłoby

---

[446] sygn. akt II UZP 24/94.

przyznać zwiększenie zarówno na podstawie ust. 3, jak i ust. 3a art. 15, co byłoby równoznaczne z podwójnym uwzględnieniem tego samego okresu".

Nieporozumienie powstałe w tym zakresie polega na tym, że SN stanął na stanowisku, że ZUS nie uwzględnia przy obliczaniu części składkowej świadczenia okresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne rolników, pokrywającego się z okresem innego ubezpieczenia.

Tymczasem, jak to zostało wyjaśnione wyżej, okresy te są uwzględniane na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o rewaloryzacji".

Tak więc – zdaniem ZUS – w celu przyznania zwiększenia należy dokonać rozdziału okresów na składkowe i nieskładkowe, ponownie obliczyć wysokość świadczenia z zastosowaniem wskaźników odpowiednich dla danego okresu a następnie przyznać zwiększenie. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było, aby zwiększenie to przyznawano do świadczeń w zrewaloryzowanej wysokości, bez konieczności rozdziału przyjętych okresów na składkowe i nieskładkowe, wystarczające byłoby sformułowanie „nawet jeżeli uwzględnione przy ustalaniu prawa okresy nie wymagałyby uzupełnienia...". W takim przypadku, zwiększenie możnaby przyznawać do świadczeń uwzględniających okresy zatrudnienia, równorzędne i zaliczalne do okresów zatrudnienia. Ustawodawca jednak – zdaniem ZUS wyraźnie wskazuje, że zwiększenie przysługuje do świadczeń, w których uwzględniono okresy składkowe i nieskładkowe. W celu przyznania zwiększenia organ rentowy dokonuje więc podziału przyjętych przy rewaloryzacji okresów zatrudnienia, równorzędnych i zaliczalnych na składkowe i nieskładkowe.

e. Nabywanie prawa do świadczeń przez pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze[447] określa m.in. wcześniejszy wiek emerytalny i odmienne zasady wzrostu emerytur i rent tej grupy pracowników.

Z kolei zarządzenie Nr 24 Ministra – Kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej z dnia 15 sierpnia 1983 r. w sprawie prac wykonywanych w szczególnych warunkach w zakładach resortu gospodarki morskiej

[447] Dz. U. Nr 8, poz. 43 ze zm.

określa prace i stanowiska, zatrudnieni na których pracownicy mają uprawnienia wynikające z rozporządzenia.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej pismem z dnia 26 lipca 1995 r. wyjaśniło, powołując się na wcześniejsze stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, że zarządzenie Nr 24 nie ma zastosowania do zakładów pracy, które nie podlegają lub nie są nadzorowane przez ministra.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[448] wskazując, iż stanowisko to świadczy, że o uprawnieniach wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. decyduje nie rodzaj i uciążliwość wykonywanej pracy lecz status prawny pracodawcy. Mogło to znajdować wytłumaczenie w roku 1983, kiedy to zakłady pracy zatrudniające pracowników w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze należały do jednostek gospodarki uspołecznionej, nie ma zaś uzasadnienia obecnie, gdy wskutek przemian własnościowych większość zakładów pracy staje się własnością osób fizycznych lub spółek prawa cywilnego bądź handlowego.

Dlatego też, zdaniem RPO, wskazana jest nowelizacja rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r. w ten sposób, by do zakładów pracy, które nie podlegają i nie są nadzorowane przez właściwych ministrów miały bezpośrednie zastosowanie odpowiednio zmodyfikowane przepisy rozporządzenia.

W odpowiedzi Minister Pracy w pełni podzielił pogląd Rzecznika i poinformował, że do czasu generalnej zmiany zasad nabywania uprawnień do obniżonego wieku emerytalnego dla tej grupy pracowników (która będzie przeprowadzona w ramach reformy ubezpieczeń społecznych) – na okres przejściowy został przygotowany projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wieku emerytalnego oraz wzrostu emerytur i rent inwalidzkich dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

---

448 RPO/197575/95/III z 11.12.1995 r.

C. Dodatkowe obciążenia niektórych świadczeń emerytalno-rentowych

a. Ograniczanie uprawnień do ekwiwalentu za deputat węglowy

Do Rzecznika wpłynęło wiele pism od emerytów i rencistów, którym do niedawna zakłady pracy wypłacały przewidziany przepisami deputat. Świadczenia te przeniesione zostały do układów zbiorowych pracy, zawartych po 1 stycznia 1987 r., a próby likwidacji uprawnień deputatowych podjęte przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, spotkało się ze sprzeciwem społecznym.

Wśród tych spraw, ze względu na liczbę osób uprawnionych do pobierania oraz wartość, dominują sprawy związane z uprawnieniem do deputatu węglowego. Wynosi on z reguły 2,5–3 ton węgla rocznie i stanowił w wielu przypadkach znaczącą pozycję w budżetach domowych osób uprawnionych do jego pobierania. Prawo do deputatu węglowego po przejściu na emeryturę czy rentę gwarantowały emerytom i rencistom przepisy o wynagrodzeniu obowiązujące w danym zakładzie pracy.

Możliwą prawnie formą złagodzenia dla zakładów pracy obciążeń deputatami było i jest włączenie do podstawy wymiaru emerytury lub renty wartości deputatu przysługującego emerytom i rencistom. Zakłady pracy chętnie korzystają z tej możliwości odcięcia się od obowiązku realizacji uprawnień do deputatu.

Wiele zakładów pracy uległo nadto prywatyzacji. W świetle obowiązującego art. 241^8 § 3 Kodeksu pracy nowy pracodawca przejmuje na zasadach określonych w art. 23^1 Kp również inne niż pracowników osoby objęte układem zbiorowym pracy (a więc np. emerytów i rencistów). Kodeks pracy nakazuje, aby pracodawca stosował dotychczasowe postanowienia układu dotyczące przejętych osób jednakże tylko przez okres 1 roku od dnia przejęcia. Po tej dacie także osoby przejęte obowiązywać będą postanowieniami obowiązującego w zakładzie układu zbiorowego pracy (oczywiście okres 1 roku jest minimalnym okresem narzuconym przez Kodeks pracy; w praktyce jednak zreguły zakłady pracy nie korzystają z możliwości przedłużenia go.

W nowych, zawieranych układach zbiorowych pracy albo przewiduje się deputaty jedynie dla pracowników, wykluczając nawet własnych emerytów i rencistów, albo utrzymuje deputaty jedynie dla własnych emerytów i rencistów często w okrojonej wielkości.

Są wreszcie sytuacje, w których byłe zakłady pracy uległy likwidacji. Nie ma zatem jednostki organizacyjnej, która byłaby zobowiązana do wydawania deputatu (wypłacania ekwiwalentu).

Biorąc od uwagę wpływające skargi, Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów[449] twierdząc, że pobierany dotychczas w naturze deputat węglowy od 1 stycznia 1995 r. zamieniony został na **ekwiwalent pieniężny, którego kwota nie odpowiada cenom węgla** w składach opałowych, a ponadto jest on wypłacany w miesięcznych ratach przy emeryturze lub rencie[450].

Prawo przewiduje wprawdzie możliwość wliczenia wartości deputatu otrzymywanego przez emeryta lub rencistę do podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego lub renty, lecz obowiązujące zasady ustalania podstawy wymiaru tych świadczeń przewidują, że wartość świadczenia w naturze uwzględnia się według cen z okresów, z których wynagrodzenie przyjmuje się do podstawy wymiaru (§ ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent[451]. W wyniku dokonanego przez ZUS przeliczenia wysokości świadczenia kwota jego wzrasta często zaledwie o kilkanaście tysięcy (starych) złotych, czasami nie wzrasta w ogóle ze względu na ograniczenie wysokości podstawy wymiaru do 250% przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent...

Prezes Rady Ministrów udzielając odpowiedzi stwierdził, iż rząd podejmuje działania mające na celu rozwiązanie tej kwestii. Nie może jednak uczynić tego z pominięciem uwarunkowań prawnych, a także możliwości finansowych państwa, samorządów i zakładów pracy. Adresat wskazał na nowelizację ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy oraz na nową ustawę o zaspokojeniu ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, niektórych świadczeń przysługujących emerytom i rencistom. Przewiduje ona możliwość wypłacenia ze środków Funduszu niezrealizowanych przez pracodawców świadczeń przysługujących emerytom i rencistom na podstawie układów zbiorowych pracy, zawartych przed dniem 1 stycznia 1987 r., jeżeli obowiązek realizacji tych świadczeń spoczywa obecnie na praco-

---

449 RPO/166899/94/III z 24.07.1995 r.

450 Wcześniej RPO prowadził sprawę ekwiwalentu za deputat węglowy emerytów i rencistów kolejowych występując w lutym 1995 r. do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

451 Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.

dawcy, który nie zatrudniał osób uprawnionych do tych świadczeń bezpośrednio przed ich przejściem na emeryturę lub rentę. Ustawa ta dotyczy pracodawców, którzy w wyniku zmian organizacyjno-prawnych przeprowadzonych najczęściej przez organy administracji – przejęli obowiązek realizacji wyżej wymienionych uprawnień (zwłaszcza deputatów węglowych) w odniesieniu do emerytów i rencistów nie będących ich „macierzystymi" emerytami i rencistami. Minister Transportu i Gospodarki Morskie przygotowuje projekt zarządzenia, przewidujący wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego za deputat węglowych w dwóch półrocznych ratach.

W wystąpieniu z dnia 30 października 1995 r. Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o ustosunkowanie się również do problemu poruszonego w poprzednim wystąpieniu, tj. do nieadekwatności wysokości kwoty ekwiwalentu, do wartości deputatu. Odpowiedź Premiera jest zdecydowanie negatywna: deputat, nie będąc składnikiem wynagrodzenia za pracę, nie podlega już ochronie ubezpieczeniowej. Gwarancją ustawową objęte są jedynie deputaty dla kolejowych emerytów i rencistów; obecnie trwają negocjacje co do zwiększenia środków budżetowych na ich podwyższenie. Mogłoby to jednak nastąpić tylko przez przesunięcie w budżecie środków przeznaczonych na inne cele.

W tej sytuacji Rzecznik wyczerpał swoje możliwości działania w sprawie deputatów.

b. Odbieranie ulg w opłatach za energię

Rzecznik, mając na uwadze skargi pracowników, a przede wszystkim emerytów i rencistów energetyki na odbieranie im uprawnień do korzystania z ulgi przy opłatach za energię elektryczną z powołaniem się na decyzję Nr 4 Ministra Przemysłu i Handlu, wystąpił do Ministra Przemysłu i Handlu[452] pytając, czy i jakie działania zostały podjęte w resorcie dla wyeliminowania nieprawidłowości popełnianych przez zakłady energetyczne w toku postępowania związanego z likwidacją tzw. taryfy pracowniczej przy opłatach za energię elektryczną przyznanej w przeszłości pracownikom ib. pracownikom oraz wdowom i sierotom po b. pracownikach zakładów nie objętych obecnie obowiązującym Układem Zbiorowym Pracy dla Pracowników Przemysłu Energetycznego z dnia 13 maja 1993 r.

Minister Przemysłu i Handlu napisał w odpowiedzi, że uprawnienia do ulgowej taryfy dla osób nie objętych układem zbiorowym,

[452] RPO/186001/95/III z 1.08.1995 r.

przyznawane były w przeszłości w drodze indywidualnych decyzji (dyspozycji) ministrów nadzorujących resort energetyki, adresowanych do określonych jednostek organizacyjnych (a nie osób) wyrażonych w różnego rodzaju pismach, a nie w aktach normatywnych, które wymagają określonego trybu podejmowania i obowiązywania. Jest to problem o tyle istotny, iż nieskoordynowany tryb podejmowania decyzji, o których mowa, spowodował, iż po wielu latach i zmianach organizacyjnych w administracji trudno było ustalić, które jednostki uprawnienia takie otrzymały i jak rozległy był jego zakres podmiotowy. Procesy przekształceniowe, występujące w przemyśle w ostatnich latach, powodowały niekontrolowany wzrost liczby osób uprawnionych w wyniku przekształceń jednostek, którym uprawnienie to przyznano.

Zakład pracy, którego pracownicy korzystali z ulgowej taryfy nie ponosił z tego tytułu żadnych skutków finansowych. Obciążenia te bezpośrednio ponosił zakład energetyczny, a pośrednio – ogół indywidualnych odbiorców energii. Do podjęcia decyzji Nr 4 Minister Przemysłu i Handlu, został zobligowany przez komisje sejmowe, interpelacje poselskie, listy obywateli, interwencje organów administracji rządowej.

Decyzja Nr 4 Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie urealnienia zakresu podmiotowego uprawnionych do korzystania z ulgowej taryfy opłat za energię elektryczną dla potrzeb własnego gospodarstwa domowego uchyliła decyzje b. ministrów przyznające pracownikom jednostek organizacyjnych nie objętych Układem Zbiorowym Pracy dla Przemysłu Energetycznego prawo do ulgowej taryfy.

Z uwagi na okoliczności i nieskoordynowany tryb przyznawania tego uprawnienia różnym jednostkom organizacyjnym, w tym także z innych resortów, uznano, że zakres podmiotowy decyzji nie jest możliwy do określenia w formie wykazu jednostek, lecz poprzez sformułowanie zawarte w ust. 1: „...pracownikom jednostek organizacyjnych nie objętych Układem Zbiorowym Pracy dla Przemysłu Energetycznego..." Decyzja ta zachowała jednak – ze względów społecznych – uprawnienie do ulgowej taryfy dla emerytów i rencistów, wdów (wdowców) i sierot pobierających renty rodzinne po pracownikach, którzy prawo do ulgowej taryfy nabyli do 30 kwietnia 1992 r. w trybie wynikającym z uchylonych decyzji.

Po zaskarżeniu decyzji Nr 4 do Trybunału Konstytucyjnego utraciła ona moc obowiązującą z upływem 3 miesięcy od daty przedłożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Ministrowi Przemysłu i Handlu, tj. z dniem 29 lipca 1994 r.

Adresat podkreślił, że z uzasadnienia do tego orzeczenia wynika jednoznacznie, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niekonstytucyjność aktów podustawowych ma moc negatywną, gdyż prowadzi do ich uchylenia. Uchylenie takiego aktu nie prowadzi jednak do przywrócenia mocy obowiązującej aktu wcześniej derogowanego (uchylonego przez ten akt), jeżeli był on wydany bez podstawy prawnej.

Tym samym, napisał Minister, utrata mocy obowiązującej decyzji Nr 4 nie prowadzi do przywrócenia aktów (decyzji, pism) wydanych wcześniej bez podstawy prawnej, na podstawie których stosowana była – przyznana niesprawiedliwie, z oczywistym brakiem uzasadnienia – ulgowa taryfa dla jednostek nie objętych Układem Zbiorowym Pracy dla Przemysłu Energetycznego.

Kierując się zasadą ochrony praw legalnie nabytych Rzecznik wystąpił w dniu 18 stycznia 1996 r. do Prezesa Rady Ministrów[453] wskazując, iż dotychczasowa korespondencja z Ministrem Przemysłu i Handlu nie doprowadziła do ujednolicenia oceny prawnej i do wypracowania sposobu naprawienia krzywdy wyrządzonej emerytom i rencistom, b. pracownikom energetyki, w związku z odbieraniem im uprawnień do korzystania z ulgowej odpłatności za energię elektryczną zużywaną dla celów domowych.

Zwracając się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie odpowiednich działań Rzecznik m.in. zaznaczył, że w resorcie przemysłu i handlu niedostatecznie zwrócono uwagę na fakt, że uprawnienia do ulgowej taryfy za energię elektryczną zużywaną dla celów domowych były uzyskiwane na podstawie trzech źródeł prawnych:

- obecnie obowiązującego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Przemysłu Energetycznego z 13 maja 1993 r.,
- uprzednio obowiązujących układów zbiorowych pracy,
- indywidualnych decyzji podejmowanych w wyniku dyspozycji b. ministrów nadzorujących w latach 1971–1986 resort energetyki, adresowanych przez b.ministra Górnictwa i Energetyki oraz Energii Atomowej do konkretnych jednostek organizacyjnych.

Tym można tłumaczyć, że odbieranie uprawnień emerytom i rencistom do ulgowej odpłatności za energię elektryczną argumentuje się w tym resorcie głównie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1994 r. orzekającym niekonstytucyjność decyzji Nr 4 Ministra Przemysłu i Handlu z 9 kwietnia 1992 r. w sprawie urealnienia zakresu podmiotowego uprawnionych do korzystania

[453] RPO/186001/95/III.

z ulgowej taryfy opłat za energię elektryczną. Pomijając kwestię błędnego zrozumienia tego orzeczenia w Ministerstwie Przemysłu i Handlu trzeba podnieść, że decyzja Nr 4 Ministra Przemysłu i Handlu nie obejmowała osób, których uprawnienia do ulgowej odpłatności wynikały z uprzednio obowiązujących układów zbiorowych pracy, jak również osób, których macierzyste jednostki – po przekształceniach organizacyjnych – nie podlegają obecnie obowiązującemu UZP z 1993 r., ale uprzednio podlegały temu układowi. Wynika to wprost i bezpośrednio z treści tej decyzji Nr 4.

Powoływanie się na decyzję Nr 4 z 9 kwietnia 1992 r. i orzeczenie TK z 12 kwietnia 1994 r. przy odbieraniu uprawnień do ulgowej odpłatności za energię elektryczną tej grupie osób było nadto błędne i z tego względu, że uchylona w całości przez Trybunał Konstytucyjny decyzja Nr 4, jako prawnie nieistniejąca[454], nie może być nie tylko podstawą do nabycia jakichkolwiek uprawnień, ale również nie stanowi podstawy prawnej do uchylania (odbierania) nabytych w przeszłości legalnie i skutecznie uprawnień.

Z otrzymywanej przez Rzecznika korespondencji nie wynika w jaki sposób uprawnienia były przyznawane konkretnym osobom. Można więc przyjąć, że jeżeli dyspozycja Ministra kierowana była do określonych zakładów pracy, to przyznanie uprawnienia do ulgowej taryfy konkretnym pracownikom następowało w drodze indywidualnych decyzji noszących charakter prawny decyzji administracyjnych, choćby nie znalazły one formalnego wyrazu decyzji, lecz o faktycznym pobieraniu przez te zakłady ulgowej odpłatności. Jeżeli to założenie można uznać za prawidłowe, to **pozbawienie przyznanych w przeszłości ulg, powinno nastąpić również w formie decyzji administracyjnej, co umożliwiłoby zainteresowanym skorzystanie z odpowiedniej drogi odwoławczej**.

Postępowanie bowiem zakładów energetycznych pozbawiających ulg emerytów i rencistów „siłą faktów dokonanych", bez zachowania minimum procedury, nie odpowiada zasadzie państwa prawa.

c. Nieprawidłowa interpretacja i stosowanie prawa przy opodatkowaniu niektórych rent wypadkowych

Przepis § 12 ust. 1 pkt 16 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu

[454] z uwagi na obwieszczenie Prezesa TK z 4 sierpnia 1994 r. – Mon. Pol. Nr 44, poz.367.

nadanym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 1994 r.[455] stanowił o zwolnieniu od opodatkowania rent wypadkowych osób, których inwalidztwo powstało w związku z przymusowym pobytem na robotach w III Rzeszy Niemieckiej w latach 1939–1945, pod warunkiem przedstawienia płatnikowi dokumentu instytucji zagranicznej stwierdzającego charakter przyznanego świadczenia (obecnie przepis ten został w tym samym brzmieniu utrzymany w § 9 ust. 1 pkt 16 lit. c rozporządzenia o tej samej nazwie z 24 marca 1995 r. – Dz. U. Nr 35, poz. 173).

Interpretacja tego przepisu przez organy podatkowe co do zakresu podmiotów uprawnionych oraz zakresu świadczeń kwalifikujących się do tego zwolnienia oraz wymaganych dokumentów, doprowadziło do wielu protestów i skarg. Wnioskodawcy wskazywali na występujące w praktyce **zawężenie podmiotowe i przedmiotowe zakresu stosowania tej regulacji**.

W piśmie skierowanym do Ministerstwa Finansów[456], Rzecznik powołał się na wcześniej wyrażone stanowisko Ministerstwa w kwestii treści dokumentów wymaganych przez przepis § 12 ust. 1 pkt 16 lit. c rozporządzenia z 21 grudnia 1991 r. Według Ministerstwa do uzyskania zwolnienia wymagane było przedstawienie przez podatnika zaświadczenia, z którego w sposób bezsporny wynikałby charakter przyznanego świadczenia. Nie było natomiast konieczne powoływanie konkretnego przepisu prawa niemieckiego. Rzecznik stwierdził, iż żądanie Izb Skarbowych w przedmiocie konieczności przedłożenia przez podatnika – jako warunku zwolnienia – wyłącznie decyzji wydanej przez władze niemieckie na podstawie § 64 związkowej ustawy o zaopatrzeniu, jest bezzasadne, gdyż zawęża stosowanie przepisu § 12 rozporządzenia (obecnie § 9 rozporządzenia z 24 marca 1995 r.). Powołany przepis ustawy niemieckiej mógłby mieć jedynie charakter informacyjny, nie stanowił natomiast, prawnej podstawy dla zwolnienia zagranicznej renty wypadkowej od podatku dochodowego w Polsce.

Interwencja ta i prawne argumenty w niej przedłożone sprawiły, iż Minister Finansów podzielił stanowisko Rzecznika w tej sprawie i uchylił zapadłe już w konkretnej sprawie decyzje odmawiające zaniechania poboru zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od dochodów uzyskiwanych z tytułu takiego świadczenia rentowego z Niemiec. Minister uznał, że decyzje w sposób niewłaściwy zawężały

---

[455] Dz. U. Nr 76, poz. 34.
[456] RPO/171498/94/VI z 28.08.1995 r.

stosowanie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów do decyzji wydanych na podstawie § 64 niemieckiej ustawy o zaopatrzeniu.

Kolejny problem, rozwiązany z korzyścią dla uprawnionych podatników dotyczył **zaliczek na poczet podatku dochodowego, pobieranych od zagranicznych świadczeń emerytalno-rentowych**[457].

Przekazywane z tego tytułu kwoty wyrażane są w walucie obcej. Zatem, dla celów obliczania i pobrania należnej zaliczki, stosowano przeliczenie według kursu właściwego dla danej waluty. Spowodowało to protesty podatników, którzy nie zgadzali się z proponowanymi im przez banki różnymi kursami przeliczeniowymi. Twierdzili, iż sposoby przeliczenia są rozbieżne i krzywdzące. Brak jednolitych i jednoznacznych zasad przeliczania (kurs średni, kurs sprzedaży, kupna itp.) spowodował napływ znacznej liczby skarg, w których podstawowym zarzutem były kwestie niekorzystnego przeliczania przez banki waluty obcej dla celów obliczenia zaliczki od zagranicznej renty lub emerytury. Od obowiązku poboru tej zaliczki przy wypłacie, a więc niejako „u źródła", banki nie mogły się uchylić z uwagi na przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Rzecznik, przekazując Ministrowi Finansów liczne sygnały niezadowolenia, przyczynił się do zmiany obowiązujących uregulowań w zakresie zasad uiszczania zaliczek od przekazywanych przez banki jako płatnika, kwot rent i emerytur wyrażonych w obcym pieniądzu. Od 1 stycznia 1995 r. obowiązuje nowy przepis art. 35 ust. 3a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z powyższą regulacją podatnik przy odbiorze emerytury lub renty z zagranicy może wpłacać bankowi ustaloną zaliczkę w złotych. Wpłatę tę uznaje się za zaliczkę potrąconą przez płatników. Jeśli 1 stycznia 1995 r. podatnik uiści w banku w złotych należną zaliczkę prawidłowo wyliczoną przez bank, żądając wypłacenia mu emerytury lub renty w dewizach, w pełnej wysokości, bank powinien zgodnie z powołanym przepisem uwzględnić takie żądanie.

Równocześnie zmienione zostało brzmienie ust. 3 artykułu 35 ustawy, który aktualnie dodatkowo nakłada na banki pobierające zaliczki od emerytur i rent z zagranicy, obowiązek stosowania postanowień właściwej umowy w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu zawartej z krajem, z którego pochodzi dane świadczenie emerytalno-rentowe. Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1995 r. tej właśnie zmiany powoduje np. w przypadku rent i emerytur nadsyła-

---

[457] RPO/177733/95/VI.

nych ze Stanów Zjednoczonych, wydatne zmniejszenie wysokości pobieranej przez bank zaliczki, a to z uwagi na konieczność uwzględnienia (zaliczenia) podatku pobieranego w USA.

Porównując stawki podatku obowiązujące w USA i Polsce, dojść należy do wniosku, iż od emerytur i rent przekazywanych z USA osobom zamieszkałym w Polsce nie należałoby potrącać zaliczek na podatek, jeżeli wysokość emerytur i rent w przeliczeniu na złote nie przekroczyła od początku 1995 r. górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej. W praktyce zaliczki na podatek od wspomnianych emerytur i rent powinny być potrącane od nadwyżki emerytur i rent brutto (a więc w wysokości przed potrąceniem podatku amerykańskiego) ponad kwotę 220 mln zł w 1995 r. (gdyż dopiero od dochodów przekraczających tę kwotę obciążenie dochodów polskim podatkiem dochodowym przekracza 25,5%). Zaliczki należy potrącać od tej nadwyżki odpowiednio według stawki 33% lub 45% minus 25,5%, a więc według stawki 7,5% lub 19,5%. Jest to przykład znacznego zmniejszenia obciążenia podatkowego. Jest to także przykład poprawiania przez ustawodawcę – wskutek sygnałów Rzecznika – dotąd niezauważonych niespójności w systemie opodatkowania dochodów osobistych ludności.

d. Pozbawienie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych przy bezumownym transferze emerytur i rent

Zagraniczni emeryci i renciści, którzy otrzymują swoje świadczenia z państw bezumownie transferujących emerytury i renty do Polski (Australia, USA, W. Brytania i inne) skarżą się w listach do Rzecznika, że są pozbawieni prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych z publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Osoby te zwracają uwagę, że publiczne zakłady opieki zdrowotnej są tworzone i utrzymywane ze środków publicznych i jako takie powinny więc służyć na jednakowych zasadach wszystkim, którzy biorą udział w przysparzaniu środków publicznych opłacając podatek dochodowy. Zdaniem skarżących się, w sytuacji gdy polski system ubezpieczenia społecznego nie przewiduje odrębnej składki na ubezpieczenie od ryzyka choroby, a koszty opieki zdrowotnej są pokrywane w całości ze środków publicznych pozaubezpieczeniowych, podział obywateli, a zwłaszcza emerytów i rencistów, na uprawnionych i nieuprawnionych do świadczeń bezpłatnych z publicznych zakładów opieki zdrowotnej przy zastosowaniu kryterium ubezpieczeniowego jest bezpodstawny i narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa.

Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[458] o wyjaśnienia oraz o poinformowanie co do możliwości podejmowania doraźnych decyzji zapewniających prawo do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych omawianej grupy społecznej, gdyby wprowadzenie powszechnych ubezpieczń zdrowotnych nie mogło nastąpić w najbliższym czasie.

W odpowiedzi Minister Zdrowia i Opieki Społecznej poinformował, że kwestia odpłatności za świadczenia zdrowotne, udzielane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej z państw bezumownie transferujących emerytury i renty do Polski, już od dłuższego czasu jest przedmiotem zainteresowania resortu zdrowia.

Podjęte w tym zakresie prace zmierzają do zrównania prawa do świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wszystkich osób pobierających emeryturę, niezależnie od źródła jej otrzymywania – wyrazem tego są zapisy zawarte w projekcie ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym. Zgodnie z brzmieniem art. 16 projektu ustawy, obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają m.in. osoby pobierające emeryturę lub rentę (ustawa nie rozgranicza emerytów w zależności od źródła otrzymywania emerytury). Obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego emeryta i rencisty powstaje zgodnie z art. 24 tej ustawy z dniem wypłaty emerytury lub renty. Składkę w przypadku emeryta lub rencisty pobiera się za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub innej instytucji zobowiązanej do wypłaty emerytury lub renty (art. 32). Art. 40 projektu ustawy zawiera z kolei katalog świadczeń rzeczowych przysługujących ubezpieczonemu. Trudno jest jednak na obecnym etapie prac określić termin wejścia w życie ustawy.

8. Realizacja świadczeń socjalnych i pomocy społecznej

A. Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych[459] do Rzecznika napłynęły liczne listy od obywateli, związków zawodowych i zakładów pracy, z których wynika, że wbrew wcześniejszym zapowiedziom Ministra Sprawy i Polityki Socjalnej, przyjęty w ustawie system ustalania prze-

[458] RPO/176975/95/III z 20.04.1995 r.
[459] Dz. U. z 1995 r., Nr 4, poz. 17.

ciętnego miesięcznego dochodu na osobę w rodzinie spowodował **utratę prawa do zasiłków rodzinnych również przez rodziny średniozamożne**.

Zarzuty dotyczyły nierównorzędnie ustalonych kryteriów dochodowych dla rolnictwa – w porównaniu z resztą gospodarki.

Skarżący się rolnicy powszechnie twierdzili, że przyjęcie do limitu dochodu osiąganego z 2 ha przeliczeniowych na członka rodziny rolniczej nie jest adekwatne do limitu dochodu odnoszącego się do nierolniczej części społeczeństwa. Rozwiązanie takie powoduje, że rodziny rolnicze osiągające rzeczywiste dochody z gospodarstwa na poziomie poniżej ogólnie obowiązującego pułapu dochodów, nie otrzymują zasiłków rodzinnych.

Duża liczba skarg od obywateli dotyczyła zaliczania do dochodu rodziny wszystkich dochodów brutto członków tej rodziny, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, np. pożyczek z kas zapomogowo-pożyczkowych, bankowych kredytów zaciąganych na cele mieszkaniowe, nagród o charakterze nieperiodycznym (gratyfikacje jubileuszowe, nagrody „barbórkowe"), oraz nieodliczania obciążeń w postaci alimentów płaconych na rzecz innej rodziny (dzieci z pierwszego małżeństwa).

Z kolei zakłady pracy podniosły, że w związku z art. 59 ustawy podwójnie skrócono uprawnionym okres dochodowy, określony w art. 2 tej ustawy i przyjęto dochody tylko z IV kwartału 1994 r. do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego na okres od 1 marca do 31 sierpnia 1995 r. Listy wskazują, że pozbawiło to prawa do zasiłków rodzinnych część średniozamożnych rodzin pracowniczych, które to rodziny przy uwzględnieniu dochodu z dwóch kwartałów zachowałyby prawa zasiłkowe.

Skargi stały się podstawą do wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[460].

Minister, uzasadniając swe stanowisko dotychczasowymi rozwiązaniami, nie zgodził się z zarzutem, że limit 2 ha przeliczeniowych na członka rodziny rolniczej jest zaniżony. Wskazał, że w toku prac w Sejmie były dyskutowane różne aspekty wprowadzanych rozwiązań i posłowie zgodzili się, że zachowanie kryterium 2 ha przeliczeniowych w należyty sposób zabezpieczy interesy rolników utrzymujących się z pracy w gospodarstwie rolnym. Adresat za nieporozumienie uznał zarzut, jakoby pożyczki z kas zapomogowo-pożyczkowych oraz kredyty bankowe były uwzględniane przy ustalaniu uprawnień do zasiłków rodzinnych, ponieważ nie stanowią one dochodu.

---

[460] RPO/182394/95/III z 18.05.1995 r.

Kwoty wypłacone tytułem nagród jubileuszowych, nagród „barbórkowych" czy np. nagród związanych z rocznicą utworzenia zakładu pracy – według wyjaśnień Ministra Pracy – powinny być uwzględniane w dochodzie rodziny w wysokości 1/12 za każdy miesiąc (np. nagroda jubileuszowa wypłacona w IV kwartale 1994 r. powinna być uwzględniona w dochodzie rodziny w wysokości 3/12, a nie w całości).

Minister poinformował jednocześnie, że zasiłki rodzinne powinny być wypłacone z wyrównaniem od 1 marca 1995 r. we wszystkich tych przypadkach, w których z powodu braku informacji o wyłączeniach niektórych składników z dochodu rodziny bądź o uwzględnieniu nagród wypłacanych w okresach rocznych (lub dłuższych) tylko w wysokości 3/12, a nie w całości osoba uprawniona nie złożyła wniosku o zasiłek, bądź zasiłku jej nie przyznano.

Zmianą niewątpliwie najistotniejszą, z punktu widzenia jednostkowych interesów obywateli, w stosunku do dotychczasowych rozwiązań jest w ustawie z dnia 1 grudnia 1994 r. uzależnienie prawa do zasiłku rodzinnego od wysokości dochodu rodziny.

Jednakże **ustawa wprowadza różne mierniki oceny sytuacji materialnej rodziny** jako kryteria decydujące o uprawnieniu do zasiłków rodzinnych.

Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy sytuację materialną rodzin utrzymujących się z działalności pozarolniczej, ocenia się według realnie uzyskiwanych dochodów liczonych w złotych na członka rodziny. Sytuację materialną rodzin rolniczych ustawa nakazuje natomiast oceniać według liczby tzw. hektarów przeliczeniowych gospodarstwa rolnego, przypadających na jednego członka rodziny rolnika. Ustawodawca wprowadził więc różne co do swej istoty mierniki ocenne warunków materialnych rodziny i założył a priori, że hipotetyczny dochód z 2 ha przeliczeniowych przypadających na osobę w rodzinie rolnika, odpowiada pułapowi realnego dochodu na osobę w rodzinie nierolniczej, określonemu na poziomie 50 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W wyniku tego zróżnicowania, o prawie do zasiłków części polskich rodzin decydują ich rzeczywiste dochody, części zaś dochody hipotetyczne, których autorytatywnie ustalona wielkość nie podlega ocenie ani weryfikacji w żadnej formie.

Wywołuje to sprzeciwy ludności rolniczej, która takim rozstrzygnięciem czuje się pokrzywdzona i dyskryminowana w stosunku do reszty społeczeństwa. Trudno odmówić racji tego typu zarzutom, ponieważ wartość dochodu z ha przeliczeniowego jest różnie określana,

w zależności od tego, jakim celom służy. (dla celów pomocy społecznej dochód z takich samych 2 ha przeliczeniowych ma np. wartość najniższej emerytury czyli 39% przeciętnego wynagrodzenia). W ocenie Rzecznika przepis art. 2 ust. 5 ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych przez to, że dla rodzin rolniczych ustala odmienny niż dla pozostałych miernik stopnia zamożności, decydującego o prawie rodziny do pomocy w formie zasiłków rodzinnych, narusza zasadę równości obywateli wobec prawa oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego i zawartą w niej zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażone w art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych.

Zarzut ten RPO postawił zaskarżając wskazaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego[461].

Według art. 8 ust. 1 ustawy zasiłek rodzinny przysługuje na dziecko do ukończenia 16 roku życia, a jeżeli dziecko kształci się w szkole – do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 20 lat. W przypadku gdy ukończenie 20 lat przypada na ostatni lub przedostatni rok nauki w szkole, zasiłek rodzinny przysługuje odpowiednio do zakończenia bieżącego lub następnego roku szkolnego.

W ocenie Rzecznika unormowanie to **różnicuje sytuację prawną uczącej się młodzieży według kryterium wieku, którego górna granica została określona arbitralnie i bez racjonalnego uzasadnienia** np. wymiarem czasu nauki określonym w programie, co szczególnie ostro dotyka studentów (przy 4 i 5-letnich programach nauki w szkołach średnich osiągnięcie przez studenta 20 lat przypada najczęściej na I lub II rok studiów), a to automatycznie dyskwalifikuje w prawie do zasiłku rodzinnego. Konsekwencją takiego określenia kryterium wieku jest pozbawienie żywicieli rodzin prawa do zasiłków rodzinnych na dzieci programowo kontynuujące studia na wyższych uczelniach, po osiągnięciu przez nie 20 lat na każdym innym roku studiów, niż na ostatnim lub przedostatnim. W ocenie Rzecznika regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości praw obywateli, na co Rzecznik również wskazał we wniosku do Trybunału.

Rzecznik ponadto zwrócił uwagę, że ten dyskryminujący przepis dotyka młodzież pochodzącą z niezamożnych rodzin (zasiłki rodzinne przeznaczone są tylko dla takich rodzin), dla których zasiłki mają istotne materialne znaczenie. Utrata więc wsparcia finansowego na studiujące dziecko może niekiedy całkiem realnie zagrozić możliwości dokończenia studiów.

---

[461] RPO/191095/95/III z 6.09.1995 r.

W stosunku do dotychczasowych rozstrzygnięć – omawiana ustawa **zaostrza osobiste kryteria, które spełnić muszą małżonkowie żywiciele rodzin, w celu uzyskania prawa do zasiłku rodzinnego**. Według poprzednich przepisów zasiłek (dodatek) rodzinny przysługiwał ubezpieczonemu na żonę, jeśli wychowywała choćby jedno dziecko do 8 lat lub opiekowała się starszym dzieckiem uprawnionym do zasiłku pielęgnacyjnego, albo gdy ukończyła 50 lat. Obecnie wychowywanie małego zdrowego dziecka nie stanowi już tytułu do zasiłku rodzinnego, a jest nim jedynie opieka nad dzieckiem chorym, na które przysługuje zasiłek pielęgnacyjny. Ponadto ustawa podwyższa o 10 lat dolną granicę wieku niepracującej małżonki (z 50 na 60 lat), uprawniającego żywiciela do otrzymywania zasiłku rodzinnego na utrzymywaną żonę.

W wyniku przyjętych rozwiązań niektóre rodziny znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, co znajduje wyraz w licznych skargach do Rzecznika, dotyczących braku środków utrzymania.

Zdaniem Rzecznika, co także podniósł on we wniosku do TK, rozstrzygnięcia art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 w zakresie, w jakim ograniczają dotychczasowe uprawnienia zasiłkowe rodzin, naruszają konstytucyjną zasadę opieki i ochrony państwa nad rodziną, wyrażoną w art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych.

W dniu 6 października 1995 r. Rzecznik uzupełnił wniosek do Trybunału, występując o stwierdzenie, że § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 stycznia 1995 r. w sprawie określenia wzorów dokumentów i rodzaju innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz szczegółowych zasad i trybu wypłaty zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych[462] jest niezgodny z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych. Rzecznik podniósł, że przepis ten przewiduje, iż osobom opłacającym składki na ubezpieczenie społeczne indywidualnie, zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne mogą być wypłacane poprzez pomniejszenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne o kwoty przysługujących zasiłków.

Jak wynika z korespondencji wpływającej do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich organy realizujące wypłatę zasiłków, powołując się na ten przepis, zmniejszają o kwotę przysługującego zasiłku, wysokość należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, nie bacząc na okoliczności obiektywne, które nie muszą w konkretnym

[462] Dz. U. Nr 12, poz. 58.

przypadku przemawiać za obowiązkiem opłacania składek a mogą wręcz skłaniać osoby zainteresowane do kwestionowania obciążenia powinnością składkową. Tego typu „potrącenie" dzieje się z oczywistym zakłóceniem interesów obywateli w prawidłowym planowaniu budżetów domowych, liczących na stabilność, otrzymywanych na ten cel środków pieniężnych. System składkowy opiera się na zupełnie odmiennych zasadach, przewidujących prawa i obowiązki zainteresowanych podmiotów.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oczekuje na rozpoznanie.

W związku z licznymi skargami pracowników, a także emerytów i rencistów dotyczącymi **wykluczenia ich spod działania zakładowego funduszu socjalnego** przewidzianego ustawą z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych[463], a także niewłaściwego, w odczuciu osób uprawnionych, gospodarowania tym funduszem, Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej do spraw Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym w Trakcie Przekształceń[464].

Zarówno ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych[465], jak też poprzednia ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zakładowym funduszu socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej wyraźnie określają przeznaczenie funduszu: na cele finansowania działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych oraz utrzymania zakładowych obiektów socjalnych. Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. ustalając katalog działalności socjalnej przewiduje możliwość przyznawania ulgowych usług, świadczeń oraz wysokość dopłaty z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, uzależnionej od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu (art. 8 ust. 1). Wykorzystanie określonych ustawą środków funduszu ma na celu poprawę warunków życia pracowników i ich rodzin, zwłaszcza o najniższych dochodach.

Rzecznik informował Przewodniczącego, iż napływające do niego skargi świadczą, iż wiele zakładów pracy rozumie treść art. 8 ust. 1 w sposób niezgodny z intencjami ustawodawcy.

W dniu 17 października 1995 r. odbyło się robocze posiedzenie Komisji, na którym poruszone zostało stanowisko Rzecznika o potrzebie precyzyjnego określenia treści art. 8 ust. 1 ustawy. Żadne jednak konkretne postanowienia, nie zostały powzięte.

---

463 Dz. U. Nr 43, poz. 163 ze zm.
464 RPO/190134/95/III z 21.07.1995 r.
465 Dz. U. Nr 43, poz. 163 ze zm.

B. Realizacja prawa do zasiłku dla bezrobotnych

W związku z pismem Kierownika Krajowego Urzędu Pracy z dnia 28 października 1994 r., zobowiązującego kierowników wojewódzkich urzędów pracy do bezwzględnego przestrzegania zapisu § 22 ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu[466] do Rzecznika wpłynęły liczne skargi bezrobotnych wskazujące, że bezwzględne respektowanie zasady wypłacania bezrobotnym zasiłku wyłącznie do rąk własnych, powoduje w niektórych sytuacjach wyjątkowe utrudnienia dla rodzin osób bezrobotnych. Rzecznik zwrócił się w tej sytuacji do Ministra Pracy[467] o wyjaśnienie dlaczego odstąpiono od zasady przewidzianej w art. 32 Kpa oraz czy przewiduje się elastyczniejsze uregulowanie tego zagadnienia w rozporządzeniu, a do czasu jego wydania – odpowiednie ukierunkowanie praktyki urzędów pracy zgodnie z zasadami Kpa.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej poinformował, że przewidziano w nowym rozporządzeniu przepis, iż w razie choroby lub innych szczególnych przypadków losowych wypłata zasiłku może nastąpić do rąk innej osoby na podstawie upoważnienia. Minister zwrócił się także do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy o zalecanie urzędom pracy, aby do czasu wydania nowego rozporządzenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach dokonywały wypłaty zasiłków osobom upoważnionym przez bezrobotnych.

W związku z licznymi wystąpieniami bezrobotnych skarżących się, że będąc zatrudnieni w 1994 r. na 1/4 lub 1/3 etatu, z uwagi na przepis art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[468] nie otrzymali w 1995 r. zasiłku dla bezrobotnych, Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej[469] z zapytaniem czy podjęto stosowne działania zmierzające do zmiany nieprawidłowej praktyki rejonowych urzędów pracy.

W odpowiedzi Minister poinformował, że z okoliczności przedstawionych przez RPO nie wynika, aby we wskazanych przypadkach

[466] Dz. U. Nr 122, poz. 541.
[467] RPO/168539/94/III z 27.02.1995 r.
[468] Dz. U. z 1995 r. Nr1, poz. 1.
[469] RPO/182581/95/III z 20.04.1995 r.

spełnione były warunki do otrzymania zasiłku na podstawie art. 23 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r.

W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego[470] z wnioskiem o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 23 ust. 1 pkt 2a w związku z art. 78 ustawy, w zakresie w jakim wyłączył prawa do zasiłku bezrobotnym, dla których prawo to zostało przewidziane w art. 20 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu[471] jest niezgodny z art. 1 i 68 Konstytucji RP.

Wniosek Rzecznika nie został jeszcze rozpatrzony.

C. Pomoc społeczna: sytuacja osób przebywających w domach pomocy społecznej

Kilka sygnałów wskazujących na naruszanie praw obywatelskich osób starszych i niepełnosprawnych przebywających w domach pomocy społecznej spowodowało rozpoczęcie w grudniu 1995 r. cyklu **wizytacji w domach pomocy społecznej**[472]. Rzecznik wystąpił również do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o przekazanie informacji na temat warunków pobytu w domach pomocy społecznej oraz stopnia zróżnicowania standardu tych domów w skali kraju[473].

Rzecznik podjął również sprawę **świadczeń przysługujących mieszkańcom domów pomocy społecznej**.

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[474] – domy pomocy społecznej zapewniają mieszkańcom całodobową opiekę oraz zaspokajają niezbędne potrzeby bytowe, zdrowotne, edukacyjne, społeczne i religijne. Świadczenia te konkretyzuje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. w sprawie domów pomocy społecznej[475], ustalając, iż dom pomocy społecznej powinien zapewniać m.in. opiekę lekarską i pielęgniarską, a także zabiegi usprawnienia leczniczego oraz leki i środki opatrunkowe na zlecenie lekarza domu.

---

470 w dniu 16.06.1995 r.
471 Dz. U. Nr 106, poz. 457 ze zm.
472 w dniu 13 grudnia 1995 r. przeprowadzono wizytację w Domu Pomocy Społecznej przy ul. Wójtowskiej 13 w Warszawie.
473 RPO/199528/95/I z 10.11.1995 r.
474 tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60.
475 Dz. U. Nr 13, poz. 63 ze zm.

Z powołanych przepisów wynika, iż dom pomocy społecznej ponosi koszty realizacji wymienionych świadczeń. Oznacza to również, iż dom pomocy społecznej nie może obciążać jego mieszkańców dodatkowymi kosztami (poza odpłatnością wynikającą z art. 35 ustawy o pomocy społecznej) z tytułu realizacji tych świadczeń, w tym również poprzez wystawianie recept na leki do realizacji w aptekach otwartych na ogólnie obowiązujących zasadach (po wniesieniu opłaty ryczałtowej, za częściową lub pełną odpłatnością). Do domu pomocy społecznej należy więc zaopatrzenie domu w niezbędne leki i środki opatrunkowe oraz bezpłatne dostarczenie ich mieszkańcom na zlecenie lekarza domu (dom nie może, w obecnym stanie prawnym, przenieść tych obowiązków na mieszkańca domu).

Sformułowana zasada dotyczy także zapewnienia mieszkańcom domu pomocy społecznej innych świadczeń określonych w art. 20 ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzeniu w sprawie domów pomocy społecznej, a więc również usprawnienia leczniczego i wyżywienia oraz wyposażenia w niezbędne meble i sprzęt, bieliznę pościelową, środki utrzymania higieny osobistej, odzież, obuwie. Zapewnienie mieszkańcom domu pomocy społecznej świadczeń wynikających z powołanych przepisów należy do statutowych obowiązków domu i jego dyrektora (podmiotu tworzącego dom pomocy społecznej).

Pomimo oczywistej treści powołanych przepisów, jak wynika z listów kierowanych do Rzecznika (m.in. RPO/198707/95/I, RPO/201694/95/I, RPO/201647/95/I), następuje naruszenie praw mieszkańców domów pomocy społecznej w zakresie zapewnienia im odpowiednich świadczeń bytowych i zdrowotnych. Naruszenie to polega w szczególności na ograniczaniu świadczeń domu pomocy społecznej i wymuszaniu w ten sposób ich realizacji przez samych mieszkańców ze skromnych funduszy pozostających w ich dyspozycji. Domniemanie naruszenia wspomnianych praw występuje także w przypadku przeświadczenia dyrektorów domów o wadliwości rozwiązań ustawowych nakładających określone obowiązki na domy pomocy społecznej w zakresie zapewnienia praw ich mieszkańcom. Jest to zjawisko niepokojące, albowiem pomimo kilkuletniego obowiązywania cytowanej ustawy o pomocy społecznej, a także wyjaśnień odpowiednich organów państwowych, nadal występują wątpliwości odnośnie zapewnienia mieszkańcom domu pomocy społecznej niezbędnych potrzeb bytowych i zdrowotnych i to wątpliwości wyrażane przez dyrektorów domów zobowiązanych do realizacji praw jego mieszkańców.

W tej sprawie, w dniu 30 listopada 1995 r. Rzecznik wystąpił do

Ministra Pracy i Polityki Socjalnej[476] z prośbą o zajęcie stanowiska oraz podjęcie działań w celu zapewnienia ustawowych praw mieszkańców domów pomocy społecznej. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że niedotrzymywanie obietnic złożonych przez organy państwa, w szczególności, gdy obietnice te przybierają postać uprawnień określonych w przepisach prawa, stanowi przykład naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa. Państwo nie może bowiem nadużyć zaufania, jakim darzy władzę społeczeństwo, przyznając obywatelom uprawnienia, których nie jest w stanie zrealizować.

W odpowiedzi Minister Pracy zapewnił, iż Ministerstwo nigdy nie otrzymywało sygnałów świadczących o ograniczaniu lub rezygnacji z zaspokajania zdrowotnych potrzeb mieszkańców któregokolwiek z domów pomocy społecznej. Nie znane są również przypadki, aby mieszkańcy domów byli obciążani dodatkowymi kosztami z tytułu realizacji tych świadczeń.

Minister poinformował też o przygotowanym programie standaryzacji domów pomocy społecznej (nie tylko państwowych), w którym bardzo dużo uwagi poświęca się prawom mieszkańca. „W związku z tym, że realizacja programu standaryzacji wiąże wiąże się w wielu przypadkach z niemałymi kosztami (niezbędna budowa lub modernizacja domów pomocy społecznej), konieczne jest jej rozłożenie na wiele lat. Uznano jednak za konieczne wdrażanie w pierwszym etapie tych rozwiązań, które mają na celu poprawę jakości pracy personelu. W styczniu 1996 r. rozpoczyna się cykl szkoleń dotyczących standardu usług świadczonych w domach pomocy społecznej. Szkolenia te przeznaczone są dla pracowników domów pomocy społecznej i obejmą wszystkie województwa".

W 1995 r. została przeprowadzona seria wizytacji w **domach pomocy społecznej dla osób bezdomnych**. Ustalenia z tych wizytacji zostały przedstawione w Raporcie w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych[477].

Celem wizytacji placówek dla bezdomnych, było zbadanie sytuacji socjalnej i prawnej osób w nich przebywających, a w szczególności: warunków bytowych, ochrony prywatności użytkowników, realizacji prawa do praktyk religijnych; poradnictwa socjalnego i prawnego, bezpieczeństwa użytkowników, pracy personelu placówki, czasu pobytu użytkowników w placówkach.

---

476 RPO/201694/95/I.

477 opublikowanym w RPO – Mat. Nr 27. Por. też cz. IV pkt 3.B.c. sprawozdania.

Przeprowadzono wizytacje schronisk, noclegowni i domów dla bezdomnych, zlokalizowanych w różnych, wybranych losowo, regionach kraju oraz odbyto szereg rozmów z przedstawicielami administracji samorządowej i rządowej, kierownikami i pracownikami placówek dla bezdomnych, bezdomnymi przebywającymi w tych placówkach oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych.

Od stycznia do sierpnia 1995 r. łącznie zwizytowano 18 placówek dla bezdomnych, w tym: 4 noclegownie, 9 schronisk i 5 domów (ośrodków). Zwizytowano placówki zlokalizowane w Częstochowie, Elblągu, Gdańsku, Gdyni, Jeleniej Górze, Łomży, Łodzi, Ostrołęce, Poznaniu, Przemyślu, Rzeszowie, Szczecinie, Świnoujściu, Warszawie, Zamościu.

Placówki dla osób bezdomnych są to najczęściej schroniska, noclegownie, domy lub przytuliska, prowadzone i utrzymywane przez różne podmioty: organy administracji samorządowej i rządowej, stowarzyszenia, związki wyznaniowe, czy fundacje. Placówki te udzielają schronienia samotnym kobietom, kobietom z dziećmi, kobietom ciężarnym, samotnym mężczyznom, a także sporadycznie bezdomnym rodzinom.

Pracownicy BRPO przeprowadzili wizytacje schronisk i noclegowni, prowadzonych lub dofinansowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku tak przeprowadzonych badań powstała ocena stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych. Stwierdzono, że stan wykonywania przez gminy wynikających z ustawy o pomocy społecznej obowiązków w stosunku do osób bezdomnych jest dostateczny, choć zróżnicowany.

Zróżnicowanie sposobu wykonywania przez gminy obowiązku zapewnienia noclegu, w dużej mierze spowodowane jest, jak się wydaje, brakiem regulacji prawnych jednoznacznie określających sposób, formę organizacyjno-prawną, wymogi lokalowe, kadrowe i sanitarne zakładania i prowadzenia tego typu placówek. Chociaż bowiem ustawa o pomocy społecznej w art. 14 stwierdza, iż „zapewnienie noclegu następuje poprzez umieszczenie w domach dla bezdomnych, noclegowniach lub innych miejscach", to przepisy nie precyzują charakteru tych placówek. Można domniemywać, iż chodzi tu o domy pomocy społecznej, prowadzone przez administrację rządową, czyli wojewodę, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 lutego 1993 r. w sprawie domów pomocy spo-

łecznej[478]. Rozporządzenie to wprawdzie wśród typów domów pomocy społecznej wymienia w § 3 pkt 3 domy dla bezdomnych i określa formy organizacyjno-prawne, w jakich może być prowadzony dom pomocy społecznej, jednakże obowiązek zakładania i prowadzenia tych domów spoczywa na wojewodzie, zaś przepisy rozporządzenia nie mają zastosowania do domów pomocy społecznej prowadzonych przez gminy, ani też do placówek opiekuńczych zakładanych i utrzymywanych przez organizacje pozarządowe, osoby fizyczne, czy związki wyznaniowe, Wskazuje to na niespójność w podziale zadań pomiędzy administracją rządową, która ma obowiązek prowadzić domy pomocy społecznej m.in. dla osób bezdomnych a administracją samorządową, która zobowiązana jest do zapewnienia bezdomnym schronienia, posiłku i odzieży. Wydaje się to tym bardziej istotne, że analiza przepisów art. 13, art. 14 art. 19 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że osobie bezdomnej, która jest zdrowa, sprawna fizycznie i nie wymaga pomocy innych osób, nie przysługuje roszczenie skierowane do gminy o umieszczenie w domu pomocy społecznej lub w zakładzie opiekuńczym prowadzonym przez tę gminę, lecz jedynie może się domagać udzielenia schronienia w „noclegowniach, domach dla bezdomnych lub innych miejscach" – art. 14 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, które mogą być prowadzone w dowolnej formie i przez dowolny podmiot. W pewnych sytuacjach może to oznaczać, że osobie bezdomnej nie zostanie udzielone schronienie, gdyż przykładowo gmina, ani nie prowadzi placówki dla bezdomnych, ani nie dysponuje wolnymi miejscami w domu pomocy społecznej lub ze względu na opiekuńczy charakter placówki, nie chce przyjąć do tego domu osoby zdrowej ale bezdomnej, a na terenie województwa nie ma domów pomocy społecznej dla bezdomnych prowadzonych przez wojewodę (z taką sytuacją wizytujący spotkali się w schronisku w Częstochowie, gdzie przebywała kobieta ciężarna wraz z dwuletnim dzieckiem. Jak poinformowała pracowników BRPO kierowniczka schroniska, kobieta ta po urodzeniu dziecka nie będzie miała gdzie mieszkać, gdyż w placówce, nie ma warunków dla przebywania noworodków, a w całym województwie nie ma innego schroniska dla kobiet).

Rzecznik, uznając że wnioski z przeprowadzonych badań mogłyby być pomocne w przygotowaniach do nowelizacji ustawy o pomocy społecznej przekazał „Raport" m.in. Marszałkom Sejmu i Senatu. Poza nimi wysłano go do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów, Mini-

[478] Dz. U. Nr 13, poz. 63 ze zm.

stra Pracy i Polityki Socjalnej, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Wojewodów, Prezydentów i Burmistrzów, na terenie właściwości których znajdują się wizytowane przez pracowników BRPO placówki dla bezdomnych.

W odpowiedzi Rzecznik otrzymał informację od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej, iż w związku z opisanymi w Raporcie przypadkami przywożenia do schronisk dla bezdomnych osób ze szpitali, których stan zdrowia uniemożliwia pobyt w schroniskach, zwrócił się do Lekarza Wojewódzkiego w Gdańsku o wyjaśnienie tej sprawy i poinformowanie Rzecznika o swoim stanowisku. RPO nadal oczekuje na reakcje innych adresatów.

Niezależnie od tego podejmowane były interwencje w sprawach warunków i środków na funkcjonowanie konkretnych placówek (np. schroniska dla kobiet i dzieci w Częstochowie – RPO/192885/95/X, noclegowni dla mężczyzn w Warszawie – RPO/195369/95/X).

D. Działania RPO dla zapewnienia pomocy niepełnosprawnym[479]

Rzecznik podjął sprawę niezwykle trudnej **sytuacji emerytów i rencistów – rodziców dzieci niepełnosprawnych**. Uważają oni, iż obciążenie ich dożywotnio całym ciężarem utrzymania, opieki i leczenia dorosłych, niepełnosprawnych dzieci (szczególnie inwalidów I grupy) jest niesprawiedliwe, a obecny system pomocy – dalece niewystarczający. W szczególności uważają za krzywdzące ponoszenie kosztów opłat za leki i pobyt w sanatorium.

Zainteresowani wskazali, iż opiekują się osobami niepełnosprawnymi do urodzenia. Nie oddają swych dzieci do zakładów opiekuńczych, a więc nie obciążają dodatkowo budżetu państwa. Ze względu na konieczność stałej opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym z reguły zmuszeni są korzystać z dochodów tylko jednego z pracujących rodziców. W najgorszej sytuacji znajdują się rodzice – emeryci z dorosłymi, niepełnosprawnymi dziećmi, często przewlekle chorymi; ponoszone koszty utrzymania i leczenia spychają ich do krawędzi ubóstwa.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz do Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych[480] z prośbą o przekazanie informacji, czy możliwa jest szczególna pomoc wspomnianym ro-

---

479 Problemy niepełnosprawnych dzieci omówione są w cz. IV pkt 13 sprawozdania.

480 RPO/178072/95/I z 20.02.1995 r.

dzinom i w jakim zakresie, a także czy zamierza się podjąć działania w tym kierunku i na czym miałyby one polegać.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej napisał w odpowiedzi, iż nie może zająć stanowiska w sprawie, albowiem problem pomocy socjalnej osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom leży w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej. Wskazał jednocześnie na obowiązujące obecnie przepisy ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne, umożliwiające nabywanie leków po wniesieniu opłaty ryczałtowej, a także uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów za niektóre leki nabyte w trybie częściowej odpłatności. Odnośnie natomiast leczenia uzdrowiskowego, poinformował, iż proponuje się zmianę obecnie obowiązujących przepisów, polegającą na przyznaniu ulg dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej przy wnoszeniu opłat za pobyt w sanatorium.

Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych, poinformował o dokonaniu analizy sytuacji rodzin osób niepełnosprawnych (z której wynika, że 63% gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi to gospodarstwa emerytów i rencistów) oraz wskazał na obecnie uregulowania prawne mające znaczenie dla ochrony najsłabszych grup społecznych, w tym również niepełnosprawnych dzieci, a także na niektóre formy pomocy rodzinom z osobą niepełnosprawną oraz na zamiar ponownego rozważenia systemu wsparcia najsłabszych grup społecznych przy nowelizacji ustawy o pomocy społecznej i ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz przygotowywaniu nowych rozwiązań prawnych w zakresie reformy ubezpieczeń społecznych.

Rzecznik w związku z indywidualną sprawą badał problem źródeł finansowania **szkolenia osób niepełnosprawnych** (RPO/199649/95/I). Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych[481] dopuszcza finansowanie szkolenia i przekwalifikowywania osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych (art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy), jednakże na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[482]. Ponieważ ustawa ta przewiduje finansowanie przez Fundusz Pracy jedynie szkolenia osób bezrobotnych, to tym samym osoby niepełnosprawne mogą być przeszkolone lub przekwalifikowane pod warunkiem, że są osobami bezrobotnymi w myśl ustawy o zatrudnieniu... Zgodnie

[481] Dz. U. Nr 46, poz. 201 ze zm.
[482] Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1.

z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy bezrobotnym jest osoba, która między innymi nie nabyła prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej albo po ustaniu zatrudnienia nie pobiera świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego. Poszukującym pracy jest zaś osoba nie zatrudniona poszukująca zatrudnienia oraz osoba zatrudniona zgłaszająca zamiar i gotowość podjęcia zatrudnienia w wyższym wymiarze czasu pracy, albo dodatkowego lub innego zatrudnienia, zarejestrowana w rejonowym urzędzie pracy (art. 2 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy). Tym samym osoba pobierająca rentę inwalidzką może być uznana jedynie za osobę poszukującą pracy, a nie za bezrobotnego. W konsekwencji osoba taka nie może korzystać ze szkoleń przeznaczonych dla bezrobotnych.

Rzecznik uznał takie rozwiązanie za zgodne z zasadami sprawiedliwości i współżycia społecznego w sytuacji, gdy środki na szkolenie są limitowane, a zainteresowanie szkoleniami duże. Zdaniem Rzecznika słuszne jest preferowanie osób niepełnosprawnych nie pobierających renty, gdyż przekwalifikowanie ułatwi im zdobycie pracy, a tym samym będą one mogły utrzymać się z otrzymywanego wynagrodzenia, podczas gdy niepełnosprawni pobierający rentę mają zapewnione źródło utrzymania.

Z informacji przekazanych Rzecznikowi wynika, że obecnie (od listopada 1995 r.) w związku z decyzją Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych jest już możliwe korzystanie ze szkoleń przez osoby niepełnosprawne pobierające rentę.

Wobec utraty mocy przez uchwałę 179 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1989 r. w sprawie sprzedaży samochodów osobowych objętych obowiązkowym pośrednictwem w obrocie[483], z końcem 1992 r. **przestał funkcjonować dotychczas obowiązujący system pomocy, umożliwiający osobom niepełnosprawnym oraz ich opiekunom zakup pojazdu mechanicznego na warunkach uprzywilejowanych**. W 1993 r. obowiązywało zarządzenie Nr 18 Ministra Finansów z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie częściowego zaniechania ustalania zobowiązań podatkowych w podatku obrotowym w związku ze sprzedażą niektórych samochodów osobowych oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu, zasad oraz trybu finansowania z budżetu państwa dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych w 1993 r.[484] Te dwa akty

[483] Mon. Pol. Nr 44, poz. 351.
[484] Dz. U. Nr 30, poz. 605.

normatywne umożliwiały realizację zakupów pojazdów mechanicznych przez inwalidów lub osoby opiekujące się nimi, przydzielonych przed 1 stycznia 1993 r.

Z inicjatywy Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych został powołany międzyresortowy zespół, mający za zadanie wypracowanie nowych, dostosowanych do wymagań gospodarki rynkowej, zasad udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zakupie pojazdów mechanicznych. Prace nad wypracowaniem nowych zasad udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w zakupie pojazdów mechanicznych przedłużały się z powodu koniecznych uzgodnień międzyresortowych i ustalenia zakresu pomocy zgodnie z oczekiwaniami osób niepełnosprawnych, a jednocześnie w ramach możliwości budżetowych państwa.

Do Rzecznika napływały liczne skargi inwalidów dotyczące trudności z uzyskaniem pomocy w zakupie samochodu (np. RPO/177885/95/I, RPO/181030/95/I, RPO/181412/95/I, RPO/184094/95/I), a także kilkadziesiąt „protestów" ze środowisk osób niepełnosprawnych, skierowanych również do innych organów państwowych, dotyczących opóźnień w udzieleniu pomocy osobom niepełnosprawnym w zakupie pojazdów mechanicznych.

W powyższej sprawie Rzecznik kilkakrotnie kierował wystąpienia do Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych[485]. Realizacja programu pożyczek na zakup samochodu została rozpoczęta na jesieni 1995 r.

Rzecznik otrzymuje skargi dotyczące **pożyczek udzielanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**.

W sprawach dotyczących pożyczki na zakup samochodu Rzecznik uznał za dopuszczalne udzielanie pożyczek w pierwszej kolejności osobom niepełnosprawnym posiadającym prawo jazdy. Wprawdzie nie było to zastrzeżone w informacji o zasadach udzielania pożyczek lub na formularzu wniosku, jednakże jest to dopuszczalne i zgodne z zasadami sprawiedliwości i współżycia społecznego, zwłaszcza w sytuacji zgłoszenia dużej liczby wniosków. Takie kryterium uszeregowania wniosków nie jest w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dowolne i arbitralne; należy przypuszczać, że kupno, a następnie prowadzenie samochodu przez osobę niepełnosprawną wywoła większy efekt rehabilitacyjny, niż jedynie kupno samochodu, a potem użytkowanie go przez kierowcę – opiekuna osoby niepełnosprawnej.

---

[485] RPO/171591/94/I.

W sprawach dotyczących pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej Rzecznik uznał za dopuszczalną odmowę umorzenia pożyczki w razie spełnienia wymaganych warunków (pożyczkobiorcy nie przysługuje roszczenie o umorzenie pożyczki). Wydane przez Biuro Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych „Zasady udzielania, oprocentowania, spłaty i umarzania pożyczek dla osób niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej" pozwalają na umorzenie wierzytelności w całości lub części na podstawie art. 508 Kodeksu cywilnego jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza w razie stwierdzenia, że pożyczkobiorca oraz poręczyciele nie posiadają majątku, z którego można by dochodzić należności (RPO/190018/95/I, RPO/196736/95/I). Fakt bycia osobą niepełnosprawną nie stanowi w takich przypadkach szczególnej okoliczności; odmowa umorzenia pożyczki nie wyklucza takich działań, jak przedłużanie okresu karencji czy obniżenie stopy procentowej.

Wątpliwości Rzecznika budzi natomiast (sygnalizowany w sprawie RPO/199669/95/I) zamiar oceny przez PFRON tego, czy wnioskodawca podoła trudom projektowanej działalności gospodarczej, np. prowadzenia sklepu położonego w sąsiednim województwie. Rzecznik rozważa możliwość podjęcia działań w tej sprawie.

9. Realizacja prawa do ochrony zdrowia

A. Przestrzeganie praw obywatelskich osób przebywających w szpitalach ogólnych

W kwietniu 1995 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, z własnej inicjatywy, podjął do zbadania sprawę stanu zabezpieczenia i przestrzegania praw pacjentów przebywających w szpitalach ogólnych.

Aktualnie nie ma w Polsce spisanych i uporządkowanych w jednym akcie prawnym praw obywatelskich osób przebywających w szpitalach. Niemniej prawa te istnieją i znalazły swoje ustawowe potwierdzenie w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[486], a w przypadku pacjenta znajdującego się w szczególnej sytuacji, także m.in. w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[487], w ustawie z dnia 26 październi-

[486] Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
[487] Dz. U. Nr 111, poz. 535.

ka 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów[488].

Prawa pacjenta wynikają także pośrednio z przepisów normujących obowiązki osób wykonujących zawody medyczne wobec pacjenta. Z przepisów tych wynikają prawa pacjenta odpowiadające określonym obowiązkom osoby wykonującej zawód medyczny.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej reguluje zakres praw i obowiązków pacjentów wszystkich zakładów opieki zdrowotnej, niezależnie od ich zadań, zakresu działania i podporządkowania, określając minimalny katalog praw pacjenta korzystającego ze świadczeń zakładu opieki zdrowotnej.

Należy zauważyć, że regulacja ta stanowi pewien postęp w porównaniu z dotychczasowymi uregulowaniami, m.in. po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie przewiduje dostęp pacjenta do jego dokumentacji medycznej przechowywanej w zakładzie opieki zdrowotnej. Wymaga jednak dalszego doskonalenia, w szczególności poprzez precyzyjne określenie w ustawie praw pacjentów oraz odpowiedzialności za ich naruszenie.

Merytoryczne dookreślenie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stanowią normy zawarte w zbiorach zasad etyki lekarskiej oraz zasad etyki pielęgniarki i położnej.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej określa następujące prawa pacjentów:

- prawo do wyrażenia zgody na przyjęcie do szpitala (art. 21 ust. 1),
- prawo do udzielenia przez szpital pierwszej pomocy i przewiezienia do innego szpitala, jeżeli pacjent wymaga niezwłocznej hospitalizacji, a brak miejsc, zakres świadczeń udzielanych przez szpital lub względy epidemiologiczne nie pozwalają na przyjęcie (art. 21 ust. 2),
- prawo do żądania zapewnienia przez szpital, stosownie do określonego w statucie zakresu działania, świadczeń zdrowotnych, leków i artykułów sanitarnych oraz pomieszczeń i wyżywienia odpowiedniego do stanu zdrowia pacjenta (art. 20 ust. 1),
- prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej (art. 19 pkt 1),
- prawo do wyrażania zgody lub odmowy jej udzielenia na określone świadczenia – po uzyskaniu odpowiedniej informacji (art. 19 pkt 2),

[488] Dz. U. Nr 138, poz. 682.

- prawo do uzyskania informacji o swoim stanie zdrowia (art. 19 pkt 3),
- prawo wglądu do dokumentacji medycznej (art. 18 ust. 3 pkt 1),
- prawo do ochrony danych dotyczących stanu zdrowia i sposobu leczenia pacjenta (art. 18 ust. 2 i ust. 5),
- prawo do poszanowania intymności i godności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych (art. 19 pkt 4),
- prawo do opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską lub przez inną wskazaną osobę (art. 20 ust. 2 pkt 1),
- prawo do kontaktu osobistego, telefonicznego i korespondencyjnego z osobami z zewnątrz (art. 20 ust. 2 pkt 2),
- prawo do opieki duszpasterskiej (art. 20 ust. 2 pkt 3).
- prawo do umierania w spokoju i godności (art. 19 pkt 5).

Należy zauważyć, że każdy pacjent to także obywatel, któremu przysługują prawa wynikające z Konstytucji RP, a także aktów międzynarodowych dotyczących praw obywatelskich, w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ratyfikowanej przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r. oraz Konwencji o Prawach Dziecka, ratyfikowanej przez Polskę dnia 30 września 1991 r.

W celu zbadania problemu zabezpieczenia praw pacjentów szpitali zostały przeanalizowane sprawy, które wpłynęły w 1995 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także przeprowadzono wizyty w wybranych szpitalach oraz rozmowy z zainteresowanymi lekarzami wojewódzkimi. Wizyty przeprowadzono w 18 szpitalach[489]. Jest to niewielka liczba zakładów w stosunku do ich ogólnej ilości. Jednakże, zebrane informacje ze szpitali wraz ze skargami obywateli kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich, pozwalają na dokonanie niezbędnych ustaleń i sformułowanie wniosków.

Badanie obejmowało:

- 9 szpitali ogólnodostępnych oraz
- 9 szpitali przeznaczonych w głównej mierze dla określonej kategorii osób, w tym:
  - 3 – dla kobiet i noworodków oraz dzieci,
  - 1 – dla górników i ich rodzin,
  - 2 – dla osób uprawnionych do wojskowej pomocy leczniczej,
  - 1 – dla osób uprawnionych do świadczeń zakładów opieki zdrowotnej MSW,
  - 2 – dla pracowników kolejowych i ich rodzin.

---

489 por. wykaz w cz. II pkt 5.B. sprawozdania.

Z badanych szpitali 8 obszarem działania obejmowało jedną lub kilka gmin, 8 – województwo lub jego część, 2 – cały kraj.

Prawa i obowiązki pacjenta przebywającego w szpitalu, powinny zostać określone w regulaminie porządkowym tego zakładu, zatwierdzonym przez radę nadzorczą. Jak wynika z ustaleń dokonanych podczas wizyt w szpitalach, sytuacja w tym zakresie nie jest zadawalająca.

Regulamin porządkowy nie został przygotowany w 7 wizytowanych szpitalach, albowiem podmioty, które prowadzą zakłady opieki zdrowotnej oraz kierownicy tych zakładów nie dostrzegają wymogu ustawowego, jak i szczególnej potrzeby wyartykułowania praw pacjenta w oddzielnym dokumencie, albo utożsamiają regulamin porządkowy z ustaleniem trybu odwiedzin pacjentów, w szczególności dzieci.

Tylko w nielicznych szpitalach, wyciąg z regulaminu porządkowego w części dotyczącej praw i obowiązków pacjenta (karta praw pacjenta) dostępny jest w miejscach przebywania pacjentów, w szczególności na oddziałach szpitalnych, w postaci wywieszek, umożliwiających nieskrępowane zapoznanie się z nim pacjentów i osób odwiedzających (Szpital MSW w Łodzi, Szpital Ginekologiczno-Położniczy w Warszawie przy ul. Inflanckiej). W innych szpitalach, dostępny jest pacjentom w postaci wywieszek skrócony katalog praw pacjenta hospitalizowanego (Miejski Szpital Zespolony Nr 1 i Nr 2 w Bytomiu, Szpital ZOZ w Jarosławiu), albo regulamin porządkowy w postaci umieszczonych na ścianie obszernych i niezbyt czytelnych dokumentów (Szpital ZOZ w Międzyrzeczu Podlaskim).

W pozostałych szpitalach, regulamin porządkowy, nie jest dostępny do swobodnego zapoznania się z nim pacjentów i ich rodzin (przechowywany jest np. w dyżurce pielęgniarek).

Tylko w jednym z wizytowanych szpitali (Centrum Zdrowia Dziecka) rozpowszechniony został szeroki system informacji dla rodziców (opiekunów) i dzieci w postaci pisemnej broszury z wiadomościami na temat szpitala, personelu, przygotowania dziecka do pobytu w szpitalu, przyjęcia do szpitala i pobytu w szpitalu itp.

W większości wizytowanych szpitali brak jest wystarczającej informacji dla pacjentów i ich rodzin o możliwości i trybie wnoszenia skarg i wniosków, a także odnośnie osób udzielających świadczeń zdrowotnych (identyfikatory osobiste personelu, oznaczenie gabinetów przyjęć ambulatoryjnych).

Generalnie, w szpitalach nie prowadzi się szkoleń dla pracowników nt. praw pacjenta. Z reguły również pacjenci nie są informowani

o przysługujących im prawach przez pracowników medycznych i bezkrytycznie powierzają swój los wyłącznie decyzjom lekarzy i pielęgniarek. Pacjenci najczęściej boją się pytać o przysługujące im prawa w obawie przed niewłaściwym potraktowaniem ich przez personel szpitali, szczególnie wówczas, gdy są zmuszeni do dalszego korzystania ze świadczeń tego zakładu.

Wizyty w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej potwierdziły, iż utrzymująca się od kilku lat **niekorzystna sytuacja finansowa służby zdrowia, stanowi istotne zagrożenie dla realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do bezpłatnej opieki zdrowotnej**.

Otrzymywane w dotychczasowej wielkości środki budżetowe nie są w stanie zaspokoić potrzeb umożliwiających działalność statutową wielu zakładów.

Niedobór środków finansowych na działalność publicznych zakładów opieki zdrowotnej łagodzony jest przez liczne działania oszczędnościowe, pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych bądź nieregulowanie należności na rzecz innych podmiotów (zadłużenie).

Tylko dwa z wizytowanych szpitali nie były zadłużone (Szpital Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Zarządu Służby Zdrowia MSW w Łodzi i Szpital Ginekologiczno – Położniczy w Warszawie przy ul. Inflanckiej). W pozostałych, zadłużenie waha się od kilku do kilkudziesięciu miliardów starych złotych. Głównym źródłem zadłużenia są zwykle należności za leki oraz koszty tzw. mediów (energii elektrycznej, gazu, opału, opłat za telefony itp.). Wyjątek stanowią szpitale kolejowe, gdzie zadłużenie dotyczy przekroczenia kosztów działalności statutowej, a nie dotyczy zobowiązań na rzecz innych podmiotów.

Zaległości z opłatami na rzecz innych podmiotów, w wielu przypadkach, pomimo dużej aktywności administracji zakładów opieki zdrowotnej w negocjacjach spłaty długów, prowadzą do konieczności regulowania odsetek. W ten sposób, pieniądze zamiast służyć szpitalom i pacjentom, zaspokajają spłatę odsetek.

Trudności finansowe łagodzone są przez pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, głównie z tytułu najmu pomieszczeń, dodatkowych wpłat pacjentów i ich rodzin. Deficyt środków budżetowych stał się silną motywacją zagospodarowania wolnej przestrzeni szpitalnej.

Pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych odbywa się również za pośrednictwem pacjentów i ich rodzin – w formie wykupywania tzw. „cegiełek", wpłat na rzecz fundacji czy też na konto szpitala lub do skrzynek. Wprowadzenie „cegiełek" nie zawsze odby-

wało się zgodnie z wymogami ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (pozwolenie wojewody, ewidencjonowanie i kontrolowanie ofiar).

W większości szpitali pacjenci i inne zainteresowane osoby mogą dokonać dobrowolnej wpłaty na konto szpitala (nie są ustalone stawki opłat i czas ich wniesienia), bądź do skrzynek umieszczonych w miejscu przebywania pacjentów. Zdaniem administracji szpitali, wpłaty w tej formie nie są znaczące, co wynika z postępującego zubożenia obywateli korzystających ze świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Niezależnie od powyższego, niektóre szpitale pobierają opłaty wprowadzone przez ich kierowników w drodze administracyjnych zarządzeń, np. za używanie przez pacjentów sieciowych odbiorników radiowych i telewizyjnych (np. Szpital Wojewódzkiego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Warszawie przy ul. Kondratowicza), za wykonanie w szpitalu np. badań wymaganych do planowych zabiegów, jeżeli pacjentka zgłosi się bez tych badań mimo uprzedniego zlecenia (Szpital Ginekologiczno – Położniczy w Warszawie przy ul. Inflanckiej), a nawet za kilka dni pobytu w szpitalu (Szpital Górniczy w Katowicach – Janowie).

W celu uzyskania dodatkowych środków finansowych, **część szpitali, osobom uprawnionym do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych udziela świadczeń dopiero po wniesieniu opłat przez ich pracodawców** (Szpital Kliniczny WAM w Łodzi, 5 Wojskowy Szpital Kliniczny w Krakowie, Szpital Górniczy w Katowicach – Janowie, Miejski Szpital Zespolony Nr 1 i Nr 2 w Bytomiu, Centralny Szpital Kolejowy w Warszawie). Dotyczy to pacjentów spoza rejonu działania szpitala, bądź osób nieuprawnionych do świadczeń szpitala resortowego.

Ustalenia poczynione podczas wizyt w zakładach opieki zdrowotnej wskazują, że pomimo, iż w 1995 r. nie było rozliczeń między poszczególnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, **kierownicy zakładów stosowali różne pozaprawne formy przenoszenia kosztów na inne podmioty zobowiązane do zapewnienia świadczeń zdrowotnych**. Szpitale wyposażone w nowoczesne urządzenia i aparaturę stosowały środki służące zmniejszaniu kosztów eksploatacji urządzeń (np. w formie wystąpienia do innych zakładów o dostarczenie kontrastu niezbędnego do przeprowadzenia badania), natomiast szpitale specjalistyczne – żądały opłat za świadczenia specjalistyczne (od zakładu zlecającego badania lub kierującego na leczenie, albo od wojewody czy gminy właściwej dla miejsca zamieszkania pacjenta).

W większości wizytowanych szpitali, **wyposażenie w aparaturę i sprzęt następuje głównie ze środków pozabudżetowych** (funduszy sponsorów, zakładów pracy, Unii Wielkopolskiej, fundacji i stowarzyszeń). Nadal część aparatury i sprzętu medycznego, szczególnie kosztownego, zakupywana jest i przekazywana szpitalom w trybie tzw. zakupów centralnych. Zdaniem administracji i pracowników niektórych szpitali, nie zawsze uwzględniane są priorytety konkretnych szpitali i składane wcześniej zamówienia na sprzęt i aparaturę, co wpływa na niewłaściwe ich wykorzystanie, a jednocześnie nie zaspokaja niezbędnych potrzeb w tym zakresie.

Jednocześnie zauważa się niedostatek właściwych mechanizmów umożliwiających optymalne wykorzystanie istniejącej aparatury w ramach systemu ochrony zdrowia (np. brak środków finansowych na zatrudnienie specjalistów czy też uruchomienie pracy zmianowej), głównie w odniesieniu do współdziałania tzw. cywilnej służby zdrowia i resortowych zakładów opieki zdrowotnej.

Sytuację w tym zakresie wielokrotnie pogarsza duża awaryjność i wyeksploatowanie istniejącej aparatury, a także braki w zaopatrzeniu w materiały zużywalne, odczynniki czy w inne materiały medyczne (np. strzykawki, igły, rękawice itp.).

Niedostatek aparatury i sprzętu medycznego, to przede wszystkim utrudniony dostęp do świadczeń specjalistycznych.

W części wizytowanych szpitali występują kolejki na niektóre świadczenia stacjonarne (tzw. planowane), częściej natomiast na świadczenia diagnostyczne i porady ambulatoryjne.

Niepokojącym zjawiskiem jest również **drastyczne ograniczenie świadczeń resortowych udzielanych osobom nieuprawnionym**. Ograniczenie to polega np. na wyłączeniu szpitala resortowego z „ostrych dyżurów" na rzecz miasta, ograniczeniu przyjęć, zabiegów chirurgicznych, a także na realizacji przez niektóre szpitale (wojskowe i kolejowe) świadczeń dla tzw. cywilów (uprawnionych do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej) po wniesieniu opłat przez ich pracodawców – na zasadzie umów z dużymi zakładami pracy, z bankami, z instytucjami spoza rejonu działania szpitala, w tym po wydaniu przez szpital pracownikom karty uprawniającej do bezpłatnych świadczeń szpitala resortowego, w zamian za opłatę ryczałtową wniesioną przez pracodawcę (Centralny Szpital Kolejowy w Warszawie). Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać m.in. w zaniechaniu wydania, w zakresie przewidzianym w art. 70 ust. 3 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, rozporządze-

nia ustalającego zasady korzystania ze świadczeń zakładów resortowych przez tzw. cywilów.

Praktyki powyższe stosowane są również, w odniesieniu do osób uprawnionych do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, spoza obszaru działania innych szpitali (np. Miejski Szpital Zespolony Nr 1 i Nr 2 w Bytomiu, Szpital Górniczy w Katowicach – Janowie).

Problemem części szpitali jest także **pobyt w szpitalu pacjentów nie wymagających hospitalizacji** (brak zainteresowania ze strony rodziny, gminy, niewystarczająca sieć domów pomocy społecznej oraz oddziałów dla przewlekle chorych i hospicjów, głównie dla pacjentów ze schorzeniami nowotworowymi).

Działania oszczędnościowe podejmowane przez szpitale dotyczyły przede wszystkim zmian organizacyjnych, kadrowych racjonalizacji zużycia środków, ale również ograniczenia wydatków, w szczególności nie związanych bezpośrednio z leczeniem.

Podejmowano szereg działań zmierzających do oszczędnego gospodarowania lekami, jak wprowadzenie tzw. receptariusza szpitalnego, oddziałowego (stosowanie leków tańszych i sprawdzonych terapeutycznie), stosowanie drogich leków – po uzyskaniu akceptacji dyrektora szpitala, powoływanie zespołów terapeutycznych, ustalanie standardów postępowania diagnostyczno-terapeutycznego, limity finansowe na poszczególne oddziały.

Niedostatek środków finansowych jest również powodem trudności z realizacją zaopatrzenia pacjentów w niezbędne przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przysługujące im w myśl obowiązujących przepisów.

Warunki pobytu pacjentów w szpitalu wyznacza przede wszystkim istniejąca baza publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz możliwości finansowe poszczególnych szpitali.

Część wizytowanych szpitali usytuowana jest w bardzo starych budynkach, które nie są dostosowane do obecnego zakresu zadań, wymogów i prowadzonej działalności, wymagających kapitalnego remontu, wymiany instalacji, montażu wind, niezbędnego unowocześnienia i wyposażenia. Ponieważ kontynuowanie i zakres remontów uzależniony jest od wielkości zasobów finansowych szpitali, wiele z nich prowadzi działalność statutową w trudnych warunkach, niejednokrotnie zagrażających bezpieczeństwu pacjentów i personelu.

W części szpitali zdecydowana większość pacjentów przebywa w wieloosobowych salach chorych, czasami tzw. przechodnich (np. Szpital ZOZ w Jarosławiu, w Gostyniu, Piasecznie, Szpital Górniczy

w Katowicach – Janowie). Należy jednak zauważyć, że nie zawsze istnieją możliwości techniczne i organizacyjne umożliwiające zmniejszenie sal chorych.

Tylko nielicznym szpitalom udaje się zapewnić godziwe warunki pobytu pacjentów (Szpital Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Zarządu Służby Zdrowia MSW w Łodzi, Szpital Kliniczny WAM w Łodzi, Szpital Ginegologiczno–Położniczy w Warszawie przy ul. Inflanckiej, Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie, Centralny Szpital Kolejowy w Warszawie, Wojewódzki Szpital Zespolony w Białej Podlaskiej).

W niektórych szpitalach obserwuje się nadmierne zagęszczenie sal chorych, a nawet umieszczanie chorych na korytarzach (np. oddział ortopedyczny Szpitala Wojewódzkiego w Zielonej Górze). W wielu szpitalach, wobec dużego zapotrzebowania na świadczenia udzielane przez szpital, maksymalnie (nawet kosztem pomieszczeń do pracy personelu czy pokoi socjalnych) wykorzystywane są pomieszczenia na sale chorych oraz pracownie diagnostyczne i gabinety zabiegowe. Nie unika się jednakże nadmiernego zagęszczenia sal chorych, na które dostawia się dodatkowe łóżka.

Niedostatek środków finansowych ogranicza nie tylko zakres niezbędnych prac inwestycyjnych i remontowych, ale przede wszystkim zakupy wyposażenia, środków czystości, a także pościeli i bielizny.

W zdecydowanej większości wizytowanych szpitali sale chorych mają standardowe (najczęściej wyeksploatowane) wyposażenie (łóżko, szafka przyłóżkowa oraz wspólny stolik), bardzo ubogi wystrój pomieszczeń (np. bez firanek, zasłon, żaluzji, sale chorych, a nawet niektóre sale dziennego pobytu, bez odbiorników radiowych i telewizyjnych).

Wyżywienie pacjentów szpitali odbywa się z reguły w tradycyjny sposób, a mianowicie za pośrednictwem działu żywienia szpitala. Wyjątkiem jest natomiast powierzenie zapewnienia wyżywienia wyspecjalizowanemu podmiotowi spoza szpitala, jak uczyniono w Wojewódzkim Szpitalu Dziecięcym w Warszawie przy ul. Kopernika. Ta forma zapewnienia wyżywienia, zdaniem personelu szpitala i dzieci, wpłynęła na atrakcyjność posiłków.

Dzienna stawka żywieniowa w wizytowanych szpitalach jest bardzo zróżnicowana i wynosi w niektórych szpitalach mniej niż 1,5 zł (np. w Szpitalu Górniczym w Katowicach – Janowie, Miejskim Szpitalu Zespolonym Nr 1 i Nr 2 w Bytomiu), w innych około 2–2,5 zł.

Zła kondycja finansowa szpitali powoduje, że pacjenci są coraz gorzej żywieni. Niska stawka żywieniowa w większości szpitali zmusza do dożywiania pacjentów przez rodziny.

Poszanowanie prawa do prywatności i intymności wyznaczone jest w głównej mierze przez warunki bytowe stworzone pacjentom (ilość, wielkość, zagęszczenie i wyposażenie pomieszczeń). Poszanowanie tego prawa, w szczególności w czasie udzielania świadczeń zdrowotnych utrudniają, a czasami nawet uniemożliwiają, ograniczenia lokalowe, zagęszczenie sal chorych, zbyt duża ilość badań i zabiegów wykonywanych w gabinetach i pracowniach, szkolenia studentów akademii medycznej i słuchaczek szkoły pielęgniarskiej, a także nawyki personelu. Czasami niewielkie nakłady zmiany organizacyjne (np. wykonywanie części zabiegów i badań w gabinetach zabiegowych a nie na salach chorych) mogłyby zmienić na korzyść pacjentów sytuację w tym zakresie.

Z art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej wynika expressis verbis **prawo pacjenta do opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską oraz do kontaktu z osobami z zewnątrz**. Prawa te mogą zostać ograniczone wyłącznie ze względów epidemiologicznych lub ze względu na warunki przebywania innych osób chorych w szpitalu.

W wizytowanych szpitalach odwiedziny osób bliskich pacjentowi odbywają się z reguły w wyznaczonych dniach tygodnia i godzinach umożliwiających pobyt na oddziale (po czasie przeznaczonym na wizyty lekarskie, zabiegi i zajęcia rehabilitacyjne). Zwykle jednak istnieje możliwość uzyskania indywidualnej zgody lekarza na odwiedziny poza wyznaczonymi godzinami odwiedzin. Wyjątek w tym zakresie stanowią wizytowane szpitale dziecięce oraz oddziały dla dzieci innych szpitali, gdzie w zasadzie nie stosuje się administracyjnych ograniczeń w zakresie odwiedzania dzieci, a w niektórych z nich wręcz zaleca się kontakt rodziców z dzieckiem (Centrum Zdrowia Dziecka w Warszawie, Wojewódzki Szpital Zespolony w Białej Podlaskiej). Wspólne przebywanie matek z dziećmi umożliwia także coraz powszechniejsze organizowanie oddziałów położniczych w systemie „rooming-in", umożliwienie porodów rodzinnych oraz promocja karmienia naturalnego.

O ile w przypadku odwiedzin pacjentów przez osoby bliskie można mówić o znacznym postępie w zapewnieniu tego prawa, w szczególności w odniesieniu do kontaktu z hospitalizowanymi dziećmi, to zgoła inaczej przedstawia się problem w przypadku zapewnienia prawa do opieki pielęgnacyjnej.

W nielicznych szpitalach (z wyjątkiem oddziałów i szpitali dziecięcych) personel zaleca i umożliwia faktyczne sprawowanie opieki pielę-

gnacyjnej nad osobami hospitalizowanymi przez osoby bliskie choremu lub inne wskazane przez niego osoby (np. Szpital Kolejowy w Warszawie przy ul. Brzeskiej).

W przypadku dziecka, uprawnienie do opieki pielęgnacyjnej ma szczególne znaczenie, ponieważ kontakty rozumiane jako krótkie wizyty nie wypełniają treści i celu zarówno przepisów prawnych w tym zakresie, jak i zasad etycznych, które legły u podstaw ich sformułowania.

Istotna poprawa w omawianym zakresie na oddziałach dziecięcych i położniczych jest wynikiem wielu wcześniejszych działań Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia kierowane do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz innych podmiotów prowadzących zakłady opieki zdrowotnej), a przede wszystkim Krajowego Funduszu na Rzecz Dzieci.

Realizacja prawa do opieki pielęgnacyjnej utrudniona jest również z innych względów, a mianowicie, w przypadku pacjentów, których rodziny i osoby bliskie mogące sprawować tę opiekę, zamieszkują w miejscowościach oddalonych od szpitali (utrudnione i kosztowne dojazdy, brak zaplecza hotelowego). Tylko dwa z wizytowanych szpitali (Centrum Zdrowia Dziecka i Wojewódzki Szpital Zespolony w Białej Podlaskiej) posiadają wystarczające rozwiązania architektoniczne (odpowiedni rozkład i ilość pomieszczeń, hotel przyszpitalny) oraz warunki organizacyjne umożliwiające sprawowanie opieki pielęgnacyjnej nad pacjentami hospitalizowanymi, a także konieczne w tym przypadku zakwaterowanie osób przyjezdnych. Jednakże w tym przypadku barierę w zakresie osobistych kontaktów i sprawowaniu opieki pielęgnacyjnej nad pacjentem w szpitalu, stanowi niejednokrotnie brak środków finansowych rodzin pacjentów na dojazdy i zakwaterowanie w hotelu, nawet przyszpitalnym.

W wizytowanych szpitalach nie stwierdzono przypadków naruszenia prawa do kontaktu korespondencyjnego z osobami z zewnątrz.

Natomiast zapewnienie prawa do kontaktu telefonicznego z osobami z zewnątrz wiąże się z możliwościami szpitali w zakresie łączy i numerów telefonicznych. Pacjenci zwykle, za odpłatnością (z wyjątkiem wizytowanych szpitali kolejowych, gdzie umożliwia się bezpłatne korzystanie z telefonu o numerach kolejowych), mogą korzystać z telefonów umieszczonych na oddziale szpitalnym oraz z automatów telefonicznych.

W wizytowanych szpitalach pacjenci mają **swobodę uczestniczenia w praktykach religijnych** w zakresie wyznania rzymskokatolic-

kiego (nie były dotychczas sygnalizowane potrzeby w zakresie innych wyznań).

Realizacji prawa do opieki duszpasterskiej służy przede wszystkim możliwość wykonywania posług religijnych przez kapelanów na oddziałach i w kaplicach szpitalnych.

Generalnie, w ocenie RPO, istnieje potrzeba rozważenia, nie tyle ustawowego formułowania (powtarzania) praw pacjenta w oddzielnym akcie prawnym, co raczej **stworzenie dodatkowego wsparcia, aby pacjent mógł swoje prawa skutecznie egzekwować**.

Jakkolwiek zabezpieczenie w sensie prawnym praw pacjenta można uznać za dostateczne, to jak wskazują poczynione ustalenia, ich zabezpieczenie faktyczne i przestrzeganie pozostawia wiele do życzenia.

Prawa pacjenta są zagrożone nie tyle z braku uregulowań prawnych w tym zakresie, ale z braku radykalnych rozwiązań systemowych w zakresie finansowania świadczeń zdrowotnych oraz ustalenia zakresu tych świadczeń do aktualnych możliwości publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zagrożenie stanowią również podejmowane projekty działań legislacyjnych i programy przewidujące w przyszłości ograniczenie praw pacjentów bądź ich zbyt małą ochronę.

B. Naruszenia zasady bezpłatności i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych

Fatalna kondycja finansowa służby zdrowia jest przyczyną podejmowania szeregu działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowania działalności publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Często działania te polegają na obciążaniu pacjentów kosztami udzielanych świadczeń zdrowotnych oraz zakupu leków, jak też na przenoszeniu kosztów na inne podmioty zobowiązane do zapewnienia świadczeń zdrowotnych (zakłady opieki zdrowotnej, wojewodów, gminy).

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych sprowadzało się do podejmowania prób nowych regulacji prawnych dotyczących uprawnień do świadczeń zdrowotnych, interpretacji obowiązujących przepisów w kierunku przerzucenia kosztów świadczeń na pacjentów, a także prób administracyjnego wprowadzenia odpłatności za niektóre świadczenia zdrowotne.

Przykładem próby wprowadzenia nowych regulacji prawnych jest inicjatywa Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej wprowadzenia **no-**

wych zasad korzystania ze świadczeń zdrowotnych, tj. ustawowego ustalenia zakresu świadczeń zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych na okres przejściowy, a następnie w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, pomimo, iż art. 70 przepisów konstytucyjnych gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do bezpłatnej pomocy lekarskiej. Zdaniem Rzecznika, wyrażonym w wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[490] wprowadzenie w drodze ustawowej częściowej partycypacji pacjentów w kosztach udzielania świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej osobom uprawnionym byłoby sprzeczne z Konstytucją.

Próbą wprowadzenia nowych regulacji prawnych w zakresie uprawnień do świadczeń zdrowotnych była również propozycja Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej wprowadzenia w drodze noweli ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[491], opłaty za wykonywanie dodatkowych czynności związanych z zapewnieniem ciągłości i koordynacji leczenia przez wybranego lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, którą Rzecznik krytycznie ocenił w wystąpieniu z dnia 12 września 1995 r.[492]

Fatalna kondycja finansowa służby zdrowia oraz nierówność w zakresie jej finansowania prowadzą do szukania dróg pozyskania dodatkowych środków finansowych poprzez **żądanie rozliczeń między poszczególnymi województwami czy zakładami opieki zdrowotnej**, pomimo iż obowiązujące przepisy nie upoważniają publicznych zakładów opieki zdrowotnej do żądania należności od innego publicznego zakładu z tytułu udzielenia świadczeń zdrowotnych pacjentowi skierowanemu przez taki zakład, jak również do żądania wniesienia należności przez wojewodę właściwego dla miejsca zamieszkania pacjenta.

Działania te, przy braku powszechnych rozliczeń finansowych między poszczególnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej powodują nierówność w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych. Praktyki takie są niepokojące, gdyż podjęcie leczenia uzależniane od wcześniejszego wniesienia należności, praktykowane jest również w przypadku schorzeń wymagających niezwłocznego udzielenia świadczeń, a także w przypadku zakładów zobowiązanych do udzielania świadczeń specjalistycznych w ramach ustalonej rejonizacji. Działania takie wywołują u zainteresowanych pacjentów obawy o uzyska-

---

490 RPO/192682/95/I z 14.07.1995 r.
491 Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.
492 por. szerzej – cz. III pkt 1.A.c. sprawozdania.

nie zleconego świadczenia zdrowotnego, a także uzasadnione skargi. Praktyki takie RPO stwierdził np. w Klinice Hematologii Akademii Medycznej w Poznaniu (RPO/191716/95/I), Klinice Akademii Medycznej w Lublinie (RPO/194945/95/I).

Zła sytuacja finansowa publicznych zakładów opieki zdrowotnej powoduje stosowanie niedozwolonych prawem praktyk w postaci **ograniczania świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej**. Tak np. dzieci w Legionowie i Nowym Dworze Mazowieckim wymagające leczenia ortodontycznego kierowane są do lekarzy prywatnych (RPO/148484/95/I), obciąża się pacjentów kosztami zakupu niezbędnych do przeprowadzenia zabiegu operacyjnego środków technicznych np. endoprotez (RPO/192073/95/I, zdarzają się odmowy przewiezienia karetką sanitarną chorych (np. w Radomiu w celu dokonania zabiegu dializy – RPO/189330/95/I), a szpitale wystawiają pacjentom hospitalizowanym recepty do realizacji w aptekach otwartych (RPO/193892/95/I, RPO/202622/95/I).

W wystąpieniu z dnia 4 sierpnia 1995 r. do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[493] Rzecznik wskazał, że praktyki wystawiania przez szpital pacjentom hospitalizowanym recept do realizacji w aptekach otwartych, czy też działania wymuszające dostarczenie leków we własnym zakresie nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a sytuacja ta narusza zasadę równego dostępu wszystkich pacjentów do otrzymywania niezbędnych leków.

Trudności finansowe służby zdrowia są także przyczyną **odstępstw od wcześniej ustalonych wymagań sanitarno-fachowych**, wydłużania terminu dostosowania zakładów do wymogów, a także wprowadzenia odstępstw od wymagań w formie indywidualnej zgody Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[494], a także **ograniczania zakresu niezbędnych remontów**, modernizacji i wymiany instalacji oraz wyposażenia szpitali, co wpływa w istotny sposób na warunki pobytu pacjentów. Rzecznik otrzymywał skargi pacjentów na warunki (np. oddziału ortopedycznego) Wojewódzkiego Szpitala w Zielonej Górze (RPO/192073/95/I), Szpitala Miejskiego Nr 1 i Nr 2 w Bytomiu (RPO/194813/95/I, RPO/195043/95/I), Szpitala Zespołu Opieki Zdrowotnej w Jarosławiu (RPO/195649/95/I), Szpitala Zespołu Opieki Zdrowotnej Gostyniu (RPO/197252/95/I), Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala Chorób Narządu Ruchu w Kamiennej Górze (RPO/199711/95/I).

---

[493] RPO/193892/95/I.
[494] por. szerzej cz. III pkt 2 sprawozdania.

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych w sytuacji wadliwej interpretacji obowiązujących przepisów prawnych ma miejsce w przypadku **pobierania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej od osób ubezpieczonych i innych osób uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych** – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej – **opłat za badania diagnostyczne oraz zabiegi ambulatoryjne i fizykoterapeutyczne i zlecone przez lekarzy wykonujących czynności zawodowe poza publicznymi zakładami opieki zdrowotnej**.

Rzecznik nie podziela w tej kwestii stanowiska Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (sprowadzającego się generalnie do uznania, że zobowiązujących przepisów nie wynika dopuszczalność udzielania świadczeń lub kierowania na świadczenia względnie wydawania innych dyspozycji, bądź orzeczeń, które powodują skutki finansowe dla budżetu, przez innych lekarzy, niż wykonujących czynności zawodowe w publicznych zakładach opieki zdrowotnej), uznając przyjętą praktykę za prawnie wadliwą, jednakże nie może nakazać jej zmiany.

Rzecznik otrzymywał również sygnały (np. doniesienia prasowe) oraz skargi na nieprzestrzeganie uprawnień obywateli do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń w tej postaci nadal miało miejsce pomimo, iż Rzecznik Praw Obywatelskich wypowiadał się na ten temat wielokrotnie, wskazując na niedopuszczalność działań tego rodzaju. Również Minister Zdrowia i Opieki Społecznej zajął w tej sprawie jednoznaczne stanowisko, uznając, że wymuszanie opłat bez tytułu prawnego przez kierowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 246 § 1 Kodeksu karnego i zalecił zaprzestania tych bezprawnych działań[495].

Najbardziej jaskrawym przykładem bezpodstawnego pobierania opłat za świadczenia zdrowotne udzielane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej osobom uprawnionym, było wprowadzenie w drodze zarządzenia wewnętrznego oraz instrukcji wykonawczej do zarządzenia Dyrektora Zakładu Opieki Zdrowotnej Lecznictwa Zamkniętego w Katowicach, opłat z tytułu pobytu pacjenta w szpitalu (rekomendowanie

---

495 Po raz ostatni Minister Zdrowia zalecenie takie przekazał wojewodom, rektorom Akademii Medycznych i dyrektorom instytutów resortowych w dniu 10.01.1996 r. w wyniku wystąpienia Rzecznika z dnia 19.12.1995 r. – RPO/202622/95/I.

stawek za osobodzień, zróżnicowanych ze względu na miejsce zamieszkania i okres hospitalizacji pacjenta, pisemna deklaracja o wniesieniu opłaty przy przyjęciu do szpitala, która – stosownie do postanowień instrukcji wykonawczej do zarządzenia – włączana była do dokumentacji medycznej pacjenta i przekazywana na oddział).

Zarządzenie to nie zostało natychmiast uchylone, pomimo wystąpienia z dnia 22 grudnia 1994 r. Rzecznika w tej sprawie do organu tworzącego Zakład, tj. Prezydenta Miasta Katowice[496]. Prezydent Miasta nie podzielił opinii Rzecznika o bezpodstawnym wprowadzeniu opłat za świadczenia szpitalne, podnosząc, że zarządzenie określa tylko procedurę księgowo-formalną i instrukcję dla personelu do pobierania „wolicjonalnych" opłat od pacjentów.

W kolejnym wystąpieniu, z dnia 10 lutego 1995 r., Rzecznik stwierdził, iż treść zarządzenia, ustalając wyraźnie stawki odpłatności pacjentów, wykracza poza określenie trybu postępowania personelu szpitala i procedury księgowo-formalnej, a zróżnicowane w zależności od miejsca zamieszkania pacjenta i okresu hospitalizacji wysokości stawek opłat, jak również treść zgody na wniesienie opłaty – niezależnie od deklaracji Prezydenta – budzi istotne zastrzeżenia co do autentyczności „dobrowolności" wpłat.

Ostatecznie (po trzecim wystąpieniu RPO) ZOZ uchylił kwestionowane zarządzenie, wprowadzając nowe – „o częściowej wolicjonalnej partycypacji pacjentów w kosztach utrzymania tzw. części hotelowej szpitali".

Próbą administracyjnego wprowadzenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej był również zamiar Wojewody Opolskiego wdrożenia w województwie częściowej partycypacji pacjentów w kosztach leczenia szpitalnego (RPO/196953/95/I), a także zarządzenie wewnętrzne Naczelnego Lekarza Szpitala w Katowicach – Janowie, ustalające opłaty za pobyt w szpitalu (RPO/194814/95/I).

W ciągu całego roku do Rzecznika kierowane były skargi na **wzrastające ceny leków** i trudności z realizacją recept przez pacjentów z powodu niedostatku środków finansowych (RPO/178911/95/I, RPO/184222/95/I, RPO/185695/95/I, RPO/202020/95/I), a w szczególności na wysokość odpłatności za leki przeciwcukrzycowe i testy do oznaczania poziomu glukozy (RPO/187755/95/I, RPO/187973/95/I, RPO/189751/95/I, RPO/190649/95/I, RPO/200353/95/I).

---

[496] RPO/172364/94/I.

Nierówność w zakresie dostępu do leków sygnalizowana była Rzecznikowi również w przypadku **utrudnionego dostępu do niektórych drogich leków** (np. „Interferonu", „Neupogenu"), wydawanych pacjentom przez wytypowane ośrodki leczenia specjalistycznego (RPO/182098/95/I, RPO/188797/95/I, RPO/193892/95/I), wprowadzane ograniczenia w zakresie ilości leku zapisywanego na jednej recepcie (RPO/193701/95/I), wprowadzenie (w województwie bielskim) odpłatności za leki wydawane na recepty osobom spoza tego województwa (RPO/194946/95/I).

Przykładem sygnalizowanych nierówności jest także zróżnicowane obciążenie chorych na cukrzycę kosztami niezbędnych leków przeciwcukrzycowych.

Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27 lutego 1995 r. w sprawie uprawnień do nabycia leku, preparatów diagnostycznych i sprzętu jednorazowego użytku bezpłatnie, za opłatą ryczałtową lub częściową odpłatnością w przypadku niektórych chorób przewlekłych wrodzonych, nabytych lub zakaźnych[497] podział leków stwarza sytuację, w której część chorych na cukrzycę uprawniona jest do otrzymania leków bezpłatnie, a część – po wniesieniu odpłatności. Przykładem preparatu, często stosowanego przez lekarzy, jest „Diaprel", który chorzy na cukrzycę mogą otrzymać za częściową odpłatnością, podczas gdy chorzy leczeni np. insulinami czy diabetolem, otrzymują te leki bezpłatnie. Na problem ten zwrócił uwagę Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Minister w odpowiedzi wskazał powody zróżnicowania odpłatności, sprowadzające się generalnie do trudności finansowych budżetu państwa.

W wystąpieniu z dnia 12 stycznia 1996 r. do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[498] Rzecznik wyraził zaniepokojenie, iż nowelizacja ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne[499], która wprowadza szereg istotnych zmian, mających na celu racjonalizację zużycia leków i obniżenie kosztów ich refundacji spowoduje, że przygotowywane wykazy leków podstawowych i uzupełniających będą bardzo ubogie. Rzecznik poprosił o uwzględnienie tych problemów przy konstruowaniu przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne.

Rzecznik sugerował również wzięcie pod uwagę zwiększających się obciążeń pacjentów z tytułu opłat za leki i artykuły sanitarne przy

---

497 Dz. U. Nr 26, poz. 1 40 ze zm.
498 RPO/205893/96/I.
499 dokonana ustawą z dnia 9.11.1995 r. – Dz.U. Nr 138, poz. 684.

konstruowaniu rozporządzenia dotyczącego rządowego programu systemowej pomocy finansowej osobom uprawnionym, które znajdą się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszą znaczne wydatki na zakup leków i artykułów sanitarnych.

Rzecznik zajął się również sprawą pobierania od osób przebywających w sanatoriach opłat za zabiegi lecznicze[500]. Naczelny Lekarz Uzdrowiska w W., uzasadniając dopuszczalność pobierania opłat za zabiegi powołał się na pismo Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej z 10 lutego 1993 r. Pismo to formułuje zasadę, że chory powinien otrzymać co najmniej dwa zabiegi dziennie, w tym podstawowy – zależnie od schorzenia i potrzeb chorego. Pozostałe zabiegi (ponad dwa) mają być odpłatne. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej[501] i oczekuje na odpowiedź.

C. Ochrona praw pacjentów chorych psychicznie

Wejście w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[502] spowodowało spadek liczby skarg od osób przymusowo hospitalizowanych w szpitalach psychiatrycznych. Jedynie jedna skarga dotyczyła przymusowej hospitalizacji w trybie art. 23 ustawy z 1994 r. (RPO/198522/95/I – sprawa w toku). Również jedna skarga dotyczyła odmowy wypisania ze szpitala osoby hospitalizowanej za swą zgodą (RPO/203514/95/I) – sprawa w toku).

Wzrosła liczba listów zawierających prośbę o skierowanie przez Rzecznika na badania lub wręcz o stwierdzenie przez Rzecznika, że dana osoba jest zdrowa psychicznie, co zdaniem piszących miałoby zapobiec ewentualnej przymusowej hospitalizacji. Rzecznik odmawiał zajęcia się tymi sprawami.

Nowe regulacje ustawy o ochronie zdrowia psychicznego niekiedy powodują wątpliwości co do sposobu ich stosowania. W konsekwencji właściwe instytucje powstrzymują się od działań nie mając pewności, czy ich działania byłyby zgodne z prawem. Powstaje przy tym wrażenie, że instytucje te są bezsilne w sytuacjach wymagających zdecydowanych działań. Z listów kierowanych do Rzecznika wynika, że szczególne wątpliwości dotyczą trybu przymusowej hospitalizacji (art. 23 ustawy), w tym kręgu podmiotów upoważnionych do kierowania do sądu wniosku o przymusowe leczenie osoby chorej psychicznie lub

---

500 RPO/196230/95/I.
501 z dnia 4.11.1995 r.
502 Dz. U. Nr 111, poz. 533.

o umieszczenie w domu pomocy społecznej. Rzecznik w przypadku otrzymania skargi na brak działania właściwych organów udziela informacji oraz występuje do właściwych organów wskazując przepisy prawne określające ich kompetencje. Np. w sprawie ze skargi grupy mieszkańców bloku dotyczącej ich sąsiada chorego psychicznie (RPO/189002/95/I) oraz w sprawach ze skarg członków rodziny osoby chorej (RPO/192344/95/I, RPO/198021/95/I) Rzecznik jedynie udzielił informacji, natomiast w sprawie RPO/191423/95/I wystąpił do właściwego ośrodka pomocy społecznej i zwrócił uwagę na upoważnienie organu do spraw pomocy społecznej do wystąpienia do właściwego sądu opiekuńczego z wnioskiem o skierowanie do domu pomocy społecznej osoby, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, przy czym brak opieki zagraża życiu tej osoby, ale osoba taka nie wymaga leczenia szpitalnego (art. 39 ust. 1 ustawy).

Chęć poszanowania woli pacjenta co do leczenia jest niekiedy opacznie rozumiana, np. szpital w R. wypisał pacjenta do domu na własne żądanie, nie powiadamiając o tym jego rodziny i nie zastanawiając się nad jego dalszym losem[503]. Co więcej, szpital mógł przypuszczać, że pacjent najprawdopodobniej nie zostanie wpuszczony do mieszkania przez rodziców. Pacjent został przywieziony do szpitala po dwóch dniach od dnia wypisania i ponownie hospitalizowany. Chory błąkał się po ulicach i został zatrzymany przez policję – w innym mieście, niż szpital i niż miasto, w którym mieszka jego rodzina. W ocenie szpitala pacjent nie wymagał opieki osób trzecich, czyli nie została spełniona dyspozycja art. 23 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i szpital nie miał obowiązku odwiezienia go do domu. Nie istniały również przesłanki pozwalające na dalsze leczenie pacjenta bez jego zgody. Z punktu widzenia medycyny nie można zatem postawić lekarzowi zarzutu. Można natomiast postawić szpitalowi zarzut bezduszności i potraktowania chorego w przedmiotowy sposób; postępowanie takie jest sprzeczne z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego, a zwłaszcza z jej art. 2 pkt 2 (zapewnianie osobom z zaburzeniami psychicznymi nie tylko opieki zdrowotnej, ale też innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym) oraz z art. 4 ust. 1 (podejmowanie działań zapobiegawczych w zakresie ochrony

---

503 RPO/189242/95/I.

zdrowia psychicznego wobec osób znajdujących się w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla ich zdrowia psychicznego).

Nadal zdarzają się przypadki rażącego naruszania praw pacjentów szpitali psychiatrycznych, np. w szpitalu w Stroniu Śl. ograniczano korzystanie z kąpieli, używanie własnych przyborów toaletowych i przedmiotów osobistych, nie udostępniano pacjentom sal sypialnych i całego oddziału w ciągu dnia, nie założono klamek w salach chorych[504].

10. Prawo do nauki; dostępność oświaty i kultury

W minionym roku, podobnie jak w latach ubiegłych[505] Rzecznik odbierał liczne sygnały świadczące o ograniczonym zakresie realizacji prawa do nauki i do korzystania ze zdobyczy kultury oraz twórczego udziału w jej rozwoju (art. 72 i art. 73 przepisów konstytucyjnych).

W czasie spotkań z władzami lokalnymi powszechnie pojawiał się problem niedostatku środków finansowych na prowadzone przez gminy szkoły[506]. Szczególnie ostro kwestia zróżnicowanych możliwości dostępu do oświaty i nauki występuje na terenach o wysokim poziomie bezrobocia i niskim poziomie dochodów na członka rodziny. W regionach tych środki finansowe, którymi dysponują władze lokalne, nie są w stanie zabezpieczyć podstawowych potrzeb bytowych ludności; oświata i kultura zwykle więc „mieści się" w budżetach w stopniu minimalnym. Efektem tego jest zamykanie przedszkoli, bibliotek, ośrodków kultury, ograniczanie zajęć dodatkowych w szkołach, niemożność odpowiedniego dofinansowania szkół.

Z kolei z racji niskiej przeciętnej dochodów wiele rodzin, szczególnie na terenach wiejskich, nie jest w stanie zapewnić dzieciom warunków umożliwiających naukę w szkołach ponadpodstawowych.

Zagrożenia dla właściwej realizacji prawa do nauki w coraz większym stopniu upatrywać należy, w ocenie RPO, w kondycji finansowej nauki polskiej.

W wystąpieniu z dnia 29 stycznia 1996 r. do Marszałka Sejmu[507] Rzecznik pisał, iż pogarszająca się od kilku lat sytuacja finansowa w nauce pociąga za sobą wielowymiarowe skutki.

---

504 RPO/198845/95/I – sprawa podjęta na podstawie anonimowego pisma, zarzuty zostały potwierdzone przez właściwy Wydział Zdrowia.

505 por. np. sprawozdanie RPO za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 289.

506 por. szersze omówienie w cz. IV pkt 3.B.a. sprawozdania.

507 RPO/204603/95/I

Jeden z nich dotyka dziedziny badań naukowych i przejawia się przede wszystkim w konieczności ich ciągłego ograniczania. Niedostatki finansowe skłaniają często do prowadzenia badań łatwych i krótkotrwałych, a więc mniej kosztownych, co odbywa się ze szkodą dla tych badań, których potrzebę wyznaczają priorytety naukowe bądź też których realizacja wymaga kosztownych metod i technik badawczych. Taki stan wpływa ograniczająco na swobodę doboru tematyki badań – stosownie do uzdolnień, predyspozycji i kwalifikacji pracowników naukowych. W ostatecznym rezultacie wpływa negatywnie na realizację jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa, jaką jest wolność nauki. Koliduje też z określonym w art. 15 Paktów Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych prawem uprawiania swobodnej działalności twórczej przez obywateli państwa, które ten traktat ratyfikowały, a więc również Polski.

Kolejnym następstwem wieloletniego niedofinansowania nauki w naszym kraju są wciąż utrzymujące się, relatywnie niskie uposażenia pracowników naukowych, niewspółmierne ani do ich kwalifikacji ani społecznej rangi. Wprost i w sposób bezpośredni problem uposażeń rzutuje przede wszystkim na warunki bytowe tych pracowników, ale równocześnie w znaczeniu szerszym, wpływa na kształtowanie się niekorzystnej sytuacji w obrębie całej nauki.

Ogólnie znane jest zjawisko podejmowania przez pracowników naukowych dodatkowej pracy, nie zawsze związanej z obranym kierunkiem naukowo badawczym, co z natury rzeczy musi odbijać się negatywnie na stopniu zaangażowania i koncentracji w podstawowym miejscu pracy, a tym samym, przykładowo, na doborze tematów i poziomie badań naukowych. Nierzadkie są przypadki całkowitej rezygnacji, zwłaszcza ludzi młodych, z podjętej już pracy naukowej i przejście do innej, lepiej płatnej działalności zawodowej, co powoduje powstanie sygnalizowanej przez środowiska naukowe groźnej i trudnej do zlikwidowania luki pokoleniowej. Wreszcie nie można też nie dostrzegać zjawiska stronienia od podejmowania pracy naukowej przez osoby kończące studia, szczególnie uzdolnione i posiadające do tej pracy wymagane predyspozycje.

„To ostatnie zwłaszcza zjawisko łączy się ponadto w sposób wyrazisty z problematyką swobód i wolności obywatelskich. Wskazuje ono mianowicie na występowanie zewnętrznych czynników ograniczających swobodę wyboru przez młodego człowieka najbardziej odpowiadającego mu zawodu i możliwości pełnej w nim samorealizacji."

Zdaniem Rzecznika, „w interesie nauki polskiej leży wydatne przyspieszenie opracowania i uchwalenia ustawy o Polskiej Akademii Nauk. Dotychczas obowiązująca ustawa z roku 1960 znacznie odbiega od współczesnych potrzeb. dotyczy to zarówno miejsca i roli Polskiej Akademii Nauk w systemie nauki polskiej, jej zadań i kompetencji, a także statusu jej pracowników."

11. Naruszenia praw obywateli przez wadliwe stosowanie prawa daninowego (podatki, cła, opłaty)

A. Podatki

a. Podatek dochodowy od osób fizycznych[508]

Krytyczna ocena niektórych rozwiązań zawartych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zawarta została w cz. III sprawozdania[509]. W tym miejscu przypomnieć jedynie należy, iż dotyczy ona przede wszystkim braku rozwiązań prorodzinnych. W 1995 roku Rzecznik zajął się szczególnie aktywnie problemami wynikającymi z **możliwości wspólnego rozliczenia dochodu przez małżonków oraz rodziców samotnie wychowujących dzieci**, dopatrując się w obowiązującym stanie prawnym oraz praktyce organów skarbowych naruszania zasady równości, a także zasad zawartych w Europejskiej Karcie Socjalnej, szczególnie, że uregulowania obowiązujące pozostają w sprzeczności z zasadami wyrażonymi w prawie rodzinnym i opiekuńczym oraz innych aktach prawnych.

Pragnąc doprowadzić do zmiany w ustawie, w dniu 4 grudnia 1995 r. Rzecznik przedstawił Marszałkowi Sejmu RP, Marszałkowi Senatu RP i Prezesowi Rady Ministrów gruntowną analizę krytykowanych rozwiązań oraz swoje stanowisko w tej sprawie[510].

Również wcześniej omówiona została krytyczna **ocena interpretacji art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatku dochodowym** od osób fizycznych, dokonana przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów pismem instrukcyjnym z dnia 31.10.1995 r.[511]

W 1995 r. po trzyletnich działaniach, Rzecznikowi udało się doprowadzić do uregulowania kwestii **odliczania od dochodu przed opo-**

---

508 ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. – Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.
509 pkt 1.E.
510 RPO/187264/95/VI.
511 por. cz. III pkt 2.

datkowaniem wydatków na spłatę kredytów mieszkaniowych pobranych przez spółdzielnie mieszkaniowe do 31 maja 1992 r.

Po kilkuletnich sporach, uchwałą Sądu Najwyższego[512] w sprawie dotyczącej art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, rozstrzygnięte zostały uprawnienia podatników do odliczania od dochodu przed opodatkowaniem wydatków poniesionych w latach 1992–1993 na spłatę kredytów pobranych przez spółdzielnie mieszkaniowe.

Sprawę odliczania tych wydatków dla celów podatkowych RPO podniósł już w pierwszym roku funkcjonowania podatku dochodowego[513] w związku ze skargami, dotyczącymi odmowy zaniechania poboru zaliczek z tytułu wydatków poniesionych na spłatę omawianych kredytów wraz z oprocentowaniem. Minister Finansów nie podzielił wówczas stanowiska RPO, argumentując, że ulgi z tytułu wydatków mieszkaniowych określonych w ustawie mogą być stosowane od wydatków poniesionych po wejściu w życie ustawy, a ponadto kredytobiorcą była spółdzielnia mieszkaniowa, nie zaś członek spółdzielni. Argumentacja ta nie była przekonująca, m.in. dlatego, że nie uwzględniała faktu obowiązujących uprzednio przepisów dotyczących finansowania budownictwa mieszkaniowego. Dlatego też RPO ponowił postulaty w tej sprawie[514].

Spory co do uprawnień do odliczania wydatków na spłatę omawianych kredytów zaostrzyły się na przełomie lat 1993/1994 w związku z rozbieżnościami powstałymi w orzecznictwie NSA na tle rozstrzygania skarg na decyzje podatkowe, wnoszonych przez podatników. Niektóre składy orzekające oddalały skargi, inne zaś uznawały prawo do dokonania odliczenia omawianych wydatków od dochodu przed opodatkowaniem. W związku z tymi rozbieżnościami RPO w kolejnym wystąpieniu do Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 1994 r. zwrócił się o ponowne rozważenie tej i zajęcie stanowiska w świetle orzecznictwa NSA.

Minister Finansów, nadal nie zmieniając dotychczasowego stanowiska, poinformował jednak, że zamierza wystąpić do Ministra Sprawiedliwości o wniesienie rewizji nadzwyczajnej od jednego z wyroków uznającego uprawnienie podatnika do odliczenia omawianych wydatków. Jednakże Minister Sprawiedliwości odmówił wniesienia rewizji nadzwyczajnej, a w związku z ponowieniem

---

512 z 16.11.1995 r. – sygn. akt III AZP 34/95.
513 RPO/103910/92/VI z 2.11.1992 r. do Ministra Finansów.
514 m.in. w wystąpieniu z dnia 17.11.1993 r. – RPO/121276/93/VI.

wniosku przez Ministra Finansów – zwrócił się z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne.

W powołanej uchwale Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 26 ust. 1 pkt 5 lit c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi podstawę do odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem wydatków poniesionych na spłatę kredytów zaciągniętych przez spółdzielnię mieszkaniową na budownictwo mieszkaniowe przed wejściem w życie ustawy wraz z odsetkami, jako wydatków na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni.

W związku z treścią uchwały SN, Ministerstwo Finansów opracowuje aktualnie informację (wyjaśnienia), dotyczące m.in. składania przez zainteresowanych podatników skorygowanych zeznań podatkowych za lata 1992–1993, które stanowić będą podstawę do zwrotu nadpłaconego podatku dochodowego. Upór Ministra Finansów doprowadził do olbrzymiej pracy rozliczeniowej i tak już obciążanych organów skarbowych.

Dodać należy, że na podstawie art. 6 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25), podatnicy mogą w latach 1995–1999 odliczyć od dochodu przed opodatkowaniem wydatki poniesione na spłatę kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do 31 maja 1992 r. Wysokość odliczeń została określona w proporcji do obowiązującej na dany rok wysokości odliczeń wydatków na cele mieszkaniowe i nie może przekraczać 20% tej kwoty, przy czym odliczenia, zgodnie z ogólną zasadą, nie mogą przekroczyć łącznie w okresie obowiązywania ustawy dopuszczalnej wysokości (limitu).

Również w 1995 r. pozytywnie zakończyły się działania Rzecznika dotyczące **zmiany charakteru – z obligatoryjnego na fakultatywny – zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych**, a następnie – innych ryczałtów.

W dniu 29 czerwca 1994 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o orzeczenie naruszenia przez wskazaną regulację, ze względu na pozbawienie podatnika możliwości wyboru formy opodatkowania, szeregu zasad konstytucyjnych (m.in. zasady równości wobec prawa i swobody działalności gospodarczej)[515].

---

515 szczegółowe omówienie wniosku RPO do TK zawarte jest w sprawozdaniu RPO za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 118.

W związku z uwzględnieniem przy nowelizacji wniosków Rzecznika, pismem procesowym z dnia 26 czerwca 1995 r. wycofał on wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego.

Po nadaniu charakteru fakultatywnego zryczałtowanemu podatkowi dochodowemu od przychodów osób fizycznych, Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów[516] z propozycją przekształcenia z obligatoryjnych – w fakultatywne także ryczałtów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 sierpnia 1992 r.[517] wskazując, że po wprowadzonych zmianach jedynie ryczałty określone w tym rozporządzeniu mają charakter obligatoryjny, wszystkie inne zaś (karta podatkowa, zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób fizycznych, ryczałt od przychodów osób duchownych) mogą być opłacane na zasadzie swobodnego wyboru tej formy opodatkowania.

Minister Finansów nie uwzględnił wniosku Rzecznika argumentując, że ryczałty określone w rozporządzeniu są znacznie korzystniejszą formą opodatkowania z uwagi na ograniczenie obowiązków ewidencyjnych. Po ponownym wystąpieniu Rzecznika[518] Minister Finansów uwzględnił jego postulaty, przesyłając projekt odpowiedniej nowelizacji rozporządzenia.

W związku ze skargami właścicieli budynków wielomieszkaniowych na **brak możliwości rozliczania strat, ponoszonych przy wynajmie lokali najemcom opłacającym czynsz regulowany** (tzw. lokale kwaterunkowe, zajmowane na podstawie decyzji administracyjnej), RPO wystąpił do Ministra Finansów[519] postulując rozwiązanie kwestii pokrywania strat ponoszonych przez właścicieli budynków z tytułu najmu takich lokali.

Zgodnie z zasadami ogólnymi obowiązującymi w podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 9 ust. 3), stratę z danego źródła przychodu, poniesioną w roku podatkowym, pokrywa się w równych częściach z dochodu uzyskanego z tego źródła w najbliższych kolejno po sobie następujących trzech latach podatkowych. Jednakże odliczenie strat z tytułu wynajmu wymienionych lokali według zasad ogólnych w rzeczywistości nie było możliwe, wobec ponoszenia permanentnie strat z tytułu najmu, przez cały czas opłacania przez najemców czynszu regulowanego.

---

516 RPO/137438/95/VI) z 6.02.1995 r.
517 Dz. U. Nr 63, poz. 318 ze zm.
518 z 20.05.1995 r.
519 RPO/158550/94/VI z 18.08.1994 r. r.

Minister Finansów uwzględnił postulat RPO, biorąc pod uwagę, iż wynajmujący mogą być praktycznie pozbawieni możliwości odliczania strat z wynajmu od dochodu z tego samego źródła. W piśmie skierowanym do dyrektorów izb skarbowych[520] zalecił, aby w uzasadnionych przypadkach, gdy podatnicy poza najmem budynków mieszkalnych (lokali), który przyniósł stratę, osiągnęli w roku podatkowym dochody z innych źródeł przychodów, dokonywać na wniosek podatnika, w ramach uprawnień określonych przepisami wydanymi na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, zaniechania poboru podatku dochodowego od dochodów z pozostałych źródeł przychodów (w wysokości stosownej różnicy podatku). Jeżeli strata z najmu w roku podatkowym byłaby wyższa, niż dochody z pozostałych źródeł przychodów, a podatnik również w następnym roku podatkowym wykazał poniesione straty z najmu, możliwe jest zastosowanie zaniechania poboru stosownej części podatku również w następnym roku podatkowym, jednak nie dłużej, niż w okresie najbliższych, kolejnych trzech lat podatkowych.

Wydane przez Ministra Finansów instrukcje nie rozwiązują w pełni omawianej kwestii. Jeżeli bowiem podatnik nie osiąga dochodu z innych źródeł poza wynajmem omawianych lokali – nadal nie ma możliwości rozliczenia poniesionych strat. Ponadto, zaniechanie poboru podatku przypadającego z innego źródła w związku z poniesionymi stratami z wynajmu zostało ograniczone w czasie, tj. może być stosowane najwyżej przez okres trzech lat podatkowych (dla poszczególnych podatników). Zdaniem Rzecznika kwestia ta powinna być rozwiązana przez odpowiednią zmianę przepisów.

Rzecznik podjął także problem **rozliczania ulgi podatkowej przy wycofaniu wkładu budowlanego ze spółdzielni mieszkaniowej**, występując do Ministra Finansów z postulatem podjęcia inicjatywy ustawodawczej lub zmiany art. 26 ust. 10 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[521].

Wycofane ze spółdzielni mieszkaniowej wkłady i dokonane uprzednio odliczenia wydatków na inne cele mieszkaniowe dolicza się do dochodu osiągniętego w danym roku i opodatkowuje według skali progresywnej, co powoduje wzrost podatku przekraczającego podatek, jaki byłby pobrany, gdyby odliczenia nie miały miejsca.

---

[520] Nr PO 2/4-8010-017331/94 z 15.02.1995 r.
[521] RPO/178433/95/VI z 7.11.1995 r.

Minister Finansów nie uwzględnił wniosku uważając, że obecne zasady opodatkowania tych wkładów i innych dokonanych uprzednio nienależnych odliczeń „równoważą inflacyjny spadek wartości pieniądza". RPO ponowił postulat podjęcia działań na rzecz zmiany zasad opodatkowania wycofanych wkładów i odliczeń z innych tytułów, w związku z zamierzonym wprowadzeniem od 1996 r. sześciostopniowej skali podatkowej oraz niezwaloryzowaniem przedziałów skali podatkowej. Przy tych zamierzeniach obowiązujące zasady opodatkowania objęłyby nie tylko skutki inflacyjnego zmniejszenia wartości pieniądza, ale i skutki przemieszczenia obciążeń, polegające na niewielkim obniżeniu obciążenia podatkowego dochodów osiąganych w niższej wysokości i znacznym wzroście ciężaru podatkowego w odniesieniu do dochodów średnich i wyższych.

Mimo, iż dotychczasowa skala podatkowa została utrzymana i progi podatkowe będą zwaloryzowane[522] – problem podniesiony przez RPO nadal, choć w nie tak drastycznej postaci, istnieje.

Zastrzeżenia podatników, ponoszących wydatki na cele mieszkaniowe i niektóre inne cele preferowane podatkowo, wywołuje przepis art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczący **dokumentowania poniesionych wydatków wyłącznie rachunkami (fakturami) wystawionymi przez wykonawców usług opłacających podatek od towarów i usług**; nie zwolnionych od tego podatku.

Zarzuty dotyczące wymogu dokumentowania ponoszonych wydatków wyłącznie rachunkami wystawionymi przez podatników VAT podnoszą zarówno osoby fizyczne (z uwagi na brak możliwości wyboru wykonawców robót i usług), jak i podmioty gospodarcze opłacające podatek zryczałtowany, zwolnione z niego z uwagi na nieprzekroczenie określonej wysokości obrotu.

Rozwiązanie to prowadzi do konieczności dawania zlecenia nie wybranemu wykonawcy, ale droższemu, bo płacącemu podatek VAT.

Jest to oczywiste naruszenie prawa obywateli do swobodnego dysponowania swoimi pieniędzmi. W ocenie RPO jest to przejaw ukrytego fiskalizmu: płacąc drożej za usługę podatnik uzyskuje w istocie mniejsze korzyści, a fiskus odbiera część udzielonej ulgi drogą pobrania podatku VAT.

Minister Finansów nie uwzględnił jednak wniosku RPO w tej sprawie motywując m.in., że wprowadzone rozwiązanie zmierza do „wy-

---

522 w wyniku orzeczenia TK z 28.12.1995 r.

równania szans podatników opłacających podatek od towarów i usług", których usługi są droższe z powodu obciążenia podatkowego – w stosunku do podatników zwolnionych od tego podatku, którzy mogą zaoferować usługi po niższej cenie.

Rzecznik uznał argumentację Ministra Finansów za nieprzekonującą, bowiem obciążenia podatkiem VAT ponosi ostateczny odbiorca towarów i usług, tj. konsument, nie zaś podmiot gospodarczy, w związku z czym rozważa podjęcie dalszych środków dla rozwiązania tego problemu.

Liczne zastrzeżenia budziła praktyka organów podatkowych w stosowaniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W 1995 r. RPO podjął działania mające na celu **umożliwienie podatnikom, którzy za 1994 r. uwzględnili w kosztach uzyskania przychodu z wykładów stawkę 20%, dokonanie korekty obliczenia podatku.**

W roku 1994 w stosunku do kosztów uzyskania przychodów z wynagrodzeń za wykłady powszechnie była stosowana stawka 20%. Z informacji, które otrzymał Rzecznik Praw Obywatelskich wynika, że w piśmie z dnia 28 marca 1994 r. Ministerstwo Finansów przekazało organom podatkowym wyjaśnienie, z którego wynikało, że w tym przypadku stosowana jest stawka 50%. Interpretacja ta nie była znana zainteresowanym podatnikom, w związku z czym w składanych zeznaniach uwzględniali oni stawkę 20%. Rzecznik[523] zwrócił się do Ministerstwa Finansów – Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat o wyjaśnienie, czy zainteresowani podatnicy, którzy zastosowali stawkę 20% będą mogli dokonać korekty zeznań i w jakim trybie. W odpowiedzi Ministerstwo poinformowało, że w piśmie z tego samego dnia skierowanym do izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej wyjaśniono, iż podatnicy, którzy po 23 maja 1994 r. uzyskali przychody z tytułu wynagrodzenia za przygotowanie i przeprowadzenie wykładów, a w ich rozliczeniu rocznym nie została uwzględniona 50% norma kosztów uzyskania przychodów mogą dokonać odpowiedniej korekty lub złożyć nowe zeznanie. Urząd skarbowy dokona wtedy zwrotu nadpłaty.

RPO doprowadził także do **zwrotu bezpodstawnie pobranego podatku dochodowego** od przychodów, które nie podlegają przepisom ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób

---

523 RPO/193326/95/VI z 27.07.1995 r.

fizycznych[524] (chodziło o zapłatę podatku spadkowego od wartości świadczenia okresowego, zapisanego w testamencie w zbiegu z podatkiem dochodowym od uzyskanych z tytułu zapisu dochodów). W piśmie do Dyrektora Izby Skarbowej zwrócono uwagę, że na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów podlegających przepisom podatku od spadków i darowizn i zalecono zbadanie sprawy i zwrot nienależnego podatku wraz z oprocentowaniem. Dyrektor poinformował, że do otrzymywanego świadczenia ma zastosowanie przepis ustawy stanowiący o wyłączeniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów podlegających przepisom o podatku od spadków i darowizn, w związku z czym zalecił urzędowi skarbowemu zwrot podatku.

b. Podatek od towarów i usług i podatek akcyzowy

Krytyczne uwagi Rzecznika, dotyczące oparcia konstrukcji ustawy o podatku od towarów i usług[525] zawarte zostały w III cz. sprawozdania[526]. Tu wspomnieć jedynie należy, że stanowisko w tej sprawie, wraz ze wskazaniem wynikających z tego **trudności w kwalifikowaniu niektórych wyrobów czy usług dla celów podatkowych**, RPO przedstawił Ministrowi Finansów bezpośrednio po wejściu w życie ustawy i – na skutek napływających skarg podatników – ponowił je po dwóch miesiącach[527]. W związku z kolejnym wystąpieniem Rzecznik uzyskał informację, że nowe zarządzenie Nr 47 Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego[528] w sprawie klasyfikacji wyrobów i usług[529], które miało wejść w życie z dniem 1 lipca 1994 r., pozwoli rzekomo zmniejszyć ilość problemów klasyfikacyjnych. Zarządzenie to zostało jednak wdrożone dla celów podatkowych dopiero od 1 kwietnia 1995 r. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie ogłoszenia załączników do ustawy od podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, z uwzględnieniem nomenklatury wynikającej z klasyfikacji wyrobów i usług nie usunęło jednak problemów i wątpliwości z zakwalifikowaniem niektórych towarów i usług. Ponadto urzędy skarbowe niekiedy dowolnie traktują wskazaną klasyfikację.

---

524 RPO/178693/95/VI.
525 ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. – Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.
526 pkt 1.E.
527 RPO/131501/93/VI z 7.10.1993 r. oraz z 29.12.1993 r.
528 z dnia 29 grudnia 1993 r. – Dz. Urz. GUS Nr 24, poz. 132 i z 1994 r. Nr 5, poz. 52.
529 Dz. U. Nr 44, poz. 231.

Przykładem może być pobieranie (na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów) podatku VAT od usług pośrednictwa w obrocie mieszkaniami (sprzedaż, zamiana, wynajem, dzierżawa) mimo odmiennej opinii GUS w tej sprawie. Wyrokiem NSA uchylona została decyzja obciążenia tym podatkiem jednej ze znanych agencji obrotu mieszkaniami, uznana przez NSA jako sprzeczna z prawem proceduralnym.

Może to spowodować wniesienie do NSA setek skarg na decyzje podatkowe, co będzie miało istotne znaczenie dla budżetu, a także podważać będzie zaufanie do administracji skarbowej.

Rzecznik poruszył również kwestię niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, wyrażającą się **w zaostrzaniu quasi – karnych przepisów ustawy drogą rozporządzeń wykonawczych**, wydawanych przez Ministra Finansów z przekroczeniem – w ocenie Rzecznika – upoważnień ustawowych lub z wydawanych w formie interpretacji przepisów ustawowych.[530]

Przepisy o charakterze sankcji podatkowych zawiera art. 27 ust. 5 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Sankcje te są stosowane w przypadku uchybienia obowiązkom prowadzenia ewidencji dla celów tego podatku (przedmiot i podstawa opodatkowania, podatek należny, podatek naliczony pomniejszający podatek należny, kwota podatku przypadająca do zapłaty lub zwrotu). W przypadku naruszenia obowiązków w zakresie ewidencji dotyczącej przedmiotu i podstawy opodatkowania, nakładane przez organ podatkowy sankcje podatkowe polegają na oszacowaniu nie zaewidencjonowanej sprzedaży i ustaleniu podatku przy zastosowaniu stawki 22%, oraz podwyższeniu ustalonego w ten sposób podatku o 100%. Jeżeli naruszenie obowiązków ewidencyjnych dotyczyło podatku naliczonego powodując jego zawyżenie, kwotę podatku należnego zwiększa się o 300% kwoty tego zawyżenia.

Na skutek skarg podatników, którzy wskazywali na przekroczenie przez Ministra Finansów upoważnienia ustawowego i zaostrzenia – przepisami wykonawczymi – sankcji przewidzianych w ustawie, **polegających na ustaleniu podstawy opodatkowania w drodze oszacowania także w przypadku występowania pomiędzy kontrahentami obrotu handlowego powiązań rodzinnych**, jeżeli miały one wpływ na ceny i prowadziły do zaniżenia (zawyżenia) należnego

530 RPO/197941/95/VI z 20.11.1995 r. Problem „karnych opłat" nakładanych w trybie innym niż grzywny, choć w istocie mających ich charakter nie ogranicza się jedynie do przepisów podatku VAT; por. uprawnienia UFG w tym zakresie – cz. IV. pkt 12.B.c. sprawozdania.

podatku, RPO zbadał zgodność tej regulacji[531] z art. 17 ust. 1 i 3 tej ustawy.

Art. 17 ust. 1 i 3 ustawy stanowi, że jeżeli między stronami obrotu gospodarczego zachodzą związki kapitałowe, majątkowe lub rodzinne, które miały wpływ na ustalenie ceny – organ podatkowy określa wysokość obrotu na podstawie cen stosowanych w danej miejscowości lub na danym rynku, pomniejszonych o podatek. Przepisy te mają na celu wyeliminowanie wpływu powiązań (m.in. rodzinnych) na ewentualne zaniżanie (zawyżanie) podstawy opodatkowania, które prowadziło do zaniżenia podatku i uszczuplenia dochodów budżetowych. W rozporządzeniu wykonawczym Ministra Finansów **powiązania rodzinne między kontrahentami potraktowane zostały natomiast jako samoistne kryterium do stosowania sankcji podatkowych, w oderwaniu od drugiego czynnika wskazanego w ustawie tj. wpływu tych powiązań na wysokość obrotu i podatku**. W konsekwencji, Minister uznał w rozporządzeniu, iż sam fakt wystąpienia związków rodzinnych stanowi podstawę uzasadniającą pozbawienie uprawnień do obniżenia przez nabywcę podatku należnego, zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego. Tym samym sankcje podatkowe zawarte w rozporządzeniu Ministra stały się ostrzejsze niż przepisy ustawowe (art. 17 ust. 1 i 3 ustawy), co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Na skutek wystąpienia Rzecznika[532] nieprawidłowość ta została przez Ministra Finansów zlikwidowana[533].

Ministerstwo Finansów skierowało do izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej wyjaśnienia[534] w przedmiocie stosowania sankcji w postaci **pozbawienia prawa do odliczania od podatku należnego – podatku naliczonego w przypadku złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej z opóźnieniem**, jeżeli upłynął termin do tego rozliczenia.

Oznacza to, że zarówno organ podatkowy przy określaniu wysokości zobowiązania podatkowego, jak i podatnik składający deklarację w wykonaniu zaległego zobowiązania podatkowego w miesiącu, w którym minął już właściwy termin do rozliczenia kwot podatku naliczone-

---

531 § 35 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 grudnia 1994 r. w sprawie wykonania przepisów omawianej ustawy – Dz. U. Nr 133, poz. 688.

532 RPO/176350/95/IV z 1.03.1995 r.

533 rozporządzeniem z dnia 31 marca 1995 r. zmieniającym powołane wyżej rozporządzenie – Dz. U. Nr 41, poz. 212.

534 pismo z dnia 28.02.1995 r. Nr PP3-8222-3707/94/ERO.

go, nie może uwzględnić tej części kwoty podatku naliczonego, w stosunku do którego wygasło prawo do rozliczenia a urzędy skarbowe powinny weryfikować składane po terminie deklaracje podatkowe. Ministerstwo Finansów w powołanym piśmie jednocześnie wyjaśniło, że nie zgłasza zastrzeżeń do stosowania przez organy podatkowe umarzania zaległości podatkowej stanowiącej równowartość podatku naliczonego w przypadkach gospodarczo i społecznie uzasadnionych.

Działania organów podatkowych podejmowane na podstawie wskazanych „wyjaśnień" były przedmiotem skarg podatników, przede wszystkim z uwagi na skutki finansowe wynikające z nie odliczenia podatku naliczonego, a także rygorystyczne dochodzenie zaległości z tego tytułu (wdrażanie postępowania egzekucyjnego, blokowanie rachunków bankowych). Podatnicy podnosili także kwestię braku podstawy prawnej do stosowania omawianych sankcji. W związku z podjętą przez RPO interwencją w tej sprawie[535], Ministerstwo Finansów poinformowało, że po ponownym przeanalizowaniu sprawy stwierdza, iż brak jest podstaw do kwestionowania prawa do obniżenia podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w przypadku złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej dla podatku od towarów i usług, po terminie określonym w art. 19 ust. 3 i 3a z uwzględnieniem art. 26 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Tym samym Ministerstwo Finansów anulowało własne „wyjaśnienia".

Ministerstwo nie dokonało jednak wstrzymania działań podjętych w międzyczasie przez organy podatkowe, a skutki tych działań wywierają nadal negatywny wpływ na interesy podatników. RPO musi więc interweniować w poszczególnych przypadkach indywidualnych dla przyśpieszenia usunięcia skutków nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa.

W ubiegłym roku sprawozdawczym Rzecznik podjął sprawę **obciążenia twórców (artystów plastyków) 22% podatkiem VAT, doliczanym do czynszu za lokale pracowni artystycznych**. Stanowisko Ministerstwa Finansów sprowadzało się do stwierdzenia, iż przepisy ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym zwalniają od podatku VAT usługi mieszkaniowe i że zwolnienie to nie dotyczy wynajmu lokali w budynkach mieszkaniowych na cele inne niż mieszkaniowe, natomiast Ministerstwo Finansów nie jest właściwe do rozstrzygania, czy pracownia wykorzystywana przez artystę do prowadzenia działalności twórczej jest lokalem użytkowym, czy mieszkalnym.

---

535 RPO/ 193175/95/VI z 15.11.1995 r.

Jednocześnie Rzecznik otrzymał liczne skargi indywidualne, w których plastycy wskazywali, że spółdzielnie mieszkaniowe postanowiły naliczać im czynsz najmu na zasadach komercyjnych. Zainteresowani uważają, że takie praktyki 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 powodowały znaczny wzrost czynszów za pracownie artystyczne, niwelując praktycznie preferencje w tym zakresie stworzone wcześniej dla artystów plastyków.

Na wystąpienie Rzecznika dotyczące komercyjnego charakteru pobieranych czynszów[536] Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w marcu 1995 r. wyraziła opinię, że z tytułu najmu lokali mieszkalnych i zrównanych z nimi pracowni twórców, spółdzielnie mieszkaniowe winny pobierać czynsz regulowany w rozumieniu art. 25 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Napisała jednak, iż zważywszy, że sprawa ta dotyczy żywotnych interesów spółdzielczości mieszkaniowej, a od strony prawnej jest złożona, konieczne wydaje się jej gruntowne przeanalizowanie z udziałem przedstawicieli spółdzielczości mieszkaniowej.

Z kolei w wystąpieniu do Ministra Finansów[537] Rzecznik wskazał, iż różnicę 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 należnej korekty czynszów.

Po upływie dwóch miesięcy (16.12.1994 r.) Podsekretarz Stanu poinformował, że czeka na opinię Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie interpretacji przepisów Prawa lokalowego. Dziewięć miesięcy później (8.09.1995 r.) Minister Finansów sprecyzował stanowisko resortu: wynajem twórcy lokalu mieszkalnego będzie podlegał opodatkowaniu, jeżeli pracownia będzie

536 RPO/174812/94/V z 12.01.1996 r.
537 RPO7145348/94/VI z 13.10.1994 r.

wykorzystywana wyłącznie dla potrzeb działalności artystycznej; czyli nie będzie spełniony, choćby w części, warunek celu mieszkaniowego.

Do organów skarbowych skierowane zostało stosowne wyjaśnienie dotyczące opodatkowania podatkiem od towarów i usług lokali na potrzeby pracowni twórców.

c. Podatek od nieruchomości

Kontrowersje, jakie wśród podatków i opłat lokalnych[538] wywołuje regulacja dotycząca podatku od nieruchomości wskazane zostały wcześniej[539].

Na przyśpieszenie wzrostu obciążenia podatkiem od nieruchomości w 1995 r. (przede wszystkim) od gruntów, miała także wpływ denominacja złotego. Zdarzały się bowiem przypadki, że niektóre gminy uchwaliły w latach ubiegłych stawki kwotowe od gruntów poniżej 100 zł/m^2, tj. poniżej 1 grosza po denominacji. Ponieważ obecnie najmniejszą jednostką pieniężną jest 1 grosz – podatek od gruntów w niektórych gminach był w 1994 r. wyższy od inflacyjnego wzrostu omawianych stawek.

Stanowisko zarządów gminy, zarówno w zakresie uchwalania stawek kwotowych omawianego podatku w maksymalnej dopuszczalnej wysokości, jak i stosowania ulg podatkowych, ma swoje uwarunkowania w przepisach o finansowaniu gmin, zgodnie z którymi ubytek dochodów spowodowany uchwaleniem stawek poniżej górnej ich granicy oraz zastosowaniem ulg nie stanowi podstawy do zwiększenia subwencji ogólnej dla gmin.

Te same przyczyny, tj. dążenie do zwiększenia wpływów podatkowych na pokrycie potrzeb gmin leżą u podstaw „nadinterpretacji" niektórych przepisów tej ustawy.

Nieprawidłowość taka zaistniała np. w obciążaniu podatkiem od nieruchomości garaży wybudowanych ze środków własnych członków spółdzielni mieszkaniowych na gruntach spółdzielni, potraktowanych jako „zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej" – z uwagi na działalność gospodarczą prowadzoną przez spółdzielnie.

Po wymianie korespondencji z Ministrem Finansów[540] Rzecznik wystąpił do Ministra – Szefa URM o podjęcie działań (w ramach nadzoru nad działalnością komunalną samorządu terytorialnego) ma-

---

538 ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. – Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.
539 por. cz. III pkt 2.
540 RPO/179553/95/VI z 6.04.1995 r.

jących na celu ujednolicenie interpretacji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w tym zakresie.

d. Wykonywanie zobowiązań podatkowych – regulacje krzywdzące obywateli

Do Rzecznika zwracali się podatnicy, którzy **zostali obciążeni należnościami podatkowymi mimo dokonania zapłaty w drodze przelewu**, gdy bank nie dokonał przelewu na rachunek urzędu skarbowego w przekonaniu, że dokonanie wpłaty do banku z poleceniem przekazania należności podatkowej – stanowi wykonanie tego zobowiązania.

Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych określa w art. 18 jedynie terminy płatności podatków i tryb ich zapłaty przez niektóre z podmiotów gospodarczych. Nie statuuje ona kryterium pozwalającego na jednoznaczne ustalenie momentu spełnienia zobowiązania podatkowego przy uwzględnieniu trybu zapłaty, w tym specyfiki rozliczeń pieniężnych przeprowadzanych gotówkowo lub bezgotówkowo za pośrednictwem banków. Tryb rozliczeń pieniężnych – gotówkowych i bezgotówkowych – określony został w zarządzeniu Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 11 grudnia 1992 r. w sprawie form i trybu przeprowadzania rozliczeń pieniężnych za pośrednictwem banków[541]. Zgodnie z jego § 5 rozliczenia bezgotówkowe przeprowadza się w formie polecenia przelewu, czeku rozrachunkowego lub akredytywy. Polecenie przelewu stanowi udzieloną bankowi dyspozycję dłużnika obciążenia jego rachunku określoną kwotą i uznania tą kwotą rachunku wierzyciela.

Brak w ustawie o zobowiązaniach podatkowych kryterium pozwalającego na **jednoznaczne ustalenie momentu spełnienia zobowiązania podatkowego** stanowi swoistą lukę, bez której usunięcia w wielu przypadkach nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, czy zapłata podatku nastąpiła w terminie określonym w art. 18 ustawy, czy po jego upływie. Została ona wypełniona przez Ministra Finansów, który w § 11 ust. 3 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 1989 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych[542] ustalił, że za dzień dokonania zapłaty zobowiązania podatkowego uważa się przy zapłacie w drodze przelewu lub zlecenia pokrycia należności wystawionego przez organ podatkowy – dzień ob-

---

[541] Mon. Pol. Nr 39, poz. 293.
[542] Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 33.

ciążenia rachunku bankowego płatnika lub podatnika. Oznaczało to, że nawet jeśli bank nie uznał tą kwotą rachunku organu podatkowego – dla sytuacji podatnika nie miało to znaczenia, gdyż legitymował się on bankowym potwierdzeniem wpłaty. Zatem to urząd skarbowy musiał domagać się od banku przekazania pieniędzy i nie miał podstawy prawnej do żądania od podatnika by dokonał kolejnej wpłaty, nawet wtedy, gdy bank stracił płynność kapitałową i została ogłoszona jego upadłość lub zawieszona działalność.

Z dniem 1 lutego 1995 r. stan prawny uległ jednak istotnej zmianie. W świetle § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych[543] dniem spełnienia zobowiązania podatkowego przy rozliczeniu za pośrednictwem banku jest – zarówno przy zapłacie gotówkowej, jak i bezgotówkowej – dzień wpłacenia gotówki lub obciążenia rachunku bankowego podatnika, jeśli uznanie tą kwotą rachunku organu podatkowego musi nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni. Tym samym podatnik, którego dyspozycji przelewu bank nie wykonał lub którego wpłaty nie przekazał na rachunek urzędu skarbowego, musi ponownie dokonać wpłaty. W ten sposób brak płynności finansowej banku lub jego zaniedbanie obciążyły podatnika, mimo iż wpłacił on do banku należność podatkową.

W aktualnym stanie prawnym sytuacja podatników dokonujących zapłaty zobowiązania podatkowego w formie bankowych rozliczeń bezgotówkowych (w szczególności, gdy niektóre z podmiotów gospodarczych w innej formie zapłaty tej dokonać nie mogą) oraz gotówką do banku – uległa istotnemu pogorszeniu, zwłaszcza wtedy gdy dojdzie do upadłości banku. Osoby korzystające z usług banku nie mają żadnego wpływu na prawidłowość i terminowość dokonywanych przez bank czynności. Mogą zatem znaleźć się w sytuacji, w której mimo dokonania wpłaty gotówkowej na konto urzędu lub wystawienia polecenia przelewu – na skutek nieprawidłowego działania banku – będą musiały dokonać ponownej wpłaty zobowiązania podatkowego, swojego zaś roszczenia będą mogły dochodzić (w przypadku upadłości) w postępowaniu upadłościowym.

---

[543] Dz. U. Nr 7, poz. 33.

B. Cła

a. Zwolnienia od cła mienia osób podróżujących

RPO przedłożył Marszałkowi Sejmu wystąpienie[544], w którym zwrócił uwagę na zróżnicowanie w zakresie pojęć „osoba przesiedlająca się" oraz „podróżny" (art. 2 pkt 7 oraz art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne[545]), co rodzi określone prawa do zwolnienia celnego przewidzianego dla tych kategorii osób.

Zgodnie z obowiązującym w dniu wystąpienia Rzecznika stanem prawnym, wolny od cła był przywóz rzeczy stanowiących mienie osoby „przesiedlającej się", które służyły jej do użytku osobistego, domowego lub zawodowego albo do prowadzenia działalności gospodarczej. Po myśli obowiązującego do dnia 10 marca 1992 r. art. 14 ust. 1 pkt 6 Prawa celnego, wolne od cła były również rzeczy stanowiące mienie osób przebywających czasowo za granicą (przez okres co najmniej 6 miesięcy w związku z zatrudnieniem, studiami, działalnością naukowo-badawczą lub leczeniem), służące do użytku domowego lub zawodowego. Przepis ten obejmował mienie powracających z zagranicy pracowników dyplomatycznych, osób zatrudnionych w delegaturach polskich firm, pracowników na kontraktach zagranicznych, a także osób przebywających za granicą w ramach zatrudnienia lub staży naukowych.

W wyniku zmiany ustawy Prawo celne, przepis ten został skreślony i od dnia 10 marca 1992 r. nie obowiązuje, co spowodowało, że od tego dnia osoby powracające do kraju mogły przywieźć bez cła wyłącznie swoje rzeczy osobiste.

W dniu 2 marca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przez wprowadzenie omawianej zmiany o ustawie Prawo celne, z natychmiastowym jej wejściem w życie, nastąpiło naruszenie art. 1 przepisów konstytucyjnych. W wyniku orzeczenia TK przepis, mocą którego uchylono art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo celne, utracił moc, jednakże tylko w zakresie, w jakim przed jego wejściem w życie spełnione zostały warunki zwolnienia od cła, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 6 Prawa celnego.

Zdaniem Rzecznika, skutki omawianej zmiany odczuły przede wszystkim osoby sprowadzające do kraju swoje mienie po długotrwałym czasowym pobycie za granicą, gdzie prowadziły wraz z rodziną gospodarstwo domowe i koncentrowały swoją aktywność życiową.

---

544 RPO/162347/95/VI z 6.04.1995 r.
545 jednolity tekst Dz. U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312.

Chociaż pobyt za granicą takich osób miał formalnie charakter czasowy – to jednak nie można go utożsamiać z wyjazdem za granicę np. w celach turystycznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu[546] o rozważenie, czy w związku z planowaną nowelizację Prawa celnego nie byłoby celowe wyodrębnienie w grupie tzw. podróżnych osób, których czasowy pobyt za granicą jest pobytem długotrwałym i w określonym celu, oraz przyznania tej kategorii osób uprawnienia do wolnego od cła przywozu ich dobytku, ewentualnie z zastrzeżeniem warunku jego nieodstępowania (w celu przeciwdziałania przypadkom nadużywania przyznanych uprawnień). W odpowiedzi Marszałek Sejmu poinformował, iż poruszona przez Rzecznika kwestie stanowi treść rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo celne.

Istotnie postulaty Rzecznika zostały częściowo uwzględnione w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy – Prawo celne[547].

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 7 lit a Prawa celnego, w brzmieniu nadanym tą ustawą, wolny od cła stał się przywóz rzeczy stanowiących mienie osoby fizycznej, przebywającej czasowo za granicą za zgodą władz kraju pobytu przez co najmniej 12 miesięcy, które to rzeczy służyły jej do użytku osobistego lub domowego – z zastrzeżeniem nieodstępowania przez okres 2 lat, licząc od dnia dokonania odprawy celnej.

Wystąpiły natomiast niejasności w kwestii postępowania w stosunku do „podróżnych", których objęło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W wyniku orzeczenia TK przepis, mocą którego uchylono art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo celne, utracił swoją moc, jednakże tylko w zakresie, w jakim przed jego wejściem w życie spełnione zostały warunki zwolnienia od cła, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 6 Prawa celnego. W związku z różnymi poglądami dotyczącymi konsekwencji orzeczenia TK, Rzecznik wystąpił w dniu 25 lipca 1994 r. do TK z wnioskiem o dokonanie wykładni orzeczenia z dnia 2 marca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił nie nadawać biegu wnioskowi Rzecznik z uwagi na niemożność dokonania wykładni przez ten sam skład orzekający, który wydał wskazane orzeczenie. W praktyce jest to równoznaczne z odmową dokonania tej wykładni.

Oznacza to, że wyjaśnienie wskazanych wątpliwości może nastąpić poprzez orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. O zaistnia-

[546] RPO/162347/95/VI z 6.04.1995 r.
[547] Dz. U. Nr 87, poz. 384.

łym stanie prawnym Rzecznik Praw Obywatelskich informował zwracające się do niego w tych kwestiach osoby fizyczne i prawne.

b. Zwolnienia od cła pomocy humanitarnej

Rzecznik zwrócił się do Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą[548] z prośbą o rozważenie potrzeby nowelizacji (względnie uściślenia) art. 14 ust. 1 pkt 14 Prawa celnego, przyznającego uprawnienia do wolnego od cła przywozu z zagranicy rzeczy stanowiących pomoc humanitarną, otrzymywanych przez jednostki organizacyjne statutowo powołane do realizacji takiej pomocy.

Rzecznik otrzymywał skargi, w których wskazywano, że urzędy celne arbitralnie rozstrzygają, że pomoc humanitarna świadczona przez kościelne osoby prawne nie jest tożsama z działalnością humanitarną prowadzoną przez pozakościelne jednostki organizacyjne statutowo powołane do realizacji takiej pomocy. Tego rodzaju kryterium podmiotowe sprawia, że np. „Caritas" nie może korzystać ze zwolnień od cła przewidzianych tym przepisem, pomimo iż sprowadza rzeczy przeznaczone do leczenia i rehabilitacji chorych.

W odpowiedzi Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą podniósł, iż sprecyzowanie pojęć „pomoc humanitarna" i „pomoc charytatywna" jest mało realne, a nawet gdyby tego dokonano, mogłoby to doprowadzić do zbytniego zwężenia przepisu w stosunku do potrzeb społecznych. Jednakże, jak stwierdził, interpretacja wyłączająca stosowanie art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy Prawo celne wobec kościelnych osób prawnych, jest niezgodna z brzmieniem tego artykułu. Obecnie sprawa znajduje się na etapie wyjaśniania spornych kwestii z Prezesem Głównego Urzędu Ceł.

c. Opłaty manipulacyjne dodatkowe

W sprawie niedopuszczalności stosowania opłat manipulacyjnych dodatkowych w wysokościach ustalonych w rozporządzeniu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Rzecznik występował już w dniu 5 listopada 1993 r. do Trybunału Konstytucyjnego wywodząc, że § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 sierpnia 1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat[549], określający stawki opłaty celnej manipulacyjnej jest regulacją przekraczającą zawarte w Prawie celnym upoważnienie ustawowe. Trybunał Konstytucyjny uznał wniosek Rzecznika za uza-

[548] RPO/166656/94/IV z 21.12.1994 r.
[549] Dz. U. Nr 60, poz. 357.

sadniony i orzekł[550], że w wyżej wymienionym rozporządzeniu Minister przekroczył upoważnienie ustawowe, a tym samym naruszył art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej.

Ponieważ Minister – mimo orzeczenia TK – w terminie 3 miesięcy nie dokonał zmiany zaskarżonego rozporządzenia, Prezes Trybunału Konstytucyjnego wydał obwieszczenie o utracie mocy obowiązującej § 20 rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat[551].

W tym samym Dzienniku Ustaw ukazało się nowe rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 23 czerwca 1994 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat. W myśl § 20a) pkt 3 tego rozporządzenia opłaty za niewykonanie w terminie obowiązków celnych zostały ustalone na kwotę 40% wartości celnej towaru; jeżeli jednak podmiot wykonał obowiązek nie później niż 7 dni po upływie wyznaczonego terminu – nie więcej niż 10 mln starych złotych. Przepis ten, ze względu na tak ustaloną wysokość opłat manipulacyjnych dodatkowych, stał się jeszcze bardziej restrykcyjny niż obowiązujące uprzednio w tej materii uregulowania i stanowi bezprecedensowy przypadek próby obejścia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W takiej sytuacji Rzecznik[552], ponownie wystąpił do TK z wnioskiem o stwierdzenie, że przepis § 20a pkt 3 rozporządzenia jest regulacją przekraczającą zawarte w Prawie celnym upoważnienia ustawowe, a tym samym stanowi naruszenie art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej.

Przed rozpatrzeniem wniosku przez Trybunał, Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą wydał rozporządzenie[553] zmieniające rozporządzenie w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat, zmniejszające stawki opłaty manipulacyjnej, wnioskując jednocześnie o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W dniu 26 września 1995 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie[554], zgodnie z którym zaskarżony przez Rzecznika przepis dotyczący opłat manipulacyjnych dodatkowych został uznany za ustanowiony z naruszeniem art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej. Ponieważ

---

550 orzeczeniem z dnia 1.03.1994 r. – sygn. akt. U. 7/93.
551 z dnia 24.06.1994 r. – Dz. U. Nr 76, poz. 348.
552 RPO/163273/94/VI z 6.04.1995 r.
553 z dnia 26.07.1995 r. – Dz. U. Nr 90, poz. 451.
554 sygn. akt U. 4/95.

TK orzeka tylko o niezgodności z Konstytucją aktów prawnych obowiązujących, orzeczenie musiało ograniczyć się do stwierdzenia, że rozporządzenie jest niezgodne w zakresie, w jakim zaskarżony przepis mógł być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie nowego przepisu. W nowym rozporządzeniu „zapomniano" bowiem o określeniu przepisów przejściowych.

d. Problemy związane z rejestracją pojazdów sprowadzonych z zagranicy

Rejestracja i dopuszczenie do ruchu na drogach publicznych **używanych samochodów osobowych sprowadzanych z zagranicy nabytych w dobrej wierze** (przeważnie na giełdach) **jednakże na podstawie sfałszowanej umowy** i podrobionych dokumentów – powodowała dla nabywców istotne trudności. Stąd bardzo duża liczba skarg posiadaczy takich pojazdów. W oparciu o dane, wynikające z tych skarg, RPO wystąpił do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o rozważenie celowości odpowiedniej nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie rejestracji, ewidencji i oznaczenia pojazdów[555] i dopuszczenie do ruchu np. na podstawie czasowej bądź warunkowej rejestracji sprawnych technicznie pojazdów[556]. W odpowiedzi Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wyjaśnił, iż problem zostanie rozwiązany, bowiem przygotowany został odpowiedni projekt zmiany rozporządzenia.

Sprawa znalazła finał we wprowadzonych zmianach do wskazanego rozporządzenia, pozwalających na „czasowe używanie pojazdu do czasu zakończenia postępowania sądowego ustalającego tytuł własności nabywcy"[557].

Ze skarg wpływających do RPO wynikało także, iż organy rejestrujące pojazdy domagają się od osób, które nabyły te pojazdy w trybie licytacji publicznej prowadzonej przez komornika sądowego, przedłożenia dowodu odprawy celnej przewozowej jako nieodzownego warunku zarejestrowania pojazdu sprowadzonego z zagranicy. W wystąpieniu z 17 maja 1995 r. skierowanym do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej[558] Rzecznik w powołaniu na treść art. 879 Kpc zwrócił uwagę na potrzebę rozważenia celowości uzupełnienia rozporządzenia przez **zwolnienie nabywców pojazdów kupionych w trybie**

---

555 Dz. U. Nr 37, poz. 164.
556 RPO/176417/95/VI.
557 Dz. U. z 1995 r. Nr 68, poz. 350.
558 RPO/184946/95/VI.

licytacji prowadzonej przez komornika sądowego od obowiązku przedłożenia dowodu zgłoszenia pojazdu sprowadzonego z zagranicy do odprawy celnej motywując swe stanowisko pierwotnym charakterem nabycia rzeczy w tym trybie.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej napisał, że w najbliższym czasie zwróci się do Głównego Urzędu Ceł o jednoznaczną interpretację poruszonej kwestii i rozważy celowość odpowiedniej zmiany przepisów normujących zagadnienia związane z rejestracją pojazdów.

Liczne skargi kierowane do RPO świadczą, że organy rejestrujące samochody żądają przedstawienia przez osoby składające wniosek o zarejestrowanie nabytego w kraju samochodu sprowadzonego z zagranicy **oryginału dowodu odprawy celnej przewozowej nawet w przypadkach nabycia samochodu od osoby fizycznej lub prawnej na terenie kraju**, po uprzednim zarejestrowaniu tego samochodu przez sprzedającego oraz złożenia wniosku o czasowe dopuszczenie samochodu do ruchu przez osoby zobowiązane do ustalenia prawa własności pojazdu z uwagi na nabycie samochodu w kraju wprawdzie w dobrej wierze, ale na podstawie sfałszowanych dokumentów. W sprawie tej[559] Rzecznik wystąpił do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej o zajęcie stanowiska. Rzecznik zwrócił uwagę, że osoba, która nabyła pojazd w kraju, w świetle orzecznictwa sądowego[560] nie jest podmiotem dokonującym obrotu towarowego z zagranicą, a zatem nie jest zobowiązana do dokonania odprawy celnej.

12. Problematyka ochrony konsumentów

Polski Kodeks cywilny nie definiuje pojęcia „konsument", chociaż posługuje się nim w treści art. 384. Wprowadzenie tego pojęcia do Kodeksu cywilnego nastąpiło po uchwaleniu ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny[561]. Powszechnie przyjmuje się, że za konsumenta prawo uważa wyłącznie osobę fizyczną, nabywającą dobra lub usługi na własny (a także swojej rodziny), niehandlowy użytek.

Do podstawowych praw konsumenta zalicza się prawo do bezpieczeństwa (ochrony zdrowia przed produktami niebezpiecznymi), do

559 RPO/183824/95/VI.
560 wyrok SN z dnia 5.11.1994 r. – sygn. akt III ARN 50/94.
561 Dz. U. Nr 55, poz. 321.

uczciwej informacji o transakcji, tj. towarach i usługach oraz warunkach ich nabywania (umożliwiających podejmowanie świadomych decyzji), do swobodnego wyboru dóbr i usług (w ramach zróżnicowanego asortymentu) po uzasadnionych ekonomicznie cenach, do uczestniczenia konsumentów (organizacji, czy grup) w kształtowaniu prawa oraz do składania postulatów, które powinny być respektowane przy kształtowaniu polityki cenowej.

Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) w raporcie na temat polityki konsumenckiej określiła niezbędne działania mające na celu umocnienie pozycji konsumenta na rynku. Podobny zakres ochrony konsumentów przyjęła w dniu 17 maja 1973 r. Rada Europy w rezolucji Nr 543 w sprawie Karty Ochrony Konsumenta.

W dniu 14 kwietnia 1975 r. Rada EWG w rezolucji uchwaliła wstępny program Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony konsumenta i polityki informacyjnej. Na mocy rezolucji Rady Wspólnot Europejskich z dnia 19 maja 1981 r. zostały wprowadzone trzyletnie programy realizujące zadania w zakresie ochrony konsumentów. Kolejne rezolucje Rady Wspólnot Europejskich z dnia 19 maja 1981r., z dnia 26 czerwca 1986 r. oraz z dnia 9 listopada 1989 r. o kierunkach polityki Wspólnot w zakresie ochrony konsumentów oraz w zakresie promocji i ochrony interesów konsumenta wskazują jak wielką wagę przywiązuje się w krajach rozwiniętych do ochrony interesów konsumentów.

Przypomnienie to jest ważne dla określenia obowiązków Polski, która dnia 16 grudnia 1991 r. podpisała Układ Europejski, ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, a Polską. Art. 68 Układu stanowi o potrzebie (a więc i obowiązku) „zbliżania prawa polskiego do wspólnotowego" jako „istotnym elemencie wstępnej integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami". Art. 69 Układu o Stowarzyszeniu wymienia katalog dziedzin, które powinny zostać objęte procesem zbliżania przepisów prawnych. Wśród nich znajduje się ochrona konsumentów.

Mimo tego, jak dotąd, w Polsce w zakresie dostosowania obowiązującego prawa do współczesnej ochrony konsumentów wg wymaganych standardów EWG, niewiele zrobiono. Stan prawny mający zapewnić ochronę konsumenta jest w Polsce wysoce niezadowalający[562].

---

[562] por. uwagi zawarte w cz. III pkt 1.E.

A. Niezrealizowane przedpłaty samochodowe

Sytuacja, w której obywatele oczekują od 1981 r. na wywiązanie się państwa z umowy sprzedaży samochodów na przedpłaty (realizacja jest uzależniona od dopłaty budżetowej) – stanowi przykład systemu ochrony konsumenta, w którym wierzyciel ponosi wszelkie skutki niewywiązywania się dłużnika z przyjętego zobowiązania. Nie wolno bowiem zapominać, że zawieranie umów przedpłatowych przez NBP miało na celu (w owym czasie) nie rozwój polskiej motoryzacji lecz przede wszystkim wycofanie z rynku nadmiaru pieniądza w związku z narastającą inflacją. Po upływie 15 lat od daty zawarcia umów przedsprzedażowych część tych umów nie została jeszcze zrealizowana.

Nie powinno budzić wątpliwości, że odpowiedzialność w tej materii powinien ponieść Skarb Państwa; sprzedaż odbywała się zgodnie z decyzjami rządowymi, a samochody do sprzedaży były dostarczane według rozdzielników.

Obecnie jednak **ani Skarb Państwa, ani NBP, ani też PKO BP nie uznają swojej odpowiedzialności za zaistniały stan** wskazując, że zakończenie sprzedaży jest uzależnione wprost od dotacji budżetowych, określanych corocznie w ustawie budżetowej.

Już w 1993 r. wyłoniło się w praktyce zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia: czy i w jakim zakresie roszczenia posiadaczy przedpłat mogą być dochodzone na drodze powództwa sądowego i przeciwko której osobie prawnej. Aby umożliwić zainteresowanym dochodzenie roszczeń z tytułu niewykonania zobowiązania Rzecznik złożył Sądowi Najwyższemu wniosek o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące wątpliwości w praktyce[563], a związane z realizacją przedpłat na samochody osobowe. Sąd Najwyższy odmówił jednak podjęcia uchwały w tej materii[564]. Podstawą odmowy, jak to wskazał w uzasadnieniu, była zmiana regulacji prawnej. Sejm RP uchwalił bowiem nową ustawę z dnia 21 stycznia 1994 r., o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe[565], która pozbawiła mocy ustawę z 20 lipca 1990 r., skutkiem czego, zdaniem Sądu Najwyższego, odpadła potrzeba wyjaśnienia wątpliwości, jakie nasuwała wykładnia i stosowanie jej przepisów.

Jednakże, w ocenie Rzecznika, również pod rządami ustawy z 21 stycznia 1994r. powstał problem budzący istotne dla praktyki wątpli-

563 RPO/100566/93/VI z 21.04.1993 r.
564 postanowieniem z 25.05.1994 r. – sygn. akt III CZP 65/93.
565 Dz. U. Nr 36, poz.132.

wości, a mianowicie czy wobec specjalnej regulacji ustawowej dopuszczalne jest powództwo sądowe, przeciwko komu i w jakim zakresie. Sytuacja prawna osób, które zawarły nie wykonaną umowę przedpłaty pogorszyła się. Ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. stanowiła bowiem, że osoby, które w 1981 r. wniosły przedpłaty na zakup samochodów i dotychczas samochodu nie odebrały mogły nabywać te samochody po cenach umownych z dnia faktycznego odbioru samochodu, pomniejszonych o bonifikatę w wys. 50% ceny samochodu. Zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 1994 r. praktycznie jedyną formą realizacji umowy przedpłatowej pozostała możliwość zastępczego wykonania zobowiązania przez skorzystanie z ulgi celnej przy przywozie samochodu osobowego z zagranicy lub przy zakupie w kraju samochodu importowanego od upoważnionych do tego podmiotów gospodarczych – na warunkach narzuconych; zlikwidowana została możliwość „zamiany" przedpłaty na ulgę celną przy zakupie samochodu z importu.

Ponieważ, w ocenie RPO, nowe przepisy o realizacji przedpłat na samochody osobowe, wbrew poglądowi Sądu Najwyższego, nie rozwiązują i nie wyjaśniają istniejących wątpliwości, Rzecznik w dniu 23 maja 1995 r. przedstawił ponownie Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wymagające wyjaśnienia[566], pytając, który z podmiotów (Narodowy Bank Polski, Powszechna Kasa Oszczędności BP, następca prawny Centrali Techniczno-Handlowej Motoryzacji „Polmozbyt", czy też Skarb Państwa) jest – w stosunku do nie zaspokojonych wierzycieli – stroną umowy zobowiązaną do jej wykonania, od której to mogą dochodzić wykonania zobowiązania; czy dopuszczalne jest, roszczenie posiadacza rachunku przedpłat o wydanie samochodu, w sytuacji, gdy wniósł on na wymieniony rachunek wymaganą kwotę, a więc zapłacił za przedmiot umowy przedsprzedażowej, a termin umowy wydania samochodu upłynął; czy i w jakiej wysokości przysługują posiadaczom rachunków bankowych przedpłat samochodowych kary umowne w związku z niewykonaniem lub nieterminowym wykonaniem zobowiązania sprzedaży samochodów, biorąc pod uwagę, że określone w „Postanowieniach" kary umowne, w związku z istotną zmianą siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, utraciły swoje znaczenie?

Jednakże Sąd Najwyższy ponownie odmówił udzielenia odpowiedzi na te pytania[567].

---

566 RPO/100566/92/VI.
567 uchwałą z dnia 18.12.1995 r. sygn. akt III CZP 91/95.

B. Ubezpieczenia osobowe i majątkowe

Podstawowym zagadnieniem z zakresu ochrony ubezpieczonych staje się aktualnie:

- doprowadzenie do urealnienia tzw. starego portfela ubezpieczeń (ubezpieczeń rent, ubezpieczeń uposażenia dzieci, rent z ubezpieczenia szkolnego NW, rent z ubezpieczenia OC rolników, rent wypadkowych i in.). Kuriozalne stają się bowiem renty wypłacane w wysokości kilku zł miesięcznie; chodzi tu najczęściej o renty wypłacane przez PZU na Życie S.A., przejęte z portfela PZU S.A.;
- doprowadzenie do wypłaty należności ubezpieczonym w zakładach ubezpieczeń „Westa" i „Westa-Life".

a. Konieczność urealnienia „starego portfela ubezpieczeń"

W kwestii rent starego portfela RPO wielokrotnie występował do kierownictwa PZU na Życie S.A. o podjęcie tego problemu w sposób generalny i doprowadzenie do zawarcia ugód z ubezpieczonymi satysfakcjonujących obie strony. Jednakże PZU na Życie S.A. przyjęło taktykę wypłacania urealnionych sum ubezpieczenia tylko w przypadku wyroku sądowego, uważając, że liczba osób, które zdecydują się na proces sądowy będzie niewielka.

RPO poprzez rewizje nadzwyczajne uzyskuje orzecznictwo Sądu Najwyższego przychylne najczęściej wnoszonym roszczeniom i określające zasady urealnienia.

Szczególnie istotny stał się tu wyrok SN z dnia 14.11.1995 r.[568], wydany w związku z rewizją nadzwyczajną RPO[569], w którym SN orzekł m.in., że spełnienie świadczenia pieniężnego w nominalnej wysokości, w warunkach dużych zmian siły nabywczej pieniądza, nie zawsze stanowi właściwe wykonanie zobowiązania (art. 354 Kc), a tym samym nie zawsze powoduje jego wygaśnięcie. Oznacza to, że mogą być dochodzone urealnienia roszczeń już wypłaconych, w sytuacji gdy zobowiązanie zakładu ubezpieczeń nie zostało wykonane zgodnie z przeznaczeniem. SN stwierdził też, że PZU na Życie nie podjął sam właściwych działań w celu generalnego przewartościowania wypłacanych świadczeń i nie wykazał, że przewartościowania takiego dokonać nie może z przyczyn ekonomicznych.

---

568 sygn. akt II CRN 142/95.
569 RPO/189152/95/VI.

b. Realizacja należności z tytułu upadłości „Westy" S.A. i „Westy-Life" S.A.

Nadal istotnym problemem są roszczenia do Funduszu Ochrony Ubezpieczonych z tytułu niewypłacalność zakładów ubezpieczeniowych „Westa" S.A. i „Westa-Life" S.A.

Mimo, iż pierwsze świadczenia osobom poszkodowanym zaczęły być wypłacane od początku 1994 r. i sędzia komisarz sukcesywnie przygotowywuje kolejne listy wierzytelności, to jednak z uwagi na to, że **czynności te trwają już wiele miesięcy, a duża liczba osób poszkodowanych nie otrzymuje pełnego świadczenia**, a także biorąc pod uwagę, że ostatni poszkodowani zaspokoją swoje roszczenia dopiero za 2–3 lata – załamanie się społecznego zaufania do systemu ubezpieczeń majątkowych i osobowych pogłębia się.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 29 maja 1995 r. do Prezesa Sądu Rejonowego w Łodzi oraz sędziego komisarza wystąpienia[570] mające na celu spowodowanie usprawnienia tych prac. Koszty bowiem likwidacji są znaczne i ostatecznie obciążają wszystkich ubezpieczonych w Polsce.

Zdaniem Prezesa Sądu, który w odpowiedzi przedstawił mechanizmy działania syndyków masy upadłości obu zakładów i sędziego komisarza problem mógłby być rozwiązany szybciej, gdyby Minister Finansów, zobowiązany z mocy ustawy do nadzoru na finansami ubezpieczeniowymi, włączył się i podjął np. negocjacje w celu przejęcia choćby części ubezpieczeń przez innych ubezpieczycieli lub przez pomoc tychże ubezpieczycieli w weryfikacji szkód. Takiej pomocy w toku całego postępowania upadłościowego ani sędzia komisarz, ani syndyk od Ministra Finansów nie otrzymali. Stąd, w ocenie Prezesa Sądu Rejonowego w Łodzi, tempo sporządzania i przekazywania list wierzytelności do Funduszu Ochrony Ubezpieczonych (FOU) jest adekwatne do możliwości, jakimi dysponują syndycy i sędzia komisarz.

Obok niezadowalającego tempa prac nad sporządzaniem list wierzytelności, które są podstawą do wypłacenia stosownych świadczeń przez Fundusz, daje się zauważyć potrzeba znowelizowania prawa upadłościowego, gdyż aktualnie wierzyciele mają ograniczone prawo do obrony. Chodzi tu o ograniczone prawo do wniesienia sprzeciwu od listy wierzytelności. Osoby uprawnione w zdecydowanej większości nie mają szans zapoznania się z listą wierzytelności i ewentualnie zgłoszenia w wymaganym terminie sprzeciwu. O tym, czy ich wierzy-

570 RPO/158751/95/VI.

telność została uznana i w jakiej wysokości dowiadują się od FOU. gdy już dwutygodniowy termin na złożenie ewentualnego sprzeciwu minął. Osoby uprawnione powinny być powiadamiane przez sąd, czy ich wierzytelność znajduje się na liście wierzycieli, zwłaszcza wówczas, gdy ta wierzytelność nie została uznana lub uznana w części.

Wątpliwości budzi też kwestia waloryzowania zobowiązań obu West. Przede wszystkim niejasna jest sprawa rent (zakupionych i wypadkowych), a konkretnie możliwości ich przyszłej waloryzacji na podstawie art. 358^1 § 3 Kc (wobec niewygaszonej inflacji).

c. Problemy związane z funkcjonowaniem Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego

Zagadnieniem, którego wyjaśnienie miało istotne znaczenie z jednej strony dla wszystkich płacących składkę na obowiązkowe ubezpieczenie OC, z drugiej zaś – dla zapewnienia jednolitego orzecznictwa sądów w sprawach odszkodowawczych, był problem **dopuszczalności roszczenia regresowego w przypadku wypłacenia przez UFG odszkodowania za osobę nieubezpieczoną**.

Do listopada 1994 r. sądy w miarę jednolicie orzekały w tej materii. W sprawach, w których Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny występował z roszczeniami przeciwko odpowiedzialnym za szkodę wyrządzoną ruchem pojazdu mechanicznego, nie posiadającym obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (OC), za których wypłacił stosowne odszkodowanie – sądy zasądzały na rzecz UFG dochodzone kwoty wraz z kosztami procesowymi.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1994 r.[571], wiążąca wprawdzie tylko sąd w konkretnej sprawie, której dotyczyła, spowodowała jednak rozwarstwienie poglądów i niejednolite orzecznictwo w tej materii.

W ocenie Rzecznika uchwała ta „premiowała" niewykonanie obowiązku ubezpieczenia OC. Kierowcy i posiadacze pojazdu, którzy nie płacąc składki za ubezpieczenie wyrządzili szkodę ruchem pojazdu nie byli obciążani szkodą, którą z mocy prawa pokrył Fundusz. W ten sposób ciężar takiego postępowania spadał pośrednio na innych ubezpieczonych.

W tej sytuacji Rzecznik postanowił przedstawić Sądowi Najwyższemu stosowne zagadnienia prawne[572].

---

571 sygn. akt III CZP 146/94.
572 RPO/188500/95/VI z 19.06.1995 r.

Sąd Najwyższy w składzie 7 Sędziów Sądu Najwyższego w dniu 19 października 1995 r. podjął uchwałę[573] stwierdzając, że „Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje i przysługiwało także przed zmianą ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, dokonaną ustawą z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – roszczenie do posiadacza pojazdu mechanicznego, który nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem tego pojazdu, o zwrot odszkodowania wypłaconego na podstawie art. 51 ust. 2 pkt 2 ustawy".

Istotne wątpliwości budzą **uprawnienia Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego dopuszczające nakładanie specjalnej opłaty za brak zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia OC**. Opłata ta nie jest de facto grzywną i egzekwowana jest w innym trybie niż dochodzone są kary. Dla jej wyegzekwowania stosowany jest tryb egzekucji administracyjnej.

W ocenie RPO pozasądowe nakładanie opłat – kar jest niezgodne z zasadami państwa prawnego i UFG powinien mieć prawo domagania się jedynie zapłaty stawki ubezpieczenia i odsetek za zwłokę.

Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie „sankcji skarbowych" w podatku VAT. Orzeczenie TK wyjaśni bowiem charakter quasi-grzywn, nakładanych na obywatela przy różnych okazjach w celu „dyscyplinowania" jego postępowania.

d. Sprawy z zakresu ubezpieczeń majątkowych i osobowych

Przy ocenie przez zakład ubezpieczeń **wysokości należnego odszkodowania** w związku z powstałą szkodą w mieniu dochodzi bardzo często do sporów między ubezpieczonym, a zakładem ubezpieczeń.

Ubezpieczający są przekonani, że w momencie powstania szkody, zakład ubezpieczeniowy zobowiązany jest do wypłacenia odszkodowania w wysokości sumy ubezpieczenia przyjętej w umowie, od której została zapłacona składka (skoro pracownik zakładu ubezpieczającego, po dokonaniu oględzin, uznał podaną wartość przedmiotu ubezpieczanego i płacona przez klienta stanowi określony procent od ustalonej wartości przedmiotu ubezpieczanego, to przy powstaniu szkody całkowitej, ubezpieczyciel winien wypłacić odszkodowanie w wysokości odpowiadającej sumie ubezpieczenia).

[573] sygn. akt III CZP 98/95.

Tymczasem, choć suma ubezpieczenia np. budynku odpowiada wartości rzeczywistej tego budynku, to przez „wartość rzeczywistą" zakłady ubezpieczeń rozumieją wartość budynku w stanie nowym, pomniejszoną o stopień zużycia budynku. Ponadto przy wyliczeniu szkody wysokość odszkodowania jest zmniejszana o wartość „pozostałości", która może być przeznaczona rzekomo do dalszego użytku, przeróbki lub odbudowy.

Ten sposób wyliczania szkody budzi liczne zastrzeżenia, tym bardziej – na co RPO zwracał uwagę – że ubezpieczonemu nie dostarczano, przy zawieraniu umowy ubezpieczenia pełnego tekstu warunków ubezpieczenia. Obecnie, po interwencji RPO, ubezpieczeni otrzymują drukowane warunki konkretnego ubezpieczenia przy zawieraniu każdej umowy ubezpieczenia.

W ubezpieczeniach majątkowych liczne skargi dotyczą **przerwania wypłacania rent przez PZU S.A., zobowiązany do świadczenia z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników, z powodu wyczerpania sumy gwarancyjnej**, która poprzednio była określona ustawowo. Powodowało to, że wiele osób okaleczonych w czasie pracy w gospodarstwie rolnym, przestało otrzymywać od PZU S.A. renty lub renty uzupełniające.

Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego[574] o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące w praktyce istotne wątpliwości: „czy w świetle art. 358^1 § 3 Kc stanowiącego, że „w razie istotne zmiany siły nabywczej pieniądza po 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? Sąd Najwyższy w składzie 7-miu Sędziów Sądu Najwyższego podjął uchwałę[575], w której stwierdził, że „w sprawach o świadczenia z obowiązkowego ubezpieczenia rolników od odpowiedzialności cywilnej, w których określono wysokość sumy gwarancyjnej, przepis art. 358^1 3 Kc nie ma zastosowania; w wyjątkowych wypadkach możliwe jest jednak zastosowanie w tych sprawach art. 357^1 § 1 Kc".

---

574 RPO/116720/93/VI z 4.08.1994 r.
575 z dnia 29.12.1994 r. sygn. akt III CZP 120/94.

W ocenie Rzecznika w dalszym ciągu problemem pozostaje ustalenie, co rozumieć należy jako „wyjątkowe wypadki", które pozwoliłyby zastosować art. 357^1 § 1 Kc. W zdecydowanej większości skarżący się, z powodu wypadku, utracili możliwości zarobkowania. Brak wystarczających środków do życia u poszkodowanych powoduje, że przy wyczerpaniu się sumy gwarancyjnej, potrzeby ich nie są zaspokajane. Zdaniem RPO, ubezpieczenie OC powinno stanowić gwarancję, że roszczenie poszkodowanego względem podmiotu odpowiedzialnego za szkodę będzie zaspokajane. Inflacja nie może powodować, że w sytuacji wyczerpania starej sumy gwarancyjnej poszkodowany pozostanie bez należnych mu świadczeń.

Rzecznik zwracając się w poszczególnych przypadkach do zakładu ubezpieczeniowego z wnioskiem o zastosowanie art. 357^1 § 1 Kc ma świadomość, że przepis ten nie może mieć zastosowania w każdym wypadku. O tym bowiem, jak to wskazał Sąd Najwyższy, czy należy mimo zajścia tych przesłanek zmodyfikować w konkretnym wypadku treść umowy – decydują komulatywnie dwa kryteria: interes stron i zasady współżycia społecznego. Gdy ubezpieczyciel nie uznaje racji Rzecznika, osobie zainteresowanej pozostaje dochodzenie swych praw na drodze postępowania sądowego.

Liczne są także skargi kierowane do RPO w sprawie **nieurealniania wysokości wypłacanych rent wypadkowych**. Wiele jednostek PZU wypłaca takie renty w wysokości zasądzonej przez sądy przed wielu laty. Powoduje to, że przekazywane kwoty są żenująco niskie i bez jakiegokolwiek znaczenia ekonomicznego. Niska znajomość prawa wielu poszkodowanych otrzymujących renty powoduje, iż uważają oni, że renta w wysokości zasądzonej przez sąd lub będąca wynikiem zawartej przed laty ugody – nie może być skutecznie zmieniona.

PZU S.A. wykorzystuje tu treść art. 907 § 2 Kc, który głosi, że „każda ze stron może w razie zmiany stosunków zażądać zmiany wysokości lub czasu trwania renty...". Wobec niezgłoszenia takiego żądania przez rentobiorcę – renta jest wypłacana w wysokości określonej przed laty.

Rzecznik nadsyłane mu skargi przekazuje PZU S.A. żądając, aby skarga taka była uznana za wniosek o zmianę wysokości renty na zasadzie art. 907 § 2 Kc. Najczęściej dochodzi wówczas do urealnienia renty.

Liczne są także skargi kierowane do RPO przez osoby, które posiadając właściwe ubezpieczenie w czasie pobytu za granicą poddały się leczeniu. W stosunku do takich ubezpieczonych najczęściej kierowane są zarzuty, iż leczeniem za granicą, na koszt zakładu ubezpieczeń,

objęta została choroba przewlekła i że zachorowanie nie nastąpiło za granicą, lecz występowało już w kraju. Są to sprawy trudne, wymagające często konsultacji z lekarzami, które nie mogą być załatwiane szablonowo, a tak często się zdarza (za granicą może np. wystąpić nagłe zaostrzenie stanu chorobowego przy chorobie przewlekłej). Wiele interwencji RPO w tej grupie skarg odniosło skutek.

Istotnym problemem, którego rozwiązaniu Rzecznik poświęcił w 1995 r. wiele uwagi, była i jest sprawa **honorowania ulg ubezpieczeniowych przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym**.

Liczne skargi inwalidów wojennych i wojskowych sygnalizujących niezgodną z obowiązującymi przepisami praktykę towarzystw ubezpieczeniowych, spowodowały wystąpienie przez Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów[576]. Problem powstał na gruncie obowiązującego rozporządzenia z dnia 31 maja 1974 r. Rady Ministrów w sprawie niektórych ulg i przywilejów przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym[577]. § 1 pkt 2 tego rozporządzenia przyznaje inwalidom wojennym i wojskowym m.in. prawo do 50% zniżki za obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne i za ubezpieczenie od uszkodzeń (autocasco) pojazdów samochodowych nie służących do zarobkowego przewozu. Niektórzy krajowi ubezpieczyciele (m.in. TUK czy WARTA), za wyjątkiem PZU S.A., odmawiają udzielania ulg przewidzianych w rozporządzeniu wywodząc, iż nie zostały wydane przepisy o refundacji tych ulg ze strony budżetu państwa, co powinno być następstwem zmiany systemu gospodarczego w Polsce. Towarzystwa ubezpieczeniowe, nie mogą być – ich zdaniem – przymuszane przez administrację państwową do udzielania ulg w składkach za ubezpieczenia, bez zagwarantowania przez budżet państwa refundacji tych ulg.

Problem ten był przedstawiany wielokrotnie Ministerstwu Finansów, jednakże bez rezultatu. Departament Ubezpieczeń Ministerstwa Finansów podtrzymywał w ciągu 1995 roku swoje twierdzenia o konieczności ustalenia – w pierwszej kolejności – nowych zasad refundacji oraz instytucji (podmiotów) zobowiązanych do jej przeprowadzenia, natomiast podejmowane w tej kwestii działania polegały, jak dotąd, na konsultacjach i konferencjach uzgodnieniowych z udziałem przedstawicieli zainteresowanych instytucji i ministerstw. Działania te nie doprowadziły do podjęcia stosownych rozstrzygnięć.

W powołanym wyżej wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik stwierdził wprost, że wskazany przepis rozporządzenia Rady

576 RPO/140377/94/VI z dnia 20.11.1995 r.
577 Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

Ministrów z dnia 31 maja 1974 r. mimo, iż obowiązuje – nie jest honorowany. Uchwalenie nowych regulacji systemowych z zakresu ubezpieczeń jest tutaj bez znaczenia. Przyznane ulgi nie dotyczą bowiem systemu ubezpieczeń lecz przywileju ustanowionego innymi aktami prawnymi.

Równocześnie Rzecznik zaznaczył, iż ewentualna decyzja o niekorzystnej zmianie treści, bądź usunięciu tego przepisu może spowodować społeczny protest.

C. Niekorzystne postanowienia umów cywilnoprawnych zawieranych przez konsumentów z kontrahentami obrotu; sprawy dotyczące rękojmi i gwarancji

a. Skutki braku określenia w prawie niedozwolonych klauzul umownych

Brak w polskim prawie wyliczenia niedozwolonych klauzul umownych powoduje, że konsumentowi są narzucane umowy zawierające oczywiście niekorzystne dla niego warunki.

Kierowane do RPO skargi zawierają prośby o autorytatywną opinię z wyczerpującą oceną prawną roszczeń i wskazaniem wyniku, jakim powinien zakończyć się ewentualny spór sądowy, albo o rewizję nadzwyczajną w przypadkach niekorzystnego dla zainteresowanego wyniku sporu sądowego.

Najliczniej kierowane są do Rzecznika **skargi dotyczące umów z firmą „Zepter" i umów kupna samochodu w systemach konsorcyjnych**.

W umowach z firmą „Zepter", jako warunek skuteczności odstąpienia przez kupującego od umowy przed jej wykonaniem, sprzedawca zastrzega zapłatę na swoją rzecz 20% wartości przedmiotu umowy. Towary (naczynia kuchenne) mają bardzo wygórowane ceny, a sprzedawane są w dużej części w systemie „prezentacji": w domach prywatnych i wczasowych, z agresywną i sugestywną reklamą i często niezbyt dokładnymi informacjami o warunkach umownych, zwykle na wnoszoną w ratach przedpłatę. Praktycznie wszyscy skarżący odstąpili od zawartej umowy, a przedmiotem ich skarg było powoływanie się przez „Zepter" na warunek skuteczności odstąpienia od umowy, tj. zapłaty lub utraty 20% wartości przedmiotu umowy.

Umowy o nabycie samochodów w systemach konsorcyjnych nie pozwalają m.in. na określenie, choćby w przybliżeniu, ostatecznej wysokości sumy należności, jaką zapłaci nabywca tytułem ceny i kosztów

administracyjnych, naliczanych procentowo w stosunku do aktualnej wysokości rat miesięcznych. Raty miesięczne są zaś ustalane odpowiednio do aktualnej ceny samochodu danego typu, która rośnie. Ponadto w przypadku rezygnacji uczestnika z dalszego udziału w grupie konsorcyjnej, organizator konsorcjum obowiązany jest dokonać zwrotu tylko sumy rat miesięcznych i nie wcześniej niż z chwilą likwidacji konsorcjum, a więc albo po planowym wydaniu wszystkich samochodów w danej grupie, albo gdy nastąpi przedterminowe rozwiązanie konsorcjum, przy czym pod dodatkowymi jeszcze warunkami. Umowy te są formułowane w sposób zawiły i często niezrozumiały dla przeciętnego nabywcy. Wykorzystywany jest tu brak nawyku dokładnego zapoznania się z treścią i analizowania całości warunków umowy przed jej podpisaniem oraz nieznajomość podstawowych zasad prawa cywilnego.

W ogólnych warunkach takich typowych umów zawieranych przez największych organizatorów konsorcjów tj. AUTOTAK Euro American Konsorcjum Spółka z o.o. z Bielska Białej i AICE Konsorcjum Spółka z o.o. z Warszawy przewidziana jest możność odstąpienia od umowy przez klienta za zwrotem wzajemnych świadczeń (z potrąceniem opłaty manipulacyjnej) w ciągu oznaczonego czasu od chwili jej podpisania. Powszechne jest fałszywe wyobrażenie, że równie łatwe jak zawarcie, jest rozwiązanie każdej umowy cywilnoprawnej, i że do rozwiązania umowy i otrzymania zwrotu swojego świadczenia wystarczające jest samo odpowiednie oświadczenie złożone drugiej stronie. Stąd też przedmiotem większości skarg jest właśnie odmowa organizatora konsorcjum dokonania przed likwidacją danej grupy konsorcyjnej wypłaty dotychczas wniesionych rat na rzecz rezygnującego z dalszego udziału w konsorcjum.

Także dla tych sporów właściwa jest droga sądowego procesu cywilnego. Zainteresowani muszą występować z takimi sporami indywidualnie, bo nie ma, jak dotąd, prawnych możliwości jakiegoś zbiorowego ich załatwienia.

Istotne znaczenie dla wskazanych sporów sądowych miałoby niewątpliwie prawomocne orzeczenie stwierdzające, że organizatorzy konsorcjum, zawierając na takich warunkach umowy, dopuścili się tym samym zakazanych praktyk monopolistycznych w postaci narzucenia kontrahentom niekorzystnych warunków umów zapewniających im nieuzasadnione korzyści. Niestety, wszczęte w stosunku do obu największych organizatorów konsorcjów postępowanie antymonopolowe zostało zakończone orzeczeniem o jego umorzeniu. Urząd Antymonopolowy uznał bowiem, że na rynku samochodów osobo-

wych podmioty te nie mają dominującej pozycji, a tym samym brak jest formalnych podstaw do stwierdzenia, że dopuszczają się one zakazanych praktyk monopolistycznych.

b. Utrudnione dochodzenie przez konsumentów uprawnień z tytułu rękojmi i gwarancji

Dla przeciętnego konsumenta całkowicie niezrozumiałe są istniejące różnice między instytucjami rękojmi i gwarancji, choć mają one istotne konsekwencje np. procesowe. W warunkach polskich najistotniejsze znaczenie dla konsumenta mają te świadczenia, które są takie same zarówno przy gwarancji jak i przy rękojmi, tzn. albo bezpłatna naprawa, albo wymiana rzeczy na wolną od wad oraz przysługujące tylko w ramach rękojmi uprawnienie do odstąpienia od umowy i żądania zwrotu ceny.

Jak wskazuje praktyka Rzecznika wszystkie uprawnienia, jakie prawo gwarantuje z tytułu rękojmi czy gwarancji konsumentowi, mogą okazać się iluzoryczne w sytuacji, gdy prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd jest – jak w polskich warunkach – szczególnie utrudnione:

- rozpoznanie sprawy trwa wiele miesięcy, nie działają wyspecjalizowane sądy konsumenckie, bo takich prawo procesowe nie przewiduje,
- proces jest bardzo drogi; drogi jest wpis, bardzo droga jest pomoc adwokacka.

Należy stwierdzić, że z punktu widzenia potrzeb obywateli i postępującej pauperyzacji dużej części społeczeństwa, system ochrony prawnej udzielanej przez państwo konsumentowi jest nieskuteczny.

Przede wszystkim od strony prawnej udzielanie takiej ochrony jest ograniczone do stricte spraw sądowych. Strona może uzyskać bezpłatne reprezentowanie i zastępstwo w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych. Warunkiem uzyskania takiej pomocy jest według Kpc uzyskanie przez stronę zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub części. Sądy niechętnie udzielają takich zwolnień.

Z drugiej zaś strony jest faktem notoryjnym, że z uwagi na wysokość przyznawanych przez sądy wynagrodzeń adwokackich w sprawach „urzędowych", a także z powodu znacznych opóźnień w wypłacaniu ze środków budżetowych takich wynagrodzeń – adwokaci po prostu starają się unikać podejmowania tego rodzaju spraw.

Należy też zauważyć, że zwolnienie od kosztów sądowych nie oznacza, że w przypadku przegranego sporu automatycznie strona zwol-

niona jest od obowiązku zwrotu przeciwnikowi poniesionych przez niego kosztów postępowania stosownie do wyniku sporu, zgodnie z art. 98 Kpc. Możliwe są wyjątki od tej podstawowej reguły, ale o ich zastosowaniu sąd decyduje według swobodnego uznania.

O wszystkich tych trudnościach wie obsługa prawna producenta i sprzedawcy i dlatego nie boi się groźby procesu sądowego wiedząc, że tylko nieliczni konsumenci zdecydują się na akcję sądową.

Sądy przy tym w automatyczny sposób rozpoznają sprawy konsumenckie.

Mimo bowiem, że przepisy prawa cywilnego nie zawierają enumeratywnego wyliczenia niedozwolonych klauzul umownych, to jednak również w aktualnym stanie prawnym sądy mają możność wykorzystania uregulowań art. 56 i 58 Kc, a także art. 385 § 1 Kc dla wyznaczenia w drodze praktyki, niezgodnych z zasadami współżycia społecznego klauzul (warunków) umownych lub stosowanych wobec nabywców wyrobów czy usług, sposobów postępowania strony zobowiązanej do spełnienia świadczeń niepieniężnych przy wykonywaniu umowy. Niestety, praktyczne wykorzystanie tych możliwości przez Sądy Rejonowe i Wojewódzkie jeżeli w ogóle, to zdarza się to bardzo rzadko.

D. Sytuacja konsumentów na rynkach zmonopolizowanych

Sytuacja konsumenta na rynku zmonopolizowanym jest szczególnie trudna, występuje on bowiem pojedynczo przeciwko silnej i zorganizowanej organizacji, dysponującej wyspecjalizowaną obsługą prawną i nie liczącej się z kosztami procesowymi.

Z tych względów RPO udzielał w 1995 r. szczególnej pomocy skarżącym się na działania Telekomunikacji Polskiej S.A., działania Poczty Polskiej, a także prowadził liczne sprawy konsumenckie związane z odbiorem programów telewizyjnych.

W pierwszym przypadku większość skarg dotyczyła **zawyżonych rachunków telefonicznych**. Z napływających listów abonentów wynikało, iż nadal istnieją możliwości podłączenia się osób trzecich do linii abonenta i prowadzenia rozmów na jego koszt. Również niesprawności technicznej połączeń (omyłki) powodowały zwiększenie rachunków telefonicznych.

Rzecznik już na początku roku w wystąpieniu do Ministra Łączności[578], wskazywał potrzebę przeprowadzenia kompleksowej kontroli

---

578 RPO/136468/95/VI z 24.01.1995 r.

działalności TP S.A. oraz urządzeń liczących impulsy i publicznego wyjaśnienia wątpliwości, jakie wyrażają abonenci. Stanowisko Rzecznika nie było odosobnione, gdy zważy się, że w 1993 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w dwóch Okręgach TP S.A. kontrolę i potwierdziła podejrzenia.

Minister Łączności odpowiadając na wystąpienie Rzecznika poinformował, że w połowie 1994 r. z inicjatywy Ministerstwa przeprowadzono kontrolę działalności TP S.A. w omawianym zakresie, w tym kontrolę rachunków. Wynik kontroli wskazał m.in., że podstawową przyczyną wzrostu reklamacji dotyczących zawyżonych rachunków telefonicznych, jest wzrost połączeń w ruchu automatycznym z całym światem, z jednoczesnym pojawieniem się oferowanych zza granicy nowych usług typu audio tekst (obejmujących tzw. seks telefony, poradniki, konkursy itp.). Ze względu na oferowanie ich z krajów odległych (np. Antyle Holenderskie, Australia) – są one bardzo kosztowne, na co najczęściej uzyskujący połączenie nie zwracają uwagi lub o tym nie wiedzą.

W wyniku analizy dokumentu pokontrolnego Ministerstwo Łączności zdecydowało się skoncentrować w swoich działaniach na wskazanych w nim mankamentach technicznych sieci oraz niewłaściwej procedurze reklamacyjnej. W celu poprawy istniejącego stanu i zmniejszenia liczby reklamacji systematycznie dokonywać się będzie analiz reklamacji, jednolicie uregulowany zostanie tryb i terminy ich załatwiania, opracowany zostanie program poprawy zabezpieczenia sieci przed dostępem osób niepowołanych oraz innych działań technicznych i organizacyjnych wpływających na zmniejszenie liczby reklamacji i zwiększenie wiarygodności rozliczeń (biling).

Ponieważ, jak wykazała kontrola Ministerstwa Łączności, jedną z przyczyn zawyżonych rachunków telefonicznych były reklamowane przez telewizję publiczną i prywatną połączenia z różnymi agencjami typu Party-Line – Rzecznik wystąpił do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji[579], aby ten dokonał oceny zamieszczanych reklam w aspekcie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[580], a w szczególności art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy, w myśl którego czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzje co do nabycia towaru lub usługi. Prezes KRRiT nie podzielił stanowiska Rzecznika uznając, iż żaden

[579] RPO/158399/94/VI z 26.09.1994 r.
[580] Dz. U. Nr 47, poz. 211.

przepis nie zobowiązuje nadawcy do zamieszczania informacji o cenie reklamowanego towaru lub usługi. Jej zamieszczenie wynika jedynie z dobrej woli reklamodawcy.

Interwencja RPO spowodowała jednakże, że TP S.A., od czerwca 1995 r., zablokowała połączenia automatyczne z tego typu agencjami argumentując to dużą liczbą reklamacji rachunków telefonicznych, w których abonenci stwierdzali, że nie dzwonili do agencji. Obecnie połączenia odbywają się przez telefonistkę centrali międzynarodowej, co pozwala stwierdzić, z jakim krajem i jakim numerem było dokonywane połączenie i ile kosztowało.

W przypadku monopolistycznych działań Poczty Polskiej skargi dotyczyły **stosowania dwóch odrębnych opłat za najem skrytek pocztowych**: opłaty za zastrzeżenie odbioru przesyłek ze skrytki pocztowej oraz opłaty za najem skrytki.

Z treści umów, dołączonych do skarg wynika, że w ramach umowy o najem skrytki pocztowej Poczta zobowiązuje się do umieszczania w najętej skrytce przesyłek określonych w umowie, natomiast nie zastrzega, że za wykonanie tego zobowiązania należy się odrębna opłata, niezależna od opłaty przewidzianej w umowie za najem skrytki pocztowej. W oparciu o treść umowy osoby występujące do Rzecznika skarżyły się na bezzasadne, ich zdaniem, żądanie opłat w wysokości przekraczającej ustaloną w treści tych umów.

Ponieważ w ocenie RPO, takie postępowanie budziło wątpliwości – Rzecznik wystąpił do Ministra Łączności[581].

Minister odpowiadając na wystąpienie, uznał, iż brak jest uzasadnienia prawnego do pobierania przez „Pocztę Polską" poza opłatą za najem skrytki pocztowej odrębnej opłaty za zastrzeżenie odbioru z tej skrytki przesyłek i kwot przekazów; poinformował też, że wystąpił do Dyrektora „Poczty Polskiej" o zaniechanie dotychczasowych praktyk polegających na pobieraniu od najemców skrytek pocztowych dwóch odrębnych opłat jak i o dokonanie stosownych zmian w wydanych przez Dyrektora zarządzeniach.

W 1995 r. odnotowano przypadki żądania przez urzędy pocztowe od emerytów i rencistów, odbierających rentę w siedzibie urzędu, podpisania oświadczenia tzw. zastrzeżenia odbioru i uiszczania 4 zł (tj. 40.000 starych zł) miesięcznie tytułem opłaty za takie zastrzeżenie. Rzecznik w piśmie skierowanym do Dyrektora PUP „Poczta Pol-

---

581 RPO/179325/95/VI z 27.03.1995 r.

ska"[582] zwrócił uwagę, że Poczta nie jest uprawniona do żądania, aby adresat odbierał przesyłki w urzędzie pocztowym, bowiem odbiór szczególny w siedzibie urzędu zależy od woli adresata. Nadto żądanie od emerytów podpisywania oświadczenia dotyczącego odbioru w siedzibie poczty nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Dyrektor „Polskiej Poczty" poinformował, że przypadki, których dotyczyło wystąpienie miały charakter wyjątkowy oraz że niesłusznie pobrane opłaty zostały zwrócone klientom.

Sprawy konsumenckie związane z odbiorem programów telewizyjnych dotyczyły m.in. wprowadzenia przez telewizję publiczną zmian w nadawaniu programów telewizyjnych (z systemu „Secam" na „Pal"), powodujących konieczność przestrojenia przez użytkowników posiadanych odbiorników (np. RPO/176768/95/VI, RPO/190211/95/VI).

Skargi zgłaszane były najczęściej przez osoby starsze, będące w złej sytuacji materialnej, posiadające odbiorniki starego typu. Wskutek dokonanych zmian użytkownicy odbiorników starego typu pozbawieni zostali możności odbioru programu 2 TV, o ile nie dokonają odpowiedniej przeróbki odbiorników. Zdaniem RPO, należało zapewnić poszkodowanym odpowiednią rekompensatę za koszty przestrojenia odbiornika.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w odpowiedzi na wystąpienie RPO[583] uznała jednak, że przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie przewidują dla KRRiT uprawnień dotyczących przyznawania takich rekompensat.

Wiele kierowanych do Rzecznika skarg dotyczyło postanowień przepisów rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 czerwca 1995 r. w sprawie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych[584], a w szczególności § 6 ust. 1, w myśl postanowień którego zwolnienie od opłat za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych następuje od początku miesiąca po miesiącu, w którym przedstawiano odpowiednie dokumenty. Nie kwestionując zasadności przyjętego rozwiązania, wydaje się, że w wyjątkowych sytuacjach, mimo niedokonania przez użytkownika obowiązku przedłożenia odpowiednich dokumentów z chwilą nabycia uprawnień (np. z powodu wieku, czy inwalidztwa) KRRiT winna posiadać uprawnienia do stosowania odpowiednich umorzeń zaległych opłat.

---

582 RPO/183925/95/VI z 25.05.1995 r.
583 RPO/ 140975/94/VI z 12.09.1994 r.
584 Dz. U. Nr 95, poz. 477.

Powstanie zaległości w opłatach powoduje kierowanie sprawy w trybie egzekucji administracyjnej.

W wielu skargach poruszany był problem zakłóceń w odbiorze emitowanych programów radiowych lub telewizyjnych, powodujących nierzadko długotrwałe przerwy w odbiorze. W takich wypadkach pomocna i wiarygodna w rozwiązywaniu tych problemów była Państwowa Agencja Radiokomunikacyjna. Kierowane przez Rzecznika do P.A.R. sygnały o zakłóceniach w odbiorze programów były przez Agencję wnikliwie badane, a po ustaleniu przyczyn występujące zakłócenia eliminowano (m.in. RPO/138166/93/VI, RPO/164783/94/VI, RPO/177662/95/VI).

Mimo stwierdzenia, iż skargi użytkowników odbiorników były zasadne, a zakłócenia nie były wynikiem wadliwego działania odbiorników, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – powołując się na brak uregulowań prawnych – nie udziela bonifikat w opłatach za zaistniałe przerwy w odbiorze.

13. Naruszenia praw obywateli w obrocie finansowym i stosunkach z bankami

Problematyką związaną z działalnością banków RPO zajmował się w 1995 r. bardzo intensywnie, a to wobec narastających skarg obywateli związanych z licznymi przypadkami utraty płatności finansowej przez banki oraz częstymi upadłościami banków.

W wielu skargach kierowanych do RPO zawarte zostały zarzuty o niedostatecznej działalności nadzoru bankowego NBP, który nie zapobiegał skutecznie upadłości banków przez podjęcie odpowiednio wcześnie właściwych działań. W ocenie RPO, można zaryzykować twierdzenie, że skutki niewypłacalności, a następnie upadłości banków, ponoszone przez kontrahentów tych banków nie znajdowały się w orbicie szczególnego zainteresowani ani NBP, ani też Ministra Finansów, mimo że część banków posiadała, gdy chodzi o wkłady oszczędnościowe, gwarancje Skarbu Państwa, a także mimo iż upadłości banków w każdym państwie są alarmującym sygnałem o nieprawidłowościach w obrocie pieniężnym, sama zaś upadłość banku wywołuje spadek zaufania do sprawujących władzę.

A. Realizacja obowiązków gwarancyjnych Skarbu Państwa w stosunku do wkładów oszczędnościowych w bankach, których działalność została zawieszona lub które zostały postawione w stan upadłości

Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe[585] obowiązek gwarantowania wkładów oszczędnościowych przez Skarb Państwa dotyczył jedynie wkładów oszczędnościowych banków, które powstały przed wejściem w życie tej ustawy. A zatem nie wszystkie oszczędności obywateli były gwarantowane przez Skarb Państwa. Problem posiadania lub nie posiadania przez bank gwarancji Skarbu Państwa nabrał szczególnego znaczenia w 1995 roku, w którym nastąpiło zawieszenie działalności, a następnie ogłoszenie upadłości wielu banków.

W stosunku do banków, w których wkłady były gwarantowane przez Skarb Państwa, Minister Finansów zajął stanowisko, iż wypłata kwot gwarantowanych nastąpi dopiero po rozliczeniu przez syndyka masy upadłości banku oraz po zatwierdzeniu rozliczenia przez sędziego komisarza. Stanowisko to było oczywiście niekorzystne dla posiadaczy rachunków oszczędnościowych w bankach, które ogłosiły niewypłacalność (długi okres oczekiwania i zwrot wkładów bez oprocentowania).Nie godząc się z nim Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego[586]. Dnia 12 stycznia 1995 r. Trybunał podjął uchwałę, w której ustalił, że w razie odmowy uregulowania przez bank, w okresie zawieszenia jego działalności, zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, wkładca może żądać od Skarbu Państwa, aby niezwłocznie po wezwaniu go do wykonania zobowiązania spełnił na jego rzecz świadczenie należne od banku, zgodnie z treścią umowy rachunku oszczędnościowego lub postanowieniami art. 22 ust. 1 Prawa bankowego. 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. Skutki niespełnienia w terminie przez Skarb Państwa wskazanych świadczeń ocenia się według przepisów Kodeksu cywilnego.

---

585 tekst jednolity Dz. U. z 1992 r. Nr 72, 359 ze zm.
586 RPO/130769/93/VI z 7.06.1994 r.

W związku z treścią wykładni Trybunału Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów[587] o pilne spowodowanie dostosowania do niej wydawanych przez Ministra Finansów „Informacji o zasadach realizacji odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe", zgodnie z którymi zainteresowani odsyłani byli na drogę postępowania upadłościowego banków. Minister Finansów wydał „Informację", zgodnie z którą jeżeli w okresie zawieszenia swojej działalności bank, mimo wezwania wierzyciela, nie reguluje swojego zobowiązania, wówczas wierzyciel będący posiadaczem wkładu oszczędnościowego może żądać, aby Skarb Państwa spełnił należne mu od banku świadczenie.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o bankowym funduszu gwarancyjnym[588] zmieniła stan prawny w zakresie gwarancji za wkłady powierzone bankom.

Art. 25 § 3 ustawy przyjmuje zrównanie generalne gwarantowania wkładów w bankach (z wyłączeniem do dnia 31.12.1999 r. PKO BP, PeKaO S.A. oraz BGŻ, którym została zapewniona gwarancją Skarbu Państwa).

Wysokość gwarancji przyjęta w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy jest niezmiernie niska; ustawa gwarantuje tylko równowartość do 1.000 ECU w100%, a 3.000 ECU w 90%. Jest to wyraźna niezgodność z prawem Wspólnoty. Zgodnie z dyrektywą EWG ubezpieczenie depozytów powinno obejmować gwarancjami kwotę równą 20.000 ECU.

B. Nierówność stron w stosunkach obywatel – bank

a. Problemy związane z restrukturyzacją finansową przedsiębiorstw i banków

Postępowania ugodowe prowadzone przez banki postawiły licznych wierzycieli nimi objętych oraz wierzycieli znajdujących się poza postępowaniami ugodowymi w krytycznej sytuacji wobec uprzywilejowanej pozycji banków w tych postępowaniach. Spowodowało to liczne skargi skierowane do RPO, a w efekcie złożenie przez Rzecznika w dniu 26 kwietnia 1994 r.[589] wniosku w Trybunale Konstytucyjnym o stwierdzenie niezgodności zawartych w przepisach art. art. 5 – 37 ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw[590] z kon-

587 RPO/130769/93/VI z 20.01.1995 r.
588 Dz. U. z 1995 r., Nr 4, poz. 7.
589 RPO/131697/93/VI – por. szczegółowe omówienie wniosku w sprawozdaniu Rzecznika za 1994 r. – RPO – Mat. Nr 25, s. 314.
590 Dz. U. Nr 18, poz. 82.

stytucyjnymi zasadami równości wobec prawa i prawa obywateli do sądu.

Trybunał w dniu 27 czerwca 1995 r.[591] uznał zasadność wniosku Rzecznika w części dotyczącej uregulowań wprowadzających jednoinstancyjne postępowanie sądowe w zakresie kontroli legalności ugody sądowej (art. 24 ust. 1 i 3) oraz w zakresie rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie rozwiązania ugody (art. 28). Trybunał stwierdził, iż jakkolwiek dwuinstancyjność postępowania nie wynika wprost z Konstytucji, to jednakże zasada ta jest ściśle wkomponowana w model sądownictwa powszechnego i należy do obowiązujących światowych standardów praworządności. Naruszenie zasady dwuinstancyjności w odniesieniu do bankowego postępowania ugodowego, nie toczącego pod kontrolą sądu, w ocenie Trybunału ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a tym samym narusza art. 1 i 56 przepisów konstytucyjnych.

Orzekając o pozostałej części wniosku Rzecznika Trybunał uznał, iż ustawodawca wprowadzając instytucję bankowego postępowania ugodowego działał w granicach przyznanego mu władztwa i zgodnie z interesem gospodarczym państwa, nie naruszając przy tym rzeczywistych i uzasadnionych interesów uczestników tego postępowania.

b. Kontrowersyjne uprawnienia wszystkich banków do wyposażania własnych dokumentów w moc prawną dokumentów urzędowych oraz do nadawania im mocy tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności

W dniu 16 maja 1995 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika z dnia 16 sierpnia 1993 r. (zmodyfikowany w dniu 14 lutego 1995 r.[592]) o stwierdzenie niezgodności postanowień art. 52 i 53 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawa bankowego[593] z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa i zasadą prawa obywateli do sądu przez uprzywilejowanie banków w stosunku do ich dłużników – podmiotów obrotu gospodarczego, polegające na przyznaniu bankom prawa dokonywania własną decyzją potrąceń ze swego długu wierzytelności przed terminem jej płatności i wyposażenia dokumentów bankowych w moc prawną dokumentów urzędowych, a niektóre

591 sygn. akt K. 4/94.
592 RPO/120636/93/VI.
593 Dz. U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359 ze zm.

z nich w moc prawną tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności[594].

Trybunał uznał wniosek Rzecznika za zasadny w części, orzekając, iż artykuł 53 ust. 2 Prawa bankowego jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim nadaje moc tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania sądowych klauzul wykonalności dokumentom w tym przepisie wymienionym, w odniesieniu do roszczeń banku wynikających z wierzytelności nabytych przezeń na podstawie czynności prawnych z dotychczasowym wierzycielem nie będącym bankiem. „Zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, przeciwstawiają się utrzymywaniu w obiegu prawnym przepisów, które decyzją wierzyciela pozwalają zmieniać podstawę prawną egzekucji wobec dłużnika bez udziału jego woli w trakcie trwania stosunku umownego" – stwierdził Trybunał.

W ocenie RPO, w wielu przypadkach bank udzielając kredytu nie zbadał rzeczywistej zdolności kredytowej kredytobiorcy, opierając się jedynie na zabezpieczeniu poręczycieli, których stanu majątkowego również nie badał. Do RPO docierają liczne przypadki skarg poręczycieli, którzy – nie znając tej instytucji i nie zdając sobie sprawy ze skutków poręczenia – w wyniku egzekucji bankowej znaleźli się w bardzo trudnej sytuacji[595]. Aby choć w pewnej mierze zapobiec takim sytuacjom Rzecznik zwrócił się do Prezesa NBP o wystąpienie do kierownictw banków z sugestią zaznajamiania poręczycieli z zasadami ich odpowiedzialności za dług przed podpisaniem poręczenia (w formie przedstawienia do podpisu odpowiedniego oświadczenia)[596].

C. Skutki działalności „parabanków"

Skutki działalności „parabanków" są nadal przedmiotem licznych skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Tak jak w pierwszych latach przemian ustrojowych organy nadzoru niezbyt aktywnie przeciwstawiały się powstawaniu różnych prywatnych kas czy trustów inwestycyjno-szczędnościowych, oferujących wysokie oprocentowania wkładów terminowych, względnie udział

---

594 sygn. akt K. 12/93.

595 szerzej problem ten sygnalizowany był w poprzednim sprawozdaniu Rzecznika: RPO – Mat. Nr 25, s. 317.

596 RPO/195092/95/VI z 24.01.1996 r.

w jakimś programie inwestycyjnym itp. – tak obecnie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości niezbyt aktywnie prowadzą działania mające na celu ujawnienie ukrytego majątku sprawców malwersacji, a także odzyskania choćby częściowego powierzonych im przez dziesiątki tysięcy osób kapitałów, odsyłając najczęściej poszkodowanych na drogę cywilnego dochodzenia roszczeń.

Rutynowe działania komorników są najczęściej nieefektywne.

Sytuacja ta powoduje, że do RPO w dalszym ciągu napływają skargi od osób, które powierzyły swoje środki pieniężne różnego rodzaju spółkom prawa handlowego lub nawet osobom prywatnym, takim jak Bydgoskie Konsorcjum Kapitałowo-Inwestycyjne, Galicyjski Trust Kapitałowo-Inwestycyjny, Towarzystwo Wzajemnego Inwestowania w Elblągu, Bezpiecznej Kasie Oszczędności czy wreszcie Prywatnej Kasie Lokacyjnej. Najczęściej nastąpiło sprzeniewierzenie powierzonych środków, niektóre zostały wywiezione za granicę i ulokowane w różnych inwestycjach lub powierzone innym spółkom, które ogłosiły upadłość. Czynności śledcze są z reguły długotrwałe wobec rozmiaru prowadzonej działalności parabankowej (zachodzi potrzeba przesłuchania kilku tysięcy poszkodowanych i badań biegłych).

Osoby skarżące się, w zależności od stanu prawnego poszczególnych spraw, są informowane o sposobie dochodzenia roszczeń na drodze postępowania karnego i cywilnoprawnego, co jednak nie przynosi zaspokojenia roszczeń. Nieskuteczność realizacji prawomocnych orzeczeń sądowych jest również przedmiotem licznych skarg poszkodowanych, którzy podnoszą naruszenie autorytetu sądów i żądają zaspokojenia roszczeń przez państwo.

Działania RPO odniosły ten skutek, że prowadzone postępowania śledcze zostały objęte specjalnym nadzorem.

D. Przymus obrotu bezgotówkowego

Przymus obrotu bezgotówkowego, wprowadzony ustawą o działalności gospodarczej[597], wzbudził szereg istotnych zastrzeżeń przedstawianych Rzecznikowi w skierowanych do niego skargach. Spowodowały one skierowanie przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego[598] o stwierdzenie naruszenia niektórych norm konstytucyjnych przez wprowadzenie ustawą z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmia-

---

[597] z dnia 23.12.1988 r. Dz. U. Nr 41, poz. 320 ze zm.
[598] RPO/143780/94/VI z 6.12.1994 r.

nie niektórych ustaw[599] regulujących zasady opodatkowania i niektórych innych ustaw przepisów nowelizujących ustawę o działalności gospodarczej, nakładających na podmioty gospodarcze przymus regulowania rozliczeń transakcji handlowych z innymi podmiotami gospodarczymi tylko w drodze obrotu bezgotówkowego, pod groźbą sankcji karnych za uchybienie obowiązkom związanych z tym obrotem. RPO zarzucił tym przepisom m.in., że ograniczają swobodę działalności gospodarczej, naruszają zasadę równości stron, tj. podmiotów gospodarczych i banków, naruszają zasadę ochrony własności, poprzez stworzenie sytuacji zagrażającej egzystencji podmiotów gospodarczych, w sytuacji upadłości banku i niewykonania zleceń płatniczych.

Trybunał Konstytucyjny orzekł[600], że nałożenie na podmioty gospodarcze obowiązku dokonywania rozliczeń transakcji handlowych z innymi podmiotami w trybie bezgotówkowym nie jest niezgodne ze wskazanymi normami konstytucyjnymi. Uznał natomiast, że wprowadzone przepisy karne, w zakresie w jakim dotyczą osób zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, są niezgodne z art. 1 przepisów konstytucyjnych, ponieważ naruszają zasadę bezwzględnej wyłączności ustawy w określaniu znamion czynów karalnych.

Omawiane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało przyjęte przez Sejm RP. Wobec braku możliwości stosowania sankcji karnych do części podmiotów objętych obowiązkiem dokonywania rozliczeń transakcji handlowych w trybie bezgotówkowym (tj. prowadzących podatkowe księgi przychodów i rozchodów) skuteczność wprowadzonej regulacji, mającej przeciwdziałać upowszechniającemu się zjawisku dokonywania obrotów gotówkowych i uchylania się tym samym od regulowania wcześniejszych zobowiązań, może okazać się problematyczna.

Składając do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, Rzecznik kierował się przekonaniem, że jeśli zostaje wprowadzony administracyjny obowiązek obrotu bezgotówkowego, to jednocześnie podmiotom do tego zobowiązanym należy zapewnić pewność tego obrotu. Obrót bezgotówkowy został wprowadzony w czasie, gdy banki ogłaszały upadłość a zdeponowane środki przepadły, polecenia przelewów lub wypłaty nie były realizowane a należności podatkowych nie przekazywano. Problem więc nie sprowadza się do obrotu bezgotówkowego, bo taki jest preferowany w rozwiniętych gospodarczo krajach, lecz w zaufa-

599 Dz. U. Nr 34, poz. 646.
600 w dniu 26.04.1995 r. - sygn. akt K. 11/94.

niu podmiotów gospodarczych do banków i pewności obrotu zapewnionego przez te banki.

E. Opłaty bankowe

Do Rzecznika w dalszym ciągu wpływają skargi Obywateli dotyczące wzrostu pobieranych prowizji i opłat bankowych od dokonywanych operacji, a także od innych czynności. Niektóre z tych opłat z charakteru swojego są „sankcjami dyscyplinującymi" klientów banków, np. opłaty za nieodebranie w określonym przez PKO BP terminie książeczki czekowej.

RPO wniósł o rozważenie zrezygnowania przez Powszechną Kasę Oszczędności BP ze stosowania tego rodzaju restrykcyjnych opłat, zważywszy m.in. na fakt, że wysokość oprocentowania wkładów na prowadzonych rachunkach czekowych jest stosunkowo niska, a bank i tak musi odpowiednio zabezpieczać czeki i blankiety czekowe dotyczące kont osobistych jako druków wartościowych[601]. Opłata „za przechowanie" jest więc jedynie pretekstem do kolejnych obciążeń klientów. Prezes PKO, odpowiadając na wystąpienie Rzecznika uznał, że wyznaczony przez bank 4 tygodniowy termin do odebrania przez posiadacza konta osobistego imiennych blankietów czekowych, jest terminem „wystarczająco długim" do odbioru wykonanej na zamówienie klienta usługi. Po tym terminie bank oczekuje „zapłaty za usługę przechowywania", na warunkach podobnych do przechowywanych w depozycie przedmiotów wartościowych.

Ponieważ do Rzecznika napływają stale skargi świadczące o mnożeniu przez banki prowizji i opłat od czynności bankowych – RPO wystąpił do Prezesa Urzędu Antymonopolowego[602] o rozważenie możliwości zbadania tej działalności pod kątem praktyk monopolistycznych na rynku usług bankowych. Prezes Urzędu powiadomił w odpowiedzi, że na przełomie I i II kwartału 1996 r. będzie badane przez Urząd funkcjonowanie i działalność banków.

F. Możliwości administracyjnego wstrzymywania egzekucji z rachunków bankowych

Ze sprawą prowadzenia przez banki rachunków bankowych wiąże się pośrednio sprawa możliwości ograniczania egzekucji przez Mini-

601 RPO/179465/95/VI z 18.03.1995 r.
602 RPO/204856/95/VI z 28.12.1995 r.

stra Finansów w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Mimo bowiem głębokich zmian ustrojowych i licznych zmian dokonanych w przepisach postępowania cywilnego – zachowany został przepis art. 894 Kpc, który daje upoważnienie Ministrowi Finansów do wydania rozporządzenia określającego rachunki bankowe, z których nie może być prowadzona egzekucja ze względu na realizację zadań przewidzianych w narodowych planach gospodarczych, albo z innych ważnych przyczyn społecznych lub gospodarczych. Analogicznie stanowi art. 88 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Na podstawie tego przepisu Minister Finansów może nie dopuścić do wyegzekwowania należności zasądzonych prawomocnym wyrokiem sądu, któremu sąd nadał klauzulę wykonalności. Jest to ewidentny relikt prawniczy minionej epoki, niemniej stosowany przez Ministra Finansów i chroniący rachunki bankowe Agencji Własności Skarbu Państwa.

Zakaz egzekucji z rachunków bankowych AWR SP został wprowadzony po raz pierwszy rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 lipca 1993 r.[603], jednak już wcześniej, pismem okólnym (z dnia 22 stycznia 1993 r.) Minister Finansów zalecił wstrzymanie egzekucji administracyjnej z rachunków bankowych tej Agencji. Ograniczenie egzekucji wynikało z potrzeby odroczenia regulowania przez Agencję długów ciążących na przejmowanych państwowych gospodarstwach rolnych, dla zapewnienia warunków realizacji przez tę Agencję zadań statutowych (restrukturyzacja i prywatyzacja przejętego mienia, tworzenie miejsc pracy w rolnictwie, bieżąca działalność funkcjonujących gospodarstw rolnych). Zakaz wprowadzenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji był przedłużany na kolejne lata, aktualnie obowiązuje do 30 czerwca 1996 r. Ograniczenie egzekucji spowodowało niekorzystne konsekwencje dla wierzycieli b. PGR pozbawiając m.in. samorząd terytorialny możliwości dochodzenia zaległych podatków i uszczuplenie dochodów budżetowych, a także pozbawiło podmioty gospodarcze możliwości wykorzystania prawem przewidzianych środków zaspokojenia roszczeń z tytułu robót, dostaw i usług wykonanych na rzecz b. PGR, zasądzonych prawomocnymi wyrokami sądowymi.

Zgodność poprzedniego rozporządzenia Ministra Finansów (tj. z dnia 11 lipca 1994 r.) z niektórymi normami konstytucyjnymi była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 20 czerwca 1995 r., kiedy

---

603 Dz. U. Nr 67, poz. 324.

orzekł on, że rozporządzenie to jest sprzeczne z art. 73 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej „w zakresie, w jakim nie dopuszcza egzekucji bieżących należności gmin z rachunków bankowych Agencji i jej oddziałów terenowych". W związku z tym orzeczeniem Trybunału, Minister Finansów w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu dopuścił prowadzenie egzekucji z tytułu należności przypadających z umów zawartych przez Agencję oraz innych należności powstałych po przejęciu mienia do Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, utrzymując nadal ograniczenia w stosunku do rachunków bankowych, na których gromadzone są środki na podane wyżej cele statutowe Agencji. Jest to pewne złagodzenie poprzednich ograniczeń, przy utrzymaniu ich nadal w stosunku do zobowiązań ciążących na b. państwowych gospodarstwach rolnych.

W dniu 17 sierpnia 1995 r. Rzecznik przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek[604] o orzeczenie niezgodności § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych AWR SP[605] w zakresie, w jakim nie dopuszcza ono do egzekucji z rachunków bankowych tej Agencji – z niektórymi normami konstytucyjnymi (art. 6 i 7 przepisów konstytucyjnych i art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej).

Trybunał Konstytucyjny orzekł[606], że przepis § 1 powołanego rozporządzenia nie jest niezgodny z wymienionymi normami konstytucyjnymi uznał jednak równocześnie, że dalsze przedłużanie ograniczeń egzekucyjnych poza termin ustalony tym rozporządzeniem (tj. 30 czerwca 1996 r.) jest niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że wobec upływu 5–ciu lat od uchwalenia przepisu 894 Kpc – nie jest władny do rozstrzygania o jego konstytucyjności i dlatego nie można przepisu tego uznać za niekonstytucyjny. Jednocześnie Trybunał przyjął, że ważny interes społeczny i gospodarczy (tj. przejęcie przez Agencję mienia likwidowanych b. PGR i zakończenie obecnego etapu prac związanych m.in. z restrukturyzacją przejętego zadłużenia) „przemawia za utrzymaniem ograniczeń egzekucyjnych jeszcze przez I półrocze 1996 r."

Ponieważ przepisów art. 894 Kpc i art. 88 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie można zaskarżyć do TK, mimo iż nie przystają do warunków gospodarki rynkowej (obowiązują już ponad 5 lat), RPO wystąpił do Marszałka Sejmu z wnioskiem o podjęcie

604 RPO/142004/94/VI.
605 Dz. U. Nr 75, poz. 379.
606 orzeczenie z dnia 12.12.1995 r., sygn. akt U. 6/95.

inicjatywy ustawodawczej w kierunku uchylenia tych przepisów[607] i uzyskał zapewnienie, że sprawa ta zostanie rozważona w toku prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego.

G. Problemy związane z lichwą

Lichwa jest – w ocenie RPO – problemem lekceważonym zarówno przez organy ścigania jak i administrację państwową oraz bank centralny.

Skargi napływające do RPO, wskazują na występowanie tego zjawiska w nieznanej wielkości; jak w większości przestępstw gospodarczych nie znany jest faktyczny jego rozmiar. Kredyt lichwiarski przeznaczony zazwyczaj na doraźne cele konsumpcyjne jest natychmiast niezbędny. Oprocentowanie takiego kredytu – jak wskazują skargi – może wynosić nawet kilka do kilkunastu % dziennie. Niewątpliwie na wysoki poziom pobieranych odsetek wpływa duże ryzyko ponoszone przez wierzyciela z powodu możliwości niewypłacalności dłużnika. Aby jednak móc ocenić kiedy wysokość pobieranych odsetek staje się przestępstwem lichwy – konieczne jest ustalenie poziomu dopuszczalnych odsetek. Swoboda umów, wynikająca z art.353^1 Kc, nie oznacza dowolności. Ustalanie odsetek maksymalnych nie jest przy tym wytworem gospodarki centralnie kierowanej. Już w Polsce przedwojennej obowiązywało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 czerwca 1924 r. o lichwie pieniężnej.

Rzecznik uznał, że zaniechanie przez Radę Ministrów ustalania odsetek maksymalnych – od 1 listopada 1989 r.[608] uniemożliwiło, a co najmniej utrudniło, zwalczanie lichwy pieniężnej. Od wskazanej daty Rada Ministrów ustala jedynie odsetki ustawowe, nie korzystając z możliwości ustalania odsetek maksymalnych, do czego upoważnia art. 359 § 3 Kc (zdanie drugie). W przekonaniu Rzecznika, ten stan prawny powoduje, że przepisy mające przeciwdziałać lichwie – tj. art. XXV przepisów wprowadzających Kodeks cywilny i art. 207 Kodeksu karnego – stały się przepisami martwymi. Stanowisko w tej sprawie przekazywane zostało Ministrowi Sprawiedliwości[609] który, nie podzielając przedstawionego poglądu, zlecił badanie sprawy Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości.

---

607 RPO/142004/94/VI z 16.01.1995 r.

608 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25.10.1989 r. – Dz. U. Nr 57, poz.338.

609 RPO/160907/94/VI.

Opinia Instytutu uznaje, że obronę przed nadmiernie wysokimi odsetkami gwarantują przepisy Kc (art. 58 i 357^1) zatem nie ma potrzeby ustalania odsetek maksymalnych; przeciwnie, ustalanie tych odsetek byłoby sprzeczne z zasadami wolnego obrotu gospodarczego i swobodą zawierania umów.

Stanowisko to jest zdaniem Rzecznika nieprzekonujące. Na podstawie zgromadzonych materiałów Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów[610], przedstawiając racje przemawiające za koniecznością uregulowań w zakresie odsetek maksymalnych.

Prezes Rady Ministrów, na podstawie opinii zainteresowanych resortów uznał jednak, że obecnie nie istnieje potrzeba podjęcia przez Radę Ministrów stosownych kroków, nie mniej zlecił zbadanie postępowań prokuratorskich i sądowych, dla ustalenia skali problemu. Wyniki tych badań przekazane zostały Rzecznikowi w listopadzie 1995 r. Wynika z nich, że liczba postępowań karnych z art. 207 Kk jest minimalna. Z tej przesłanki Minister Sprawiedliwości wyciągnął wniosek, iż nie istnieje potrzeba zmian legislacyjnych. Rozumowanie to zawiera – w ocenie RPO – błąd logiczny. Usprawiedliwiony wydaje się bowiem pogląd, że właśnie na skutek braku określenia granicy od której zaczyna się lichwa – obrona przed nią, zarówno z art. 207 Kk jak i z art. XXV przepisów wprowadzających Kodeks cywilny nie jest możliwa.

Sprawa ta będzie przez Rzecznika nadal prowadzona.

14. Ochrona praw dzieci

A. Przestrzeganie praw dzieci przebywających w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej, Ministerstwu Sprawiedliwości i w rodzinach zastępczych

a. Domy dziecka i rodzinne domy dziecka

Rzecznik, po zakończeniu cyklu wizyt w domach dziecka i rodzinnych domach dziecka, wystosował wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej, w załączeniu do którego przesłał opracowany na podstawie informacji z wizyt „Raport Rzecznika Praw Obywatelskich na temat stanu zabezpieczenia i przestrzegania praw przysługujących dziecku w domach dziecka i rodzinnych domach dziecka"[611].

---

610 RPO/160907/95/VI z 10.04.1995 r.
611 RPO/146362/95/I z 5.07.1995 r.

Jeszcze przed jego ukończeniem, w dniu 3 lutego 1995 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie finansowania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych podległych resortowi oświaty. W wystąpieniu tym Rzecznik podniósł, iż z informacji uzyskanych w czasie wizyt w domach dziecka, a także z listów kierowanych do RPO wynika, iż znaczna część podstawowej działalności tych placówek finansowana jest – ze względu na brak środków budżetowych – z tzw. kont specjalnych. Prowadzi to do sytuacji, w której dyrektorzy domów dziecka, zamiast wykonywać powierzone im zadania, zajmują się głównie poszukiwaniem „sponsorów", zaś warunki dzieci w domach dziecka zależą głównie od „operatywności" dyrekcji oraz zamożności regionu. Sytuacja ta sprawia także, że przedstawiane informacje dotyczące wskaźnika wydatków z budżetu poniesionych na zakłady opiekuńczo-wychowawcze nie ilustrują rzeczywistych kosztów ich funkcjonowania, wydatki wykazane w ten sposób nie powinny więc stanowić podstawy refinansowania pobytu dzieci w placówkach „niepublicznych", czy też materiału do porównywania kosztów utrzymania wychowanków w „zakładach" i instytucjach „pararodzinnych" (jak np. rodziny zastępcze, czy rodzinne domy dziecka). Pytania, z którymi Rzecznik zwrócił się do szefa resortu, sprowadzały się do dwóch podstawowych kwestii: czy resort jest w stanie oszacować rzeczywiste potrzeby finansowe podległych mu placówek tego typu i czy stan ich „samofinansowania" – czy też „dofinansowania się" będzie nadal utrzymywany.

W wystąpieniu z 5 lipca Rzecznik nawiązał do tych problemów (wobec braku odpowiedzi) i podkreślił, że z przedstawionych w raporcie ustaleń wynika jednoznacznie wniosek o generalnej wyższości form „prorodzinnych" nad „zakładowymi". Dotyczy to zarówno tworzonych dzieciom warunków wychowawczych, jak i efektów, jakie wychowanie dzieci przynosi. W sytuacji, gdy stale zmniejsza się liczba rodzinnych domów dziecka, gdy oświata ma trudności z finansowaniem, a także nadzorowaniem istniejących rodzin zastępczych niezbędne wydaje się, aby resort wypowiedział się co do kierunku rozwoju opieki nad dzieckiem, a także określił kolejne etapy przeprowadzanych zmian, sprecyzował ich warunki oraz ustalił ich ewentualne ograniczenia.

Analiza informacji zawartych w raporcie prowadzi także do wniosku, że już teraz należy konsekwentnie odchodzić od modelu placówki dużej, zaspokajającej wszystkie potrzeby wychowanków, izolującej dzieci od szerszego środowiska. Placówki te tworzą sztuczne warunki,

które przyzwyczajają dzieci do bierności i bezustannego (pozornego) podporządkowania się; często okazuje się, że zachowanie dyscypliny, porządku, miejsc pracy dla wszystkich pracowników oraz ich wygody staje się na codzień oczywiście większą wartością, niż zapewnienie warunków dla twórczego rozwoju wychowanków.

W zobiektywizowanej ocenie – ukazującej głównie bazę (warunki, możliwości i sposób ich wykorzystania) placówek – stwierdzono należytą realizację prawa dziecka do odpowiedniego poziomu życia (z zastrzeżeniem sygnalizowanych we wcześniejszych materiałach RPO braków finansowych, które występują we wszystkich placówkach opiekuńczo–wychowawczych i zwykle są uzupełniane darowiznami; z tych samych względów nie jest systematycznie realizowane prawo dzieci do otrzymywania kieszonkowego), do opieki zdrowotnej, nauki, wypoczynku i czasu wolnego, rekreacji fizycznej, swobodnej informacji, do uczestniczenia w życiu kulturalnym i artystycznym, do ochrony przed wyzyskiem i wykonywaniem niebezpiecznej pracy, do ochrony życia prywatnego i korespondencji i do kontaktów z rodziną.

Poważne wątpliwości budzi natomiast stan zagwarantowania względem wychowanków domów dziecka prawa do ochrony przed okrutnym i poniżającym traktowaniem (dotyczy to części placówek), prawa do informacji na swój temat, prawa do wyrażania poglądów w postępowaniu sądowym i administracyjnym (wszystkie ankietowane dzieci mają poczucie „przedmiotowego" ich traktowania w postępowaniu przed sądem opiekuńczym)[612], prawa do zrzeszania się, swobody wypowiedzi (w wizytowanych placówkach nie zostały utworzone samorządy wychowanków).

Generalnie Rzecznik uznał, że stan przestrzegania praw przysługujących dziecku nie jest w domach dziecka zadawalający, zaś wiedza dzieci o przysługujących im prawach – minimalna. Obowiązkiem dyrekcji oraz całego personelu placówek winno być realizowanie i przestrzeganie co najmniej tego minimum uprawnień, które gwarantują dzieciom przepisy prawne oraz zapisy uzgadnianych niedawno statutów placówek, zaś dążeniem władz resortu – stworzenie do tego warunków (także – poprzez określenie kierunków, etapów i terminów możliwych do przeprowadzenia zmian w istniejącym systemie opieki całkowitej nad dzieckiem).

W odpowiedzi Minister Edukacji poinformował, iż resort edukacji preferuje w swych działaniach w sferze opieki nad dzieckiem rodzin-

---

[612] por. szerzej cz. III pkt 1.A.b. sprawozdania.

ne formy opieki. Jednak wprowadzenia zapisu umożliwiającego osobom bez kwalifikacji pedagogicznych kierowanie rodzinnym domem dziecka (o co ubiegano się od wielu lat) i zdecydowanych preferencji ze strony MEN – obserwuje się brak zainteresowania tworzeniem nowych placówek. W dalszym ciągu pozostaje zatem znacząca liczba dzieci osieroconych (ok. 20 tys.), którym zapewnia się opiekę w domach dziecka.

Zwiększenie budżetu placówek opieki całkowitej nad dzieckiem (w szczególności domów dziecka) do poziomu zapobiegającego powstawaniu nowych zobowiązań nie jest możliwe i nic nie wskazuje na poprawę tej sytuacji w 1996 r.

Minister uznał jednak, iż mimo trudnej sytuacji wychowankowie placówek świadczących opiekę całkowitą mają zapewnione podstawowe potrzeby opiekuńczo-wychowawcze, zaś zapisy ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka znajdują należyte miejsce w obowiązujących przepisach. Podkreślił, że w trakcie przeprowadzanych wizytacji i kontroli placówek oraz na naradach organizowanych dla pracowników nadzoru pedagogicznego zwraca się uwagę „ze szczególną troską" na przestrzeganie przepisów Konwencji.

b. Pogotowia opiekuńcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze

W 1995 r. Rzecznik objął badaniami pogotowia opiekuńcze (w Katowicach, Krakowie, Międzyrzeczu Podlaskim) oraz ośrodki adopcyjno-opiekuńcze (w Warszawie, Krakowie, Żmiącej k/Limanowej), a wizytą w Miejskim Ośrodku Wychowawczym w Miedzeszynie k/Warszawy rozpoczęto cykl wizyt w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych.

Pogotowia opiekuńcze są placówkami, których głównym zadaniem (poza zapewnieniem dzieciom doraźnej, całodobowej opieki, zapewnieniem warunków do wypełniania obowiązku szkolnego, a także kontynuowaniem opieki pedagogiczno-psychologicznej nad dzieckiem powracającym do rodziny) jest opracowanie diagnozy pedagogiczno-psychologicznej wychowanka i kwalifikacja dzieci do zastępczych form wychowania rodzinnego lub odpowiednich placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych. Dzieci dostają się do nich przede wszystkim w wyniku decyzji sądu i z policyjnej izby dziecka, ale bywa także, zwłaszcza w większych aglomeracjach, że są przywożone przez sąsiadów, nauczycieli, a nawet zgłaszają się same.

Okres pobytu dziecka w pogotowiu opiekuńczym trwa do zakończenia badań i zakwalifikowania wychowanka do odpowiedniej pla-

cówki, rodziny zastępczej lub przysposobienia, w zasadzie nie dłużej jednak niż 3 miesiące (zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów, organizacji i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych[613]). Przyczyną zbyt długiego okresu pobytu dzieci w pogotowiu jest często brak placówek leczniczo-wychowawczych, do których mogłyby być kierowane dzieci (dzieci chore pozostają zwykle szczególnie długo w pogotowiu, czekając na miejsce w domu pomocy społecznej), brak miejsca w domach dziecka na terenie województwa (stosowana jest tu w praktyce zasada „rejonizacji"), brak miejsc w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, wioskach dziecięcych a zwłaszcza – proceduralne utrudnienia związane z przekazywaniem do „rodzinnych form opieki" dzieci – wychowanków pogotowia „o nieuregulowanej sytuacji rodzinnej".

Na początku 1996 r. Rzecznik planuje ukończenie wizyt w pogotowiach opiekuńczych oraz opracowanie całościowego raportu, w którym zostanie omówiona również kwestia prawnych i pozaprawnych przyczyn zakłóceń we współpracy między poszczególnymi typami placówek opiekuńczo-wychowawczych.

c. Rodziny zastępcze

W dniu 27 marca 1995 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek[614] o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r., zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 1993 r. w sprawie rodzin zastępczych[615] z zasadą bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego w tym państwie prawa, zaś szczególnie – z zasadą ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, ochrony rodziny i opieki nad młodzieżą.

Zgodnie z § 12 ust. 2, 3 i 4 omawianego rozporządzenia, podstawą udzielenia pomocy pieniężnej dziecku umieszczonemu w rodzinie zastępczej (zarówno na mocy orzeczenia sądowego, jak i umowy powierzenia dziecka) jest umowa między rodziną zastępczą a kuratorem. Umowa zawarta na tej podstawie prawnej ma więc charakter indywidualny, dotyczy konkretnych osób, ustala wzajemne zobowiązania i odtwarza formułę pomocy finansowej przewidzianą we właściwych przepisach. Umowy zawarte na podstawie rozporządzenia przed jego

---

613 Dz. U. z 1994 r., Nr 41, poz. 156.
614 RPO/182455/95/I.
615 Dz. U. Nr 103, poz. 470 – zmiana: Dz. U. z 1994 r. Nr 139, poz. 751.

zmianą, dokonaną rozporządzeniem z 28 grudnia 1994 r., które przenoszą ekspektatywę zwiększenia pomocy z 40 do 60% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego od 1 stycznia 1995 r. na konkretne osoby, nie mogą być więc zmienione jednostronnie. Zmiany w rozporządzeniu nie były przekonsultowane z zainteresowanymi grupami; nie próbowano również renegocjować indywidualnych umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów. Co więcej – niosąca tak poważne skutki zmiana przepisów nie została nawet poprzedzona odpowiednio długim vacatio legis (uchwalone 28 grudnia 1994 r. rozporządzenie zmieniające weszło w życie 30 grudnia).

Sprowadzając kwestię do konkretnej sytuacji pomocy rodzinom zastępczym podnieść należy, że wycofanie się z promowania i finansowania korzystniejszych warunków dla rozwijania tej formy opieki zastępczej nad dzieckiem przez władze – do czego prowadzi kwestionowany zapis – stoi w sprzeczności zarówno z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą szczególnie troskliwej opieki, jaką państwo zobowiązało się otoczyć młodzież poprzez faktyczne ograniczenie możliwości uzyskania przez rzesze dzieci zaniedbanych, odrzuconych i osieroconych znakomicie korzystniejszego dla ich rozwoju środowiska, niż środowisko instytucji opiekuńczej, a także kilkakrotnie tańszego. W zasadę ochrony rodziny godzi także fakt wprowadzenia niepewności sytuacji, (nie tylko finansowej) w istniejących już rodzinach zastępczych, które zawarły indywidualne umowy w oparciu o konkretne przepisy prawne.

Wniosek nie został jeszcze rozpoznany.

d. Kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą

Na spotkaniu RPO z Rzecznikami Komitetu Ochrony Praw Dziecka w dniu 13 lipca 1995 r. poruszono m.in. problem zawieszania działalności kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą na terenie Piekar Śląskich. Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości o udzielenie wyjaśnień. Z odpowiedzi ministerstwa wynikało, że po przerwie wakacyjnej wznowią działalność 2 z 3 istniejących na terenie Piekar Śląskich kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą. W połowie września Przewodnicząca Terenowego KOPD w Piekarach Śląskich poinformowała, że żaden z trzech ośrodków nie został otwarty i nie wznowiły zajęć pozaszkolnych w nowym roku szkolnym 1995/96. RPO zwrócił się ponownie do ministerstwa o wyjaśnienie sprawy. Z odpowiedzi wynika, że z dniem 15 listopada 1995 r. wznowiona została działalność jednej placówki.

Kontynuowanie działalności kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą w tym regionie jest szczególnie ważne ze względu na rosnące potrzeby w zakresie opieki nad dzieckiem na terenie Śląska. Problem niedostatecznej liczby świetlic, ognisk wychowawczych i ośrodków dla dzieci i młodzieży zagrożonej sygnalizowany był pracownikom RPO podczas wizyt w placówkach opiekuńczo-wychowawczych województwa katowickiego. Ministerstwo Sprawiedliwości w udzielanych odpowiedziach zwracało uwagę, że mimo wielu trudności (zwłaszcza ograniczonych środków budżetowych) kontynuowane są prace zmierzające do reaktywowania lub utworzenia kuratorskich ośrodków we wszystkich okręgach Sądów Wojewódzkich w liczbie adekwatnej do lokalnych potrzeb. W związku z tym RPO zwrócił się do ministerstwa o rozważenie możliwości współpracy z innymi organizacjami działającymi na rzecz dziecka, na gruncie przepisów zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 1983 r. regulujących tryb i zasady tworzenia kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą oraz ich organizację i zakres działania lub też – potrzeby zmiany tych przepisów i jej kierunku. RPO nie otrzymał jeszcze odpowiedzi w tej sprawie.

B. Działania na rzecz koordynowania pomocy dziecku krzywdzonemu

W dniu 28 września 1995 r. odbyło się w Biurze RPO spotkanie robocze poświęcone dyskusji na temat: „Czy w Polsce istnieje system pomocy dzieciom krzywdzonym?", którego celem była próba zdiagnozowania systemu pomocy dziecku krzywdzonemu. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele władz resortów oraz organizacji pozarządowych, których działalność w sferze opieki nad dzieckiem powinna stanowić znaczącą część systemu jej funkcjonowania[616].

Zdaniem RPO przeciwdziałanie systemowe, a więc ścisłą współpracę zainteresowanych służb i organizacji, wymusza wspólna nierzadko etiologia oraz częste współwystępowanie różnych sytuacji zagrażających dziecku. Wszystkie takie sytuacje wiążą się także z naruszeniem praw dziecka – dotyczy to dzieci ofiar przestępstw, w tym przestępstw w rodzinie, dzieci w rodzinach zagrożonych patologią społeczną, agre-

[616] Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, Pełnomocnika do spraw Kobiet i Rodziny, Komendy Głównej Policji, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Komitetu Ochrony Praw Dziecka, Fundacji Dzieci Niczyje oraz Towarzystwa Przyjaciół Dzieci.

sją dorosłych, dzieci w rodzinach najuboższych wymagających kompleksowego wsparcia, dzieci pozbawionych czasowo lub trwale opieki rodzinnej, dzieci, których prawa i wolności są łamane w placówkach oświatowo-wychowawczych, resocjalizacyjnych, rehabilitacyjnych i innych instytucjach znaczących dla procesu wychowania dziecka.

Pomoc takim dzieciom i ich rodzinom jest utrudniona przez brak koordynacji, a nawet informacji między zainteresowanymi resortami i organizacjami pozarządowymi. Rzecznik przekazywał niejednokrotnie swoje uwagi o potrzebie i konieczności szybkiego uzgadniania decyzji, zwłaszcza w sytuacji krzywdy, jakiej bywają poddawane całe grupy dzieci. Nader często otrzymuje odpowiedzi, w których urzędy przedstawiają wyjaśnienia zawierające różnorodne „obiektywne" racje, a zwłaszcza niemożność sprawnej koordynacji działań między resortami.

W zgodnej, lub niemal zgodnej, opinii uczestników spotkania w Biurze RPO do podstawowych braków systemu pomocy dzieciom – ofiarom przemocy należy przede wszystkim oparcie go na środkach prawa karnego, rozwiązywanie problemu przemocy w rodzinie przez izolację i ukaranie sprawcy. W systemie zapobiegania przemocy w rodzinie i pomocy jej ofiarom ewidentny brak jest środków polegających na terapii sprawcy i jego rodziny oraz środków zobowiązujących sprawcę do zmiany postępowania. Świadomość konsekwencji zastosowania środków karnych zamyka usta wielu ofiarom przemocy, bowiem skutkiem tego jest zwykle faktyczne rozbicie rodziny i utrata często jedynego źródła utrzymania przy braku nadziei na rozwiązanie problemu. W sytuacji natomiast, gdy do skazania sprawcy nie dochodzi (na przykład ze względu na umorzenie sprawy) jedynym następstwem staje się pogorszenie sytuacji w rodzinie lub, co się często zdarza, umieszczenie dziecka – ofiary przemocy w placówce opiekuńczej.

Drugą ogólnie znaną wadą systemu jest zbyt mała skuteczność ochrony sądowej ofiar przemocy w rodzinie. Wynika ona przede wszystkim z przewlekłości postępowania przed sądami. Przyczyny zalegania spraw w sądach tkwią w znanych wszystkim od dawna brakach finansowych, a co za tym idzie, także kadrowych sądownictwa.

Po trzecie brak jest organu koordynującego działania na rzecz dzieci na szczeblu ponadresortowym. Interes dzieci, zgodnie z literą Konwencji, powinien być traktowany przez wszystkie władze i instytucje w państwie, jako nadrzędny. Nie może powtarzać się sytuacja, kiedy pogwałcenie praw dzieci usprawiedliwiane jest niemożnością przeprowadzenia w porę uzgodnień międzyresortowych, niezbędne

jest więc wyposażenie urzędu Pełnomocnika ds. Rodziny i Kobiet, powołanego do koordynacji działań na rzecz rodziny oraz dziecka, w prawne środki działania, odpowiednie do zakresu wytyczonych przed nim zadań.

Rzecznik Praw Obywatelskich, za kwestię wymagającą natychmiastowego podjęcia z jego strony, uznał nierówność uprawnień przysługujących poszczególnym członkom rodziny kiedy dochodzi do ingerencji sądu w sprawy rodziny na drodze postępowania opiekuńczego, a dziecko jest żywotnie zainteresowane rozstrzygnięciem sądu, gdyż dotyczy ono jego praw[617].

Brak danych o rzeczywistych rozmiarach i strukturze przestępczości skierowanej przeciwko dzieciom uniemożliwiał uzyskanie w miarę zobiektywizowanej informacji i utrudniał tworzenie polityki prewencji. Rzecznik,w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji oraz Ministra Sprawiedliwości[618] zasugerował wyodrębnienie danych, charakteryzujących to zjawisko, uzyskiwanych w pracy obu instytucji.

27 lutego 1995 r., zarządzeniem nr 5/95 Komendanta Głównego Policji, wprowadzono do katalogu przestępstw, wykorzystywanego w policyjnej statystyce przestępczości, szereg symboli kwalifikacji prawnych pozwalających na wyodrębnienie przestępstw skierowanych przeciwko dzieciom (w grupie wszczętych postępowań oraz przestępstw stwierdzonych). Katalog tych przestępstw, w porównaniu do ustaleń wyjściowych, został znacznie rozszerzony. Informacje statystyczne o stanie rejestracji przestępstw skierowanych przeciwko dzieciom zgłoszonym do policyjnej statystyki przestępczości przekazywane są Rzecznikowi systematycznie przez Dyrektora Biura Informatyki KGP.

Z informacji przekazanej z Departamentu Organizacji i Informatyki Ministerstwa Sprawiedliwości wynika natomiast, że wiedza resortu o dzieciach pokrzywdzonych przez popełnienie przestępstw oparta jest na zbliżonym katalogu przestępstw. Informacje te zostały wprowadzone do statystyki prawomocnych osądzeń osób dorosłych za rok 1995, która zawierać będzie także informacje o płci, wieku, wykształceniu osób popełniających powyższe przestępstw, w przekrojach wojewódzkich, w mieści i na wsi, o wymiarach kar i poprzedniej karalności sprawców. W sprawozdaniach sądów z orzeczeń I instancji wyodrębniono natomiast szczególnie art. 184 § 1, dzięki czemu znana będzie struktura osądzeń i skazań z uwzględnieniem wymiaru kar za to przestępstwo popełnione wobec dziecka.

---

617 por. szerzej cz. III pkt 1.A.b. sprawozdania.
618 RPO/164125/94/I z 14.09.1994 r.

C. Prawa ucznia

W dniu 6 czerwca 1995 r. odbyło się spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z Rzecznikami Praw Ucznia działającymi na szczeblu województw (spośród dziewięciu aktualnie działających Rzeczników „wojewódzkich" obecni byli Rzecznicy Praw Ucznia działający przy warszawskim, gdańskim, płockim, siedleckim, poznańskim oraz radomskim kuratoriach oświaty i wychowania, a także Rzecznik Praw Ucznia z województwa jeleniogórskiego, umocowany przy Centrum Samorządności Uczniowskiej działającym przy Wojewódzkim Ośrodku Dokształcania). Z dyskusji wynikało, że podstawowym problemem, z jakim spotykają się w swej pracy rzecznicy, jest brak mechanizmów egzekwowania praw ucznia, co powoduje bezradność uczniów i rodziców oraz bezkarność sprawców naruszeń takich praw. Kłopoty rzeczników powoduje także brak niezależnego i jednolitego umocowania, a co za tym idzie – nieokreśloność statusu. Ich specyficzna rola powoduje ujawnianie się zarówno pozytywnych, jak i negatywnych stron stosowanych (rzecznik usytuowany przy kuratorium), a także możliwych do przyjęcia (rzecznik przy organach samorządowych) rozwiązań w tym względzie.

Forum Wojewódzkich Rzeczników Praw Ucznia w czerwcu 1995 r. przesłało Ministrowi Edukacji Narodowej uwagi, które dotyczyły m.in. „utajniania" statutów w szkołach, konieczności wprowadzenia do statutów zapisu regulującego formy i mechanizmy ochrony praw ucznia (także – wypracowanych w poszczególnych szkołach).

Brak wiedzy o możliwościach dochodzenia praw ucznia ujawnił także zbiorczy raport o łamaniu praw ucznia przesłany do RPO przez jednego z wojewódzkich Rzeczników Praw Ucznia, działającego przy organizacji obywatelskiej. W związku z tym RPO wystąpił do Ministerstwa Edukacji[619] o przekazanie informacji o zakresie oraz obecnym stanie prac nad zmianą ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży[620], zwłaszcza w części dotyczącej dookreślenia praw przysługujących uczniom oraz mechanizmów egzekwowania tych praw. Z odpowiedzi ministerstwa wynika, że prace nad zmianą ramowego statutu trwają od maja 1995 r., nie uwzględniały one jednak sugerowanych w piśmie RPO problemów (jak również – niektórych przepisów znowelizowanej w dniu 21 lipca 1995 r. ustawy o systemie oświaty), w związku z czym w najbliższym czasie resort edu-

619 RPO/197149/95/I z 4.10.1995 r.
620 zarządzenie Nr 14 z dnia 19 czerwca 1992 r. – Dz. Urz. MEN Nr 4, poz. 19.

kacji opracuje nową wersję projektu zmiany ramowego statutu szkół publicznych uwzględniając szerzej problematykę praw ucznia.

D. Problemy rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych

W drugiej połowie 1994 i w 1995 roku Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał wiele sygnałów o zagrożeniu bytu różnego typu (w tym także – publicznych) ośrodków dla niepełnosprawnych dzieci, w związku z czym skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/169042/94/I), Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów (RPO/169042/94/I) oraz pisma do Ministerstwa Edukacji Narodowej (RPO/192004/95/I), Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (RPO/176699/95/I) i Biura Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych (RPO/176699/95/I).

Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że istniejący stan – w przypadku placówek, które wykonują (w przypadku placówek niepublicznych – zlecone przez odpowiednie ministerstwa) zadania państwowe służące rehabilitacji i edukacji dzieci niepełnosprawnych – spowodowany jest głównie niezaplanowaniem bądź brakiem dostatecznych środków finansowych[621]. Niekiedy trudności finansowe placówek publicznych prowadzących pracę z dziećmi wymagającymi zarówno rehabilitacji, jak i edukacji, spowodowane były wycofaniem się resortów zdrowia, edukacji i pracy z wcześniej przyjętych porozumień.

W skali roku ujawnił się także szerszy i poważniejszy problem unikania dofinansowania rehabilitacji dzieci przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Podstawę dla ustalenia takiego stanowiska przez Zarząd PFRON były obowiązujące przepisy prawne. Ustawa z dnia 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych[622], która dała podstawy prawne do stworzenia funduszu, określiła zasady jego tworzenia oraz cele, na jakie ma być przeznaczony, przyjmuje bowiem definicję osoby niepełnosprawnej opartą na niezdolności do pracy. Treść pojęcia niepełnosprawności (dysfunkcji fizycznej, zdrowotnej) została w ten sposób zawężona do określonych precyzyjnie w przepisach z zakresu prawa pracy, kryteriów wpływu tej niesprawności na wykonywanie zatrudnienia. Takie rozwiązanie faktycznie uniemożliwiało (nowela z sierpnia 1995 r., o czym niżej, wprowadziła wyjątek) przekazywanie środków funduszu

621 np. SOSW w Jachrance – RPO/192004/95/I
622 Dz. U. Nr 46, poz. 201 ze zm.

na rzecz rehabilitacji osób poniżej 15 roku życia. Dzisiejsze dzieci będzie bowiem można określić jako niepełnosprawne dopiero w przyszłości – wtedy, gdy dla części z nich za późno będzie na pełną rehabilitację, a tym samym większa stanie się liczba niepełnosprawnych oczekujących na stałą pomoc funduszu.

Stworzenie systemu rehabilitacji – nawet dla pewnej tylko grupy niepełnosprawnych, a zwłaszcza zapewnienie wystarczających środków w wypadku, gdy środki te mają być przekazywane przez różne resorty, przerasta możliwości jednego ministerstwa. Rzecznik do chwili obecnej nie otrzymał (obiecanej w listopadzie 1994 roku) informacji o systemie finansowania rehabilitacji osób upośledzonych umysłowo w ośrodkach prowadzonych przez stowarzyszenia – z korespondencji wynika, że nadal trwają prace nad określeniem rzeczywistych kosztów utrzymania ośrodków wczesnej interwencji, ośrodków rehabilitacyjno–wychowawczych, Dziennych Centrów Aktywności, gdyż są one różne w zależności m.in. od regionu Polski i zainteresowania władz samorządowych.

Budowanie systemowego rozwiązania problemu wspomagania rehabilitacji dzieci nie może być więc, zdaniem Rzecznika, odkładane na czas nieokreślony. Tymczasowe propozycje „cząstkowe": zmiana art. 32 ustawy o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych w taki sposób, aby umożliwić przeznaczanie nadwyżek środków PFRON na rehabilitację leczniczą, społeczną i zawodową dzieci i młodzieży przedstawiana przez Komisję Polityki Społecznej Sejmu, czy też pomysł przekazania z PFRON określonej sumy na konkretne potrzeby dzieci „niepełnosprawnych" nie wydają się trafne, choć w istniejącej sytuacji mogą stać się koniecznością. Zdaniem RPO problem właściwej rehabilitacji i integracji dzieci „niepełnosprawnych" musi być traktowany całościowo, a utrzymywanie obecnego stanu grozi niedopełnieniem spoczywającego na państwie obowiązku zapewnienie „niepełnosprawnym" dzieciom prawa do nauki, rozwoju, rehabilitacji i reintegracji. Rzecznik skierował więc w tej sprawie wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów[623]. Zostało ono przekazane do wiadomości Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP oraz Prezydium Komisji Polityki Społecznej Sejmu RP.

W odpowiedzi adresat przedstawił ostatnie działania rządu nad stworzeniem systemu wspomagania rehabilitacji leczniczej i społecznej dzieci niepełnosprawnych, ich integracji ze społeczeństwem przez

---

[623] RPO/176699/95/I z 9.08.1995 r.

doskonalenie form współpracy i wspomagania organizacji pozarządowych. Składały się nań:

- wprowadzenie rozporządzenia z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym[624], w którym uregulowane zostało kryterium dotowania organizacji społecznych oraz obowiązki zobligowanej do ich obsługi w tym zakresie administracji rządowej,
- zobowiązanie Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych do opracowania i przedstawienia Komitetowi Społeczno-Politycznemu Rady Ministrów szczegółowych zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- powołanie z inicjatywy Pełnomocnika Komitetu Koordynacyjnego do spraw Osób Niepełnosprawnych, zrzeszającego przedstawicieli środowiska działających w organizacjach pozarządowych, ekspertów i reprezentantów administracji.

Rząd poparł także zgłoszoną z inicjatywy poselskiej nowelizację art. 32 ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, uważając, że to doraźne rozwiązanie wychodzi naprzeciw potrzebom środowiska. Przekazał informację o trwaniu zaawansowanych prac nad nową ustawą, w trakcie których rozważane są różne rozwiązania, w tym także – powołania odrębną ustawą o dzieciach niepełnosprawnych oddzielnego funduszu, przeznaczonego na zaspokajanie ich potrzeb w zakresie rehabilitacji leczniczej i społecznej.

Istniejące i planowane rozwiązania nie wydają się jednak wystarczające i wymagają dalszych interwencji Rzecznika (potwierdzają to informacje prasowe dotyczące ulokowania znacznych środków PFRON w akcjach, przy braku środków dla występujących o nie w 1995 r. właściwych adresatów funduszu oraz brak określenia kwoty, która będzie mogła być przeznaczona na rehabilitację dzieci i młodzieży w projekcie budżetu na rok 1996). W najbliższym czasie Rzecznik przedstawi swe wątpliwości właściwym komisjom sejmowym i poprosi je o stanowisko w sprawie kierunku dalszych prac nad ustawą.

W dniu 12 lipca 1995 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Marszałka Senatu RP[625] w sprawie jednego z zapisów uchwalonego już przez Sejm projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, który dopuszczał możliwość: „zwalniania, na wniosek rodziców i na podstawie orzeczenia poradni psychologiczno-pedagogicznej, dzieci

---

624 Dz. U. Nr 87, poz. 437.
625 RPO/168780/95/I.

upośledzone umysłowo w głębokim stopniu od spełniania obowiązku szkolnego, przed ukończeniem 15 roku życia".

Rzecznik wyraził opinię, że proponowana zmiana będzie krokiem wstecz w stosunku do dotychczasowych regulacji, nakładających na system oświaty obowiązek zapewnienia nauki we wszystkich typach szkół dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami. Projektowany przepis stanowi także pogwałcenie ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka, która nakłada na Państwo – Stronę obowiązek uczynienia nauczania podstawowego obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich – na zasadzie równych szans (art. 28 Konwencji), a także zapewnienia niepełnosprawnemu dziecku skutecznego dostępu do oświaty i nauki w sposób prowadzący do osiągnięcia przez dziecko jak najwyższego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem oraz osobistego rozwoju (art. 23 ust. 3). W efekcie ten dyskryminujący dzieci upośledzone umysłowo przepis nie został wprowadzony do ustawy o systemie oświaty.

15. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Struktura badanych spraw i formy działania RPO

W okresie sprawozdawczym pracownicy Zespołu ds. Ochrony Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych rozpatrzyli 650 skarg, nadesłanych do Biura RPO przez żołnierzy zawodowych, żołnierzy służby zasadniczej oraz emerytów i rencistów wojskowych.

Wśród rozpatrzonych skarg najliczniejszą grupę (279) stanowiły skargi byłych żołnierzy zatrudnionych przymusowo w kopalniach rud uranu. Dominowały w nich prośby o pomoc w uzyskaniu zadośćuczynienia z tytułu pracy przymusowej, jednakże blisko 40% listów dotyczących tej problematyki zawierało zarzut, iż pomimo świadczenia pracy przymusowej w kopalniach zainteresowani nie zostali objęci uprawnieniami do zadośćuczynienia za doznane krzywdy.

Druga co do liczebności grupa skarg (209) dotyczyła uprawnień emerytalno-rentowych byłych żołnierzy zawodowych i żołnierzy służby zasadniczej: 26% nadesłanych skarg zawierało krytyczne oceny funkcjonujących przepisów emerytalno-rentowych, 19% skarżących negatywnie oceniało fakt nowelizacji zasad emerytalnych, a 33%

skarg dotyczyło indywidualnych decyzji wojskowych organów emerytalnych.

Rzecznik otrzymał również 63 skargi dotyczące decyzji wojskowych organów administracji mieszkań, z czego 40% skarg poruszało problem niewypłacania dodatków mieszkaniowych.

Polityki kadrowej i postępowania dyscyplinarnego dotyczyło 35 skarg, przy czym w ponad połowie skargi te odnosiły się do trybu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej.

Na warunki odbywania zasadniczej służby wojskowej wpłynęło 21 skarg.

Ponadto w okresie sprawozdawczym pracownicy Biura RPO dokonali 23 wizytacji w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej[626].

B. Przestrzeganie praw żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową

a. Działalność komisji poborowych i wojskowych komisji lekarskich

W okresie sprawozdawczym badanie działalności komisji poborowych prowadzone było w oparciu o sygnały wynikające z napływającej korespondencji oraz z informacji uzyskiwanych w czasie wizyt w jednostkach wojskowych i organach wojskowej administracji terenowej. Wizyty w Wojewódzkich Sztabach Wojskowych i Wojskowych Komendach Uzupełnień pozwoliły zarówno zweryfikować materiał otrzymywany drogą korespondencyjną, jak i dostrzec uwarunkowania wynikające z wprowadzenia nowych unormowań, problemy i mankamenty systemu wcielania do zasadniczej służby wojskowej i realizacji powszechnego obowiązku obrony RP.

Z zebranych materiałów wynika, iż znacznie spadła liczba skarg dotyczących wszystkich aspektów realizacji wcieleń (21 spraw). Stosunkowo najwięcej skarg dotyczyło działalności komisji lekarskich, ustalania przydatności do służby oraz selektywnej oceny dokumentacji medycznej świadczącej o stanie zdrowia poborowego. W trakcie rozpatrywania skarg zarzuty te znalazły potwierdzenie, co potwierdza m.in. liczba poborowych zwolnionych z zasadniczej służby wojskowej z uwagi na stan zdrowia w tzw. „krótkiej drodze", czyli w ciągu 6 tygodni od dnia wcielenia. Wojskowe komisje lekarskie zwalniają nie-

626 por. wykaz wizytowanych jednostek w cz. II pkt.5.F. sprawozdania.

kiedy ze służby żołnierzy obciążonych wyraźnymi wadami fizycznymi i psychicznymi, zwiększa się także zakres dokonywanych przez te komisje badań, włącznie z badaniami specjalistycznymi. Dzieje się tak zwłaszcza w województwach realizujących bez problemu ustalony plan wcieleń (są to głównie województwa rolnicze o dużym współczynniku bezrobocia). W województwach tych wojskowe komisje lekarskie odnotowują przypadki ukrywania przez poborowych symptomów choroby, oraz wprowadzania w błąd lekarzy w celu otrzymania karty powołania i uzyskania po wcieleniu bezpłatnej pomocy lekarskiej w wojskowej służbie zdrowia. Rodzi to w konsekwencji zwiększającą się ilość wystąpień dotyczących przyznania odszkodowań i wojskowych świadczeń lekarskich. Zdarzają się także przypadki ukrywania przez poborowych niedomagań psychicznych i fizycznych z uwagi na bardzo ciężką sytuację materialną rodziny (wcielenie do zasadniczej służby wojskowej zmniejsza obciążenia finansowe rodziny).

Komisje poborowe wszystkich szczebli są oceniane przez poborowych znacznie mniej krytycznie niż w latach poprzednich, choć często żołnierze podnoszą sygnalizowany wcześniej przez Rzecznika problem braku zainteresowania członków komisji zdobytymi przez zainteresowanego specjalnymi kwalifikacjami. Często przy kierowaniu do poszczególnych rodzajów wojsk i służb nie są też brane pod uwagę predyspozycje psychiczne i fizyczne, wykształcenie oraz zainteresowania poborowego, mimo iż obiektywnie istnieją takie możliwości.

b. Realizacja prawa do zasadniczej służby wojskowej w ramach służby zastępczej

W 1995 r. odnotowano **spadającą liczbę skarg dotyczących nieprawidłowości w przyznawaniu prawa do spełnienia powszechnego obowiązku obrony w ramach służby zastępczej** (11 skarg). Spada także ilość składanych wniosków o skierowanie do służby zastępczej. Nie odnotowano faktów łamania prawa poborowego do spełniania obowiązku obrony w ramach służby zastępczej, zapewniona jest również droga odwoławcza od decyzji Rejonowych Komisji Poborowych, włącznie z prawem wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Znacznie krytyczniej należy natomiast ocenić możliwość realizacji tego uprawnienia. Poborowi, którym przyznano prawo odbycia służby zastępczej, często oczekują na skierowanie do służby nawet kilka lat. Tworzy to trudną sytuację dla oczekujących, bowiem wielu pracodawców wymaga od kandydata uregulowanego stosunku do służby wojskowej.

c. Zwolnienia z odbywania zasadniczej służby wojskowej

Krytycznie oceniany jest system prawny udzielania odroczeń i zwolnień z odbycia obowiązku zasadniczej służby wojskowej. Jak wynika z nadchodzących skarg, opinii żołnierzy, oraz doświadczeń pracowników wojskowej administracji terenowej, część poborowych skutecznie uchyla się od służby wykorzystując dobrą sytuację finansową rodziców, umożliwiającą np. zakup lub dzierżawę gospodarstwa rolnego tylko na okres osiągnięcia przez poborowego wieku umożliwiającego przeniesienie do rezerwy bez odbycia zasadniczej służby wojskowej.

W czasie wizyt RPO w jednostkach wojskowych podnoszony jest także problem skracania tej służby. Wprawdzie kilka ostatnich roczników skierowano do rezerwy po 15 miesiącach służby, lecz z uwagi na uznaniowy charakter decyzji Ministra Obrony Narodowej w tej kwestii, powstaje wśród żołnierzy niepewność, czy decyzja taka zostanie wydana w przypadku następnego rocznika. Sytuacja ta powoduje też powstawanie problemów wynikających z braku koordynacji zwolnień z wojska i wcieleń.

Około 10% spraw, stanowią prośby o interwencję w sprawach wcześniejszych zwolnień ze służby wojskowej w związku z ciężką sytuacją rodzinną. Rodzice usiłujący doprowadzić do wcześniejszego zwolnienia syna z wojska powodowani są często koniecznością sprawowania nad nim opieki wynikającej ze stanu zdrowia lub sytuacji materialnej.

Zjawiskami występującymi w znacznie mniejszej skali są skargi wynikające z ciągle nieuregulowanego problemu powoływania żołnierzy rezerwy na ćwiczenia wojskowe. Powoduje to konieczność opuszczenia miejsca pracy, zaś część wynagrodzenia potrącana przez pracodawcę, czy koszty ponoszone przez rolników powołanych na ćwiczenia stoją często w rażącej dysproporcji do kwot wypłacanych przez wojsko.

Stale odnotowywana jest poprawa w zapewnieniu poborowym informacji o ich sytuacji prawnej. Ilość napływającej korespondencji oraz zakres pytań kierowanych do Rzecznika pozwala stwierdzić, iż komisje poborowe oraz wojskowe komisje uzupełnień dostatecznie wywiązują się z realizacji tego zadania.

Nie ulega poprawie sytuacja w realizacji przez komisje poborowe tzw. „rejonizacji wcielenia", w szczególności w odniesieniu do kierowania poborowych do jednostek o wyższym stopniu wymagań w zakresie wykształcenia, jak np. Marynarka Wojenna czy Wojska Lotni-

cze. Mimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika, wielokrotnie do służby na jednostkach pływających marynarki wojennej kieruje się poborowych z województw centralnych i południowych. Taka sytuacja prowadzi często do przyjmowania w szeregi żołnierzy młodych ludzi już rozgoryczonych i niezadowolonych, traktujących służbę jako zło konieczne.

d. Warunki odbywania zasadniczej służby wojskowej

Warunki służby, przestrzeganie prawa wśród i wobec żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową, stosunki międzyludzkie, zachowania przestępcze i naganne, subkultura wojskowa stanowią około 6% napływającej do Biura RPO korespondencji dotyczącej żołnierzy służby zasadniczej. Wszystkie skargi, mało wiarygodne, zostały zweryfikowane, najczęściej poprzez zbadanie sprawy na miejscu przez pracowników Biura RPO lub kompetentne organy wojskowe. Wszelkie odnotowane nieprawidłowości stwierdzane przez pracowników Biura w trakcie wizyt w jednostkach wojskowych były przedmiotem wystąpień i wniosków do dowódców wyższych szczebli dowodzenia, włącznie z Ministrem Obrony Narodowej i Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Około połowy skarg dotyczyło uciążliwości służby, braku czasu na wypoczynek, pogarszającej się jakości wyżywienia. Podnoszono także problem **tzw. fali**, tj. szykanowania żołnierzy młodszego rocznika, choć jej przejawy wydają się **potwierdzać tendencję do zmniejszania intensywności tego zjawiska**. Coraz rzadziej żołnierze sygnalizują fakty mogące zagrozić ich życiu czy zdrowiu. Znaczne ograniczenie występowania drastycznej postaci tego zjawiska spowodowane jest, w ocenie samych żołnierzy, większą kontrolą zachowań w czasie wolnym i w nocy, sprawowaną przez żołnierzy zawodowych. Wydaje się także odnosić pozytywne efekty praca wyspecjalizowanych komórek wojskowych badających ten problem i podejmujących działania zmierzające do jego ograniczenia. Do pododdziałów w których zjawisko „fali" występuje w intensywniejszej postaci, można zaliczyć jednostki spełniające zadania ochronno-wartownicze. Ilość pełnionych służb i wart, warunki socjalno-bytowe oraz dobór kierowanych tam żołnierzy powodują z jednej strony powszechnie sygnalizowane przemęczenie, z drugiej zaś – wzmagają agresywność postaw żołnierzy. Zjawisko to niepokoi tym bardziej, że w jednostkach tych żołnierze dysponują podczas wart bronią poza bezpośrednią kontrolą przełożonych.

Często sygnalizowany jest przez żołnierzy problem **ograniczonych możliwości utrzymania higieny osobistej**, występujący w związku

z brakami ciepłej wody, nieregularną wymianą bielizny i pościeli, ograniczoną ilością otrzymywanych środków czystości. Rzecznik poruszył te sprawy w wystąpieniu skierowanym do Ministra Obrony Narodowej[627], wskazując iż wynikające z zarządzenia Nr 110/MON z dnia 25 listopada 1994 r. stawki miesięczne na wszystkie środki czystości (5,7 zł), podobnie jak anachroniczna zasada jednorazowej w tygodniu kąpieli i wymiany bielizny osobistej, w praktyce uniemożliwiają zachowanie należytej higieny osobistej. Zdaniem Rzecznika wskazane niedostatki noszą znamiona naruszania praw obywatelskich, a także art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[628], który stanowi, że żołnierze w czynnej służbie wojskowej otrzymują m.in. umundurowanie i wyekwipowanie wojskowe w naturze lub równoważnik pieniężny.

W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej w pełni podzielił poglądy Rzecznika, informując o podjęciu szeregu działań dla poprawy zaistniałej sytuacji. Stosownie do możliwości finansowych resortu podniesiono (do 10 zł) wysokość przyznawanych żołnierzom równoważników, zapowiedziano także wzrost nakładów związanych z utrzymaniem należytej higieny w obiektach wojskowych. Ponadto, w resorcie powołano zespół opracowujący projekt nowelizacji odpowiednich przepisów, które to prace zakończone mają zostać w połowie 1996 r.

W wielu jednostkach żołnierze stawiali problem **braku właściwego umundurowania** (polowego i wyjściowego). Bardzo pozytywnie ocenia się natomiast możliwość wychodzenia poza rejon zakwaterowania w ubraniach cywilnych. Z drugiej jednak strony wielu żołnierzy podnosi problem braku mundurów wyjściowych, nie wszyscy bowiem rodzice mogą uzupełniać braki w szybko niszczącym się ubraniu cywilnym.

Odnotowano ponadto niewielką liczbę skarg dotyczących działania wojskowej służby medycznej. Skargi te dotyczyły problemów związanych z uciążliwością w dotarciu do specjalistów nie pełniących służby w miejscu stacjonowania jednostki.

Status i uprawnienia żołnierzy służby nadterminowej, prośba o pomoc w przeniesieniu żołnierza do innej jednostki lub do jednostek niepodlegających MON – to nowe problemy, wynikające zarówno z szukania możliwości odbywania służby wojskowej blisko miejsca zamieszkania, jak i poszukiwania możliwości uzyskania wyższych dochodów (np. służba w Straży Granicznej lub w Policyjnych Oddziałach Prewencji).

---

627 RPO/202460/95/IX z 30.11.1995r.
628 tekst jednolity Dz. U. Nr 4 z 1992 r., poz. 16.

e. Roszczenia odszkodowawcze w związku z uszczerbkiem na zdrowiu poniesionym w czasie odbywania zasadniczej służby wojskowej

Najwięcej problemów związanych z pełnieniem zasadniczej służby wojskowej, powstaje na tle świadczeń odszkodowawczych w związku z orzeczeniami wojskowych komisji lekarskich. Renty, emerytury i odszkodowania były przedmiotem blisko 40% wszystkich wystąpień Rzecznika. Około połowa z nich dotyczyła odmowy uznania przez wojskowe komisje lekarskie związku schorzenia ze służbą wojskową. Tendencję wzrostową odnotowano w liczbie korespondencji dotyczącej ujawniania się w czasie pełnienia służby symptomów choroby psychicznej i wynikających z tego faktu konsekwencji. Krytycznie oceniane są zarówno decyzje wojskowych komisji lekarskich dotyczące związku stwierdzonych chorób ze służbą wojskową. Ocenia się również, że władze wojskowe starają się uniknąć odpowiedzialności z tytułu ujawnienia się tych chorób z uwagi na wysokie koszty ich leczenia.

C. Ochrona praw żołnierzy zawodowych oraz emerytów i rencistów wojskowych

a. Negatywne skutki opóźnień w rozpowszechnianiu Regulaminu Dyscyplinarnego oraz przestrzeganie prawa w postępowaniu dyscyplinarnym w wojsku

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz niektórych innych ustaw,[629] Minister Obrony Narodowej zobowiązany był wydać regulamin dyscyplinarny, który zastąpiłby Regulamin Dyscyplinarny Sił Zbrojnych z dnia 8 grudnia 1976 r.[630] **Obowiązek wydania regulaminu dyscyplinarnego spełniony został z ponad dwuletnim opóźnieniem**, poprzez wydanie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 października 1994 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[631], z mocą obowiązującą od dnia 22 grudnia 1994 r.

Stosowanie przepisów tego rozporządzenia w praktyce dyscyplinarnej w wojsku budzi wątpliwości. Badania prowadzone w wybranych jednostkach wojskowych przez pracowników Biura RPO w pierwszym

---

629 Dz. U. z 1991 r. Nr 113, poz. 491.
630 Dz. Rozk. MON z 1977 r., Nr 3, poz. 17.
631 Dz. U. z 1994 r. Nr 122, poz. 596.

półroczu 1995 r. wykazały **zróżnicowany stan przestrzegania norm regulaminowych**. Np. w jednej z jednostek Krakowskiego Okręgu Wojskowego stwierdzono pięć przypadków, zaś w jednostce wchodzącej w skład Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej – trzy przypadki rażącego nadużycia władzy dyscyplinarnej w postaci przekroczenia uprawnień do wymierzania kar dyscyplinarnych. Uchybienia te polegały na nałożeniu przez przełożonych pełniących funkcje dowódcy drużyny kary zakazu opuszczania miejsca zakwaterowania, a więc kary, do stosowania której nie byli oni uprawnieni od dnia wejścia w życie nowego regulaminu dyscyplinarnego.

We wskazanych jednostkach, a także w jednostce podległej Dowództwu Warszawskiego Okręgu Wojskowego, stwierdzano także uchybienia w procedurze karania oraz ewidencjonowania nałożonych kar, w postaci: ustnego komunikowania przy raporcie służbowym zamiast doręczania ukaranym decyzji o ukaraniu, braku pouczenia ukaranego o przysługujących uprawnieniach do odwołania lub skargi, pozostawianiu czytelnych zapisów o ukaraniu w kartach kar żołnierzy, którym kary zostały darowane. W jednostkach tych ujawniła się wśród żołnierzy słaba znajomość ich uprawnień w procedurach postępowania dyscyplinarnego. Niepokojąca była opinia wyrażana przez część kadry, iż uchybienia organizacyjne w postaci opóźnień w dystrybucji tekstu regulaminu, stanowić mogą usprawiedliwienie dla nierespektowania norm prawnych regulaminu po ich wejściu w życie.

Za zjawisko szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich żołnierzy uznać należy fakt, że w praktyce normami pustymi stały się przepisy rozdziału 5 regulaminu dyscyplinarnego. Przepisy te regulują sprawę prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, którego celem ma być ustalenie, czy przewinienie miało miejsce, przez kogo zostało popełnione, a także ustalenie okoliczności tego przewinienia oraz stopień winy obwinionego. § 30 nakłada na prowadzącego postępowanie obowiązek zbierania materiałów i podejmowania czynności niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zaś § 31 zawiera swoiste gwarancje proceduralne dla obwinionego, uprawniającego do zgłaszania wniosków dowodowych i wyjaśnień, zażalenia na postępowanie, odwołania od orzeczenia kończącego postępowanie, a także ustanowienia obrońcy.

W praktyce powszechnie wykorzystywany jest przepis § 28 ust.1 stanowiący, że postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się, jeśli wina żołnierza nie budzi wątpliwości. Dodać należy, że o ile konkret-

nie określony został organ uprawniony do wszczynania postępowania dyscyplinarnego (dowódca jednostki wojskowej), o tyle nie jest określony jednoznacznie organ uprawniony do uznania, że zaistniały przesłanki zastosowania konstrukcji ustalenia „z góry", przed wyjaśnieniem sprawy, braku wątpliwości co do winy żołnierza. Powoduje to w praktyce ogromną dowolność interpretacyjną. Ponadto § 26 rozporządzenia, w ust. 1 nakłada obowiązek prowadzenia postępowania „jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia zagrożonego karą wyższą niż nagana w rozkazie". Ten przepis zatem także zakłada określanie „z góry" stopnia i oczywistości winy, przed rozpoznaniem sprawy w postępowaniu dyscyplinarnym.

Tak więc, w świetle powołanych przepisów, uznanie za winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego uzależnione może być w konkretnym przypadku nie od obiektywnych ustaleń dokonanych w toku postępowania dyscyplinarnego, w którym obwiniony ma możliwość obrony, ale od subiektywnego przekonania przełożonego co do winy podwładnego oraz stopnia zawinienia. Dotyczy to także kar szczególnie dolegliwych, takich jak wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie lub pozbawienie stopnia wojskowego oraz usunięcie z wojskowej służby zawodowej. Kary takie przewiduje Kodeks karny (art. 42 § 1 i art. 295) jako kary dodatkowe wobec osób, którym w postępowaniu karnym udowodniono popełnienie określonego przestępstwa. Stawia to w nierównoprawnej sytuacji żołnierzy zawodowych, którzy popełnili czyn zakwalifikowany jako przewinienie dyscyplinarne.

Karygodnym zaniedbaniem było niewątpliwie dopuszczenie do sytuacji, jaka powstała po uchyleniu regulaminu odbywania kary dyscyplinarnej aresztu, będącego załącznikiem do poprzedniego regulaminu, który definitywnie przestał obowiązywać z datą 22 grudnia 1994 r. Wskutek tego wykonywano w wojsku karę dyscyplinarną aresztu przy braku regulacji prawnej co do trybu jej wykonywania. Sytuacja ta trwała do 1 kwietnia 1995 r., tzn. do daty wejścia w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 1995 r. w sprawie regulaminu wykonywania kary dyscyplinarnej aresztu[632]. Niedopuszczalność takiej praktyki sygnalizowana była dwukrotnie Ministrowi Obrony Narodowej[633]. W jednej z odpowiedzi Minister dopuszczalność takich działań uzasadnił „wieloletnim doświadczeniem dowódcy w prowadzeniu praktyki dyscyplinarnej". W kolejnej odpo-

632 Dz. U. z 1995 r. Nr 28, poz. 146.
633 RPO/183416/95/IX.

wiedzi na wystąpienie, skierowane po wizycie w jednostce Śląskiego Okręgu Wojskowego[634], na zawarte w wystąpieniu pytanie, czy w resorcie rozważany jest problem ewentualnego przyznania zadośćuczynienia żołnierzom, którzy odbyli karę dyscyplinarną aresztu w warunkach braku regulaminu wykonywania tej kary stwierdzono, że zadośćuczynienie takie „niwelowałoby aspekt wychowawczy tej kary". Dalsza korespondencja w tej sprawie nie była prowadzona, wobec opublikowania powołanego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 1995 r.

Należy podkreślić, co wynika z badań prowadzonych bezpośrednio w jednostkach wojskowych oraz z korespondencji do RPO, że obowiązujący regulamin dyscyplinarny nie cieszy się w środowisku wojskowym dobrą opinią. Zarzuca się mu przede wszystkim brak wewnętrznej spójności oraz niewystarczającą jasność i jednoznaczność części uregulowań.

b. Nieposzanowanie uprawnień żołnierzy zawodowych wynikających ze stosunku służby

Na podstawie wpływającej do Biura RPO korespondencji oraz badań prowadzonych w jednostkach wojskowych, można odnotować pewien postęp – na tle lat ubiegłych, w zakresie przestrzegania uprawnień żołnierzy zawodowych wynikających ze stosunku służby. Liczba skarg dotyczących stosunku służbowego jakie wpłynęły do RPO w 1995 r. była o blisko połowę niższa, niż w roku poprzednim. Większość z tych skarg odnosiła się do rozstrzygnięć w praktyce kadrowej, nie zaś naruszenia prawa w działaniu przełożonych, czy też nierespektowania praw należnych żołnierzowi w postępowaniu administracyjnym.

Przypadki uchybień przeciwko obowiązującym procedurom postępowania administracyjnego odnotowywane były jedynie sporadycznie w niektórych jednostkach. Dla przykładu, w jednej z jednostek Krakowskiego Okręgu Wojskowego, znajdującej się w stanie reorganizacji strukturalnej, w dniu wizytacji (w połowie lutego 1995 r.) żołnierze zawodowi przewidziani do pozostawienia w służbie w nowych strukturach jednostki od początku listopada 1994 r. oddelegowani zostali na nowe stanowiska. Stan oddelegowania trwał zatem ponad 3 miesiące, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[635]. Ponadto jako manka-

[634] RPO/185963/95/IX.
[635] tekst jednolity Dz. U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31.

ment w działalności kadrowej uznano wyznaczanie na stanowiska w nowym układzie organizacyjnym jedynie poprzez „zbiorcze" wydawanie rozkazów personalnych oraz wyciągów z tych rozkazów dla poszczególnych jednostek organizacyjnych, nie zaś doręczenie zainteresowanym wydanych przez właściwe organy wojskowe decyzji, zgodnych co do treści oraz trybu doręczenia ze stosownymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, co stoi w sprzeczności z regulacjami art. 107 powołanej wyżej ustawy z dnia 30 czerwca 1970 r. W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie[636], Minister Obrony Narodowej poinformował o podjęciu stosownych decyzji i działań, powodujących przywrócenie stanu zgodnego z przepisami prawa.

Należy podkreślić, że wystąpienia RPO do Ministra Obrony Narodowej oraz organów wojskowych w indywidualnych sprawach kadrowych spotykały się generalnie z należytą reakcją.

c. Realizacja uprawnień mieszkaniowych

Stopień **realizacji prawa żołnierzy zawodowych do osobnej kwatery stałej** w 1995 r. nie poprawił się w stosunku do roku poprzedniego. W dalszym ciągu występował, z różnym nasileniem w różnych garnizonach, problem niewystarczającej do potrzeb liczby mieszkań.

Z korespondencji do RPO wynikało, że powtarzały się również uchybienia w działaniu wojskowych organów zakwaterowania i budownictwa (opóźnieniach w wypłacaniu miesięcznego równoważnika za brak kwatery stałej[637], trudności w uzyskaniu świadczenia[638], należnego zainteresowanemu z mocy ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych[639] oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1994 r. w sprawie zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez osoby uprawnione do osobnej kwatery stałej[640]).

Odrębny problem stanowiły liczne skargi obywateli zajmujących **lokale mieszkalne będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrz-**

---

636 RPO/180009/95/IX.
637 RPO/189150/95/IX.
638 RPO/179950/95/IX.
639 tekst jedn. Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19.
640 Dz. U. z 1994 r. Nr 16, poz. 53.

nych oraz Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie Służby Więziennej, którym organy administracji terenowej odmówiły przyznania dodatku mieszkaniowego, należnego z mocy art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[641]. Decyzje odmowne organy te powszechnie uzasadniały przepisem z art. 2 ust. 2 ustawy, wyłączającym z zakresu stosowania ustawy lokale mieszkalne będące w dyspozycji wskazanych jednostek organizacyjnych.

W ocenie RPO, przyjmowana przez organy administracyjne wykładnia tego przepisu naruszyła prawa obywateli zajmujących wskazane lokale, bowiem wyłączała możliwość uzyskania przez nich prawem gwarantowanych dodatków mieszkaniowych, bez względu na ich sytuację majątkową, rodzinną i osobistą.

Z tego względu 27 marca 1995 r. RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni powołanego art. 2 ust. 2 ustawy, wnioskując, by Trybunał uznał, że wyłączenie z mocy tego przepisu, z zakresu stosowania przepisów tej ustawy lokali mieszkalnych będących w dyspozycji wskazanych jednostek organizacyjnych, nie oznacza równoczesnego wyłączenia najemców tych lokali z uprawnień do dodatku mieszkaniowego[642].

Wniosek ten został przez RPO wycofany, bowiem art. 92 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych[643], jednoznacznie określił uprawnienia wskazanych grup najemców lokali mieszkalnych, do dodatku mieszkaniowego.

W dniu 24 sierpnia 1995 r. Rzecznik złożył rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego od wyroku NSA oddalającego skargę obywatela na decyzję administracyjną w przedmiocie **zmiany pomocy finansowej udzielonej przez organy wojskowe w formie zaliczkowej na pomoc bezzwrotną na cele budownictwa mieszkaniowego**[644]. Istotą rewizji było zakwestionowanie przez Rzecznika podstawy prawnej tej decyzji, tj. zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 grudnia 1984 r. w sprawie właściwości organów oraz zasad i trybu postępowania przy przyznawaniu pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe[645]. Rzecznik stwierdził, iż ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych[646] upoważniła jedynie Radę Mini-

641 Dz. U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509.
642 RPO/181536/95/IX.
643 Dz. U. z 1995 r., Nr 86, poz. 433.
644 RPO/151080/95/V.
645 Dz. Rozk. MON, poz. 78.
646 Dz. U. z 1992 r., Nr 5, poz. 19.

strów do określenia w drodze rozporządzenia, wysokości i zasad przyznawania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe. W tej sytuacji Minister Obrony Narodowej nie był w ogóle upoważniony do wydawania przepisów określających wysokość i zasady tej pomocy. Rewizja oczekuje na rozpoznanie.

d. Niekorzystne skutki nowelizacji przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych

Listy emerytów i rencistów stanowiły najliczniejszą grupę wśród spraw zgłoszonych do RPO ze środowisk związanych z zawodową służbą wojskową. W grupie tej dominowały skargi na decyzje wojskowych organów emerytalnych (33%). Krytyka regulacji ustawowych, a zwłaszcza przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin[647], była przedmiotem jednej czwartej tych listów, 19% dotyczyło sygnalizowanych w środkach masowej informacji rozważań nad zmianą zasad emerytalnych, a 12% – skutków podjęcia zatrudnienia przez emerytów i rencistów.

Znaczna liczba listów w sprawach indywidualnych, dotyczących różnych aspektów realizacji nowej ustawy emerytalnej dla żołnierzy zawodowych i ich rodzin, stanowiła przesłankę wystąpienia RPO do Ministra Obrony Narodowej w dniu 31 sierpnia 1995 r.[648] W wystąpieniu tym Rzecznik poinformował Ministra o wynikającej z listów bardzo krytycznej ocenie regulacji § 24 ust. 1 i § 34 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin[649] stanowiącej, że wojskowe świadczenia emerytalno-rentowe wypłaca się miesięcznie z góry w dziesiątym dniu miesiąca, zaś dla osiągnięcia tego stanu, od wejścia w życie rozporządzenia wypłata przesuwana będzie w kolejnych miesiącach o jeden dzień. Rzecznik podkreślił w wystąpieniu, że przesunięcie terminu wypłaty świadczeń nie znajduje merytorycznego uzasadnienia, natomiast stawia w trudnej sytuacji uprawnionych do świadczeń, bowiem większość opłat o charakterze stałym. W nawiązaniu do wyjaśnień uzyskanych wcześniej od Dyrektora Departamentu Finansów MON Rzecznik wyraził poważne wątpliwości, czy wzgląd na problemy

---

647 Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36.
648 RPO/195759/95/IX.
650 Dz. U. z 1994 r. Nr 133, poz. 689.

organizacji pracy wojskowych organów emerytalno-rentowych może stanowić uzasadnienie dla istotnej zmiany warunków realizacji uprawnień emerytów i rencistów wojskowych do świadczenia. Zakwestionował także podstawy prawne przyjętej regulacji.

Kolejnym podjętym w tym wystąpieniu problemem były wątpliwości co do zgodności treści § 4 ust. 1 zarządzenia nr 64/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lutego 1994 r. w sprawie przeliczania uposażenia dla celów rewaloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno–rentowych[650] z ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin. Art. 53 ustawy reguluje sprawę przeliczenia na nowo wysokości świadczeń osobom, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługiwały emerytury i renty na podstawie przepisów dotychczasowych. Ust. 1 pkt 3 lit. b tego przepisu stwierdza, że w ramach tego przeliczenia ustala się wskaźnik relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby. Natomiast powołany § 4 ust. 1 zarządzenia nr 64/MON stanowi, że dla celów ustalenia tego wskaźnika, za dzień zwolnienia ze służby wojskowej żołnierzy zwolnionych przed dniem 1 stycznia 1983 r. uważa się dzień 31 grudnia 1982 r. W zdecydowanej większości przypadków przepis ten działa na korzyść zainteresowanych, w związku z dokonaną w końcu 1982 r. reformą uposażeń w wojsku. Jednakże niewielkiemu odsetkowi osób uprawnionych, stosowanie tego przepisu nieprawnie – w ocenie Rzecznika – zaniża wysokość należnego świadczenia emerytalnego.

RPO odniósł się też krytycznie do praktyki wojskowych organów emerytalnych w kwestii ustalania na nowo osobom, które uprawnienia emerytalno-rentowe nabyły pod rządami przepisów poprzednich, stawki uposażenia według stopnia wojskowego jako jednego ze składników podstawy wysokości świadczenia. Praktyka ta polega na ustalaniu wysługi lat, od której zależy wysokość stawki uposażenia według stopnia wojskowego – według przepisów o uposażeniu żołnierzy, obowiązujących w dniu zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej. RPO podkreślił, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. a ustawy emerytalnej z dnia 10 grudnia 1993 r., wysługa emerytalna żołnierzy zawodowych zwolnionych ze służby do dnia poprzedzającego dzień wejścia ustawy w życie podlega zachowaniu i traktuje się ją jako okres służby, zaś dotychczasowa podstawa wymiaru świadczeń

650 Dz. Rozk. MON z 1994 r., poz. 17.

pieniężnych podlega przeliczeniu na stawki uposażenia obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy w ten sposób, że stawki uposażenia zasadniczego z dnia zwolnienia ze służby zastępuje się stawkami uposażenia zasadniczego z dnia wejścia w życie ustawy. Rzecznik wyraził pogląd, że w świetle powołanych przepisów praktyka powyższa pozostaje w rażącej sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. W ocenie RPO, regulacja ustawowa, nakazująca dokonanie przeliczenia podstawy wymiaru świadczenia na stawki obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy – jest jednoznaczna i nie budząca wątpliwości. Nie znajduje przy tym uzasadnienia wprowadzanie do praktyki wojskowych organów emerytalnych nieznanych ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. pojęć: zawodowej służby wojskowej w stopniu oficerskim, chorążego i podoficerskim lub służby nadterminowej, służby okresowej itp.

Również krytycznie ocenił Rzecznik przypadki przyjmowania w praktyce przez wojskowe organy emerytalno-rentowe średniej wysokości dodatku specjalnego za okres jednego roku przed odejściem ze służby, jako podstawy do ustalania wskaźnika relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego. RPO uznał, że praktyka ta stoi w sprzeczności z art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy, nakazującym ustalanie wskaźnika na podstawie sumy miesięcznej kwoty dodatków z dnia zwolnienia ze służby, a nie średniej rocznej.

W odniesieniu do poszczególnych problemów Minister Obrony Narodowej odniósł się w sposób zróżnicowany. W sprawie obowiązku przyjmowania korzystniejszego wskaźnika relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego – podzielił stanowisko RPO i podjął stosowne kroki. Również w sprawie uwzględnienia miesięcznej, a nie średniej rocznej kwoty dodatku specjalnego przy ustalaniu podstawy świadczeń Minister zapowiedział wprowadzenie zmian, w związku z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 14 września 1995 r.[651], wydanym na skutek rewizji nadzwyczajnej wniesionej przez RPO[652]. Argumenty Rzecznika dotyczące pozostałych zagadnień podjętych w wystąpieniu nie zostały przyjęte przez Ministra Obrony Narodowej. Rzecznik będzie kontynuował działania.

---

651 sygn. akt II URN 38/95 – RPO/159204/94/IX.
652 RPO/159204/94/IX.

W wystąpieniu z 11 sierpnia 1995 r., w związku z licznymi listami dotyczącymi informacji o inicjatywie zmiany systemu waloryzacji rent i emerytur wojskowych, RPO zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów[653] z prośbą o wyjaśnienia, podkreślając głębokie zaniepokojenie emerytów i rencistów wojskowych. Rzecznik wskazał, że jakkolwiek funkcjonujące od niespełna półtora roku nowe wojskowe przepisy emerytalne zawierają mniej korzystne regulacje w stosunku do poprzednich przepisów, to jednak ograniczenia przyjęte zostały przez zainteresowanych ze zrozumieniem, jako wynikające z kondycji finansowej państwa. Natomiast, w zgodnej opinii środowiska, nowa ustawa w sposób korzystny i perspektywiczny rozwiązała sprawę tzw. starego portfela oraz przyczyniła się do powstania poczucia względnej stabilizacji i bezpieczeństwa materialnego na przyszłość ze względu na przyjęty sposób waloryzacji świadczeń (powiązanie ich wysokości z poziomem uposażeń w wojsku).

Z odpowiedzi Prezesa Rady Ministrów z września 1995 r. wynika, że sprawę ewentualnych zmian sposobu waloryzacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych rozważano w kontekście szerszej dyskusji nad przyszłym modelem powszechnych świadczeń emerytalno-rentowych. Premier poinformował, że pod wpływem uwag Rzecznika, opinii zainteresowanych środowisk oraz stanowiska resortów obrony narodowej, spraw wewnętrznych, pracy i polityki socjalnej – odstąpiono od zamiaru wprowadzenia zmian zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych służb mundurowych.

e. Ochrona praw żołnierzy uczestniczących w misjach pokojowych

RPO przeprowadził w bieżącym roku wizytację Polskiego Kontyngentu Wojskowego UNCRO (Chorwacja) oraz Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Syrii – UNDOF i Libanie – UNIFIL, w czasie których spotkał się ze wszystkimi grupami środowiskowymi żołnierzy, tj. z żołnierzami zasadniczej służby wojskowej, podoficerami, chorążymi i oficerami zawodowymi, a także z pracownikami cywilnymi. Informacje o ustaleniach dokonanych w trakcie wizytacji przesłane zostały Prezydentowi – Zwierzchnikowi Sił Zbrojnych, Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej oraz Ministrom: Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych.

W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej poinformował RPO o podjęciu działań, mających na celu poprawę warunków pełnienia

653 RPO/193605/95/IX.

służby i wpływających na realizację zadań żołnierzy i pracowników cywilnych, zwłaszcza w podnoszonym przez Rzecznika zakresie:

- przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie Polskich Kontyngentów Wojskowych (podstawy prawne powstawania Kontyngentów, uprawnienia w trakcie pełnienia w nich służby (świadczenia pracy), zasady ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i świadczeń odszkodowawczych),
- niedomagań finansowo-zaopatrzeniowych (niewypłacanie pełnej kwoty dodatku zagranicznego, przyznawanego przez ONZ oraz nieterminowe wpłacanie należnych kwot na osobiste konta żołnierzy i pracowników cywilnych),
- doboru żołnierzy i pracowników cywilnych do służby w Kontyngentach (niepełne stany etatowe, niekiedy brak odpowiedniej fachowości, często występująca nieznajomość języka angielskiego),
- wyposażenia w przedmioty ochrony osobistej (brak lub zniszczone kamizelki kuloodporne, nieodpowiednie do warunków klimatycznych ubiory i hełmy), niewystarczająca ilość prasy i materiałów do pracy kulturalno-oświatowej.

Ponadto Rzecznik zwrócił się do MON z pytaniem[654], w jakim zakresie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, która na jego wniosek przeprowadziła kontrolę finansową w zakładzie budżetowym „Wojskowe Misje Pokojowe". Minister Obrony Narodowej poinformował, że w resorcie szczegółowo przeanalizowano te wnioski oraz rozpoczęto ich realizację w styczniu 1995 r. - m.in. wnioski te były przedmiotem obrad Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów. Problemy związane z udziałem polskich kontyngentów w operacjach pokojowych organizacji międzynarodowych, jak poinformował Minister - będą w tym roku także rozpatrywane na posiedzeniu Rady Ministrów. W sprawach indywidualnych, dotyczących odszkodowań, adresat zapewnił, iż polecił, by były one załatwiane bezzwłocznie, zaś w przypadkach wymagających dłuższego czasu - uprawnił szefów właściwych sztabów wojskowych do przyznawania zaliczek na poczet przyszłego świadczenia.

W czasie pobytu RPO w Chorwacji, w trakcie spotkania z polskimi obserwatorami przy ONZ, a także pracownikami polskiej placówki dyplomatycznej w Zagrzebiu został poruszony problem niewypłacenia im dodatku wojennego. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o rozważenie możliwości przyznania te-

---

654 RPO/111640/95/IX

go dodatku[655], na które otrzymał zapewnienie, że MSZ rozważy i zbada kwestię możliwości wypłaty dodatku wojennego pracownikom wykonującym zadania w krajach ogłoszonych za strefę działań wojennych.

Rzecznik w minionym roku starał się na bieżąco kontrolować ochronę praw żołnierzy pełniących służbę w misjach pokojowych. W okresie eskalacji działań wojennych na terenie b. Jugosławii (lipiec, sierpień 1995 r.) Rzecznik zwrócił się z pytaniem do Ministra Obrony Narodowej, czy i jakie kroki podjęto dla utrzymania należytego bezpieczeństwa oraz jakie działania przewidywane są na wypadek poważnego zagrożenia zdrowia i życia polskich żołnierzy[656]. W odpowiedzi Minister Obrony Narodowej przedstawił Rzecznikowi cykl planowanych i realizowanych przedsięwzięć zabezpieczających, dzięki zastosowaniu których, jedynie trzy osoby zostały ranne, w tym dwie bardzo lekko. Zdaniem MON na tak niski poziom strat wpłynęły również wysoki profesjonalizm i morale żołnierzy.

D. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej

a. Struktura badanych spraw oraz formy działania RPO

W minionym roku Rzecznik rozpatrzył 340 skarg nadesłanych przez funkcjonariuszy Policji, UOP i SG.

Struktura wpływu skarg jest następująca:

	Policja	UOP	Straż Graniczna
1. Zaopatrzenie emerytalne:			
rewaloryzacja świadczeń	70	–	8
prawo do świadczeń	23	–	2
inne	48	–	4
2. Problematyka stosunku służbowego i przebiegu służby	41	2	7
3. Sprawy dyscyplinarne	25	–	3
4. Służba Zdrowia MSW	6	–	–
związek inwalidztwa ze służbą	10	–	–
5. Sprawy mieszkaniowe	10	–	–
dodatki mieszkaniowe	15	–	–
6. Weryfikacja byłych funkcjonariuszy SB	8	–	–

655 RPO/192693/95/IX.
656 RPO/194862/95/IX.

7. Nowelizacja ustaw policyjnych	2	–	–
8. Pozwolenia na broń	13	–	–
9. Skargi na postępowanie funkcjonariuszy	8	1	3
10. Inne	18	1	2

Pracownicy Biura RPO dokonali ponadto 3 wizytacji w jednostkach SG w celu zapoznania się z warunkami pełnienia służby granicznej, a zwłaszcza z warunkami bytowymi funkcjonariuszy służby kandydackiej oraz w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, w trakcie której szczególną uwagę zwrócono na prawny i faktyczny status policjantów – pracowników dydaktycznych oraz na układ programu szkolenia Policjantów pod kątem przestrzegania praw i wolności obywateli.

Z każdej z tych wizyt sporządzone zostały notatki, przesłane odpowiednio do Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Policji oraz do nadzorującego oba te organy Ministra Spraw Wewnętrznych.

b. Ochrona uprawnień emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy

Największy odsetek skarg dotyczył uregulowań zawartych w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP i SW oraz ich rodzin[657] i wydanych z jej upoważnienia aktach wykonawczych. W grupie tej wyróżnić można następujące problemy:

- naruszenie przez ustawę praw słusznie nabytych – m.in. poprzez obniżenie maksymalnej podstawy świadczenia emerytalno-rentowego ze 100% do 75%, obniżenie wskaźnika wzrostu wysługi z 3% do 2,6% za każdy rok służby powyżej 15 lat, ograniczenie możliwości dodatkowego zarobkowania, a także retroakcyjny charakter ustawy (obligatoryjne przeliczenie świadczeń według nowych zasad). Rzecznik otrzymał wiele próśb o zaskarżenie tej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, jednakże po analizie problemu stwierdził, iż mimo przeliczenia wszystkich świadczeń według nowych zasad utrzymany został ich dotychczasowy, nominalny wymiar, a zatem jedynym faktycznym skutkiem, jest opóźnienie waloryzacji świadczeń do czasu zrównania ich wymiaru, liczonego zgodnie z nową ustawą, z dotychczas otrzymywanym,

[657] Dz. U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

- nieuwzględnienia w aktach wykonawczych – zwłaszcza w zarządzeniu Nr 31 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 maja 1994 r.[658] – skutków poprzednio obowiązujących uregulowań o charakterze ogólnym, m.in. licznych zmian tabel stanowisk i płac, odmiennych relacji pomiędzy uposażeniem zasadniczym i dodatkami oraz brak jakiejkolwiek relacji pomiędzy pewnymi rodzajami dodatków (w tym również za stopień), sposobu określania wskaźnika rewaloryzacji, jak i czynników mających wymiar indywidualny,
- nieprawidłowości w przeliczeniu wymiaru indywidualnych świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie obowiązujących przepisów. W trakcie badania szeregu skarg z tego zakresu stwierdzono, że w wielu przypadkach organy rentowe Policji błędnie dokonały przeliczenia świadczenia, nie zawsze doręczały decyzję waloryzacyjną zainteresowanemu, która w dodatku nie zawierała podstawowych danych umożliwiających zweryfikowanie jej prawidłowości (brak pouczenia).

Interwencje podejmowane przez RPO spowodowały usunięcie przez Zakład Emerytalno-Rentowy MSW wskazywanych niedociągnięć i uchybień zarówno merytorycznych, jak i formalnych[659].

Inną grupę stanowiły skargi byłych funkcjonariuszy MSW, zwolnionych na własną prośbę w pierwszej połowie 1983 r. i pozbawionych posiadanego dotychczas prawa do świadczenia emerytalnego, wskutek dokonanej w marcu 1983 r. nowelizacji ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy MO oraz ich rodzin[660]. Dokonane zmiany podwyższyły próg uzyskania praw do emerytury do 15 lat nieprzerwanej służby w MSW (poprzednio minimalna wysługa wynosiła też 15 lat, lecz wymagany okres służby wynosił 10 lat) i wprowadziły zasadę wliczania poprzednich okresów zatrudnienia z chwilą zwolnienia ze służby (poprzednio obowiązywała zasada automatycznego zaliczania tych okresów do wysługi emerytalnej po 10 latach nieprzerwanej służby).

Jak wskazywano w skargach powyższe przepisy mają również charakter retroakcyjny, bowiem wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, tj 1 kwietnia 1983 r., lecz z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1983 r Istotą podniesionego problemu jest to, że w świetle istniejącego stanu prawnego RPO nie dysponuje żadnymi środkami do zmiany sytuacj

658 Dz. Urz. MSW Nr 2, poz. 26.
659 np. RPO/182829/95/IX, RPO/193823/95/IX.
660 Dz. U. Nr 46, poz. 220.

prawnej skarżących się, aczkolwiek ich zarzuty w części są zasadne.

W kierowanych do RPO skargach podnoszony był także problem braków w uregulowaniu kwestii pomocy finansowej na cele budownictwa mieszkaniowego, przysługującej byłym funkcjonariuszom MSW. Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. rencistom i emerytom tych służb przysługują świadczenia z tego zakresu analogiczne jak funkcjonariuszom. Jednocześnie jednak stosowne akty wykonawcze regulują te uprawnienia w oparciu o uchyloną już ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy MO oraz ich rodzin[661]. Kwestia ta będzie w najbliższym czasie przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych.

W wielu listach kierowanych do Rzecznika skarżący nadal podnoszą, że w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[662] przewidziano bardziej korzystne warunki emerytalne (rentowe) strażaków zatrudnionych w strukturach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, w porównaniu do strażaków pozostających poza tymi strukturami oraz b. funkcjonariuszy pożarnictwa, którzy przeszli na emeryturę lub rentę przed wejściem w życie ustaw pożarniczych w 1991 r.

Również b. 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[663] 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 i więcej lat 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 mają 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 podejmując działania w tej sprawie skierował w dniu 12 października 1994 r. wystąpienie do Przewodniczącego Sejmowej Ko-

---

661 tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. Nr 46, poz. 220 ze zm.
662 Dz. U. Nr 88, poz. 400.
663 Dz. U. Nr 50, poz. 321 ze zm.

misji Administracji i Spraw Wewnętrznych[664] z propozycją rozważenia możliwości ewentualnego podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do przyznania wymienionym grupom pożarników takich samych praw emerytalnych jakie mają strażacy PSP. Wystąpienie pozostało bez odpowiedzi.

W listach napływających do RPO ponawiane były prośby o podjęcie działań w sprawie rozważenia możliwości wprowadzenia zasady **zwracania rencistom kosztów podróży na obowiązkowe badania lekarskie w resorcie spraw wewnętrznych**.

Obowiązująca ustawa 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[665] nie reguluje sprawy zwrotu kosztów dojazdu na badania lekarskie, ani nie zawiera delegacji do uregulowania tej sprawy przez Radę Ministrów lub Ministra Spraw Wewnętrznych. W art. 21 ust. 4 ustawy zawarte jest jedynie upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych do uregulowania w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministrem Sprawiedliwości zasad orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy, emerytów i rencistów, trybie postępowania i właściwości komisji lekarskich w tych sprawach, a także sposobu przeprowadzenia kontrolnych badań lekarskich oraz wzywania inwalidów na te badania. W wykonaniu tej delegacji Minister Spraw Wewnętrznych wydał w dniu 16 stycznia 1995 r. rozporządzenie w sprawie zasad orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, emerytów i rencistów policyjnych, trybu postępowania i właściwości komisji lekarskich w tych sprawach, sposobu przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich oraz wzywania inwalidów na te badania[666]. Rozporządzenie to również nie reguluje zwrotu kosztów dojazdu na badania lekarskie przeprowadzone przez komisje resortu spraw wewnętrznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie występował do Ministra Spraw Wewnętrznych[667] wskazując, iż w sytuacjach, w których pragmatyki służbowe nie przewidują szczególnej regulacji stosunku służbowego funkcjonariuszy – powinny mieć zastosowanie ogólnie obowiązujące przepisy i wynikające z nich zasady.

---

664 RPO/124294/94/I.
665 Dz. U. Nr 53, poz. 214.
666 Dz. U. Nr 8, poz. 41.
667 RPO/144794/94/IX z 13.01.1995 r., 6.03.1995 r., 18.09.1995 r.

W odpowiedzi z 29 września 1995 r. Minister Spraw Wewnętrznych, aprobując argumentację RPO, poinformował, że od 1 stycznia 1996 r. rozpocznie się zwracanie kosztów dojazdu na badania lekarskie.

c. Nieuzasadnione zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia pomiędzy funkcjonariuszami poszczególnych służb

W wystąpieniach do MSW z dnia 19 lipca i 29 września 1995 r. RPO zakwestionował prawidłowość zróżnicowania wysokości wypłat nagrody rocznej funkcjonariuszom UOP, otrzymującym obligatoryjnie tylko 50% jej wysokości (decyzja o przyznaniu pozostałych 50% nagrody ma charakter uznaniowy), podczas gdy funkcjonariusze Policji i SG, po spełnieniu tych samych wymogów – otrzymują jednorazowo i bez żadnych dodatkowych warunków – 100% nagrody rocznej[668].

Minister nie podzielił argumentacji RPO i podtrzymał dotychczasowe stanowisko, uzasadniając je specyfiką działania UOP i motywacyjną rolą uznaniowej części nagrody rocznej dla funkcjonariuszy tej służby.

RPO rozważa skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności tego uregulowania z Konstytucją.

Podobnie w wystąpieniu z 27 lipca 1995 r. zakwestionował Rzecznik problem realizacji w jednostkach Policji, UOP, SG i Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych postanowień ustawy o radcach prawnych, w części dotyczącej poziomu wynagrodzenia[669]. Minister Spraw Wewnętrznych na skutek wystąpienia RPO wprowadził w tabeli etatowej stanowisko radcy prawnego, zaszeregowane na szczeblu centralnym w Policji, UOP i SG, zgodnie z postanowieniem ustawy o radcach prawnych – na stanowisku głównego specjalisty i o jeden szczebel niżej w jednostkach terenowych (naczelnik wydziału). Pominął natomiast kwestię uposażenia radców prawnych służących w Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych i w związku z tym RPO ponowił w tej części swoje wystąpienie (brak dotąd odpowiedzi).

d. Przestrzeganie prawa w postępowaniu dyscyplinarnym

Podnoszone w skargach zarzuty odnosiły się zarówno do popełnionych w konkretnym postępowaniu dyscyplinarnym uchybień, jak i generalnych zasad oraz trybu prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 1991 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz

668 RPO/132777/95/IX.
669 RPO/186509/95/IX.

prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów[670].

Z uwagi na trwające w tym czasie w Komendzie Głównej Policji i wynikające z nowelizacji ustawy o Policji prace nad projektem nowego regulaminu dyscyplinarnego Rzecznik, uogólniając wnioski ze zbadania konkretnej sprawy skierował w dniu 28 czerwca 1995 r. wystąpienie[671] do Komendanta Głównego Policji, w którym wskazał na nieprecyzyjność szeregu unormowań, dotyczących:

- postępowania dowodowego, w tym dopuszczalnego rodzaju czynności dowodowych,
- przesłanek wyłączenia przełożonego z toczącego się postępowania,
- realnych skutków kary i możliwości jej łączenia z dodatkowymi dolegliwościami natury finansowej, np. przez pozbawienie dodatku uznaniowego.

Oceniając z punktu widzenia ochrony praw funkcjonariuszy praktykę dyscyplinarną w Policji należy stwierdzić, że w bieżącym roku nastąpiła pewna poprawa, zwłaszcza w sprawach, w których organem odwoławczym był Komendant Główny Policji. Nadal jednak organem II instancji był Komendant Wojewódzki Policji, zaś w licznych przypadkach wątpliwości dotyczyły zarówno prawidłowości udokumentowania strony przedmiotowej zarzuconego przewinienia, jak również istotnych kwestii proceduralnych.

Zauważalna jest tendencja organów Policji do utrzymywania zapadłych orzeczeń dyscyplinarnych w mocy, mimo potwierdzenia zasadności argumentów Rzecznika kwestionujących ich prawidłowość.

e. Poszanowanie uprawnień wynikających ze stosunku służbowego

Do chwili obecnej uwidaczniają się konsekwencje dokonanej w 1990 r. reorganizacji MSW, polegające na zróżnicowaniu zasad i trybu rozwiązywania stosunku służbowego z następującymi grupami funkcjonariuszy:

- funkcjonariuszami zatrudnionymi w tzw. służbach logistycznych i zwolnionymi (z licznymi naruszeniami prawa) na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, tj. ze względu na ważny interes służby. Mimo składanych publicznie przez kierownictwo MSW i Komendę Główną Policji deklaracji o polubownym załatwieniu

670 Dz. U. Nr 48, poz. 212.
671 RPO/182130/95/IX.

tej sprawy i mimo wywołanego rewizją RPO orzeczenia Sądu Najwyższego w typowej sprawie tego rodzaju – nadal przeciąga się załatwianie indywidualnych spraw. Dopiero w listopadzie 1995 r. nadzorujący Policję Podsekretarz Stanu zobowiązał się do ponownego przyjęcia do służby w Policji[672],

- lekarzami zatrudnionymi na etatach milicyjnych w ówczesnej strukturze służby zdrowia MSW, którzy en bloc mieli być zatrudnieni na etatach cywilnych. W ostatnim czasie RPO otrzymał sygnały, że zasada cywilnej służby zdrowia nie ma charakteru bezwzględnego i że istnieje dość liczna grupa lekarzy, którzy swój zawód wykonują w jednostkach organizacyjnych Policji, UOP i SG, mając zarazem status funkcjonariuszy tych służb.

Celem zweryfikowania prawdziwości tej informacji 31 sierpnia 1995 r. RPO zwrócił się do MSW i w odpowiedzi uzyskał jej potwierdzenie[673]. Problem ten będzie dalej badany przez Rzecznika.

Rzecznik kontynuował także działania w sprawie byłych funkcjonariuszy SB, którzy chcąc kontynuować służbę w jednostkach podporządkowanych MSW poddali się postępowaniu kwalifikacyjnemu i otrzymali opinie pozytywne, lecz nie zostali przyjęci do służby. Zarówno Rzecznik I kadencji, jak i obecnej ujawnili w tej mierze szereg nieprawidłowości. Z uwagi na jednorazowy charakter akcji, jakakolwiek zmiana skutków wymaga nowelizacji stosownych przepisów. Dlatego RPO spowodował włączenie sprawy weryfikacji do planu prac Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, która miała ją rozpatrzyć na posiedzeniu jeszcze w październiku 1994 r., następnie w lutym 1995 r. lecz do chwili obecnej posiedzenie to nie doszło do skutku. W związku z zaistniałą sytuacją Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Komisji, wnosząc o jak najszybsze rozpatrzenie problemu[674].

Ponownego zasygnalizowania wymaga kwestia realizacji, wynikającego z uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r.[675], prawa funkcjonariuszy Policji, UOP i SG do dochodzenia na drodze cywilnej roszczeń o odsetki za opóźnioną wypłatę świadczeń pieniężnych. W dniu 26 maja 1995 r. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN podjęła uchwałę[676], uznając niemożność do-

---

672 RPO/158227/94/IX.
673 RPO/195307/95/IX.
674 RPO/116596/92/IX.
675 orzeczenie TK z 25.01.1995 r., sygn. akt W. 14/94 wydane w związku z wnioskiem Rzecznika RPO/136554/94/I z 3.08.1994 r.
676 I AZP 13/95.

chodzenia tych roszczeń na drodze sądowej, wywołując rozbieżność stanowisk z Trybunałem Konstytucyjnym co do zakresu obowiązywania powszechnej wykładni prawa[677].

W porównaniu do roku ubiegłego wzrosła liczba spraw związanych z działalnością służby zdrowia MSW, w tym głównie skarg dotyczących prawidłowości orzeczeń komisji lekarskich o braku związku stwierdzonego inwalidztwa ze służbą w Policji[678]. Po zbadaniu stwierdzono bezzasadność tych zarzutów, albowiem ujawnione w trakcie badań lekarskich schorzenia nie dawały podstaw do ustalenia takiego związku. Problem ten będzie pozostawał w zainteresowaniu Rzecznika.

Z funkcjonowaniem komisji lekarskich wiąże się kwestia zasad orzekania o czasowej niezdolności funkcjonariusza do służby i skutków tych orzeczeń dla dalszej służby. Badając pierwsze zagadnienie Rzecznik stwierdził, że jest ono regulowane przez wytyczne Przewodniczącego Centralnej Komisji Lekarskiej MSW z dnia 5 czerwca 1991 r., które nie tylko zostały wydane bez podstawy prawnej, ale w dodatku ich treść jest sprzeczna z postanowieniami rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 19 kwietnia 1993 r.[679]

Na skierowane w tej sprawie wystąpienie Rzecznik otrzymał odpowiedź Przewodniczącego CKL MSW, że w związku z podnoszonymi zarzutami wytyczne zostaną uchylone i zastąpione zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych[680].

Natomiast w kwestii dalszych skutków orzeczenia o czasowej niezdolności do pełnienia służby, należy zauważyć, że przepisy resortowe nie określają jakichkolwiek zasad postępowania w sytuacji, gdy funkcjonariusz pozostawał na zwolnieniu lekarskim przez dłuższy czas i orzeczeniem komisji lekarskiej został uznany za zdolnego do służby z ograniczeniem, iż jest całkowicie niezdolny do służby na zajmowanym stanowisku, zazwyczaj merytorycznym. Liczba stanowisk niemerytorycznych, zwłaszcza w jednostkach terenowych, jest niewielka przy czym są one niżej wynagradzane. Tak więc funkcjonariusz znajdujący się w takiej sytuacji w najlepszym wypadku ma obniżone – niekiedy nawet znacznie – uposażenie, a często bywa zwalniany ze służby[681].

---

677 orzeczenie TK z 7.03.1995 r. sygn. akt W. 9/94 wydane w związku z wnioskiem RPO/156912/94/I z 27.05.1994 r.
678 np. RPO/195509/95/IX, RPO/201741/95/IX.
679 Dz. U. Nr 38, poz. 71.
680 RPO/135789/94/IX.
681 RPO/137325/93/IX.

W porównaniu do roku ubiegłego zwiększyła się liczba skarg funkcjonariuszy Policji na różne przejawy ich szykanowania przez przełożonych służbowych[682].

Ustalenie stanu faktycznego w tego rodzaju sprawach jest szczególnie utrudnione, albowiem opisywane przez skarżących sytuacje dotyczą różnych aspektów relacji podwładny – przełożony i ze swej istoty mają charakter ocenny. Tym niemniej należy zauważyć, że wyrażone przez Rzecznika wątpliwości były zawsze interpretowane na niekorzyść skarżącego.

E. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

W roku 1995, oprócz rozpatrywania skarg dotyczących praw funkcjonariuszy Służby Więziennej, pracownicy Biura RPO dokonali także wizytacji w następujących jednostkach penitencjarnych:

- w ramach Rejonowego Aresztu Śledczego w Bydgoszczy
  Rejonowy Areszt Śledczy w Bydgoszczy
  Zakład Karny w Potulicach
  Areszt Śledczy w Chełmnie
  Areszt Śledczy w Toruniu;
- w ramach Rejonowego Aresztu Śledczego w Koszalinie
  Rejonowy Areszt Śledczy w Koszalinie
  Areszt Śledczy w Słupsku
  Ośrodek Doskonalenia Kadr Służby Więziennej w Ustce;
- w ramach Rejonowego Aresztu Śledczego w Opolu
  Rejonowy Areszt Śledczy w Opolu
  Zakład Karny Przejściowy w Opolu
  Zakład Karny Nr 1 w Strzelcach Opolskich
  Zakład Karny Nr 2 w Strzelcach Opolskich.

W czasie pobytu wizytujący zapoznali się m.in. z warunkami pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Jako szczególnie ciężkie oceniono warunki w Areszcie Śledczym w Chełmnie. Obiekt liczący dwieście lat, zbudowany z przeznaczeniem na zakład karny dla więźniów odbywających karę pozbawienia wolności w systemie celkowym. Warunki pracy funkcjonariuszy są bardzo trudne ze względu na małe, ciasne pomieszczenia, a ponadto brak należytego zabezpieczenia przed ewentualnym zagrożeniem ze strony skazanych. Z powodu braku środków finansowych nie przewiduje się jakichkolwiek modernizacji tej jednostki.

---

682 np. RPO/190023/95/IX, RPO/192102/95/IX, RPO/201411/95/IX.

Wizytowane jednostki należące do Rejonowego Aresztu Śledczego w Opolu przeznaczone są dla osób odbywających długoterminowe kary pozbawienia wolności za dokonanie szczególnie groźnych przestępstw (zabójstwa, napady). Praca w tej jednostce wymaga od funkcjonariuszy szczególnej ostrożności, z czym wiąże się konieczność wyposażenia ich w niezbędne środki ochrony osobistej a przede wszystkim w sprawnie działającą łączność i system bezpieczeństwa wewnątrz jednostek penitencjarnych. Dlatego też, zdaniem naczelników zakładów karnych w ramach Rejonowego Aresztu Śledczego w Opolu, jednostki penitencjarne winny być zwolnione z przetargu na wykonywanie tych zabezpieczeń, a prace te powinny być zlecane firmom specjalistycznym. Naczelnicy wizytowanych jednostek penitencjarnych zdecydowanie wskazywali, że Służba Więzienna winna być samodzielnym dysponentem przyznawanych środków finansowych, gdyż naczelnicy najlepiej znają potrzeby swoich placówek.

Na szczególną uwagę zasługują warunki pracy funkcjonariuszy wykonujących obowiązki służbowe w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi nosicielami wirusa HIV. Funkcjonariusze ci nie korzystają praktycznie z żadnych środków zabezpieczenia. Więzienna służba zdrowia używa jedynie rękawic ochronnych, personel psychologiczno-wychowawczy białych fartuchów, a funkcjonariusze sprawujący nadzór ochronny pełnią służbę w mundurach służbowych. Według uzyskanej informacji wszyscy funkcjonariusze pozostający w bezpośrednim kontakcie z nosicielami wirusa HIV są pouczeni, jakie środki ostrożności mają zachować, przy wykonywaniu obowiązków służbowych. W odczuciu wizytujących nie jest to jednak skuteczne zabezpieczenie.

Naczelnik Rejonowego Aresztu Śledczego w Opolu podniósł ponadto istotny problem, który wymaga zajęcia stanowiska przez kierownictwo resortu sprawiedliwości. Często stosowaną praktyką jest kierowanie do Aresztu osób odbywających zastępczą karę aresztu w zamian za grzywnę orzeczoną przez kolegia ds. wykroczeń. Orzeczenia są wiążące i zobowiązują do zatrzymywania ukaranych na jeden, dwa lub trzy dni aresztu. Osobie przyjętej należy przeprowadzić badania lekarskie z obowiązkowym prześwietleniem i pobraniem krwi, przydzielić odzież. Jeden dzień utrzymania skazanego kosztuje dwieście tysięcy złotych, nie licząc kosztów leczenia osób chorych. Większość osób, skierowanych do odbycia zastępczej kary aresztu w zamian za grzywnę, jest pozbawiona jakichkolwiek środków do życia; otrzymują więc z zakładu penitencjarnego zapomogę w wysokości 90 zł oraz bilety kredytowe na dojazd do miejsc zamieszkania.

16. Ochrona praw obywatelskich osób pozbawionych wolności

A. Charakterystyka napływających skarg oraz zakres podejmowanych czynności

W okresie sprawozdawczym pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje w następujących jednostkach penitencjarnych:[683]

Lp.	Jednostka	Termin wizytacji	Liczba rozmów	Przyjęto skarg	Razem
1.	AŚ Łódź*	30 - 31.03.95	116	8	124
2.	ZK Wołów	26 -28.08.95	104	110	114
3.	AŚ Malbork	21.05.95	21		21
4.	AŚ Chojnice	27 - 28.07.95	21		21
5.	AŚ Grodków	7.08.95	10		10
6.	ZK Brzeg	7.08.95	40	8	48
7.	ZK Głubczyce	8.08.95	19		19
8.	AŚ Kędzierzyn Koźle	8.08.95	11		11
9.	AŚ Prudnik	8.08.95	10		10
10.	AŚ Bielsko -Biała	24 - 25.08.95	34		34
11.	ZK Medyka*	29 - 30.08.95	34	12	46
12.	AŚ Warszawa Białołęka*	23 - 24.08.95 30.08.95 1.09.95	167		167
13.	ZK Nowa Huta	3 - 4.10.95	30		30
14.	ZK Uherce	4 - 5.12.95	29		29
15.	OZ Średnia Wieś	4 - 5.12.95	15		15
16.	OZ Jabłonki	5.12.95	15		15
17.	AŚ Sanok	4 - 5.12.95	15		15
	AŚ Elbląg	18 - 19.12.95	42		42
	ZK nr 2 Łódź	29.12.95	60	10	70
		Razem	793	38	841

W trakcie wizytacji przeprowadzono indywidualne rozmowy z 694 osadzonymi, wytypowanymi w drodze losowania. Każdorazowo omawiano stan poszanowania podstawowych praw przysługujących osobom pozbawionym wolności. Rozmowy prowadzone były bez udziału personelu więziennego. Przyjęto w ten sposób 38 ustnych skarg.

683 * oznacza udział Rzecznika Praw Obywatelskich w wizytacji.
Oznaczenie skrótów: AŚ – Areszt Śledczy; ZK – Zakład Karny; OZ – Oddział Zewnętrzny.

Ogółem w okresie sprawozdawczym, pracownicy Zespołu ds. Ochrony Praw Osób Pozbawionych Wolności rozpatrzyli 3501 skarg, nadesłanych do Biura RPO lub zebranych w trakcie wizytacji.

Wśród rozpatrzonych skarg, odnotowano następujące, najczęściej stawiane zarzuty:

Zarzut	Skargi	
	Liczba	%
Zła opieka medyczna	1097	30,8
Złe traktowanie	617	17,6
Odmowa przepustki, warunkowego zwolnienia, udzielenia przerwy w odbywaniu kary	389	11,1
Złe warunki bytowe	230	6,6
Osadzenie w jednostce odległej od miejsca zamieszkania	229	6,5

Wymienione rodzaje skarg stanowiły w 1995 r. 72,6%, a więc prawie 3/4 wszystkich załatwionych skarg. Obserwuje się wzrost skarg dotyczących opieki medycznej: w 1993 r. skargi tego rodzaju stanowiły one 22,5% ogółu załatwionych skarg, w 1994 r. – 29,5%, a w 1995 r – 30,8%.

B. Ochrona praw osób przebywających w jednostkach penitencjarnych

a. Warunki odbywania kary pozbawienia wolności – drastyczne przeludnienie jednostek penitencjarnych

Z ustaleń dokonanych w ciągu ostatnich kilku lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że konieczne jest podjęcie kroków przeciwdziałających przeludnieniu wielu jednostek penitencjarnych. Rzecznik przedstawiał istniejący stan w tym zakresie oraz zaproponował podjęcie przedsięwzięć zmierzających do jego zmiany, wskazując, że można to zrobić bez odczuwalnego zwiększenia zagrożenia przestępczością, m.in. przez nowelizację art. 60 Kk (zniesienie zasady podwyższania dolnego progu zagrożenia karą wobec sprawców popełniających działających w warunkach powrotu do przestępstwa), odstąpienie od przewidzianej w art. 36 Kk obligatoryjnej grzywny przy przestępstwach popełnianych w celu osiągnięcia korzyści majątkowej in. W tej sprawie Rzecznik również w tym roku skierował kilka wystą-

pień do Ministra Sprawiedliwości a także wystosował pismo do Prezesa Rady Ministrów[684].

W dniu 19 sierpnia 1995 r. opublikowana została ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym[685]. Weszła ona w życie 20 listopada 1995 r. Ustawą tą wprowadzono m.in. niektóre zmiany proponowane przez Rzecznika, a zwłaszcza znowelizowano w postulowanym przezeń kierunku art. 60 i 36 Kk. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie tych zmian nie spowoduje jednak szybkiej zmiany stanu istniejącego w jednostkach penitencjarnych, bowiem przeludnienie wielu z nich jest bardzo poważne. Według stanu na dzień 31 października 1995 r. na 154 samodzielne jednostki penitencjarne przeludnienie występowało w 91 z nich, co stanowi 59,1% ogółu. W 26 z tych przypadków (16,9%) zaludnienie przekraczało 110%. Według danych z końca października 1995 r., w jednostkach penitencjarnych było osadzonych 66.175 osób. Współczynnik osadzonych na 100.000 mieszkańców przekroczył 170, choć poprzednio, przez okres około 3 lat, oscylował około 160. W państwach Unii Europejskiej wynosi on średnio około 80. Tych różnic nie uzasadnia stan przestępczości: w państwach Unii jest on bowiem z reguły wyższy niż w Polsce. Dlatego, zdaniem Rzecznika, **konieczne są dalsze przedsięwzięcia zmierzające do zmniejszenia liczby osób pozbawionych wolności**. Celowe jest np. rozważenie zasadności dalszego utrzymywania karalności niealimentacji i niektórych innych czynów, traktowanych obecnie jako występki. Naprzeciw tej tendencji nie zawsze wychodzi projekt Kodeksu karnego, który na przykład awansuje do rangi występku dotychczasowe wykroczenie, polegające na prowadzeniu w stanie nietrzeźwym pojazdu mechanicznego. Nowe kodyfikacje również w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystują instytucję mediacji itp.

Stan techniczny większości zakładów karnych i aresztów śledczych jest zły. Aż 96 z nich (62,3%) mieści się w obiektach wybudowanych przed pierwszą wojną światową. Według oceny Centralnego Zarządu Zakładów Karnych 100 jednostek penitencjarnych wymaga remontów i modernizacji, remonty są jednak przeprowadzone tylko w 78 z nich. Ze względu na brak wystarczających środków prowadzi

684 RPO/144168/95/VII z 8.03.1995 r. oraz RPO/178212/95/VII z 28.03.1995 r.

685 Dz. U. Nr 95, poz. 475.

się je w ograniczonym zakresie i z konieczności wolno. W rezultacie tego w kilkunastu jednostkach osadzeni przebywają w celach nieskanalizowanych, niedogrzanych zimą i dusznych latem. Ze względu na zły stan stolarki okiennej brak jest dostatecznego dopływu światła dziennego.

W ocenie RPO kilkanaście jednostek w ogóle należałoby zlikwidować, ponieważ nie nadają się do przebywania w nich ludzi (np. Areszt Śledczy w Piotrkowie Trybunalskim, Zakład Karny Warszawa–Służewiec, Zakład Karny w Kaliszu, Areszt Śledczy w Suwałkach, Areszt Śledczy w Bytomiu).

Na uwagę zasługuje fakt, że mimo zdecydowanie złych warunków bytowych w wielu jednostkach penitencjarnych stosunkowo mało wpływa do Rzecznika skarg dotyczących warunków bytowych. Bezpośrednie kontakty z osadzonymi prowadzą do wniosku, że większość z nich traktuje sytuację istniejącą w zakładach karnych i aresztach śledczych jako obiektywną konieczność, na którą nie mogą mieć wpływu.

Przeludnienie jednostek penitencjarnych powoduje nie tylko pogorszenie i tak bardzo trudnych warunków bytu osadzonych, ale prowadzi i do innych, szkodliwych następstw. Stłoczenie ludzi na zbyt małej przestrzeni powoduje narastanie stresu i wybuchy związanej z tym agresji. W ostatnich latach narasta zjawisko przestępstw popełnianych między pozbawionymi wolności. Nie jest wykluczone, że wiąże się to z nadmiernym zagęszczeniem cel[686]. Trzeba przy tym dodać, że obowiązujące w Polsce normy powierzchni celi (3 m^2 dla mężczyzny i 4 m^2 dla kobiety) są wydatnie niższe niż w państwach Unii Europejskiej.

Znacząca jest liczba skarg dotyczących umieszczenia skazanego w jednostce penitencjarnej oddalonej od miejsca zamieszkania, co bardzo utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, odwiedziny przez bliskich. Takie rozmieszczanie osadzonych ma swą główną przyczynę w przeludnieniu jednostek penitencjarnych, gdyż niejednokrotnie niemożliwy jest wybór najbardziej odpowiedniej jednostki i umieszczenie skazanego w jednostce bliskiej miejsca zamieszkania.

b. Przestrzeganie prawa osadzonych do opieki medycznej

Liczba skarg dotyczących opieki medycznej drastycznie wzrosła; ich udział stosunkowy w porównaniu z 1993 r. wzrósł o ponad 9%.

---

686 szerzej problem ten omówiony jest w punkcie e. niniejszego rozdziału.

Zdaniem Rzecznika główne przesłanki tego stanu były następujące:
- pogorszyła się sytuacja więziennej służby zdrowia wskutek trudnej sytuacji finansowej, co przejawia się w niewystarczającym zaopatrzeniu w leki, dekapitalizacji aparatury oraz urządzeń itp.,
- nasiliła się tendencja osadzonych do podnoszenia problemów opieki zdrowotnej aby uzyskać przerwę w odbywaniu kary, wpłynąć na udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia, uzyskać wyżywienie dietetyczne, dodatkowy spacer itp.

Z ustaleń dokonanych przez RPO wynika, iż w 1995 r. nie nastąpiły odczuwalne zmiany nastawienia więziennego personelu medycznego do osadzonych.

Z pewnością natomiast silna jest wśród osadzonych tendencja do wykorzystania złego stanu zdrowia jako pretekstu dla wyjścia na wolność. Wyjaśnia to negatywną ocenę zasadności przeważającej liczby skarg, dokonywaną po ich zbadaniu. W 1994 r. za choćby częściowo zasadne uznano 4,6% zbadanych skarg na opiekę zdrowotną. W 1995 r. odsetek ten zmniejszył się do 2,6%. Podobnie jak i w latach ubiegłych, jeśli to jest konieczne, skargi dotyczące więziennej służby zdrowia są w trybie umowy zlecenia badane przez lekarzy z powszechnej służby zdrowia, a więc przez osoby kompetentne i w pełni obiektywne. Na podstawie ich opinii, a także ustaleń dokonywanych w jednostkach penitencjarnych, za bezsporne należy uznać, że **możliwości więziennej służby zdrowia ulegają ograniczeniu**. Coraz więcej pojawia się skarg dotyczących dostępności niektórych leków, nie można w koniecznym zakresie dokonywać wymiany i modernizacji urządzeń medycznych oraz aparatury. Poza tym. coraz większe problemy nastręcza leczenie stomatologiczne. Niektóre jednostki penitencjarne (np. Areszt Śledczy w Sanoku) – w ogóle nie mają stomatologa. Osoby wymagające pomocy stomatologicznej muszą być przewożone do przychodni powszechnej służby zdrowia, co oczywiście bardzo ogranicza zakres tej pomocy. Występują niejednokrotnie poważne problemy w korzystaniu z usług specjalistów spoza więziennej służby zdrowia i przeprowadzaniu badań przy pomocy aparatury, którą więziennictwo nie dysponuje (np. tomograf komputerowy). Wynika to z ogólnych ograniczeń w tym zakresie, jak również z nieuregulowania zasad współdziałania ze sobą więziennej i powszechnej służby zdrowia. Obecnie, wskutek trudności finansowych, staje się regułą, że powszechna służba zdrowia żąda od więziennictwa opłat za usługi różnego typu. Niejednokrotnie jednostki penitencjarne nie mają środków na wskazany cel; udzielenie wówczas pomocy pacjentowi ulega opó-

żnieniu lub jest w ogóle niemożliwe. Według informacji Centralnego Zarządu Zakładów Karnych, uzgodnienia z Ministerstwem Zdrowia i Opieki Społecznej na temat świadczeń powszechnej służby zdrowia dla osób pozbawionych wolności są już daleko zaawansowane. W interesie pacjentów z zakładów karnych i aresztów śledczych leży aby sfinalizować je jak najszybciej.

Mając na uwadze trudności więziennej służby zdrowia Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił w dniu 20 września 1993 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dopuszczenia możliwości leczenia się skazanych i tymczasowo aresztowanych na własny koszt, o ile ich na to stać[687]. Minister nie uwzględnił tego wystąpienia, uznając je za co najmniej przedwczesne, a nadto podniósł, że proponowane rozwiązanie mogłaby wywołać niezadowolenie tych osadzonych, których nie stać na pokrywanie kosztów leczenia. W odpowiedzi Ministra znalazła się też informacja, że będzie dokonana analiza możliwości i zasad wprowadzenia w życie koncepcji przedstawionej przez Rzecznika. W wyniku tych działań w noweli z dnia 20 grudnia 1995 r. do Regulaminu wykonywania kary pozbawienia wolności[688] znalazł się następujący przepis (§ 23 ust. 2): „Skazany może, za zgodą naczelnika, korzystać z prywatnych świadczeń zdrowotnych polegających na: badaniach i poradach lekarskich, leczeniu, działaniach diagnostycznych i analityce medycznej, protezowaniu oraz z dodatkowych leków i środków medycznych. W tym przypadku skazany zobowiązany jest do pokrycia wszelkich kosztów związanych z leczeniem".

Analogiczny przepis wprowadzono w drodze nowelizacji Regulaminu wykonywania tymczasowego aresztowania (§ 27 ust. 2)[689].

Niejako kontynuacją tych działań było wystąpienie Rzecznika dotyczące zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 maja 1967 r. w sprawie organizacji zasad działania więziennej służby zdrowia[690], które ogranicza – w porównaniu z sytuacją skazanych – uprawnienia tymczasowo aresztowanych do opieki medycznej. Zarządzenie to stanowi na przykład, że aresztowani – nawet jeśli brak im własnych środków – nie mają prawa do bezpłatnego zaopatrywania w przedmioty ortopedyczne i okulary.

Przez wiele lat wskazane zróżnicowanie uprawnień miało stosunkowo małe znaczenie, gdyż tymczasowe aresztowanie trwało stosunkowo

---

687 RPO/132866/93/VII.
688 Dz. U. Nr 153, poz. 788.
689 Dz. U. Nr 153. poz. 787.
690 Dz. Urz. M.S. Nr 4, poz. 15 ze zm.

krótko. Aresztowany z reguły dość szybko przechodził na status skazanego i problem znikał. Obecnie średni okres tymczasowego aresztowania drastycznie się wydłużył. Znacząca jest liczba przypadków, w których trwa ono do dwóch lat, a niekiedy nawet i dłużej, co spowodowało nasilenie skarg kierowanych do Rzecznika. RPO uznał, że wskazane zarządzenie Ministra Sprawiedliwości jest niezgodne z Kodeksem karnym wykonawczym, który w rozważanym zakresie nie różnicuje sytuacji między tymczasowo aresztowanym a skazanym. Rzecznik w listopadzie 1995 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie postulujące odpowiednią modyfikację cytowanego zarządzenia[691].

c. Prawo osadzonych do właściwego traktowania

Termin „traktowanie" obejmuje tu wszystkie formy odnoszenia się funkcjonariuszy Służby Więziennej do osadzonych, a więc m.in. o: sposób odzywania się, dokonywania przeszukań osobistych i przeszukań cel, o decyzje dotyczące ukarania dyscyplinarnego, zatrudnienia, rozmieszczenia w celach, przymusowego ostrzyżenia włosów, widzeń lub utrzymywania korespondencji z określoną osobą, umieszczenia w celi zabezpieczającej oraz innych form przymusu bezpośredniego bądź stosowania siły fizycznej itd.

Pod względem nasilenia skargi dotyczące traktowania znajdują się na drugim miejscu wśród skarg napływających do RPO. Mogłoby to sugerować, że sytuacja w zakresie odnoszenia się funkcjonariuszy do osadzonych jest bardzo zła. Wniosek taki byłby jednak niesłuszny. Spośród podjętych i załatwionych skarg na postępowanie funkcjonariuszy tylko 3,4% uznano za choćby częściowo zasadne. Należy podkreślić, że wśród przypadków, w których stwierdzono słuszność skargi, tylko raz zarzut pobicia został wysoce uprawdopodobniony (wpłynęło natomiast kilkanaście skarg, w których żalący się podnosili zarzut pobicia przez funkcjonariuszy). Każdy taki przypadek jest przekazywany prokuraturze celem zbadania w trybie procesowym. Z nadesłanych odpisów decyzji prokuratorów wynika, iż do przestępstwa nie doszło, a w każdym razie, że nie znaleziono na to dowodów.

Pojawia się tu problem ustalenia rzeczywistego przebiegu zdarzeń, w sytuacji, gdy występują dwie, odmienne wersje zdarzenia (żalącego się i funkcjonariusza), a brak jest możliwości należytego ustalenia przebiegu zdarzeń przy umieszczaniu skazanego w celi zabezpieczającej (dźwiękochłonnej). W takiej celi umieszcza się skazanych i are-

691 RPO/202372/95/VII z 21.11.1995 r.

sztowanych dopuszczających autoagresji lub agresywnie zachowujących się wobec współosadzonych, nawołujących do buntu, nieposłuszeństwa itp. Przy doprowadzaniu do celi zabezpieczającej musi być rzeczywiście stosowana siła. Osoby poddane tej procedurze niejednokrotnie piszą do Rzecznika, że w trakcie umieszczania ich w celi zabezpieczającej były bite, bądź też do pobicia doszło już po umieszczeniu w celi. Funkcjonariusze natomiast twierdzą, że stosowali siłę tylko w koniecznych granicach i wyłącznie przed ulokowaniem danej osoby w celi. Na ogół bezstronnych świadków zajścia nie ma. Takie sprawy kończą się więc odmową ścigania lub umorzeniem postępowania, bo przyjmuje się za prawdziwą wersję funkcjonariuszy.

Za niewątpliwe należy uznać, że obecnie traktowanie osadzonych jest generalnie biorąc poprawne. Nie można jednak wykluczyć wyjątkowego występowania sytuacji odmiennych, stąd też potrzeba rozwiązania tego problemu, być może poprzez wprowadzenie instytucjonalnych gwarancji ochrony praw skazanych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii występuje w więzieniach instytucja tzw. niezależnego obserwatora, będącego osobą z zewnątrz i mającego możność nieskrępowanych kontaktów z osadzonymi. Podjęte przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych kroki zmierzające do uzyskania bliższych informacji na ten temat, co być może pozwoli przenieść doświadczenia brytyjskie na grunt polski.

Spośród uznanych za słuszne skarg dotyczących traktowania skazanych wymienić należy przypadki zwracania się do osadzonych „ty", ograniczania zajęć kulturalno–oświatowych, odsunięcia od pracy, naruszenia regulaminu spacerów, nieprawidłowego przeszukania osobistego lub przeszukania celi itp., czyli na ogół uchybienia o mniejszym ciężarze gatunkowym.

Wyjątkowo zdarzają się jednak zaskakujące ekscesy. Na przykład w jednym z aresztów śledczych, aby uniemożliwić osadzonym rozmowy z osobami zzewnątrz, uruchomiono gigantofony, przez które nadawano głośną muzykę zagłuszającą rozmowy. Nie uwzględniano przy tym faktu, iż hałas powodowany przez głośniki jest dolegliwością dla ogółu pozbawionych wolności. W tym samym areszcie, w celu swoistego zastraszania osadzonych, przeszukiwania cel dokonywano w asyście tzw. grupy interwencyjnej, czyli funkcjonariuszy w hełmach, kominiarkach i wyposażonych w pałki. Tego rodzaju postępowanie jest nieuzasadnione w warunkach normalnej sytuacji w jednostce.

Spośród 17 jednostek penitencjarnych, w których przeprowadzano czynności sprawdzające, w 7 żadna z osób nie żaliła się na jakiekolwiek formy niewłaściwego traktowania przez funkcjonariuszy. W pozostałych jednostkach nieliczne osoby z grup objętych rozmowami (od 1 do 4 osób) podnosiły następujące przypadki niewłaściwego traktowania:

- uderzenie przez funkcjonariusza (w dwóch jednostkach),
- prowokacyjne lub niegrzeczne odnoszenie się niektórych oddziałowych (w sześciu jednostkach),
- zakaz chodzenia w krótkich spodenkach w czasie upałów (bezpośrednio po wizycie Rzecznika zakaz ten anulowano),
- ukaranie za odmowę wstania na apel poranny (żalący nie negowali swego przekroczenia, ale uważali je za drobne i nieuzasadniającą ukarania).

d. Prawo do korzystania z przerwy w odbywaniu kary i prawo do uzyskania przepustki

Skargi dotyczące ograniczania prawa do warunkowego przedterminowego zwolnienia, przerwy w odbywaniu kary i przepustek nie podlegają ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Decyzje te leżą bowiem w kompetencjach sądu penitencjarnego, sędziego penitencjarnego lub naczelnika jednostki. Skarżącym udziela się odpowiednich pouczeń o właściwości organów i trybie postępowania.

Problematyką tą zajmował się także Rzecznik w aspekcie generalnym, kwestionując wytyczne Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z 31 maja 1995 r. w sprawie udzielania skazanym nagród w postaci przepustek i zezwoleń na widzenie bezdozorowe poza terenem zakładu karnego[692].

e. Wzrost przestępczości wśród osób pozbawionych wolności

W latach 1992–1994 wystąpił bardzo poważny wzrost liczby przestępstw wśród osób pozbawionych wolności. O ile w 1991 r. statystyka CZZK zanotowała 96 pobić, zgwałceń, wypadków znęcania się i bójek, to w 1994 r. takich przypadków było już 470. Liczba sprawców wzrosła odpowiednio z 216 do 887. W tym czasie zmieniała się oczywiście wielkość populacji osadzonych, ale także w liczbach stosunkowych widoczny jest nadzwyczaj niepokojący wzrost w omawia-

[692] Wytyczne Dyrektora CZZK z 31.05.95 Nr BP/ZP-681/95, por. szerzej cz. III pkt. 2 sprawozdania.

nym zakresie; w 1991r. wskazanych wypadków było 1,71 na 1 000 osadzonych, zaś w 1994 r. już 7,51. Współczynniki wyliczone dla liczby sprawców wynosiły odpowiednio: 3,85 i 14,17.

Zjawisko to zaskakuje na tle przekazywanych w tych latach przez Dyrektora CZZK informacji o „relaksacji" w jednostkach penitencjarnych, „wyciszeniu" napięć itp.

Trudno autorytatywnie stwierdzić jakie są przyczyny opisanej sytuacji. Wstępne rozeznanie dokonane wśród naczelników jednostek penitencjarnych pozwala wskazać na takie czynniki etiologiczne, jak:

- zwiększony napływ młodocianych do jednostek penitencjarnych, przy czym w większości są to osoby równie głęboko zdemoralizowane, co agresywne,
- przeludnienie jednostek penitencjarnych, co zwiększa stres i prowadzi do agresji,
- pauperyzacja osadzonych, co skłania silniejszych do wymuszania na słabszych oddawania żywności, papierosów itp.

Zaistniały stan Rzecznik uznał za bardzo niebezpieczny z punktu widzenia prawa osadzonych do bezpieczeństwa, nietykalności cielesnej, godności osobistej i zachowania zdrowia. Z tego względu skierowane zostało w dniu 2 sierpnia 1995 r. wystąpienie do Dyrektora CZZK postulując dokonanie rozeznania czynników etiologicznych zjawiska, a nade wszystko podjęcie koniecznych przedsięwzięć zapobiegawczych[693]. W odpowiedzi Dyrektor podał, że na liczbowy obraz sytuacji pewien wpływ mogła mieć lepsza rejestracja przypadków przestępstw. Doceniając jednak rangę problemu więziennictwo nasiliło odpowiednie czynności profilaktyczne. M.in. wprowadzono metodę ankietowania osadzonych i funkcjonariuszy pod kątem stanu zagrożenia przestępczością. Uzyskiwane wyniki stanowią punkt wyjścia dla przedsięwzięć zapobiegawczych. Wśród nich zwraca się szczególną uwagę na pracę wychowawców i psychologów, aby uprzedzająco ujawniać potencjalne ofiary i sprawców. Jest to bardzo potrzebne, gdyż niekiedy dochodzi do niezrozumiałych, a bardzo brzemiennych w skutki zaniedbań ze strony niektórych funkcjonariuszy. Na przykład, prowadząc postępowanie w sprawie przestępstwa popełnionego w zakładzie karnym, Sąd Wojewódzki w Lublinie ustalił, iż w jednym z zakładów karnych 5 młodocianych osadzonych przez 3 dni bestialsko znęcało się nad jednym ze skazanych.

---

693 RPO/194586/95/IX.

Przedstawiony przypadek wskazuje, że niekiedy funkcjonariusze Służby więziennej, mimo obiektywnych ku temu możliwości, nie zapewniają bezpieczeństwa osadzonym wymagającym ochrony, a nawet już maltretowanym.

Z obserwacji dokonanych przez pracowników Biura RPO wynika, iż w ostatnich latach zaszły zmiany w podkulturze więziennej. Nie bagatelizując tego zjawiska trzeba stwierdzić, m.in. na podstawie rozmów z osadzonymi, że przestępczość wśród nich występująca wmniejszym niż dawniej stopniu przebiega według schematu: grypser – sprawca, niegrypsujący – ofiara. W zalążkowej natomiast, jak do tej pory, postaci zaczyna się kształtować nowa hierarchia więzienna, której szczeble zależne są od stopnia zamożności.

C. Naruszanie praw osób przebywających w izbach wytrzeźwień

W dniu 22 grudnia 1994 r., mężczyzna przebywający w Izbie Wytrzeźwień w Łodzi udusił dwóch innych mężczyzn znajdujących się z nim w sali i usiłował udusić trzeciego. Wydarzenie to stanowiło alarmujący sygnał, wskazujący na możliwość bardzo poważnego zagrożenia praw osób, które trafiają do izb wytrzeźwień. Spowodowało ono przeprowadzenie w okresie od 6 do 25 stycznia 1995 r. wizytacji w 16 na 56 istniejących izb wytrzeźwień. Podjęte czynności polegały na przeprowadzeniu rozmów z osobami zwalnianych z izby, oględzinach każdej placówki, analizie akta osób zatrzymywanych oraz rozmowach z personelem. Na tej podstawie stwierdzono nieprawidłowości, które mogą prowadzić do naruszenia praw osób zatrzymywanych.

Przede wszystkim zmiany wymaga sposób przyzywania personelu przez osoby zamknięte w pomieszczeniach izby. Zamiast stosowanego pukania w drzwi sali należy wprowadzić system sygnalizacji, umożliwiający skuteczne w każdych okolicznościach wezwanie dyżurującego pracownika. Pozwoli to na zapobieżenie aktom agresji pomiędzy osobami przebywającymi, umożliwi natychmiastową pomoc lekarską.

Ponadto niektóre izby nie zapewniają odpowiednich warunków pobytu ze względu na niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury lub brak wentylacji. Niektóre budynki izb powinny zostać zburzone ze względu na całkowite wyeksploatowanie i krańcowo zły stan techniczny (np. izba w Lublinie).

W trakcie wizytacji stwierdzono także, iż:
- w skali kraju 15 izb (27%) nie jest zaopatrzonych w alkotest, a więc nie jest możliwe należyte określenie stanu upojenia alkoholowego doprowadzonych osób,
- zaledwie kilka izb wyposażonych jest w aparaty do badań EKG, co utrudnia, a niekiedy uniemożliwia stwierdzenie, czy doprowadzony nie wymaga niezwłocznej pomocy kardiologicznej,
- tylko niespełna połowa izb ma aparaty do pomiaru cukru we krwi, co utrudnia m.in. ustalenie, czy nie chodzi o przypadek śpiączki cukrzycowej,
- część lekarzy pracujących w izbach nie ma należytego przygotowania do wykonywania tej funkcji, nie przeszli oni bowiem żadnego przeszkolenia w zakresie leczenia choroby alkoholowej,
- zdarzają się przypadki niewłaściwego traktowania osób zatrzymanych w izbie (np. Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy Łódź-Górna zarzucił trzem pracownikom izby, w tym lekarzowi, pobicie czterech pacjentów izby, przy czym jeden z poszkodowanych zmarł wskutek komplikacji pooperacyjnych),
- niejednokrotnie nie są wykorzystywane możliwości profilaktycznego oddziaływania na pacjentów zatrzymywanych w izbie.

Nadto należy dodać, że przepisy dotyczące izb wytrzeźwień są częściowo niezgodne z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wbrew art. 5 ust. 4 tej Konwencji nie przewidują bowiem możliwości odwołania się do sądu celem ustalenia legalności decyzji o pozbawieniu wolności, za jakie uważany jest zatrzymanie w izbie wytrzeźwień.

Według obowiązujących przepisów izby powinny istnieć w miastach liczących powyżej 50.000 mieszkańców, jednakże w 39 z takich miast izby nie funkcjonują.

Izby znajdują się obecnie w gestii gmin. Wiele z nich nie interesuje się należycie tymi problemami, traktując je jako dalekoplanowe.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 28 lutego 1995 r. wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (jako organu uprawnionego do wydawania przepisów wykonawczych dotyczących izb) oraz do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów (ze względu na uprawnienia, jakie administracja państwowa ma w stosunku do samorządu terytorialnego) o podjęcie działań zmierzających do poprawy funkcjonowania izb wytrzeźwień[694].

---

[694] RPO/179236/95/VII.

W odpowiedzi Szef Urzędu Rady Ministrów ograniczył się do przesłania wojewodom wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o: „szczególny nadzór nad legalnością działań organów gmin w sprawach dotyczących organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień" oraz o „przeprowadzenie rozmowy z prezydentami miast prowadzących izb wytrzeźwień, mającej na celu zwrócenie uwagi na konieczność wyeliminowania występujących w izbach wytrzeźwień nieprawidłowości".

Rzecznik nie jest przekonany o skuteczności tego rodzaju działań URM i w związku z tym planuje dokonanie ponownych wizytacji w roku 1996 oraz podjęcie działań zmierzających do zaangażowania w rozwiązanie tego problemu bezpośrednio organów samorządowych.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, uznając generalnie słuszność wniosków Rzecznika, wskazał na trudności finansowe jako na czynnik powodujący niedostateczne wyposażenie izb i zadeklarował przekazanie 30 tys. zł z przeznaczeniem na zakup potrzebnej aparatury. Zapowiedział także analizę w rozważanym zakresie wniosków Rzecznika i podjęcie stosownych przedsięwzięć.

Zdaniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej dyskusyjna jest teza o niezgodności, we wskazanym uprzednio zakresie, polskich przepisów z cytowaną Konwencją Europejską. Minister zapowiedział jednak szczegółowe rozważenie tej kwestii.

Jeżeli nie dojdzie do nowelizacji właściwych przepisów, Rzecznik Praw Obywatelskich rozważy inną formę działań zmierzających do realizacji jego wniosku.

SKOROWIDZ RZECZOWY

A

B

C

E

F

O

P

R

S

Ś

T

U

W

Z

Ż

UZUPEŁNIENIE

Zasadnicze kierunki działań Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie od 13 lutego do 22 marca 1996 r.

W okresie 13.02.1996 r. – 22.03.1996 r. Rzecznik skierował:

- 27 wystąpień generalnych,
- 2 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego,
- 10 rewizji nadzwyczajnych (kasacji) do Sądu Najwyższego.

Uzupełnienie w cz. IV pkt 1: Poszanowanie podstawowych praw i wolności politycznych (str. 155)

W wyniku rozmów i spotkań, jakie miały miejsce podczas wizyty Rzecznika we Lwowie (w dn. 5–7.02.1996 r.) w wystąpieniu z dnia 14 lutego 1996 r. do Przewodniczących: Sejmowej Komisji Łączności z Polakami Za Granicą i Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Polaków Za Granicą Rzecznika zasygnalizował niektóre **problemy zgłaszane przez Polonię na Ukrainie**. W rozmowach podkreślano przede wszystkim kwestie niewłaściwej ochrony i utrudnionego dostępu do polskiego dziedzictwa kulturowego, dyskryminacji ludności wyznania rzymsko-katolickiego i trudnej sytuacji Kościoła rzymsko-katolickiego, złej sytuacji bytowo-płacowej polskich nauczycieli oraz braku dwustronnych unormowań polsko-ukraińskich dotyczących wzajemnego zaliczania stażu pracy do prawa do emerytury i renty. Odpowiednie wystąpienia poruszające poszczególne wskazane problemy RPO skierował też w dniu 4.03.1996 r. do Ministrów Edukacji Narodowej, Kultury i Sztuki oraz Spraw Zagranicznych.

Uzupełnienie w cz. IV pkt 3: Realizacja praw obywatelskich w działaniach administracji lokalnej (str. 195)

B.a. Finansowanie szkolnictwa prowadzonego przez gminy (str. 200)

W dniu 7 marca 1996 r. Rzecznik poinformował Ministra Edukacji Narodowej, iż otrzymuje wiele sygnałów od przedstawicieli samorządu terytorialnego o **zaniżaniu subwencji przekazywanych w ostatnich miesiącach 1995 r. samorządom w związku z obligatoryjnym przejęciem przez nie od 1.01.1996 r. prowadzenia szkół podstawowych**. Środki przekazane gminom wystarczą jak wynika z sygnałów przekazanych Rzecznikowi, jedynie na płace i wydatki rzeczowe, a i to z istotnymi ograniczeniami. Chcąc wykonać zadania gminy muszą się zadłużyć bez żadnych gwarancji zrekompensowania tych zadłużeń przez państwo.

C. Współpraca administracji rządowej i samorządowej (s. 204)

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lutego 1996 r. Rzecznik poruszył problem **złego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonach przygranicznych**. Podczas spotkań z władzami lokalnymi województw suwalskiego, opolskiego, zielonogórskiego, przemyskiego i jeleniogórskiego wielokrotnie podnoszono tę kwestię, wskazując na niedostatki kadrowe i braki środków, które – przy jednoczesnym wzroście zadań Policji w tych regionach – powodują, iż ze skutkami powstałej sytuacji administracja gminna i wojewódzka nie jest w stanie samodzielnie się uporać.

Uzupełnienie w cz. IV pkt 5: Przestrzeganie praw obywateli w sprawach mieszkaniowych (str. 225)

A. Sytuacja prawna właścicieli lokali mieszkalnych (str. 225)

Po bezskutecznej korespondencji z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie **bezzasadności wyłączenia z podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego kosztów zarządu nieruchomością wspólną** – w dniu 22 lutego 1996 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zaskarżający tę regulację. W ocenie RPO przepis § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych wydany został z przekroczeniem granic upoważnienia ustawo-

wego, a treść rozporządzenia nie tyle konkretyzuje przepisy ustawy, co jest zadaniem aktu wykonawczego, ale modyfikuje ich treść. Niezależnie od tego analiza funkcji, jaką pełnić mają dodatki mieszkaniowe i ich socjalnego charakteru wskazuje, iż rodzaj prawa do lokalu (najem, spółdzielcze prawo, odrębna własność) przysługującego osobom uprawnionym do dodatków nie może przesądzać o niezaliczeniu do podstawy ich obliczania najistotniejszych wydatków mieszkaniowych. Ponadto właściciele lokali w swoich skargach zasadnie wskazują, że ustawa o własności lokali przerzuca na nich obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania budynków w należytym stanie technicznym. Zaniedbania te powstały na skutek prowadzonej w przeszłości przez Państwo polityki mieszkaniowej, a także na skutek niewywiązywania się przez jednostki organizacyjne państwowe bądź komunalne z obowiązku utrzymania budynków w należytym stanie. Obecnie obowiązek usunięcia tych zaniedbań przerzucony został w całości na właścicieli lokali. Stąd też trzeba również uznać, w ocenie RPO, że przepis § 1 ust. pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów wyłączając z podstawy obliczenia dodatku dla właścicieli lokali mieszkalnych koszty zarządu nieruchomością wspólną (w skład tych kosztów wchodzą m.in. wydatki na remonty) narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej.

W dniu 12 marca 1996 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wskazując sytuację **właścicieli, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a mimo tego nie mogą zamieszkać w lokalu (budynku) stanowiącym ich własność**, gdyż jest on zajmowany przez inne osoby na podstawie wydanej w przeszłości decyzji administracyjnej o przydziale. Zgodnie z art. 56 ust. 7 ustawy o najmie lokali mieszkalnych właściciel może w takiej sytuacji wymówić najem pod warunkiem, że obowiązek zawarcia najmu przejmie gmina. W praktyce gminy odmawiają przyjęcia na siebie tego obowiązku, ustawa nie określa żadnych kryteriów obligujących gminę do zawarcia umowy, nie istnieją też żadne procedury prawnie umożliwiające kontrolę zasadności odmów. W ocenie RPO stan taki narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności.

B. Sytuacja prawna członków spółdzielni mieszkaniowej
(str. 231)

W związku z wejściem w życie 1 stycznia 1996 r. ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych do Rzecznika wpływają bardzo liczne skargi od

członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy do dnia wejścia w życie ustawy spłacali kredyty w wysokości 1 lub 2% aktualnej wartości mieszkania w stosunku rocznym, a obecnie wysokość spłat, do jakich są zobowiązani wzrosła nawet pięciokrotnie. Rzecznik wskazał (w wystąpieniu z dnia 15 marca 1996 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, przekazanym też Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), iż regulacja ta budzi istotne zastrzeżenia prawne. Nowe zasady spłaty kredytów zostały wprowadzone z mocą wsteczną od 1.01.1996 r. podczas gdy ustawa została ogłoszona w dniu 18.01.1996 r. Tym samym nie ustanowiono dla kwestionowanych przepisów odpowiedniej vacatio legis.

Zastrzeżenia budzi też sama treść kwestionowanej regulacji art. 11 ust. 1 ustawy. Przewiduje on bowiem obligatoryjne uczestnictwo w nowych zakładach spłaty kredytów mieszkaniowych, ustawodawca ingeruje w ten sposób wprost w treść umów kredytowych łączących banki ze spółdzielniami mieszkaniowymi. W istocie więc **pomoc udzielana w tym przypadku przez państwo ma charakter przymusowy i prowadzi do zwiększonych bieżących obciążeń finansowych członków spółdzielni**. Pomoc ta może w długim okresie doprowadzić do rzeczywistego oddłużenia i całkowitej spłaty kredytu. Jednakże podstawowy problem, w ocenie RPO, polega na tym, czy zainteresowani obywatele podołają w tym czasie zwiększonym obowiązkom finansowym. Może bowiem okazać się, iż bezpośrednim skutkiem objęcia obywateli ową przymusową pomocą państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych będzie wzrost liczby eksmisji z lokali spółdzielczych, orzekanych z powodu niespłacania kredytu w zwiększonej wysokości. Rzecznik sugeruje, iż w tym zakresie obywatele powinni mieć możliwość wyboru zasad spłacania kredytu mieszkaniowego, przy pełnej świadomości konsekwencji, jakie powoduje przystąpienie bądź nieprzystąpienie do spłacania kredytu na tych zasadach.

Problem eksmisji z lokali spółdzielczych Rzecznik przedstawił w wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (z dnia 6 marca 1996 r., przekazane też Ministrowi Sprawiedliwości). W aktualnie obowiązującym stanie prawnym eksmisja z lokalu spółdzielczego odbywa się bez możliwości orzekania przez sądy o uprawnieniu eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego; oznacza to **eksmisje „na bruk"**. Sąd może orzec prawo do lokalu socjalnego jeżeli sprawa dotyczy najemcy lokalu; nie ma takiej możliwości jeśli orzeczenie dotyczy osoby której przysługiwało spółdzielcze prawo do

lokalu lub prawo do własności lokalu. W ocenie RPO regulacja taka narusza konstytucyjną zasadę równości, bowiem ustawodawca bez uzasadnionego prawem powodu zróżnicował w dowolny sposób sytuację dwóch grup obywateli. Zróżnicowanie to znajduje swój wyraz także w odmiennych procedurach egzekucyjnych. Ochrona przed eksmisją w przypadku braku lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, obejmująca okres zimowy (1.11–31.03) dotyczy tylko najemców, a nie członków spółdzielni lub właścicieli lokali.

Uzupełnienie do cz. IV pkt 7: Naruszenia prawa i zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach ubezpieczenia społecznego (str. 261)

Pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 8.01.1996 r., skierowane do Marszałka Sejmu i przedstawiające „Program reformy systemu ubezpieczeń społecznych" stało się impulsem do przedstawienia Marszałkowi Sejmu (w dniu 5 marca 1996 r.) analizy sytuacji emerytów i rencistów po wejściu w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r. i na tym tle – **uwag do „Programu reformy"**. W ocenie Rzecznika sytuacja ta nie ulegnie stabilizacji od strony waloryzacji świadczeń, przede wszystkim z powodu przewidywanego utrzymania obecnego pułapu wymiaru świadczeń (250% przeciętnego wynagrodzenia). Zdaniem RPO celem modyfikowanego systemu powinno być osiągnięcie zasady ekwiwalentności składek w stosunku do świadczeń emerytalno-rentowych. Gwarancji waloryzacji świadczeń nie stanowi też proponowany w projekcie system „negocjacyjnego" ustalania wskaźnika waloryzacji; gwarancje takie może dać jedynie usamodzielnienie funduszu ubezpieczenia społecznego. Rzecznik zakwestionował również oparcie mechanizmu zapewnienia godziwego poziomu i sprawiedliwego podziału świadczeń na trzech „filarach" zabezpieczenia dochodów na ubezpieczenie, ponieważ tylko pierwszy z tych „filarów" ma postać wypłat gwarantowanych przez państwo. Dwa pozostałe, jako oparte na dobrowolnych wpłatach i wobec postępującego zubożenia dużej części społeczeństwa – o niewiadomym stopniu realizacji, nie powinny stanowić „filarów" systemu ubezpieczeniowego.

W marcu 1996 r. Rzecznik sformułował kompleksowe **„Stanowisko w sprawie stanu prawa emerytalno-rentowego w latach 1991–1995"**. W konkluzji tego stanowiska (przekazanego m.in. Prezesowi Rady Ministrów, Przewodniczącym Sejmowej i Senackiej Ko-

misji Polityki Społecznej, Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, Prezesowi ZUS, związkom zawodowym) Rzecznik stwierdził, że od 1991 r. sytuacja prawna emerytów i rencistów nie tylko nie została ustabilizowana, lecz przeciwnie – uległa zagmatwaniu. Następujące po sobie niekorzystne posunięcia rządu i parlamentu w stosunku do ubezpieczonych nie poprawiły sytuacji powstałej po wejściu w życie ustawy z 1991 r., pomimo tego, że Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach dawał wyraz zrozumienia dla trudnej sytuacji finansowej budżetu państwa. Rzecznik nie może przejść do porządku nad stanem chaosu w regulacji prawnej pozycji socjalnej jednej ze słabszych grup obywateli.

Uzupełnienie do cz. IV pkt 11: Naruszenia praw obywateli przez wadliwe stosowanie „prawa daninowego" (str. 323)

A.a. Podatek dochodowy od osób fizycznych (str. 323)

Rzecznik kontynuował działania na rzecz zabezpieczenia podatników przed skutkami stosowania nieprawidłowo sformułowanego przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczącego **odliczania od podstawy opodatkowania dokonanych darowizn**. Wystąpienie z 6 grudnia 1995 r. do Prezesa Rady Ministrów o anulowanie „wytycznych" Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wydanych w tej sprawie organom skarbowym (formułującym drastycznie zawężającą wykładnię tego przepisu) nie zostało rozpatrzone pozytywnie. W tej sytuacji RPO zasugerował Ministrowi Finansów wydanie dyrektyw organom skarbowym, aby osoby, które dokonały darowizn i odliczyły je w swoich zeznaniach podatkowych nie były – niezależnie od przyszłych rozstrzygnięć NSA i treści ewentualnej uchwały Sądu Najwyższego – w jakikolwiek sposób represjonowane przez urzędy skarbowe.

W dniu 28 lutego 1996 r. Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów wskazując **nieprawidłowości w pobieraniu w 1995 r. zaliczek na podatek dochodowy od wypłat zasiłków dla bezrobotnych**. W ocenie Rzecznika obliczanie zaliczek według stawki 15% i pomniejszanie ich o kwotę zmniejszającą podatek nie miało uzasadnienia w ustawie o podatku dochodowym, postawiło podatników przed koniecznością dopłat poważnych w ich sytuacji kwot i spowodowało negatywne skutki dla budżetu państwa.

Dyskusje wokół sprawy odliczania darowizn i pobierania zaliczek od zasiłków dla bezrobotnych potwierdziły formułowane przez Rzecznika wielokrotnie wcześniej zastrzeżenia dotyczące tworzenia i stosowania „prawa daninowego". Konkluzje tych uwag i wynikające z nich postulaty Rzecznik zawarł w **„Stanowisku w sprawie tworzenia i stosowania prawa daninowego (podatków, ceł, opłat)"** przekazanym w dniu 5 marca 1996 r. Wiceprezesowi Rady Ministrów – Ministrowi Finansów i Przewodniczącemu Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Przedstawia ono m.in. zasadę pewności prawa w przełożeniu na specyficzny charakter „prawa daninowego" oraz określa warunki konieczne dla realizacji w tej dziedzinie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego w nim prawa.

B. Cła (str. 338)

W wystąpieniu z dnia 12 lutego 1996 r. do Prezesa Głównego Urzędu Ceł Rzecznik kolejny raz w okresie kadencji zwrócił uwagę na **przewlekłość postępowań celnych**, wskazując – na przykładzie wybranych spraw indywidualnych – szkody, jakie ponoszą obywatele na skutek przeciągającego się załatwiania ich spraw celnych.

W dniu 2 marca 1996 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zaskarżający regulację art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 1 lit. d) i pkt 2 lit. d) i e) ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy Prawo celne w odniesieniu do osób, które przesiedliły się do Polski na pobyt stały przed dniem 29.10.1995 r. W dniu tym weszła w życie zmiana dotychczasowych zasad dotyczących **zwolnienia od cła mienia przesiedlenia**, znacznie zaostrzająca warunki stosowania zwolnienia. Zaskarżone uregulowania pozbawiają wskazaną grupę możności realizowania prawa do wolnego od cła przywozu mienia na poprzednio obowiązujących, bardziej korzystnych zasadach, a jednocześnie wyłączają możliwość zastosowania od mienia tej grupy osób zasad nowych, jeżeli pobyt za granicą zakończył się przed 29.10.1995 r., a mienie przesłane zostało po tej dacie. W ocenie RPO takie unormowanie dyskryminuje w nieuzasadniony sposób wskazaną grupę osób nie uwzględniając „interesów w toku" tej grupy poprzez odpowiednią regulację w przepisach przejściowych, a tym samym narusza konstytucyjne zasady równości i zaufania obywateli do państwa.

Uzupełnienie do cz. IV pkt 14: Ochrona praw dzieci
(str. 372)

W dniu 28 lutego 1996 r. Rzecznik przekazał do Przewodniczącego Sejmowych Komisji: Ustawodawczej, Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego, Przewodniczących Senackich Komisji: Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Praw Człowieka i Praworządności, Nauki i Edukacji Narodowej, Ministrów: Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Sprawiedliwości, Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministra Stanu w Kancelarii Prezydenta, Pełnomocnika ds. Rodziny i Kobiet w Urzędzie Rady Ministrów „Raport na temat ochrony praw dziecka w działalności RPO w latach 1994–1995".

W „Raporcie" poruszono problemy dostosowania ochrony praw dziecka do standardów międzynarodowych, kwestie realizacji praw dziecka w działaniach poszczególnych resortów i organizacji pozarządowych oraz przedstawiono uwagi i postulaty dotyczące poszczególnych dziedzin polityki prorodzinnej państwa.

Dotychczas ukazały się następujące numery Biuletynu:

Biul. RPO: 1988/1 oraz 2-3; 1989/1-2 oraz 3; 1990/1 oraz 2-3; 1991/1 oraz 2 i 3; Biul. RPO 1992/1-2, oraz 3, Biul. RPO 1993/1-2, oraz 3, Biul. RPO 1994/1 oraz 2 i 3, Biul. RPO 1995/1 oraz 2 i 3, a także 29 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