

33

materiały

BIULETYN RPO

- **Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
za okres od 8 maja 1996 r.
do 7 maja 1997 r.**

Warszawa 1997

materiały



zeszyt nr 33

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 33 zamknięto 28 maja 1997 r.

BIULETYN RPO
materiały

Warszawa 1997 r.

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

Projekt okładki: **Jerzy Burski**

© Copyright 1997 by **Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich**

Skrót do cytowania:
RPO-MAT. Nr 33

ISSN 0860-8334

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 1997

Oddano do składu w maju 1997 r.
Podpisano do druku w czerwcu 1997 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. Adama Zielińskiego
za okres od 8 maja 1996 r. do 7 maja 1997 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 33.

SPIS TREŚCI

1. Wstęp	13
2. Wystąpienia Rzecznika dotyczące praktyki tworzenia prawa	15
3. Prawa i wolności polityczne i obywatelskie	20
A. Prawo do sądu i właściwej procedury w stosunkach z organami państwa	20
a. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych	20
b. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z sytuacji faktycznej wymiaru sprawiedliwości	32
c. Postępowanie przygotowawcze	39
d. Egzekucja sądowa	42
e. Respektowanie właściwych procedur przez inne organy państwowe	44
B. Zasada równości	49
a. Równy status kobiet i mężczyzn	49
b. Dyskryminacja ze względu na brak stałego zameldowania	52
c. Naruszenia zasady równości w innych sprawach	55
C. Wolność słowa	60
D. Wolność sumienia i wyznania	61
E. Prawa mniejszości narodowych i etnicznych	62
F. Prawo do prywatności	64
G. Prawo do nietykalności i poszanowania godności	68
H. Wolność zrzeszania się i zgromadzeń	71
I. Wolność poruszania się	72
J. Problem nieposłuszeństwa obywatelskiego w związku z nowelizacją ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży	74
4. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu	77
A. Zmiany w Kodeksie pracy	77
B. Realizacja prawa do wynagrodzenia	78
C. Dochodzenie roszczeń pracowniczych	83
D. Bezpieczeństwo i warunki pracy	83
5. Ubezpieczenia społeczne	87
A. Zmiana zasad przyznawania świadczeń od 1 września 1997 r.	87

B.	Waloryzacja świadczeń	91
a.	Pracownicy sfery budżetowej oraz emeryci i renciści	91
b.	Waloryzacja za IV kwartał 1995 r.	92
C.	Potrącenia ze świadczeń, zawieszenie prawa do świadczeń, pozbawienie możliwości ubiegania się o świadczenie	93
D.	Inne skargi wpływające do Rzecznika	97
a.	Ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą	97
b.	Ubezpieczenie rolników	98
c.	Waloryzacja świadczeń za 1996 r.	99
d.	Górniczne świadczenia emerytalno-rentowe	99
E.	Szczególne świadczenia dla niektórych grup	100
a.	Kombatanci	100
b.	Żołnierze-górnicy	103
c.	Deportowani do pracy przymusowej	104
d.	Dzieci przebywające podczas wojny w obozach koncentracyjnych i łagrach	105
6.	Bezrobocie	106
A.	Zagadnienia powstające na tle nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu	106
B.	Prawo do zasiłku przedemerytalnego a staż pracy w gospodarstwie rolnym	111
C.	Zasiłek dla bezrobotnych a wymiar zatrudnienia	112
D.	Aktywizacja zawodowa	113
7.	Problemy zabezpieczenia i pomocy społecznej	115
A.	Zasadnicze grupy skarg	115
B.	Zmiany w zasadach przyznawania i wysokości zasiłków rodzinnych	115
C.	Zmiany w regulacjach dotyczących pomocy społecznej	118
8.	Realizacja prawa do ochrony zdrowia	122
A.	Dostępność świadczeń zdrowotnych	122
B.	Naruszenie prawa do bezpłatności świadczeń zdrowotnych	124
C.	Dostęp do leków i artykułów sanitarnych	130
9.	Sprawy mieszkaniowe	133
A.	Pomoc państwa w uzyskaniu mieszkania	133
a.	Kredyty mieszkaniowe	133
b.	Premie gwarancyjne	137
c.	Rekompensaty pieniężne	138
B.	Sytuacja osób znajdujących się w najtrudniejszych warunkach mieszkaniowych	140
C.	Prawotwórcza działalność organów samorządu terytorialnego w sprawach mieszkaniowych	148
D.	Sytuacja prawna najemców lokali mieszkalnych	150
E.	Sytuacja prawna członków spółdzielni mieszkaniowych	155
F.	Sytuacja prawna właścicieli mieszkań i budynków	157
G.	Zaopatrzenie mieszkań w energię i wodę	162

10. Daniny publiczne	165
A. Podatki	165
a. Uwagi ogólne	165
b. Podatek dochodowy od osób fizycznych	167
c. Podatek od towarów i usług oraz podatek obrotowy	172
d. Opodatkowanie osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą	178
e. Podatki i opłaty lokalne	179
f. Naruszenia praw obywateli w postępowaniu podatkowym	182
B. Cła	187
C. Opłaty	193
D. Ograniczenia praw obywatelskich w sprawach karnych skarbowych	194
11. Ochrona praw obywateli w stosunkach z bankami	199
12. Ochrona praw konsumentów	206
A. Zagadnienie ogólne	206
B. Ochrona konsumentów przeciwko monopolizacji rynku	210
a. Usługi telekomunikacyjne	210
b. Usługi pocztowe	212
c. Usługi w zakresie radiofonii i telewizji	213
d. Przedpłaty na samochody	214
C. Ochrona konsumentów w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych	215
a. Skutki upadłości zakładów ubezpieczeń	215
b. Świadczenia z umów ubezpieczenia	218
13. Prywatyzacja. Waloryzacja wkładów spółdzielczych	220
A. Świadczenia udziałowe	220
B. Uprawnienia pracowników uzyskujących akcje prywatyzowanego przedsiębiorstwa	221
C. Roszczenia spółdzielców o zwrot lub waloryzację udziałów członkowskich	223
14. Reprywatyzacja i problematyka nieruchomości	224
A. Roszczenia rewindykacyjne	224
a. Rewindykacje historyczne	224
b. Grunty zajęte pod budowę dróg publicznych	231
c. Działki „zamrożone” i zalesione	232
d. Garaże wybudowane z własnych środków ludności na gruntach Skarbu Państwa	235
B. Sprawy dotyczące użytkowania wieczystego	236
a. Aktualizacja opłat	236
b. Zwrot wywłaszczonego użytkowania wieczystego	241
c. Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych	242
C. Problematyka gospodarki gruntami i wywłaszczenia nieruchomości	242
D. Inne sprawy z zakresu stosunków własnościowych i gospodarki budowlanej	244

15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną	250
A. Kontrola legalności działań administracji lokalnej	250
B. Inne wadliwe rozwiązania systemowe	254
C. Nieprawidłowe stosowanie prawa przez administrację terenową	257
D. Finansowanie zadań przejmowanych przez gminy	261
E. Utrzymanie czystości, porządku i ochrona środowiska w gminach	264
16. Ochrona praw dzieci i młodzieży	269
A. Uwagi ogólne	269
B. Realizacja praw dzieci i młodzieży w zakresie edukacji	269
a. Prawa ucznia	269
b. Szkolnictwo specjalne	271
c. Wypoczynek dzieci i młodzieży	272
d. Wypadki w czasie zajęć szkolnych	273
e. Praca uczniów i wychowanków placówek podległych MEN	273
C. Opieka nad dzieckiem pozbawionym rodziny	275
a. Założenia systemu opieki	275
b. Rodziny zastępcze	275
c. Pogotowia opiekuńcze	277
d. Rodzinne domy dziecka	280
e. Finansowanie domów dziecka i reforma systemu opieki nad dzieckiem	280
D. Wymiar sprawiedliwości w sprawach dotyczących dzieci i młodzieży	282
a. Orzeczenia sądowe i ich egzekucja	282
b. Kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą	283
c. Zakłady poprawcze o wzmożonym nadzorze	284
E. Realizacja prawa do sądu	285
a. Uwagi ogólne	285
b. Schroniska dla nieletnich	285
F. Zjawiska patologiczne zagrażające dzieciom i młodzieży	286
a. Przemoc w rodzinie	286
b. Bezdomność	286
c. Sekty	287
d. Przemoc i pornografia w mediach	288
17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych	289
A. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych	289
B. Dostęp do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych	290
C. Pożyczki na zakup samochodu przez osobę niepełnosprawną	295
18. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych	297
A. Przestrzeganie praw żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową	297

a. Działalność komisji poborowych, realizacja prawa do służby zastępczej, zwolnienia ze służby	297
b. Warunki służby zasadniczej	298
B. Stosunki służbowe	301
a. Problematyka dyscyplinarna	301
b. Wynagrodzenia	304
c. Realizacja uprawnień mieszkaniowych	308
d. Warunki służby	312
C. Emerytury i renty	314
a. Byłych żołnierzy zawodowych	314
b. Funkcjonariuszy Policji i innych służb zmilitaryzowanych	317
19. Ochrona praw osób pozbawionych wolności	320
A. Uwagi ogólne	320
B. Resocjalizacja skazanych	321
C. Zatrudnienie skazanych	323
D. Traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy	324
E. Zagrożenie ze strony współosadzonych	326
F. Warunki bytowe osadzonych	327
G. Ochrona zdrowia	329
20. Ochrona praw cudzoziemców	332
21. Reakcje organów rządowych na wystąpienia Rzecznika	337
22. Organizacja pracy Biura RPO	341
23. Wnioski	343
Załączniki:	
Nr 1 – Dane informacyjno statystyczne	350
Nr 2 – Sprawy indywidualne	352
Nr 3 – Wystąpienia RPO o charakterze ogólnym (systemowym)	354
Nr 4 – Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego	382
Nr 5 – Wnioski do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne	385
Nr 6 – Rewizje nadzwyczajne, kasacje	386
Nr 7 – Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego	391
Nr 8 – Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie	392
Nr 9 – Spotkania zorganizowane przez Biuro RPO lub inne instytucje z udziałem RPO lub przedstawicieli Biura RPO	395
Nr 10 – Działania RPO na forum międzynarodowym	398
Nr 11 – Działania RPO na rzecz edukacji prawnej społeczeństwa	401
Nr 12 – Dane dotyczące działań RPO podjętych przed 8.V.1997 r. – nie objęte poprzednim sprawozdaniem	402

1. Wstęp

Okres sprawozdawczy obejmuje pierwszy rok III kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, która – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ – rozpoczęła się od dnia złożenia przez nowego Rzecznika ślubowania przed Sejmem, co miało miejsce 8.V.1996 r. Do dnia objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, tzn. do 7.V.1996 r., obowiązki RPO pełnił dotychczasowy Rzecznik II kadencji (art. 3 ust. 5 ustawy o RPO).

W minionym roku kontynuowano sprawy rozpoczęte wcześniej, a także główne kierunki i metody działania z okresów poprzednich dwóch kadencji. Liczba nowych spraw, jakie wpłynęły do RPO w tym czasie wzrosła w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym o 509 (tzn. o 1,02%) i wyniosła 29.769 wniosków. W tym czasie ogólna liczba wszystkich listów skierowanych do Rzecznika (obejmująca m.in. korespondencję w sprawach wcześniejszych) osiągnęła poziom 46.750, tj. o 1.327 (1,03%) więcej niż w 1995 r.

Z wpływu 29.769 spraw rozpatrzono 26.037, w tym podjęto do prowadzenia 12.884 (43,3%), tj. o 11,1% więcej niż w 1995 r. Dokonano oceny 14.660 odpowiedzi z urzędów i instytucji do spraw przekazanych przez RPO do załatwienia lub zbadania zarzutów.

Najwięcej skarg dotyczyło: stosunków pracy i ubezpieczeń społecznych (24,3%), spraw gospodarczych, finansowych i podatkowych (17%), działań organów wymiaru sprawiedliwości, prokuratury i policji (16,6%) oraz gospodarki mieszkaniowej (14,9%). Wynika z tego, że podstawowe uwarunkowania społeczne, w jakich Rzecznik działa, nie zmieniły się. W dalszym ciągu poważnym problemem jest przestrzeganie praw obywatelskich osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (emeryci, bezrobotni, bezdomni, niepełnosprawni, rodziny wielodzietne). Na tle kształtowania się wolnego rynku, a także w związku ze zorganizowaną przestępczością, pojawiają się pytania o granice ingerencji państwa w życie prywatne obywateli. Administracja państwowa, mimo że coraz lepiej działająca, ciągle nie docenia

¹ Dz.U. Nr 109, poz. 471.

potrzeby ochrony słusznego interesu obywatela. Ogromnym problemem jest kryzys sądownictwa.

W roku sprawozdawczym Rzecznik podjął 310 spraw o charakterze generalnym.

Nieprawidłowe rozwiązania prawne i niewłaściwa praktyka stosowania prawa spowodowały skierowanie przez Rzecznika w okresie sprawozdawczym 183 wystąpień problemowych do naczelných organów władzy i administracji państwowej oraz instytucji centralnych. W 52 z nich RPO zwracał się o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

Złożony charakter podejmowanych spraw i niemożność uzyskania satysfakcjonującego stanowiska właściwego organu doprowadziły do skierowania 20 wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, w tym 17 zaskarżających przepisy prawne oraz 6 wniosków do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne.

Omówione dalej² zmiany w procedurze cywilnej i karnej spowodowały wzrost liczby rewizji nadzwyczajnych i kasacji wniesionych przez Rzecznika do Sądu Najwyższego: z 56 w 1995 r. do 97 w roku sprawozdawczym (wzrost o 73,2%).

Rzecznik czterokrotnie skorzystał z możliwości zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dwóch przypadkach były to decyzje koncesyjne naruszające interesy dużych grup konsumentów (telefonía komórkowa). Po raz pierwszy Rzecznik wszczął postępowanie w sprawie opiekuńczej przed właściwym sądem rejonowym w interesie dziecka.

Wzrostowi liczby skarg wpływających towarzyszył wzrost liczby spraw, które musiały być podjęte ze względu na uzasadnione podejrzenie naruszenia praw obywatelskich. Jednocześnie w coraz większym stopniu konieczne było stosowanie środków najbardziej pracochłonnych, takich jak wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, czy kasacje. Wpływające skargi oraz działania podejmowane z urzędu powodują, iż w polu zainteresowań RPO pojawiają się nowe grupy spraw, które wymagają analizy także z punktu widzenia standardów europejskich oraz rozwiązań istniejących w innych państwach. Wszystko to powoduje zwiększenie zadań RPO.

² s. 35.

2. Wystąpienia Rzecznika dotyczące praktyki tworzenia prawa

Rzecznik wielokrotnie postulował podjęcie prac nad ustawą, która zastąpiłaby przestarzałą ustawę z dnia 30.XII.1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski”³ oraz uchwałę Nr 22 Prezydium Rządu z 10.I.1952 r. w sprawie zasad i trybu wydawania dzienników urzędowych ministerstw i urzędów centralnych oraz dzienników międzyresortowych⁴; ostatnio w wystąpieniach z 27.V.1996 r. i 14.IX.1996 r. do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów⁵. W 1993 r. został wniesiony do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw... (druk sejmowy Nr 169), jednakże prace legislacyjne zostały wstrzymane w związku z zapowiedzią rządu przedstawienia projektu nowej ustawy normującej problematykę promulgacji aktów normatywnych. Ta zapowiedź została spełniona dopiero w 1997 r., kiedy to Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych w dziennikach urzędowych oraz o wydawaniu tych dzienników (druk sejmowy Nr 2142). W projekcie tym m.in. został uwzględniony wielokrotnie zgłaszany przez RPO postulat zapewnienia dostępności dzienników urzędowych przez przyjęcie, że dzień wydania dziennika powinien być określony z uwzględnieniem przewidywanego zakończenia druku, tak aby dziennik był dostępny w publicznej sprzedaży w każdym miejscu w Polsce najpóźniej w dniu wydania.

Poważnym problemem jest nieczytelność – nawet dla prawników – szeregu aktów prawnych w wyniku ich wielokrotnych nowelizacji. Ustawy określające podstawowe uprawnienia i obowiązki obywateli, dotyczące działalności gospodarczej, podatków, emerytur i rent, zatrudnienia i bezrobocia, spraw mieszkaniowych nowelizowane są kilkanaście razy bez wydania urzędowych tekstów jednolitych. Istotne

³ Dz.U. Nr 58, poz. 524 ze zm.

⁴ Mon. Pol. Nr A-9, poz. 83.

⁵ RPO/217435/96/1.

zmiany są przy tym zawarte nie tylko w ustawach o zmianie ustaw, których dotyczą, ale w przepisach innych ustaw. Dochodzi do sytuacji, w której nie tylko specjalistyczne wydawnictwa prawnicze opracowują „teksty jednolite”, ale czynią to również – do użytku wewnętrznego dla pracowników – organy administracji państwowej.

Rzecznik poruszył ten problem w wystąpieniu do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów⁶ wskazując przykładowo kilka istotnych ustaw nowelizowanych kilkanaście razy. Rzecznik podkreślił, że uchwała Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5.XI.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁷ w § 71 ust. 1 zaleca ogłaszanie tekstu jednolitego, jeżeli liczba zmian jest znaczna lub gdy ustawa była uprzednio wielokrotnie nowelizowana. Niespełnienie tego wymogu powoduje, że dostęp obywateli do przepisów prawa staje się iluzoryczny, a zrozumienie obowiązujących przepisów – niezwykle utrudnione.

Na argument Ministra, iż nie wszystkie ze wskazanych ustaw zawierają upoważnienie dla ministra do wydania tekstu jednolitego, Rzecznik zwrócił uwagę⁸, że większość zmian była od strony legislacyjnej przygotowywana w Urzędzie Rady Ministrów, którego rolą było zawarcie takiego upoważnienia w tekstach projektów.

Postulat RPO wprowadzenia generalnego upoważnienia do wydawania tekstów jednolitych, w razie gdy znaczna liczba nowelizacji aktu normatywnego utrudnia zapoznanie się z jego treścią został zrealizowany w projekcie ustawy dotyczącej promulgacji aktów normatywnych⁹.

Wiele zmian w regulacjach prawnych dotyczących kwestii najistotniejszych dla sytuacji życiowej obywateli jest dowodem bardzo dużej stale niestabilności prawa.

Liczne wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich złożone do Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżające niezgodność obowiązujących regulacji z aktami prawnymi wyższego rzędu opierały się na zarzucie naruszenia praw nabytych i złamaniu zasady zaufania obywatela do państwa i kreowanego przez nie prawa.

Ciągle utrzymuje się zjawisko interpretowania prawa drogą wewnętrznych pism, wytycznych i wyjaśnień. Szczególnie często są one stosowane w prawie podatkowym i celnym oraz ubezpieczeń społecznych. Niezależnie od tego, że praktyka taka podważa system prawny,

⁶ RPO/221247/96/VI z 29.VII.1997 r.

⁷ Mon. Pol. Nr 44, poz. 310.

⁸ w wystąpieniu z 14.IX.1996 r.

⁹ druk sejmowy Nr 2142.

interpretowanie treści przepisów drogą tzw. prawa powielaczowego stawia obywateli, których przepisy te dotyczą, w nierównej sytuacji z organami stosującymi prawo. Obywatele nie mają bowiem możliwości poznania „powielaczowych wytycznych”, które precyzują ich status i sytuację.

Podobnie jak w latach ubiegłych wiele nieprawidłowości Rzecznik stwierdził w wydawaniu przepisów wykonawczych.

Licznie występowały przypadki przekroczenia upoważnień ustawowych do wydania takich przepisów. Minister Obrony Narodowej bez upoważnienia ustawowego uregulował w rozporządzeniu z dnia 27.V.1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wzajemne prawa i obowiązki Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz osób zajmujących kwatery i najemców lokali mieszkalnych. Minister Finansów z przekroczeniem upoważnienia zawartego w ustawie o cenach uregulował zasady rozliczeń pomiędzy dostawcami a odbiorcami energii ciepłej (ponadto ceny urzędowe ogłaszał w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów, a nie w przewidzianym przez ustawę Dzienniku Urzędowym Cen). Przekroczenie przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej upoważnienia z ustawy o ośrodkach farmaceutycznych przy wydawaniu rozporządzenia w sprawie warunków prowadzenia hurtowni takich środków stosowanych wyłącznie u zwierząt spowodowało wystąpienie Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Również zaskarżenie do TK wywołało rozporządzenie Ministra Finansów nakładające na sprzedawców obowiązek stałego informowania o dokonanych u nich zakupach, co w ocenie RPO przekracza upoważnienie zawarte w ustawie o zobowiązaniach podatkowych. Również liczne były wypadki opóźnień w wydawaniu przepisów wykonawczych. Z 41 aktów wykonawczych, których wydanie przewiduje ustawa o Policji, do chwili obecnej weszło w życie jedynie 29, a nie zostały wydane m.in. przepisy dotyczące realizacji uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy. Rażąco opóźnienia w wydaniu przepisów wykonawczych dotyczyły ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Pomimo, że obowiązuje od 1992 r. dotychczas nie wydano szeregu aktów wykonawczych o charakterze obligatoryjnym: dotyczących określenia sposobu ustalania odpłatności za świadczenia dla osób nie uprawnionych do bezpłatnych świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej, planu rozmieszczenia niektórych zakładów opieki zdrowotnej, norm obsady osobowej, sposobu udzielania świadczeń zdrowotnych przez zakłady tworzone i utrzymywane przez Ministrów

Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” osobom nie posiadającym uprawnień do świadczeń tych zakładów oraz zasad udzielania świadczeń osobom posiadającym takie uprawnienia do korzystania ze świadczeń w innych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Nie wydano również aktów wykonawczych o charakterze fakultatywnym, które mogłyby stanowić podstawę działań racjonalizujących wydatki publicznych zakładów opieki zdrowotnej, tj. przepisów dotyczących norm wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną oraz standardów tego wyposażenia, a także przepisów dotyczących rodzaju badań, które mogą być wykonywane jedynie ze wskazań lekarza. Ze znacznym opóźnieniem wydane zostały akty wykonawcze do ustawy o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, pomimo, iż ustawodawca przewidział trzymiesięczne *vacatio legis*. Spowodowało to opóźnienie w stworzeniu instytucji Centralnego Rejestru Sprzeciwów, określenie warunków pobierania i przeszczepiania, wymogów, jakim powinna odpowiadać dokumentacja medyczna, zasad tworzenia krajowych i regionalnych banków komórek, tkanek i narządów. Opóźnienie w wydaniu aktów wykonawczych do noweli ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży uniemożliwiało dokonanie konsultacji przez określone prawem osoby, przeprowadzenie zabiegu przez lekarza o określonych uprzednio kwalifikacjach zawodowych, a w rezultacie uniemożliwiało legalne dokonanie przerwania ciąży. W związku z nowelizacją w końcu 1995 r. ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne przez wiele miesięcy nie wydano przewidzianych w niej aktów prawnych, zarówno dotyczących materii dotychczas regulowanych (np. wykazu leków podstawowych i uzupełniających, opłaty ryczałtowej za leki podstawowe i recepturowe, uprawnień do nabycia leku, preparatu diagnostycznego, artykułu sanitarnego i sprzętu jednorazowego użytku w przypadku niektórych chorób, rządowego programu systemowej pomocy finansowej na zakup leków, środków antykoncepcyjnych i artykułów sanitarnych oraz szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania tej pomocy), jak również nowych regulacji w zakresie wykazu leków dla honorowych dawców krwi i leków, które nie mogą być przepisywane osobom chorującym na chorobę przewlekłą. Dotychczas nie została w ogóle wykonana delegacja dotycząca określenia szczegółowych zasad oraz trybu refundacji aptekom z tytułu wydawania leków i innych środków osobom uprawnionym, sposobu przekazywania przez

aptekę danych o obrocie lekami refundowanymi i ich zakresu. Brak współpracy Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości powoduje, że od 1995 r. nie wydane są przepisy wykonawcze określające zasady współdziałania zakładów opieki zdrowotnej z więzienną służbą zdrowia w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności.

W związku z upływającą kadencją Parlamentu Rzecznik w wystąpieniu do Marszałka Sejmu¹⁰ zwrócił uwagę na szczególną potrzebę pilnego uchwalenia niektórych ustaw dotyczących najistotniejszych praw i wolności obywatelskich.

Poza zagadnieniami takimi jak kodyfikacja prawa karnego, reforma systemu ubezpieczeń społecznych, czy przebudowa organizacji i finansowania służby zdrowia, których priorytet jest oczywisty i ogólnie znany – Rzecznik wskazał 16 projektów ustaw, m.in. o ochronie danych osobowych, o dostępie obywateli do informacji, o rekompensatach za mienie przejęte z naruszeniem przepisów wydanych w latach 1944–1962, o ochronie konsumentów, które – w świetle kierowanych do niego listów – mają szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli.

¹⁰ RPO/244576/97/I z 5.V.1997 r.

3. Prawa i wolności polityczne i obywatelskie

A. Prawo do sądu i właściwej procedury w stosunkach z organami państwa

a. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z przepisów prawnych

Analiza zakresu realizacji obywatelskiego prawa do sądu i właściwej procedury w stosunkach obywatel – organ państwa, której Rzecznik dokonał w minionym roku, doprowadziła do wniosku, iż zarówno w obowiązujących od lat, jak i w nowo uchwalanych regulacjach, prawo to jest często ograniczane.

Jak wynika z wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wyjaśniających treść art. 1 Konstytucji, nieodłącznym elementem państwa prawnego jest prawo do sądu. W podstawowym w tej mierze orzeczeniu z dnia 9.XII.1991 r.¹¹ Trybunał stwierdził, iż „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu”, przy czym prawo to „zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał Konstytucyjny powołał się też na art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹² ratyfikowanego przez Polskę, który stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych, bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Analogiczne sformułowania zawarte są w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³. Te

¹¹ sygn. akt K 8/91.

¹² Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167; dalej jako Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

¹³ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; dalej jako Europejska Konwencja.

standardy międzynarodowe wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego były dla Rzecznika kryterium ocennym stopnia realizacji prawa do sądu.

Podstawowe zmiany ustrojowe, które w ostatnich kilkunastu miesiącach wywarły zasadniczy wpływ na zwiększenie dostępu obywatela do sądu to, w procedurze karnej – wprowadzenie od 1 stycznia 1996 r. kasacji w miejsce dotychczasowej rewizji nadzwyczajnej oraz oddanie do wyłącznej kompetencji sądów slosowania tymczasowego aresztowania¹⁴, w procedurze cywilnej zaś – wprowadzenie kasacji w sprawach cywilnych z mocą od 1 lipca 1996 r.¹⁵ Kasacja, w przeciwieństwie do rewizji nadzwyczajnej, jest środkiem zaskarżenia bezpośrednio dostępnym dla stron. Oczywiście jest znaczenie tej jej cechy dla zwiększenia dostępności do sądu.

Pełna ocena zmian wprowadzonych w procedurze cywilnej i karnej z punktu widzenia zakresu ochrony sądowej obywatela jest zadaniem bardzo złożonym, wymagającym pogłębionej analizy motywów, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając konkretne regulacje i – jak należy sądzić – możliwa będzie dopiero po upływie pewnego okresu i ukształtowaniu się orzecznictwa sądowego.

W swoim sprawozdaniu Rzecznik uważa za konieczne zasygnalizowanie jedynie kilku kwestii, które podnoszone są w niektórych pismach do Rzecznika. I tak niejednoznacznie ocenia się słuszność ustanowienia bardziej rygorystycznych podstaw kasacyjnych i możliwości wnoszenia kasacji, niż miało to miejsce w odniesieniu do rewizji nadzwyczajnej. Podnosi się wątpliwość co do celowości ograniczenia prawa do wniesienia kasacji tylko od orzeczeń sądów odwoławczych, kończących postępowanie, a nie – przynajmniej w niektórych przypadkach – od każdego prawomocnego orzeczenia. Podobną wątpliwość podnosi się w związku z wyeliminowaniem z podstaw kasacyjnych „rażącej niewspółmierności kary” (pkt 5 art. 14), a w procedurze cywilnej – zamknięciem drogi do kasacji w przypadkach wymienionych w art. 393 Kpc. Charakter tych ograniczeń może prowadzić

¹⁴ ustawą z dnia 29.VI.1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich – Dz.U. Nr 89, poz. 443.; dalej jako ustawa o zmianie Kpk.

¹⁵ ustawą z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw; dalej jako ustawa o zmianie Kpc.

do wniosku, że ustawodawca miał na uwadze bardziej względy pragmatyczne niż merytoryczne. Nie można bowiem wykluczyć bardzo poważnych błędów w wymiarze kary, a zamknięcie stronie możliwości dążenia do naprawienia tego błędu w drodze kasacji może przedstawiać się jako naruszenie obywatelskiego prawa do sprawiedliwego wyroku. Z kolei ograniczenia wynikające z katalogu zawartego w art. 393 Kpc odnoszą się do spraw mających niejednokrotnie bardzo żywotne znaczenie, zwłaszcza dla średnio lub mniej zamożnych obywateli. Także zaś i w tego rodzaju sprawach nie można wykluczyć nieprawidłowych i krzywdzących wyroków, zapadłych w następstwie naruszenia prawa.

Wprawdzie prawomocne orzeczenia sądów pierwszej instancji mogą być zaskarżane w drodze kasacji przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich, ale i te podmioty związane są wspomnianymi wyżej ograniczeniami przedmiotowymi, co w istocie rzeczy uniemożliwia naprawienie błędnych i niejednokrotnie krzywdzących wyroków.

Zwraca się też uwagę – na tle przepisów o kasacji – na ograniczenia wynikające z wprowadzenia obowiązku adwokackiego, głównie ze względu na wysokość opłaty adwokata.

Kilkumiesięczne funkcjonowanie nowelizacji Kpc spowodowało wystąpienie Rzecznika do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka¹⁶ o zmianę art. 10 ustawy o zmianie Kpc. Przepis ten określa, że rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA oraz organów pozasądowych, przewidziane w ustawach szczególnych, rozpoznaje Sąd Najwyższy stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym, a termin do wniesienia rewizji nadzwyczajnej wynosi 6 miesięcy od dnia wydania prawomocnego orzeczenia. Jak ustalono w orzecznictwie SN jest to termin zawity, który nie może być przedłużony lub przywracany. Art. 54 ust. 3 ustawy o NSA¹⁷ stanowi, że uzasadnienie orzeczenia sporządza się w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia sentencji orzeczenia. Jest to jednak przepis o charakterze instrukcyjnym, ustawa zaś nie stanowi o jakichkolwiek skutkach procesowych w przypadkach jego niedotrzymania. Jeśli więc zdarzy się (a w praktyce RPO miało to już kilkakrotnie miejsce), że wyrok NSA z uzasadnieniem zostanie doręczony stronie po upływie np. 5 miesięcy od dnia wydania prawomocnego orzeczenia (co powodowane

¹⁶ RPO/236139/97/VI z 16.IV.1997 r.

¹⁷ ustawa z dnia 11.V.1995 r. – Dz.U. Nr 72, poz. 368.

jest przeciążeniem NSA) – strona nie zdąży opracować wniosku o rewizję nadzwyczajną lub upoważnić do jej złożenia, a Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich nie zdążą ściągnąć akt, zbadać ich i opracować rewizji nadzwyczajnej, szczególnie, gdy zważy się na ilość wniosków o złożenie takich rewizji. Z powodu późnego przesłania wyroku z uzasadnieniem strona może stracić szansę na ewentualną zmianę niekorzystnego orzeczenia drogą skorzystania z możliwości wniesienia rewizji nadzwyczajnej przez uprawnione osoby. W tej sytuacji Rzecznik we wskazanym wystąpieniu postuluje uchwalenie przez Sejm pilnej poprawki zmierzającej do ustalenia terminu sześciu miesięcy liczonego od daty doręczenia stronie orzeczenia z uzasadnieniem.

Istotnym ograniczeniem w ochronie sądowej przed niezgodnymi z prawem przepisami wydawanymi przez organy terenowe jest roczny termin, w jakim sąd administracyjny może orzec o nieważności uchwały organu gminy lub aktu prawa miejscowego wydanego przez organ administracji rządowej¹⁸.

Nowelizacja procedury karnej przekazała do kompetencji sądów orzekanie o tymczasowym aresztowaniu. Zmiana ta realizuje od dawna wysuwany przez RPO postulat, aby – zgodnie z zasadami państwa prawnego i standardami międzynarodowymi – o pozbawieniu wolności decydował niezawisły sąd. Niezależnie jednak od uzasadnionych obaw, jakie jej wejście w życie mieć będzie dla przeciążonych pracą sądów, zmiana ta nie objęła dwóch sytuacji.

W dalszym ciągu w stosunku do nieletnich, w niektórych sprawach, gdy spełnione są określone warunki (szczególny rodzaj czynu, wiek, inne uzasadniające to okoliczności) postępowanie przygotowawcze prowadzi prokurator i on decyduje o ewentualnym skierowaniu do schroniska dla nieletnich, co jest w stosunku do tej grupy odpowiednikiem tymczasowego aresztowania. Wystąpienie w sprawie oddania decyzji w tym zakresie sądom Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości w dniu 25.II.1997 r.¹⁹ i otrzymał zapewnienie, że podjęte zostały już prace nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, w których przewidziane jest i to zagadnienie.

Druga sytuacja, która budzi zastrzeżenia Rzecznika dotyczy uprawnienia prokuratora do stosowania wobec cudzoziemców aresztu w celu wydalenia. Ocena RPO jest tu zbieżna z oceną Ministra Spra-

¹⁸ zob. szerzej s. 253.

¹⁹ RPO/237872/97/I – zob. szersze omówienie na s. 285.

wiedliwości – Prokuratora Generalnego, który w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie²⁰ stwierdził, iż decyzje o przymusowym pobycie w strzeżonych ośrodkach i o stosowaniu aresztu w celu wydalenia cudzoziemca powinny należeć do sądu²¹.

Na zakres sądowej ochrony praw obywateli w poważnym stopniu rzutuje usytuowanie prokuratury i jej działania procesowe. Poza powołaniem Prokuratury Krajowej i wskazaną wyżej zmianą w zakresie stosowania tymczasowego aresztowania – nie wprowadzono innych zmian strukturalnych i procesowych, gwarantujących obywatelowi zachowanie prawa do bezstronnego sądu w odniesieniu do działań prokuratorskich. Problem ten był wielokrotnie przedmiotem wystąpień Rzecznika w minionych latach²², w których wskazywał on, że w istniejącym stanie prawnym czynność prokuratorska mająca charakter jurysdykcyjny, zwłaszcza zaś czynność procesowa zamykająca drogę do wydania wyroku (a takimi są postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania i o jego umorzeniu) narusza prawo do bezstronnego sądu. Wynika to z połączenia funkcji oskarżycielskiej, inkwizycyjnej i funkcji jurysdykcyjnej w rękach tego samego organu, dysponującego prawem do orzekania o wynikach postępowania, które sam prowadzi i nadzoruje. Niewiele tu w istocie rzeczy zmienia przepis art. 8 ustawy z dnia 20.VI.1985 r. o prokuraturze²³, mówiący o niezależności prokuratora, skoro np. całe postępowanie odwoławcze związane z orzeczeniami podejmowanymi w toku postępowania przygotowawczego toczy się przed organem strukturalnie mocno zhierarchizowanym, a budzące zastrzeżenia co do bezstronności decyzje nie mogą być zweryfikowane przez niezawisły organ procesowy, jakim jest sąd.

Przedstawione wyżej uwagi mogą ulec dezaktualizacji w wyniku zmian proponowanych w nowym Kodeksie postępowania karnego, którego projekt przewiduje poddanie kontroli sądowej niektórych orzeczeń prokuratorskich.

Kwestia zagwarantowania uczestnikom postępowania sądowego prawa do zaskarżania decyzji sądu naruszających ich interesy wyłoniła się na tle skargi, w której autorka podniosła, że osobie ukaranej

²⁰ RPO/230515/97/IX z 20.III.1997 r.

²¹ zob. uwagi na ten temat w rozdziale poświęconym ochronie praw cudzoziemców, s. 335.

²² m.in. wystąpienie do Marszałków Sejmu i Senatu z 10.I.1996 r. – RPO/136869/93/II.

²³ Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.

(z mocy art. 44 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych²⁴) karą porządkową grzywny lub pozbawienia wolności do 7 dni nie przysługuje prawo do zaskarżenia postanowienia o ukaraniu.

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości²⁵ zwrócił uwagę na potrzebę znowelizowania tego przepisu, wskazując, że na tle orzecznictwa międzynarodowych organów kontroli przestrzegania praw człowieka należy przyjąć, iż zasada dwuinstancyjności postępowania powinna obowiązywać we wszystkich sprawach, w których orzeka się kary, zwłaszcza karę pozbawienia wolności. Minister Sprawiedliwości podzielił pogląd Rzecznika i poinformował, że podjęto czynności zmierzające do opracowania projektu odpowiednich zmian. Zobowiązał się jednocześnie do powiadomienia Rzecznika o rezultatach tych czynności.

Mimo, iż po 1989 r. nastąpiło znaczne rozszerzenie kompetencji sądów, w rezultacie czego Polska zbliżyła się w tym zakresie do modelu państwa prawnego, ciągle istnieją sprawy wyłączone spod kontroli sądowej, co narusza art. 1 Konstytucji oraz art. 14 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i art. 6 Europejskiej Konwencji. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie „oskarżenia w sprawie karnej” nie jest uzależnione od traktowania określonego czynu jako przestępstwa przez prawo krajowe. W rezultacie także zarzuty natury administracyjnej lub dyscyplinarnej mogą być uznane za „oskarżenie w sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji. W szczególności np. w świetle orzecznictwa Trybunału Europejskiego, cech sprawy karnej nadaje postępowaniu rodzaj sankcji, które mają charakter sankcji karnych. Równie szeroko wykładane jest pojęcie „spraw cywilnych”, do których odnosi się art. 6 Europejskiej Konwencji. W związku z tym, jako sprawy o „prawa i obowiązki o charakterze cywilnym” kwalifikuje się m.in. te, które mogą prowadzić do anulowania lub zawieszenia przez władze publiczne możliwości wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej.

Przyjęcie wskazanych standardów powoduje, iż jako naruszające prawo do sądu należy traktować wyłączenie spod kontroli sądowej pewnych grup spraw związanych z odpowiedzialnością za działania w sferze obrotu finansowego (podatki, cła, opłaty na ZUS).

W znacznym stopniu poza kontrolą sądową pozostaje problematyka odpowiedzialności za wykroczenia w sprawach skarbowych, a częściowo

²⁴ ustawa z dnia 20.VI.1985 r., tekst jedn.: Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25; dalej jako ustawa o usp.

²⁵ RPO/220974/96/II z 4.IX.1996 r.

wo i przestępstw skarbowych. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości, a następnie zasygnalizował problem Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezydentowi oraz Prezesowi Rady Ministrów²⁶.

Karny w istocie charakter sankcji podatkowych, przewidzianych w ustawie o podatku od towarów i usług, nadający im cech kary grzywny spowodował dwukrotne wystąpienie Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego. Mimo zmiany ustawy o podatku od towarów i usług, dokonanej w dniu 21.XI.1996 r., charakter sankcji i tryb orzekania o ich nałożeniu pozostał taki sam, stąd drugi wniosek Rzecznika do Trybunału w tej sprawie²⁷.

Analogiczna sytuacja ma miejsce przy wymierzaniu zakładowi pracy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych opłaty za niepłacenie składek ubezpieczeniowych lub płacenie ich w niewłaściwej wysokości. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 25.XI.1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁸ opłata ta może osiągnąć wysokość 100% należnej kwoty składek i pobierana jest niezależnie od odsetek za zwłokę, wymierzanych na zasadach i w wysokości określonych przepisami o zobowiązaniach podatkowych, a więc bardzo restrykcyjnych. Zarówno opłata jak i odsetki nakładane są przez ZUS na podmioty gospodarcze na zasadzie swobodnego uznania, a art. 23 ust. 4 ustawy wyłącza decyzje wydane w ramach swobodnego uznania spod kontroli sądowej. Korespondencja w tej sprawie z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej²⁹ doprowadziła do uznania zastrzeżeń Rzecznika w odniesieniu do braku kontroli sądowej decyzji organów rentowych w przedmiocie dodatkowych opłat. Minister poinformował, że przy najbliższej zmianie ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych zostanie rozważona nowelizacja odpowiedniego przepisu tak, aby decyzje oddziałów ZUS z zakresu swobodnego uznania mogły wskutek odwołania podlegać kontroli sądów.

Szereg ograniczeń prawa do sądu przewidują regulacje dotyczące najistotniejszych elementów stosunku służbowego żołnierzy i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych³⁰.

W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej tych grup ustawa z dnia 21.V.1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz odpowiedzialności

²⁶ RPO/217378/96/VI z 13.VI.1996 r. oraz RPO/204243/96/I z 7.VII.1996 r. – zob. szersze omówienie na s. 195.

²⁷ RPO/204243/96/I z 7.VII.1996 r., zob. szersze omówienie – s. 172–173.

²⁸ Dz.U. Nr 25, poz. 137 ze zm.

²⁹ RPO/217782/96/III z 19.VII.1996 r. i z 18.II.1997 r.

³⁰ wszystkie te ograniczenia Rzecznik wskazał w wystąpieniu do Marszałka Sejmu i Senatu, Prezydenta i Premiera – RPO/204243/96/I z 7.VII.1996 r.

żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej³¹ przewiduje prawo do wniesienia zażalenia do właściwego sądu wojskowego jedynie od decyzji o wymierzeniu kary aresztu oraz kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Kontrola sądowa nie obejmuje więc większości kar, których 15 rodzajów przewiduje wykaz zawarty w art. 13 ust. 1 i 2 powołanej ustawy. Dotyczy to przy tym kar tak dotkliwych, jak obniżenie lub pozbawienie stopnia wojskowego oraz usunięcie z wojskowej służby zawodowej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Europejskiego szereg grup spraw dyscyplinarnych w istocie ma charakter spraw karnych i jako takie powinny być poddane kontroli sądowej. Przykładem może tu być odpowiedzialność żołnierzy za wykroczenia, która – zgodnie z art. 40 ustawy z 21.V.1963 r. – ma charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej uregulowana jest podobnie. We wszystkich przypadkach funkcjonariusze ci odpowiadają dyscyplinarnie m.in. za wykroczenia. Analogiczne są ich uprawnienia w postępowaniu i tryb odwoławczy od decyzji o ukaraniu. Różnica w regulacjach dotyczy natomiast sytuacji, w których nie wszczyna się postępowania dyscyplinarnego, a więc gdy obwiniony nie może nawet skorzystać z gwarancji zawartych w przepisach o tym postępowaniu. O ile w stosunku do żołnierzy postępowania dyscyplinarnego obligatoryjnie nie wszczyna się, „jeśli wina żołnierza nie budzi wątpliwości”, o tyle w stosunku do tych funkcjonariuszy (poza Służbą Więzienną) przepisy przewidują fakultatywność wszczęcia postępowania i ograniczają ją do przypadków, gdy nie zachodzi potrzeba wymierzenia kar najsurowszych³².

W ostatnim roku wprowadzone zostały dwie regulacje ograniczające sądową kontrolę niektórych decyzji w odniesieniu do funkcjonariuszy UOP i żołnierzy.

Artykuł 8 ustawy z dnia 21.VII.1995 r. o zmianie ustaw: o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw³³ wyłącza

³¹ tekst jedn.: Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 17.

³² Wskazane problemy Rzecznik przedstawił Sejmowi i Senatowi w wystąpieniu RPO/204243/96/I z 7.VII.1996 r. W wystąpieniu z 5.V.1997 r. do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności Rzecznik poprosił o stanowisko Komisji w tych sprawach.

³³ Dz.U. Nr 104, poz. 515.

czył z właściwości sądu sprawy zwolnień funkcjonariuszy UOP ze względu na ważny interes służby. Rzecznik złożył w dniu 25.VI.1996 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sprzeczności z Konstytucją tego przepisu. Trybunał przychylił się do argumentacji Rzecznika³⁴.

Drugie istotne wyłączenie kognicji NSA w sprawach ze stosunku służbowego wprowadził – w odniesieniu do żołnierzy zawodowych – art. 1 ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw³⁵, wyłączając możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji w 6 grupach spraw ze stosunku służbowego żołnierzy, w tym zwolnienia lub przeniesienia na stanowisko służbowe, mianowania na stopień wojskowy i zwolnienia ze służby w wyniku orzeczenia dyscyplinarnego. Rozwiązanie to stanowi regres w stosunku do stanu istniejącego od 1990 r., kiedy to przyjęta została klauzula generalna określająca kompetencje NSA.

W wyniku rozbieżności stanowisk między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym powstało niebezpieczeństwo ograniczenia drogi sądowej w sprawach o należności ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji, UOP i SG. W uchwale z dnia 25.I.1995 r.³⁶ Trybunał Konstytucyjny ustalił, że niewypłacenie uposażenia funkcjonariuszowi Policji, UOP i SG stanowi opóźnienie się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, uzasadniające na podstawie art. 481 § 1 Kc żądanie odsetek przed sądem powszechnym. Odmienne stanowisko przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26.V.1995 r.³⁷ stwierdzając, iż dla dochodzenia przez funkcjonariuszy Policji przed sądem powszechnym uposażenia i innych świadczeń pieniężnych wraz z odsetkami droga sądowa jest niedopuszczalna.

Ten ostatni problem wiąże się z kwestią, czy uchwały TK ustalające powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw są wiążące dla sądów. W omawianej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, iż sędziowie podlegają „tylko ustawom”, a nie wykładni Trybunału. Z kolei TK w uchwale z dnia 7.III.1995 r.³⁸ uznał, że wykładnia Trybunału wiąże sądy. Rozbieżność poglądów między TK a SN w tak podstawowej kwestii prowadzi do niejasności sytuacji prawnej obywateli. Rzecznik za-

³⁴ RPO/218748/96/IX, zob. szersze omówienie na s. 303–304.

³⁵ Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

³⁶ sygn. akt W 14/94.

³⁷ sygn. akt I PZP 13/95.

³⁸ sygn. akt W 9/94.

sygnalizował ją Marszałkowi Sejmu oraz Przewodniczącemu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego³⁹ sugerując rozważenie możliwości wprowadzenia do przyszłej Konstytucji przepisu jednoznacznie rozstrzygającego kwestie mocy prawnej wykładni ustalanej przez TK w stosunku do sądów, jeżeli wykładnia taka miałaby w przyszłej Konstytucji pozostać. Wystąpienie RPO zostało przekazane wszystkim członkom i ekspertom Komisji oraz przedstawicielom Prezydenta RP, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego. Postulat RPO został zrealizowany poprzez wyłączenie w projekcie Konstytucji prawa do ustalania przez Trybunał powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Z punktu widzenia prawa do sądu wątpliwości budzą regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych, zawarte w licznych pragmatykach służbowych. Odpowiedzialność ta różni się w istotny sposób dla poszczególnych grup zawodowych, przy czym najważniejsze różnice dotyczą jej zakresu, skutków, jakie ukaranie ma dla pracownika oraz możliwości kontroli orzeczenia o karze przez niezawisły organ judykacyjny. Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych generalnie określany jest w sposób nieostry. Związane jest to m.in. z odpowiedzialnością za uchybienie godności zawodu. Niezależnie od tego, w obowiązujących unormowaniach odpowiedzialności dyscyplinarnej każde naruszenie obowiązków pracowniczych może spowodować ukaranie dyscyplinarne bez ograniczenia charakteru kary, co może być zachętą do eliminowania z zakładu pracy mianowanych pracowników „niewygodnych” dla kierownictwa zakładu. Za w pełni zasadny należy w tej sytuacji uznać postulat określenia katalogu naruszeń obowiązków pracowniczych, za które mogą być wymierzone najsurowsze kary dyscyplinarne (zwolnienia z pracy, wydalenia z pracy, wydalenia z zawodu), przy czym wyliczenie to powinno ograniczać się do przypadków zawinionego naruszenia podstawowych obowiązków pracownika mianowanego.

W przypadkach gdy kara dyscyplinarna powoduje wygaśnięcie stosunku pracy spory na tym tle rozpoznawane są przez sądy. Jeśli nie ma takich szczególnych przepisów droga sądowa jest wyłączona. Chodzi bowiem o decyzje administracyjne, a zgodnie z art. 19 pkt 3 ustawy o NSA. Sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Oznacza to, iż kontroli NSA w przypadku decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy z pracownikiem mianowanym w wyniku prawomoc-

³⁹ RPO/218662/96/I z 21.VI.1996 r.

nego orzeczenia dyscyplinarnego podlegać będzie jedynie zgodność z prawem tej ostatniej decyzji. Sąd zatem nie zbada zasadności orzeczenia dyscyplinarnego, której jest ona wynikiem.

Zważywszy bardzo szeroki zakres odpowiedzialności pracowniczej pracowników mianowanych, obejmującej także działania niezawinione oraz „uchybające godności zawodu” i stopień dotkliwości najostroższych kar dyscyplinarnych należałoby, w ocenie RPO, przyznać pracownikom możliwość zaskarżania prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych wymierzających takie kary do sądu powszechnego lub do NSA. Ustawa o służbie cywilnej⁴⁰ reguluje jednak odpowiedzialność dyscyplinarną tej grupy urzędników w sposób analogiczny do ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Sugestie te Rzecznik przedstawił Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezydentowi i Premierowi⁴¹. Efektem wystąpienia była jedynie informacja o jego przekazaniu do Senackiej Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz pełne poparcie postulatów RPO przez Ministra Sprawiedliwości, bez konkretnych informacji o ewentualnym zajęciu się ich realizacją.

W stosunku do szeregu grup zawodowych funkcje dyscyplinujące pełni odpowiedzialność zawodowa. Przedstawiciele tych grup odpowiadają wtedy przed organami samorządu zawodowego za nienależyte wykonywanie obowiązków zawodowych oraz za czyny sprzeczne ze ślubowaniem lub zasadami etyki zawodowej i przepisami prawnymi dotyczącymi wykonywania danego zawodu. Różny dla poszczególnych grup jest katalog kar, jakie wymierzać mogą zawodowe sądy dyscyplinarne. Karami najostrzejszymi są zawieszenie i pozbawienia prawa wykonywania zawodu.

Elementem istotnie różniącym odpowiedzialność zawodową od dyscyplinarnej jest możliwość odwołania się od orzeczenia zawodowego sądu dyscyplinarnego II instancji do Sądu Najwyższego. Jednakże zakres kontroli sprawowanej przez SN jest różnie ujmowany w poszczególnych regulacjach dotyczących wykonywania zawodu i samorządu zawodowego. Podstawowe różnice, rzutujące na zakres ochrony sądowej, dotyczą: kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka odwoławczego, przesłanek jego wniesienia i rodzaju kary, od jakiej można się odwołać. Nie zawsze podmiotem uprawnionym do wniesienia środka odwoławczego jest ukarany. Różnie określone są przesłanki warunkujące możliwość odwołania. Różnice dotyczą także rodzajów kar, od których można odwoływać się do Sądu Najwyższego. Niezależ-

⁴⁰ z dnia 5.VII.1996 r. – Dz.U. Nr 89, poz. 402.

⁴¹ RPO/204243/96/1 z 7.VII.1996 r.

nie od wskazanych różnic obowiązują regulacje, które dla grup mających samorząd zawodowy wprowadzają w istocie odpowiedzialność dyscyplinarną charakterystyczną dla stosunku pracy pracowników mianowanych lub w inny sposób ograniczają sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych (np. rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje określające odpowiedzialność zawodową wymagają ujednolicenia przez zapewnienie równego stopnia ochrony sądowej. Ustawodawca winien, wprowadzając instytucję kasacji przysługującej stronom postępowania, objąć nią również strony postępowania dyscyplinarnego. Nie wydaje się, aby art. 4 ustawy z dnia 29.VI.1995 r. o zmianie Kpk, dawał taką możliwość. Rozważyć należy jego zmianę przez przyznanie ukaranym, przynajmniej w odniesieniu do kar czasowo lub trwale pozbawiających możliwości wykonywania zawodu, prawa wniesienia kasacji, rozszerzonej o przesłankę oczywistej niesłuszności orzeczenia dyscyplinarnego. Konieczne jest również poświęcenie szczególnej uwagi zabezpieczeniu prawa do sądu w pracach legislacyjnych nad przepisami regulującymi odpowiedzialność dyscyplinarną nowo formujących się grup zawodowych.

Ograniczenie drogi sądowej w sprawach cywilnych jest też następstwem dokonanej nowelizacji procedury cywilnej i utrwalającego się orzecznictwa sądów w odniesieniu do dopuszczalności kasacji przy eksmisjach.

W myśl art. 393 pkt 1 Kpc kasacja nie przysługuje w sprawach o świadczenia, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż pięć tysięcy złotych. W dwóch jak dotąd orzeczeniach⁴² Sąd Najwyższy uznał, że powództwo o eksmisję z lokalu jest powództwem o świadczenie w rozumieniu art. 393 pkt 1 Kpc oraz że wartość przedmiotu zaskarżenia, decydująca o dopuszczalności kasacji, nie może być wyższa od wartości przedmiotu sporu. Stosownie do art. 23 Kpc w sprawach o istnienie, unieważnienie albo rozwiązanie umowy najmu, o wydanie lub odebranie przedmiotu najmu, wartość przedmiotu sporu stanowi – przy umowach zawartych na czas nie oznaczony – suma czynszu za okres trzech miesięcy. Suma ta, w przeważającej liczbie spraw eksmisyjnych będzie wynosić mniej niż pięć tysięcy złotych, co w konsekwencji spowoduje odrzucenie kasacji. W ocenie Rzecznika w najbliższych miesiącach zaczną do niego wpływać skargi od osób pozbawionych w ten sposób możliwości zweryfikowania wyroku eksmisyjnego przez Sąd Najwyższy. Oczywista niewspółmierność między

⁴² z 19.XI.1996 r. – sygn. akt III CKN 13/96 i z 18.XII.1996 r. – sygn. akt I CKN 21/96.

wartością trzymiesięcznego czynszu, a wartością mieszkania powodować będzie ogromne poczucie niesprawiedliwości u tej grupy obywateli. Rzecznik obserwować będzie orzecznictwo sądowe we wskazanym zakresie, choć jak się wydaje źródła ograniczenia prawa do sądu w tych sprawach leżą w niewłaściwej regulacji ustawowej; ustawodawca nie przewidział skutków, jakie w sprawach eksmisyjnych spowoduje bariera wartości przedmiotu zaskarżenia przy kasacji.

Źródłem naruszeń prawa do sądu są również uchwalone w ostatnich latach regulacje ustawowe. Budzi to szczególnie niepokój Rzecznika, ponieważ wydaje się świadczyć o błędach w polityce legislacyjnej; nieumiejętności analizy poszczególnych regulacji z punktu widzenia zabezpieczenia obywatelowi rzetelnej ochrony sądowej.

Przykładem może tu być ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która pozbawiła legitymacji procesowej do wytoczenia powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka⁴³. W wyniku działań RPO przywrócenie tego uprawnienia przewidziano w projektowanej nowelizacji ustawy. Według oceny Rzecznika naruszenie fundamentalnego prawa obywatela do sądu ma miejsce także w odniesieniu do przepisów ustawy o najmie, pozwalających na usuwanie we własnym zakresie przez właściciela domu osób, które zajęły samowolnie lokal mieszkalny. W takich przypadkach ochrona własna, przysługująca w długim okresie, ograniczonym jedynie terminem przedawnienia roszczenia, prowadzi do zastąpienia sądów w wymierzaniu sprawiedliwości, przy czym funkcje tę wykonuje właściciel lokalu⁴⁴.

b. Ograniczenia prawa do sądu wynikające z sytuacji faktycznej wymiaru sprawiedliwości

W sposób powszechny naruszane jest prawo do sądu na skutek przewlekłości postępowań sądowych. Rzecznik zwraca na to uwagę od początku działania Urzędu w licznych wystąpieniach i we wszystkich sprawozdaniach.

Tendencja do pogarszania się wskaźników szybkości postępowania ma charakter ciągły. Średni czas załatwiania spraw cywilnych wyniósł w 1996 r. w sądach wojewódzkich 9,6 miesiąca (w 1995 r. –

⁴³ zob. szerzej Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 13.II.1995 r. do 12.II.1996 r. (z uzupełnieniem do 22.III.1996 r.) w: RPO-Mat. Nr 29, s. 135 i s. 237 – dalej jako Sprawozdanie RPO za 1995 r. i s. 129-130 niniejszego sprawozdania.

⁴⁴ szersze omówienie działań RPO w tej sprawie – zob. s. 144-145.

9,3), a w sądach rejonowych 4,3 miesiąca (w 1995 r. – 4,4), zaś spraw karnych – w sądach wojewódzkich 7,1 miesiąca w obu tych okresach, a w sądach rejonowych w 1996 r. – 4,8 miesiąca (w 1995 r. – 4,3). W rzeczywistości, ponieważ część spraw załatwiana jest szybciej (np. sprawy, w których oskarżony jest tymczasowo aresztowany), w wielu sprawach czas trwania postępowania jest znacznie dłuższy. Także zresztą w tzw. sprawach aresztowych postępowanie sądowe jest niesłychanie przewlekłe. Wyjątkowo zła sytuacja ma miejsce w dużych miastach. Na skutek ucieczki wykwalifikowanej kadry sędziowskiej na lepiej płatne stanowiska w prywatnych firmach oraz trudności pozyskania na jej miejsce odpowiednich kandydatów, a także zdecydowanie zbyt małej liczby etatów, zaległości zwiększają się bardzo szybko.

W przekazanym Rzecznikowi Praw Obywatelskich piśmie, skierowanym w dniu 20.V.1996 r. do Ministra Sprawiedliwości przez sędziów pionu karnego Sądu Rejonowego m.st. Warszawy mowa jest o „lawinowym” wzroście spraw rozpoznawanych przez ten sąd i o pogłębiającej się zapaści kadrowej. Dramatyczne pismo o sytuacji pracowników administracyjnych sądów przesłał do Prezydenta RP w dniu 26.VI.1996 r. Związek Zawodowy Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości przy Sądzie Rejonowym w Łodzi.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość, iż rozszerzanie drogi sądowej prowadzi do dalszego wzrostu obciążenia sądów. Dlatego z pełnym naciskiem podkreślił w wystąpieniu do najwyższych organów państwa⁴⁵, iż w państwie prawa niedopuszczalne jest godzenie się z sytuacją, w której warunki, w jakich działa wymiar sprawiedliwości uniemożliwiają realizację prawa do przeprowadzenia postępowania sądowego „w rozsądnym terminie”. Już niedługo zresztą spodziewać się można niekorzystnych dla Polski orzeczeń międzynarodowych organów kontroli przestrzegania praw obywatelskich. Podmiotowego i przedmiotowego zakresu ochrony sądowej nie można jednak uzależniać od bieżących trudności w pracy organów wymiaru sprawiedliwości. Parlament i Rząd powinny jak najszybciej podjąć działania pozwalające w radykalny sposób zmienić sytuację w wymiarze sprawiedliwości i trwale zahamować negatywne tendencje, jakie w nim występują.

Na licznie wpływające skargi na przewlekłość postępowań sądowych i egzekucyjnych Rzecznik reaguje domagając się wyjaśnień

⁴⁵ RPO/204243/96/1 z 7.VII.1996 r.

w konkretnych sprawach. Z otrzymanych informacji wynika, że część przypadków przewlekłości w rozpoznaniu sprawy ma miejsce z przyczyn obiektywnych. Odnosi się to głównie do spraw wieloosobowych, w których część oskarżonych pozostaje na wolności. Niejednokrotnie tamuje tok postępowania niestawiennictwo oskarżonych, lub świadków⁴⁶. Dodatkowo przedłuża postępowanie konieczność rozpoznawania wniosków o uchylenie tymczasowego aresztowania i rozpoznawania w tym względzie środków odwoławczych. Korespondencja Rzecznika z prezesami sądów stanowi zresztą dla prezesów dodatkowe obciążenie. Powstaje w ten sposób typowe „błędne koło”, jak zawsze w wypadkach wadliwego działania określonych instytucji państwowych. Odpowiadając na wystąpienia RPO sądy powołują się na niemożność przyspieszenia postępowania w związku ze znacznym obciążeniem wpływającymi do rozpoznania sprawami, przy szczupłej obsadzie osobowej⁴⁷.

Bardzo dokuczliwa z punktu widzenia oczekiwań zainteresowanych obywateli jest przewlekłość postępowań w sprawach dotyczących unieważnienia orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz postępowań o odszkodowania z tego tytułu. Znamienne jest np. że w sprawie RPO/234342/97/II Sąd Wojewódzki w Warszawie informuje, iż sprawa zawisła w tym Sądzie w 1993 r. będzie rozpoznana w I kwartale 1997 r. Z informacji dotyczącej sprawy RPO/221676/96/II wynika, że w tymże Sądzie we wrześniu 1996 r. rozpoznawano sprawy, które wpłynęły w 1993 r. W informacji tej podano, że spraw tego rodzaju wpłynęło (wg stanu na wrzesień 1996 r.) 12.000, a sekcja zajmująca się ich rozpoznawaniem liczy jedynie 7 sędziów. Na podobną sytuację wskazuje Sąd Wojewódzki w Lublinie⁴⁸ informując, że obecnie rozpoznawane są sprawy, które wpłynęły pod koniec 1992 r.

Mając na uwadze opisaną wyżej sytuację, Rzecznik zaproponował Ministrowi Sprawiedliwości⁴⁹ rozważenie potrzeby wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 23.II.1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁵⁰. Rzecznik sugerował, aby wpro-

⁴⁶ np. RPO/221504/96/II, RPO/191041/95/II.

⁴⁷ np. RPO/220417/96/II, RPO/221676/96/II, RPO/234342/96/II.

⁴⁸ w odpowiedziach na wystąpienia w sprawach RPO/225268/96/II i RPO/228200/96/II.

⁴⁹ RPO/223875/96/II z 9.XII.1996 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.

wadzić takie zmiany, które umożliwiałyby sądom w tym samym terminie orzekanie o unieważnieniu kwestionowanego orzeczenia z jednoczesnym przyznaniem odpowiedniego odszkodowania. W obecnym stanie prawnym dzieje się to dwustopniowo, co wydłuża czas oczekiwania na załatwienie całej sprawy. Do propozycji tej Minister Sprawiedliwości nie ustosunkował się.

Wprowadzenie kasacji w miejsce rewizji nadzwyczajnej postawiło Rzecznika Praw Obywatelskich w zasadniczo odmiennej sytuacji, gdyż paradoksalnie zwiększyło jego obciążenia. Jeżeli bowiem przepisy o rewizji nadzwyczajnej pozwalały Rzecznikowi, z powołaniem się na zasadę subsydiarności, na odmowę podejmowania w tym zakresie spraw, w wypadku gdy zainteresowana strona nie skierowała uprzednio wniosku do ustawowego w takich przypadkach adresata, jakim był Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, a w sprawach należących do właściwości sądów wojskowych – Naczelnny Prokurator Wojskowy, to przepisy o kasacji takiej możliwości Rzecznikowi nie stwarzają. Wymienione podmioty są równorzędne, równorzędne są też ich prawa i obowiązki. Rzecznik nie może w obecnej sytuacji prawnej odmówić rozpatrzenia wniosku o kasację (tak karną jak cywilną) skierowanego do niego po raz pierwszy, nie może również odmówić przyjęcia sprawy, jeżeli wniesienia kasacji odmówił inny uprawniony podmiot.

Zmiana ta, łącznie z kosztami, jakie są związane z postępowaniem kasacyjnym oraz szerokimi uprawnieniami, jakie wynikają z art. 3 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy zmieniającej przepisy Kpk („...mogą wnieść kasację od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie sądowe...”) i z analogicznych przepisów zmieniających Kpc, spowodowały w praktyce znaczny wzrost wpływu wniosków o kasacje obu typów. Do RPO napływają wnioski o kasacje, mimo skierowania równolegle wniosków do innych podmiotów, w szczególności do Ministra Sprawiedliwości, a także w wypadkach, gdy już nastąpiła odmowa wniesienia kasacji lub uprzednio rewizji nadzwyczajnej. Wpływa wiele wniosków o kasację od orzeczeń sądów pierwszej instancji, a także w sprawach, w których zapadły orzeczenia sądów odwoławczych, gdy minął termin do wniesienia kasacji przewidziany dla strony. Można zaryzykować wniosek, że w niektórych przypadkach osoby kwestionujące orzeczenie sądowe celowo oczekują na minięcie terminów, jakie mają na wniesienie kasacji, aby następnie składać wnioski do Rzecznika w przewidywaniu uniknięcia związanych z tym postępowaniem kosztów. Sytuacja taka będzie trwała – na tle obowiązujących przepisów przejściowych – w postępowaniu kar-

nym do końca 1998 r., a w postępowaniu cywilnym do 30 czerwca 1998 r. W postępowaniu karnym sytuacja Rzecznika nie ulegnie zasadniczym zmianom także z końcem 1998 r. Projekt Kodeksu postępowania karnego przyznaje bowiem na stałe Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawo zaskarżania kasacją prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie sądowe w sprawach karnych, które rażąco naruszają prawo.

Naruszenia zasady równości w postępowaniu sądowym nie były sygnalizowane ani w skargach do Rzecznika, ani we wnioskach o kasacji.

Zagadnienie nierówności wobec prawa może być ewentualnie podnoszone na tle niektórych uregulowań proceduralnych, zwłaszcza zawierających warunki, pod jakimi określone postępowania mogą być inicjowane, wszczęte i prowadzone. Chodzi tu o przepisy dotyczące kasacji, co sygnalizowano już wyżej, a także wysokie koszty i opłaty w postępowaniu sądowym, zwłaszcza cywilnym.

Stosunkowo licznie podnoszony był zarzut naruszenia prawa do obrony formalnej, w szczególności pozbawienia prawa do obrońcy w postępowaniu przed sądem. I tak np. w sprawie RPO/216262/96/II sąd przeprowadził postępowanie odwoławcze w sprawie umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym tytułem środka zabezpieczającego bez udziału wyznaczonego z urzędu obrońcy, naruszając w ten sposób rażąco art. 70 § 1 pkt 2 Kpk, gdyż u sprawcy stwierdzono w czasie popełnienia przestępstwa zniesioną poczytalność w rozumieniu art. 25 § 1 Kk. Przybliżona sytuacja zaistniała w sprawie RPO/134125/93/II, będącej też przedmiotem kasacji. W tym wypadku nastąpiło jednocześnie naruszenie prawa do obrony materialnej i zasady dążenia do ustalenia prawdy materialnej w procesie: sąd zaniechał zbadania stanu zdrowia psychicznego oskarżonego, mimo istnienia w tym względzie konkretnej informacji już w toku postępowania przed kolegium do spraw wykroczeń. W sprawie RPO/216182/96/II nastąpiło naruszenie właściwości rzeczowej, gdyż sąd rejonowy rozpoznał i wydał wyrok w sprawie należącej do właściwości sądu wojewódzkiego, przed którym posiadanie obrońcy jest obowiązkowe.

Naruszenia prawa do obrony materialnej (można tu również mówić o zaniechaniu dążenia do ustalenia prawdy) były przedmiotem kasacji m.in. w sprawach RPO/217524/96/II i RPO/98356/92/II. W pierwszej z nich postawiono zarzut nie rozważenia okoliczności przemawiających na korzyść oskarżonego i skazania go z przepisu surow-

szego, niżby pozwalały na to prawidłowo ocenione materiały dowodowe. Sąd Najwyższy uznał wnioski kasacji za zasadne i uchylił zaskarżony wyrok. Druga ze wskazanych kasacji dotyczyła wyroku Sądu Najwyższego wydanego w następstwie rewizji nadzwyczajnej, także zresztą wniesionej przez RPO. W sprawie RPO/173273/94/II sąd odwoławczy nie wziął zupełnie pod uwagę rewizji wniesionej przez oskarżonego niezależnie od rewizji jego obrońcy. W kasacji w sprawie RPO/197864/95/II sąd nie przeprowadził dowodu z opinii biegłych lekarzy psychiatrów, mimo że na potrzebę przeprowadzenia tego rodzaju badań wskazywały wyjaśnienia oskarżonego składane już w toku postępowania przygotowawczego. Godne odnotowania są dwie kasacje dotyczące postępowań rehabilitacyjnych. Jedna to kasacja w sprawie RPO/219749/96/II, w której Rzecznik postawił zarzut nie wzięcia pod uwagę działania oskarżonych pod wpływem błędu co do istoty czynu i żądał uniewinnienia oskarżonych. W drugiej (RPO/170393/94/II) zarzucono obrazę prawa materialnego, polegającą na nie uznaniu, że działanie oskarżonego, który rozpowszechniał ulotki o treści politycznej, w związku z mającym się odbyć referendum, nie miało charakteru działania na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Natomiast w kasacji RPO/228943/96/II, także typu rehabilitacyjnego, sąd skazał oskarżonego za udzielenie pomocy związkowi mającemu na celu zbrodnię, pomimo ustalenia, że czyn ten został przez niego popełniony pod wpływem bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jego życiu lub życiu jego rodziny. W kasacji w sprawie RPO/177882/95/II postawiono zarzut niedostrzeżenia przez sądy obu instancji, że czyn oskarżonego, zakwalifikowany z art. 221 § 2 Kk (spekulacja) charakteryzował się znikomym społecznym niebezpieczeństwem, a skazanie oskarżonego za ten czyn spowodowało na niego niewspółmiernie ciężkie konsekwencje (m.in. obniżenie stopnia wojskowego).

Liczne kasacje wnoszone przez Rzecznika podnosiły zarzut naruszenia zasady prawdy materialnej. Typowym przykładem była sprawa Anieli K. ubiegającej się o unieważnienie orzeczenia byłego Wojskowego Sądu PKP (RPO/210108/96/II). Rozpoznający tę sprawę Sąd Wojewódzki zupełnie zaniechał podjęcia czynności dowodowych, czym pozbawił się możliwości prawidłowego ustalenia, czy przypisany oskarżonemu czyn był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Sąd Najwyższy zaskarżony wyrok uchylił i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania. Zaniechanie niezbędego postępowania dowodowego rzutujące na kształt wyroku wystą-

piło też w licznych kasacjach w sprawach o ustalenie prawa do nieruchomości⁵¹.

We wnioskach o wniesienie kasacji w sprawach cywilnych Rzecznik stwierdza pewną prawidłowość, mającą istotne znaczenie w świetle nowych regulacji określających zasady postępowania przed sądami. W latach ubiegłych wykształciło się u stron i ich pełnomocników przyzwyczajenie, że w procesie cywilnym pierwszeństwo ma nie zasada kontradiktoryjności, lecz oficjalności i tym samym to nie strony (i ich pełnomocnicy), lecz sąd ma z urzędu gromadzić wszelkie dowody i wyjaśniać okoliczności faktyczne sprawy, istotne dla jej rozstrzygnięcia, nawet jeśli same strony pozostały bierne. Zmiana przyzwyczajeń będzie wymagała czasu.

Naruszenie procesowych zasad bezpośredniości, a także ciągłości rozprawy, co łączyło się z nienależytą obsadą sądu, miało miejsce w dwóch sprawach: RPO/204403/95/II i RPO/153836/94/II. Jak można wnioskować z doświadczeń Rzecznika naruszenia tego typu występują w praktyce sądowej bardzo rzadko, stanowią bowiem z reguły bezwzględny zarzut odwoławczy.

W niektórych sprawach można dopatrzeć się tendencji do zbyt restryktywnej interpretacji przepisów, co ogranicza zakres praw obywatelskich. W sprawie RPO/206674/96/II Sąd Wojewódzki odrzucił pozew biegłego dochodzącego wynagrodzenia za sporządzoną w postępowaniu przygotowawczym opinię. Sąd powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28.XI.1974 r.,⁵² dzieląc w całości wyrażoną w niej tezę, że „roszczenie biegłego o wynagrodzenie za sporządzenie na zlecenie prokuratora w postępowaniu przygotowawczym opinii nie podlega rozpoznaniu w drodze powództwa cywilnego”. Słuszność tej tezy zakwestionował RPO podnosząc, że przyjęty w oparciu o nią tryb dochodzenia przez biegłego jego roszczeń z tytułu wynagrodzenia za wykonanie opinii powoduje, że w istocie jest on pozbawiony możliwości dochodzenia swych roszczeń na drodze normalnego postępowania sądowego. Zdaniem Rzecznika w świetle aktualnych tendencji rozumienia konstytucyjnej zasady państwa prawnego, a także zobowiązań dla Polski wynikających z umów międzynarodowych, dotychczasowa koncepcja wykładni przepisów dekretu z 26.X.1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym narusza wskazane w kasacji przepisy prawa.

⁵¹ zob. ich omówienie na s. 245-246.

⁵² sygn. akt III CZP 76/74.

c. Postępowanie przygotowawcze

Licznie wpływające skargi na naruszenia praw obywatelskich w postępowaniu przygotowawczym podzielić można, z punktu widzenia działań Rzecznika, na dwie grupy: odnoszące się do czynności i decyzji podejmowanych w toku prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz dotyczące orzeczeń kończących postępowanie (umorzenia), albo odmawiających jego wszczęcia.

Stosunkowo rzadkie są skargi na działalność procesową policji, poza sporadycznymi przypadkami dotyczącymi zatrzymań w trybie procesowym. Bierze się to, jak można sądzić, stąd, że te działania, jak również czynności o charakterze typowo procesowym (umorzenia dochodzeń) pozostają pod nadzorem prokuratorskim i popełnione ewentualnie w tym zakresie uchybienia znajdują odbicie w skargach na działalność prokuratorską. Z tego też powodu i liczba skarg na te ostatnie organy jest duża.

Zasadności skarg dotyczących czynności podejmowanych w trakcie trwających postępowań przygotowawczych Rzecznik nie badał. Skargi pochodzące jeszcze z okresu przed wejściem w życie przepisów o przekazaniu sądom stosowania aresztu tymczasowego zawierały także zarzuty w kwestii zasadności stosowania przez organy prokuratorskie aresztu i były bardzo liczne. Ponieważ w praktyce działania RPO przyjęto zasadę nieingerowania w postępowania będące w toku, dotyczyło to także stosowania środków zapobiegawczych. Z wyjątkiem skarg na przewlekłość aresztów tymczasowych skargi te z reguły były odsyłane według właściwości do organów prokuratury. W niektórych jedynie przypadkach zwracano się do tych organów o informację o sposobie załatwienia sprawy, bądź o nadesłanie kopii udzielonej zainteresowanemu odpowiedzi. W licznych wypadkach skargę przekazywano właściwemu prokuratorowi z sugestią potraktowania jej jako wniosku o uchylenie aresztu lub jako zażalenia i nadania stosownego biegu procesowego. Nie odnotowano faktów powrotu takich spraw z ponownymi skargami, co – jak można sądzić – uzasadnia wnioski, że dalszy sposób załatwienia sprawy przez właściwy organ prokuratorski, nie budził już zastrzeżeń. Z otrzymywanych informacji, bądź kopii udzielanych stronom odpowiedzi wynika, że skargi te były załatwiane przez organy prokuratury rzetelnie, tak pod względem prawnym jak faktycznym.

W grupie skarg, dotyczących orzeczeń prokuratorskich kończących postępowanie lub odmawiających jego wszczęcia w minionym roku sprawozdawczym usunięta została przeszkoda w postaci odmów nadsyłania Rzecznikowi przez niektóre jednostki prokuratury akt prawo-

mocnie zakończonych postępowań przygotowawczych. W wyniku wystąpienia Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego⁵³, w którym Rzecznik wskazał na potrzebę wydania odpowiedniego zarządzenia zobowiązującego jednostki organizacyjne prokuratury do przysyłania mu akt w tych sprawach, Prokurator Krajowy, pismem z dnia 7.XI.1996 r. powiadomił, że w sprawie tej wystosował pismo do wszystkich prokuratorów apelacyjnych z zaleceniem przysyłania RPO akt prawomocnie zakończonych postępowań przygotowawczych.

Materiał uzyskany z przeprowadzonych badań akt postępowań przygotowawczych nie daje podstawy do formułowania poważniejszych zastrzeżeń do wyników tych postępowań.

Odrębnym zagadnieniem w działalności organów prokuratorskich jest ocena prawidłowości decyzji kończących postępowanie przygotowawcze w sprawach, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa przez funkcjonariuszy Policji – głównie o pobicie lub inne działania z art. 142 ust. 1 ustawy o Policji. Trudność w tym względzie bierze się przede wszystkim z tego, że organa prokuratorskie w tych sprawach trafiają z reguły na barierę dowodową, bo najczęściej głównym materiałem dowodowym są zeznania funkcjonariuszy, na których ciąży podejrzenie popełnienia przestępstwa. Warto tu jednak wskazać na pozytywne reakcje prokuratorów na sygnały Rzecznika. Na przykład ze spraw RPO/237191/97/II, RPO/236865/97/II i RPO/235777/97/II wynika, że sygnały w tym względzie są traktowane poważnie, a sprawy skrupulatnie badane. Z reguły jednak sprawy takie kończą się umorzeniami, choć np. w sprawie RPO/232504/96/II po skrupulatnym zbadaniu materiału prokurator w wyniku skargi Rzecznika podjął umorzone dochodzenie. W niektórych takich sprawach Rzecznik zwracał się bezpośrednio do jednostek policyjnych. I tak w sprawie RPO/232575/96/II Komendant Wojewódzki Policji uznał za słuszny zarzut przetrzymania autora skargi, po wydaniu postanowienia o tymczasowym jego aresztowaniu, w policyjnej izbie zatrzymań i potraktował to jako uchybienie służbowe. W sprawie RPO/234585/97/II Komendant Wojewódzki, badając skargę przyznał, że dopatrywał się nieprawidłowości w pobraniu odcisków linii papilarnych, które zostały następnie w obecności autora skargi komisyjnie zniszczone. W sprawie RPO/235777/97/II Rzecznik został poinformowany o wszczęciu i prowadzeniu przez Prokuraturę Rejonową

⁵³ RPO/228037/96/II z 14.X.1996 r.

w O. śledztwa w sprawie o pobicie zatrzymanych osób. Z informacji tej wynika jednocześnie, że samo zatrzymanie było niezasadne, gdyż jak się okazało, osoby te nie miały nic wspólnego z kradzieżą samochodu, w związku z którą zatrzymań dokonano. Odosobnionym przypadkiem była sprawa RPO/234098/97/II, w której podjęta przez Komisariat Policji bezprawna czynność procesowa naruszyła prawo do sądu. Funkcjonariusz tego Komisariatu wydał decyzję, a Komendant Rejonowy ją zatwierdził, o umorzeniu postępowania w sprawie o wykroczenie, pozbawiając w ten sposób osobę pokrzywdzoną możliwości skierowania sprawy do właściwego kolegium do spraw wykroczeń. Wprawdzie Komendant Wojewódzki w wyniku wystąpienia RPO podjął odpowiednie kroki dyscyplinarne, jednak nie mogły one doprowadzić do naprawienia błędu, gdyż nastąpiło przedawnienie.

Materiał skargowy dotyczący zakończonych postępowań prokuratorskich nie daje w zasadzie podstaw do formułowania przez RPO zarzutów naruszenia w postępowaniu prokuratorskim takich zasad jak równość wobec prawa, domniemanie niewinności, czy prawo do posiadania obrońcy. Sporadycznie zdarzały się skargi na przewlekłość postępowania, które dotyczyły spraw, w których stosowane były areszty tymczasowe.

Rzecznik zwracał uwagę organów prokuratorskich na konieczność podjęcia czynności pozwalających na ustalenie wszystkich okoliczności faktycznych w sprawach będących przedmiotem skarg. I tak np. w sprawie RPO/234288/97/II dotyczącej umorzonego przez Prokuratora Rejonowego w K. dochodzenia w sprawie śmierci syna skarżących się, Prokurator Apelacyjny, po zbadaniu akt sprawy, zlecił przeprowadzenie dodatkowych czynności celem rozważenia kwestii podjęcia umorzonego postępowania. W sprawie RPO/233269/96/II, przekazanie skargi Prokuratorowi Apelacyjnemu, spowodowało wystąpienie do Prokuratora Generalnego z wnioskiem o uchylenie postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego przeciwko sprawcom pobicia autora skargi. W sprawie RPO/224452/96/II podjęte przez Rzecznika działanie spowodowało wystąpienie Prokuratora Apelacyjnego do Prokuratora Wojewódzkiego o spowodowanie podjęcia na nowo postępowania przygotowawczego w sprawie śmierci dziecka, jako przedwcześnie umorzonego przez Prokuratora Rejonowego. Podobnie zareagował Prokurator Apelacyjny w Katowicach na przekazaną mu skargę (RPO/205840/96/II), kwestionującą zasadność umorzenia przez Prokuratora Rejonowego dochodzenia w sprawie wypadku drogowego. Prokurator Apelacyjny polecił Prokuratorowi Wojewódzkiemu

spowodowanie podjęcia postępowania i jego odpowiednie uzupełnienie poprzez przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego ds. ruchu drogowego i techniki prowadzenia pojazdów mechanicznych. Podobna sytuacja nastąpiła w sprawie RPO/224368/96/II, w której również zapadła decyzja o podjęciu przedwcześnie umorzono postępowania.

d. Egzekucja sądowa

Skargi wpływające do Rzecznika związane z egzekucją dotyczą przede wszystkim przewlekłości postępowania egzekucyjnego. W przeważającej liczbie przypadków przyczyną przedłużania się postępowań i spowodowanych tym skarg jest bezskuteczność egzekucji wynikająca z braku przedmiotów zdolnych do zaspokojenia wierzytelności i nadających się do egzekucji. Można jednak przypuszczać, że nie bez znaczenia jest tu również zbyt mała liczba komorników i ich rejonizacja.

Zasadniczym zagadnieniem dla praw wierzycieli są niezmiernie wysokie koszty postępowania egzekucyjnego, a zwłaszcza jego uruchomienia. Choć materiał skargowy, jakim dysponuje w tym zakresie RPO, nie jest liczny, można na jego podstawie stwierdzić, że obowiązek wpłacenia zaliczki przed podjęciem przez komornika jakiegokolwiek czynności i wysokość tej zaliczki (pokrywająca w zasadzie całość kosztów postępowania) stanowi poważną barierę dla wielu wierzycieli (m.in. małych podmiotów gospodarczych) dochodzenia ich należności. Jeżeli dodatkowo egzekucja jest nieskuteczna ze względu na niewypłacalność dłużnika (stwierdzaną wielokrotnie natychmiast po podjęciu pierwszych czynności egzekucyjnych), to niewspółmiernie wysokie podniesione koszty nie przynoszą żadnego efektu, a w odczuciu obywatela płaci on za nic.

Nieprawidłowości w konstrukcji przepisów egzekucyjnych mogą w niektórych przypadkach dotyczyć również dłużników. Dotyczy to sytuacji, gdy mimo zaspokojenia wierzytelności postępowanie egzekucyjne toczy się nadal niejako automatycznie na skutek np. pewnych zaniezań proceduralnych ze strony dłużnika⁵⁴.

W ocenie Rzecznika obowiązująca regulacja postępowania egzekucyjnego czyni w wielu przypadkach iluzorycznym prawidłowe wykonywanie prawomocnych orzeczeń sądowych, zwłaszcza w sprawach cywilnych. Byłoby zatem ze wszech miar wskazane podjęcie w możliwie krótkim terminie inicjatywy w kierunku poczynienia istotnych zmian w obowiązujących w tym zakresie przepisach.

⁵⁴ Tak np. w sprawie RPO/219988/96/II.

Ważna grupa skarg odnoszących się do postępowania egzekucyjnego dotyczy eksmisji z lokalu mieszkalnego. Niezależnie od działań w poszczególnych sprawach, Rzecznik podejmował ten problem przez wskazanie konieczności zmian w obowiązujących regulacjach. W ocenie RPO, ze względu na znaczenie, jakie sprawy te mają dla obywateli, konieczne jest w nich szczególnie ostrożne rozgraniczanie uzasadnionych interesów stron.

Działania Rzecznika szczegółowo omówione zostały w rozdziale dotyczącym przestrzegania praw obywateli w sprawach mieszkaniowych. W tym miejscu, jako bezpośrednio wiążący się z regulacją egzekucyjną, wskazać należy problem niewykonywania wyroków sądowych nakazujących dłużnikom opróżnienie zajmowanych lokali mieszkalnych, nawet w sytuacji, gdy sąd nie orzekł o uprawnieniu dłużnika do otrzymania lokalu socjalnego.

Rzecznik przedstawił ten problem Ministrowi Sprawiedliwości już w wystąpieniu z dnia 27.VII.1995 r. pisząc, iż komornicy powołują się na § 151 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9.III.1968 r. w sprawie czynności komorników⁵⁵ odmawiając eksmisji. Ustawa z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali stanowi, iż zobowiązane mu do opróżnienia lokalu przysługuje ochrona tylko w dwóch przypadkach: gdy przekwaterowanie miałoby nastąpić w okresie wymienionym w art. 37 ustawy i gdy w tytule wykonawczym orzeczono o uprawnieniu najemcy do lokalu socjalnego. Ponadto, stosownie do art. 36 obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa zawsze na gminie. Tymczasem przepis § 151 ust. 1 rozporządzenia obowiązek ten nakłada na wierzyciela. Uregulowanie to, jako wynikające z aktu podustawowego pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o najmie, narusza obowiązujący porządek prawny i godzi w uzasadnione interesy wierzycieli. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Sprawiedliwości w dniu 22.VIII.1995 r. poinformował Rzecznika, iż został już opracowany przez resort projekt rozporządzenia, w którym m.in. pominięto dotychczasową treść § 151 ust. 1.

Dotychczas jednak treść rozporządzenia nie uległa zmianie, a napływające wciąż do Biura Rzecznika listy wskazują, iż problem jest nadal aktualny. Powstają sytuacje, w których komornik, nie będąc sądem, nie może uznać, że kwestionowany przepis go nie wiąże, jednakże może i w praktyce stwierdza to sąd, rozpoznając skargę na czynność komornika. Stan taki powoduje, iż wierzyciele dysponujący

⁵⁵ RPO/191507/95/V.

prawomocnym wyrokiem sądowym w celu ich faktycznego wyegzekwowania zmuszeni są odwoływać się do sądu, uruchamiając postępowania i przysparzając sądom dodatkowej pracy. W wystąpieniu z 29.IV.1997 r. Rzecznik ponownie przedstawił tę sytuację Ministrowi Sprawiedliwości prosząc o jak najszybsze zmiany regulacji.

Szczególne uprzywilejowanie banków w postępowaniu egzekucyjnym było przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej⁵⁶, w którym RPO wskazywał konieczność zmiany regulacji art. 1025 § 1 pkt 5 Kpc przyznającej bankom pierwszeństwo zaspokojenia ich wierzytelności, nawet przed wierzytelnościami zabezpieczonymi hipotecznie. Argumentacja Rzecznika w tej sprawie przedstawiona jest szerzej w rozdziale omawiającym ochronę praw obywateli w stosunkach z bankami. Należy jednak podkreślić, że ostatnia nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego nie doprowadziła do zmiany kwestionowanego przepisu.

e. Respektowanie właściwych procedur przez inne organy państwowe

Poważną lukę stanowi brak procedur w sprawach dotyczących innych prawnych form działania administracji, niż decyzje i postanowienia administracyjne.

W związku ze skargami obywateli dotyczącymi rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach podejmowanych przez organy administracji publicznej w innych formach niż decyzje i postanowienia administracyjne, Rzecznik podjął sprawę do generalnego załatwienia. W wystąpieniu z dnia 7.VI.1996 r.⁵⁷ skierowanym do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów i Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Rzecznik wskazał, że obowiązujące ogólne postępowanie administracyjne (Kpa), które określa pozycję prawną obywateli i innych podmiotów w procesie dochodzenia ich uprawnień i ochrony interesów, ograniczone jest aktualnie do załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych oraz postanowień. Kontrola sądowno-administracyjna, zwłaszcza w wyniku zmian dokonanych ustawą z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁵⁸ obejmuje także sprawy załatwiane w innych prawnych formach, w tym sytuacje, gdy prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, nie przewidujących ich konkretyzacji aktem

⁵⁶ RPO/175708/95/VI z 9.VIII.1996 r.

⁵⁷ RPO/215691/96/V.

⁵⁸ Dz.U Nr 74, poz. 368 ze zm.

w sprawie indywidualnej. Owe inne niż decyzje i postanowienia akty i czynności z zakresu administracji publicznej nie są jednak objęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Tymczasem postępowanie przed sądem administracyjnym jest ze swej istoty postępowaniem nadzwyczajnym. Oznacza to, iż przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, obywatel powinien mieć możliwość skorzystania z weryfikacji trybu i sposobu rozstrzygnięcia jego sprawy przez organ administracji. Jednak w omawianym zakresie obywatele nie posiadają takich praw. Pewną gwarancję rzetelnego załatwienia sprawy obywatela z zakresu administracji publicznej w innym trybie niż poprzez wydanie decyzji bądź postanowienia, stanowi to, iż obywatel może w ogóle złożyć skargę na akt lub czynność do sądu administracyjnego. Jednakże nieobjęcie owych aktów (czynności) choćby w podstawowym zakresie regulacją Kpa prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny jest w istocie pozbawiony możliwości pełnej kontroli legalności procesu „dochodzenia” przez organ administracji do wydania (odmowy wydania) aktu lub wykonania (odmowy wykonania) czynności. W istocie bowiem nie istnieje proceduralny „miernik” rzetelności i legalności działania administracji publicznej. Stąd też – w ocenie Rzecznika – w celu zapewnienia pełnej ochrony praw obywateli, których sprawy są załatwiane w formie omawianych aktów lub czynności, niezbędne jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do tych aktów i czynności. Niezbędna jest w konsekwencji stosowna nowelizacja Kodeksu w zakresie jego obowiązywania i pozytywne określenie, które przepisy Kodeksu stosuje się do innych, niż decyzje i postanowienia, aktów i czynności administracji.

Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów w pełni podzielił stanowisko Rzecznika, informując, że zwrócił się w tej sprawie o opinię do Rady Legislacyjnej i Ministra Sprawiedliwości. Zarówno Minister Sprawiedliwości jak też i Rada Legislacyjna uznały konieczność nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie. Minister powiadomił, że podjął decyzję o opracowaniu wstępnego projektu nowelizacji Kodeksu.

Sprawy badane przez Rzecznika wskazują, że w działaniach administracji terenowej zarówno rządowej jak i samorządowej zdarzają się błędy, które w istotny sposób wpływają na prawa obywatelskie.

Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości zainicjowania prac zmierzających do skorygowania przepisów dotyczących nadzoru nad działalno-

ścią komunalną, jak również zmiany nieprecyzyjnej regulacji art. 16 ust. 1 ustawy o NSA⁵⁹. Odpowiedź Ministra nie wyjaśnia wszystkich wątpliwości przedstawionych w wystąpieniu i Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie.

Brak właściwych procedur Rzecznik stwierdził w wielu dziedzinach funkcjonowania organów państwa lub instytucji wykonujących funkcje zlecone im przez państwo.

W zakresie ubezpieczeń społecznych – poza wspomnianą wcześniej kwestią arbitralnego wymierzania przez ZUS opłaty za niepłacenie przez pracodawcę składek ubezpieczeniowych – miała miejsce praktyka odmawiania przez jednostki organizacyjne społecznej służby zdrowia przesyłania inspektorom sanitarnym negatywnych orzeczeń w sprawach o stwierdzenie choroby zawodowej. Uniemożliwia to wydanie decyzji o braku podstaw do stwierdzenia takiej choroby, a w konsekwencji uniemożliwia uruchomienie trybu odwoławczego w administracyjnym toku postępowania i zamyka drogę dochodzenia praw przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Podsekretarza Stanu w MZiOS, które wywołało szybką i pozytywną reakcję⁶⁰.

Obowiązujące regulacje ograniczają też możliwość ubiegania się emerytów – byłych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, którzy odeszli ze służby po osiągnięciu pełnej wysługi – o stwierdzenie obecności faktu inwalidztwa i jego związku ze służbą. Co więcej, jak wskazał Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych, omawiającym tę lukę⁶¹ – sytuacje takie mogą występować w przyszłości ze względu na fakultatywny charakter kierowania na komisje lekarskie zwalnianych na emeryturę funkcjonariuszy.

Istotnej dla obywateli kwestii dotyczyła korespondencja Rzecznika, w której kwestionował on procedurę kierowania do sanatorium. W wystąpieniu z 16.VIII.1996 r. do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁶² Rzecznik stwierdził, że przyznanie skierowania na leczenie uzdrowiskowe jest aktem administracyjnym, ponieważ jest to rozstrzygnięcie w sprawie przyznania choremu prawa do pokrycia ze środków publicznych całości lub części kosztów leczenia uzdrowiskowego. Kontrola legalności tego rodzaju rozstrzygnięć jest sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny, ponieważ orzeka również w

⁵⁹ RPO/204843/95/X z 31.I.1997 r. – zob. szersze omówienie s. 252–253.

⁶⁰ RPO/228331/96/III z 16.IV.1997 r. – zob. szersze omówienie s. 96–97.

⁶¹ RPO/182924/95/IX z 4.IV.1997 r., zob. szerzej s. 97.

⁶² RPO/203596/95/I.

sprawach skarg na inne niż decyzje akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia. Rzecznik wnosił o dostosowanie istniejącej praktyki do wymogów wynikających z Kpa. Ponieważ Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie podzielił tego poglądu – RPO wniósł rewizję nadzwyczajną od postanowienia NSA w sprawie ze skargi na Wojewódzką Komisję Lecznictwa Uzdrowiskowego z powodu niewydania skierowania na bezpłatne leczenie sanatoryjne⁶³. NSA tym postanowieniem odrzucił skargę uznając, że skierowanie oraz odmowa skierowania do sanatorium nie następuje w drodze decyzji administracyjnej i nie jest to również innego rodzaju akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, która stosownie do art. 16 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym byłaby poddana kontroli NSA. Sąd Najwyższy podzielił argumenty Rzecznika uwzględniając rewizję nadzwyczajną i uchylając postanowienie NSA⁶⁴. W konsekwencji RPO w dniu 21.IV.1997 r. zwrócił się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej o odpowiednią zmianę zarządzenia z 11.X.1991 r. w sprawie kwalifikowania do zakładów lecznictwa uzdrowiskowego... przez określenie trybu odwoławczego od decyzji odmawiających wydania skierowania.

Brak dodatkowej przesłanki wznowienia postępowania administracyjnego w art. 43 ust. 4 ustawy o najmie lokali powoduje, że osoba, która otrzymała dodatek mieszkaniowy na podstawie nieprawdziwych danych zawartych we wniosku, nawet gdy podanie takich danych było przez nią niezawinione – zobowiązana jest do zwrotu podwójnej wysokości nienależnie pobranych kwot a należności te ściągane są przymusowo w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego wraz z odsetkami i kosztami egzekucji. W ocenie Rzecznika, przedstawionej w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁶⁵, osoba która znalazła się w takiej sytuacji musi mieć możliwość obrony i wykazania braku swej winy.

Obowiązujące zasady proceduralne narusza praktyka udzielania subdelegacji uprawnień ustawowych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów pracownikom tego Ministerstwa. Podpisują oni „z upoważnienia” postanowienia rozpoznające zażalenia na postanowienia wydane w toku postępowań przygotowawczych przez inspektorów kontroli skarbowej. Mimo dwukrotnych wystąpień Rzecznika do Ministra Finansów, praktyka ta nadal

⁶³ RPO/203596/95/I z 18.XII.1996 r.

⁶⁴ wyrokiem z dnia 4.II.1997 r. – sygn. akt III RN 59/96.

⁶⁵ RPO/237863/97/V z 28.IV.1997 r.

jest kontynuowana⁶⁶. W tej sytuacji Rzecznik w dniu 22.IV.1997 r. sprawę tę przedstawił Prezesowi Rady Ministrów⁶⁷.

Z praktyką ograniczania drogi sądowej przez organy administracji Rzecznik zetknął się w sprawie o ochronę praw konsumentów, w której złożył skargi do NSA na decyzje Ministra Łączności przyznające koncesje na założenie sieci telefonii komórkowej. Minister Łączności uzależnił udział w przetargu od zobowiązania się uczestników do rezygnacji z weryfikacji w postępowaniu administracyjnym i sądowym zasad, procedur i ceny oferty. I w tej sprawie RPO wystąpił do Prezesa Rady Ministrów⁶⁸.

Wzrasta liczba skarg kierowanych do Rzecznika na wady postępowań dyscyplinarnych i w sprawach odpowiedzialności zawodowej.

W pierwszej grupie spraw skarżą się funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych (Policji, UOP, SG) podnosząc przypadki niewłaściwej kwalifikacji ich zachowań jako naruszających dyscyplinę, odstępstwa od zasady ustalenia prawdy obiektywnej w prowadzonych postępowaniach, niebezpieczeństwa wynikające z zapisu mówiącego o jedynie „niezbędnym do wyjaśnienia sprawy” zakresie podejmowanych czynności, niepełną ocenę materiału dowodowego w sprawach, nieprawidłowe rozwiązania w zakresie postępowania odwoławczego. Skargi te są w dużej mierze wynikiem wadliwych regulacji, o czym była mowa wcześniej. Rzecznik w tych sprawach podejmuje zarówno działania oparte na indywidualnych skargach, jak i wskazuje uchybienia systemowe⁶⁹.

W zakresie odpowiedzialności zawodowej skargi dotyczą zwłaszcza nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych w odniesieniu do lekarzy, a kierowane są przez pacjentów. Treść listów oraz przekazywane dokumenty wskazują na przewlekłość prowadzonych postępowań oraz przejawy fałszywie pojmowanej solidarności zawodowej. Niednokrotnie postępowanie wyjaśniające prowadzone jest przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej z pominięciem terminów wynikających z obowiązujących przepisów, bądź też z naruszeniem trybu wyrażania zgody przez Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy na przedłużenie okresu postępowania wyjaśniającego. Skarżący podnoszą też, iż nie są informowani o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, a następnie mają trudności z uzyskaniem

⁶⁶ RPO/220377/96/VI z 19.VIII. i 7.X.1996 r.

⁶⁷ szersze omówienie zob. na s. 197.

⁶⁸ szersze omówienie zob. na s. 210-211.

⁶⁹ zob. szersze omówienie problemu - s. 301-304.

informacji o zaawansowaniu prowadzonego postępowania. Powoduje to wątpliwości co do rzetelności prowadzonego postępowania i jego wyniku. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy⁷⁰, wskazując iż postępowanie takie koliduje z obowiązującymi przepisami, pozbawia wnoszących skargi prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz narusza zasadę zaufania obywateli do prowadzonego postępowania i organów samorządu zawodowego lekarzy. Naczelny Rzecznik, w odpowiedzi udzielonej na wystąpienie oraz podczas spotkania z Rzecznikiem Praw Obywatelskich⁷¹, nie potwierdził naruszenia obowiązujących przepisów przy rozpatrywaniu indywidualnych spraw wskazanych w wystąpieniu. Jako główną przyczynę przewlekłości prowadzonych postępowań uznał natomiast długie terminy związane z zasięgnięciem opinii biegłych (lekarzy specjalistów). Poinformował RPO o prowadzeniu szkoleń z okręgowymi rzecznikami, a także o przedstawianiu tym organom izb lekarskich występujących nieprawidłowości w zakresie orzekania o odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Natomiast Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w piśmie przekazanym Rzecznikowi stwierdził, iż obowiązujące przepisy są dobre i umożliwiają rzecznikom izb lekarskich i sądom lekarskim rzetelne rozpatrywanie spraw odpowiedzialności zawodowej, z tym wszakże warunkiem, że będą one rzetelnie przestrzegane. Zdaniem Ministra, od czasu powołania wymienionych organów izb lekarskich, do chwili obecnej „wyraźnie daje się zauważyć, że pokrzywdzony pacjent (...) jest stroną słabszą”. Ponadto „zwraca uwagę długotrwały bieg spraw, niedoinformowanie stron, niedotrzymywanie terminów, jak również wymierzanie łagodnych kar za przewinienia zawodowe”.

B. Zasada równości

a. Równy status kobiet i mężczyzn

Odnotować pozytywnie trzeba wprowadzenie do Kodeksu pracy nowego art. 11³, uznającego za niedopuszczalną jakąkolwiek dyskryminację w stosunkach pracy, między innymi ze względu na płeć. Wprowadzenie tego przepisu, dokonane przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 2.II.1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw⁷² było przedmiotem postulatów Rzecznika. Mimo to,

⁷⁰ RPO/232110/96/I z 14.XII.1996 r.

⁷¹ w dniu 13.II.1997 r.

⁷² Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.

w ocenie RPO, w pracach legislacyjnych nie wykorzystano w pełni szans, jakie stwarzała generalna nowelizacja Kodeksu dla usunięcia wszystkich przepisów (zawartych też w aktach wykonawczych) dyskryminacyjnych wobec kobiet.

Rzecznik nie otrzymywał skarg, które wskazywałyby na dyskryminację ze względu na płeć. Zwracano się natomiast do niego wskazując ogólnie na istnienie zjawiska dyskryminacji kobiet polegającego m.in. na nieproporcjonalnie małym ich udziale w życiu publicznym⁷³.

Świadczy to o istnieniu dyskryminacji w praktyce. Świadectwem istnienia takiej dyskryminacji są dane statystyczne, świadczące np. o wyższej stopie bezrobocia wśród kobiet, czy o mniejszej liczbie kobiet zajmujących stanowiska kierownicze w gospodarce i administracji publicznej.

Podstawową przyczyną braku skarg do Rzecznika dotyczących naruszenia równego statusu kobiet i mężczyzn wydaje się być to, że ofiary dyskryminacji nie zdają sobie częstokroć sprawy, że sposób ich traktowania stanowi akt dyskryminacji ze względu na płeć i może stanowić podstawę do udzielenia im ochrony przez Rzecznika.

Drugą przyczyną braku skarg do Rzecznika są trudności z udowodnieniem dyskryminacji w konkretnych przypadkach. Zjawisko dyskryminacji faktycznej jest stosunkowo łatwe do stwierdzenia przy pomocy danych statystycznych, natomiast trudniej uchwytnie w sprawach indywidualnych, w których inne motywy – nie mające związku z płcią – mogą przesłaniać rzeczywiste przyczyny dyskryminacji. Osoby dyskryminowane i świadome swej dyskryminacji mogą zatem powstrzymać się od podejmowania działań na drodze prawnej, nie wierząc w ich skuteczność.

Nierówność sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn Rzecznik stwierdził w regulacji ustawy z dnia 5.VII.1996 r. o służbie cywilnej⁷⁴. Skutkiem tego było złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z przepisami konstytucyjnymi art. 44 ust. 2 pkt 1 tej ustawy⁷⁵.

Przepis ten odsyła w sprawie wieku emerytalnego do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. W obecnym stanie prawnym ten wiek jest różny dla kobiet i mężczyzn. Odesłanie to oznacza zatem dopuszczenie możliwości przymusowego przeniesienia na emeryturę kobiety – urzędnika służby cywilnej w wieku 60 lat, czyli

⁷³ Np. nieformalna grupa „Kobiety też” (RPO/237741/97/I).

⁷⁴ Dz.U. Nr 89, poz. 402.

⁷⁵ RPO/I15134/93/I z 3.IV.1997 r.

w wieku o 5 lat niższym od wieku określonego dla mężczyzny. Zróżnicowanie takie w ocenie RPO prowadzi do powstawania – sprzecznego z konstytucyjną zasadą równości – zjawiska dyskryminacji ze względu na płeć. Skrócenie szans zawodowych kobiet w warunkach, gdy biologiczne różnice i społeczne funkcje nie mają istotnego znaczenia dla skutecznego kontynuowania pracy zawodowej i uzyskiwania kolejnych awansów w służbie cywilnej, pozostaje w widocznej kolizji z zasadą równego statusu kobiet i mężczyzn.

RPO zgłosił⁷⁶ uwagi do projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn (w wersji z września 1996 r.). W związku z propozycją wprowadzenia parytetu procentowego płci w różnego rodzaju organach kolegialnych, Rzecznik przypomniał, że zagwarantowanie 50% miejsc w akademiach medycznych dla mężczyzn zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uzasadnieniu orzeczenia z 2.III.1987 r., że nie jest w świetle Konstytucji dopuszczalny podział kandydatów na studia według kryterium płci, jeżeli prowadzi to do stawiania różnych wymogów w kwestii dostępu na studia wyższe⁷⁷.

Dyskryminacyjny charakter mają również niektóre regulacje określające uprawnienia do świadczeń zdrowotnych.

Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 2.III.1968 r. w sprawie określenia kategorii pracowników resortu komunikacji uprawnionych do korzystania ze świadczeń kolejowej służby zdrowia oraz w sprawie określenia zakresu i warunków udzielania tych świadczeń, w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 różnicuje prawo małżonka do świadczeń kolejowej służby zdrowia zależnie od płci. Mimo obietnicy Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej⁷⁸, iż w najbliższym czasie akty wykonawcze regulujące uprawnienia do korzystania z kolejowej służby zdrowia będą dostosowane do stanu wynikającego z ustawy z dnia 6.VII.1995 r. o PKP, problem nadal pozostaje otwarty. Jest to wynikiem przedłużających się prac nad nowelizacją ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 23.III.1933 r. o ubezpieczeniu społecznym⁷⁹ w przypadku męża, będącego członkiem rodziny osoby ubezpieczonej, uzależnia prawo do świadczeń od istnienia dodatkowej przesłanki; „niezdolności męża do zarobkowania”. Ograniczenie to nie

⁷⁶ RPO/227049/96/I z 11.X.1996 r.

⁷⁷ sygn. akt P 2/87.

⁷⁸ w odpowiedzi na wystąpienie RPO/216868/96/I z 27.V.1996 r.

⁷⁹ Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.

dotyczy żony ubezpieczonego, której prawo do korzystania ze świadczeń zdrowotnych nie jest uzależnione od spełnienia tego rodzaju dodatkowych okoliczności. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej (przekazanym do wiadomości Ministra Pracy i Polityki Socjalnej)⁸⁰ Rzecznik podkreślił, że utrzymywanie takiego zróżnicowania jest nie do pogodzenia z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi i normami prawa międzynarodowego.

b. Dyskryminacja ze względu na brak stałego zameldowania

Problem osób nigdzie nie zameldowanych i wiążące się z nim ograniczenia, jakie napotykają te osoby w realizacji swoich praw był przedmiotem badania przez Rzecznika w aspekcie generalnym już w 1988 r. Opracowane zostało wówczas „Stanowisko Rzecznika w sprawie sytuacji prawnej obywateli PRL bez formalnie uregulowanej sprawy miejsca pobytu”, adresowane do naczelnych organów państwa, ministrów oraz niektórych organów i organizacji. Ponieważ przez dziewięć lat niewiele zmieniło się w tym zakresie, Rzecznik ponownie powrócił do tej sprawy.

W wystąpieniu z dnia 26.VIII.1996 r.⁸¹ do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik przypomniał, iż zasadnicze zmiany rzutujące na sytuację w omawianym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 26.IV.1984 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁸². Zmiany te polegały na powiązaniu zameldowania z uprawnieniami do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie oraz na wprowadzeniu instytucji wymeldowania z miejsca pobytu stałego na podstawie decyzji administracyjnej. Pojawiła się zatem możliwość wymeldowania osoby z miejsca jej pobytu stałego niezależnie od jej woli, a także bez jej wiedzy (tzw. wymeldowanie „donikąd”). W tym stanie rzeczy ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych przestała pełnić swoje podstawowe funkcje polegające na rejestracji danych o miejscu pobytu osób oraz gromadzeniu aktualnych informacji o ruchu ludności na terenie kraju. Okazuje się bowiem, że coraz większa grupa obywateli pozostaje (w większości wypadków bez swojej winy) poza ewidencją ludności.

Wpływające do Rzecznika skargi wskazują ponadto, iż fakt braku zameldowania jest wykorzystywany w praktyce przez organy administracji publicznej, a także przez inne podmioty, jako samoistna przesłanka odmowy świadczenia, wykonania obowiązku itp. Brak mel-

⁸⁰ RPO/242859/97/I z 18.IV.1997 r.

⁸¹ RPO/219417/96/V.

⁸² Dz.U. Nr 26, poz. 132.

dunku stwarza więc szereg trudności, które są wynikiem prawnej niemożliwości uregulowania przez zainteresowanych obywateli swojej sytuacji w zakresie zameldowania, przy jednoczesnym wiązaniu przez przepisy prawa załatwiania spraw obywateli z faktem zamieszkiwania pod określonym adresem.

Przykładowo obywatel polski zamieszkały w kraju jest obowiązany posiadać dowód osobisty od ukończenia 18 roku życia. Jednakże w myśl § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19.VI.1984 r. w sprawie dokumentów stwierdzających tożsamość w celu wykonania tego obowiązku osoba zainteresowana powinna złożyć wniosek w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego, trwającego dłużej niż 2 miesiące. Tymczasem osoby nigdzie nie zameldowane, ubiegające się o dowód, zwracają uwagę w listach do Rzecznika, iż w praktyce miejsce pobytu stałego utożsamiane jest z zameldowaniem na pobyt stały. W efekcie osoby te mają nawet trudności w złożeniu stosownego kwestionariusza o wydanie dokumentu.

Również w zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej osoby wymeldowane „donikąd” spotykają się z ograniczeniami. Część zakładów opieki zdrowotnej zgodnie z ustawą o zakładach opieki zdrowotnej udziela świadczeń zdrowotnych jedynie ludności określonego obszaru, uzależniając uzyskanie świadczenia od miejsca zamieszkania osoby z niego korzystającej. Podmioty zobowiązane do spełnienia świadczeń zdrowotnych utożsamiają miejsce zamieszkania z meldunkiem, co powoduje, iż osoba nie posiadająca zameldowania, a zatem nie przypisana do określonego terytorium, nie może korzystać z podstawowych świadczeń zdrowotnych.

W świetle przepisów ustawy o systemie oświaty rodzice i ich dzieci, jeśli nie mają meldunku, pozostają poza kontrolą państwa w zakresie wykonywania obowiązku szkolnego. Stosownie bowiem do art. 19 tej ustawy, kontrolę spełniania obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodzie szkoły sprawuje dyrektor podstawowej szkoły publicznej. Jednakże kontrola owa jest sprawowana na podstawie uzyskanych przez dyrektora informacji o aktualnym stanie i zmianach w ewidencji ludności. Jest więc oczywiste, iż kontrolą wykonywania obowiązku szkolnego nie są objęte dzieci nigdzie nie zameldowane.

Osoby nie posiadające meldunku napotykać również trudności, gdy ubiegają się o mieszkanie z zasobów komunalnych. Ponieważ nie figurują w ewidencji ludności gminy, w praktyce nie są uważane za członków danej wspólnoty samorządowej. Szereg uchwał rad gminy

wiąże zaś wprost możliwość uzyskania mieszkania z przesłanką zameldowania na stały pobyt na terenie gminy.

Osoby nie posiadające stałego miejsca zameldowania nie miały również możliwości otwarcia rachunku bankowego. Z otrzymanych od obywateli listów wynikało, że PKO BP odmawiał otwierania rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych („kont osobistych”) osobom nie posiadającym stałego miejsca zameldowania. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Prezesa Zarządu PKO BP wskazując, że odmowa otwarcia takiego rachunku nie może być motywowana (jak to czynił bank) ani treścią art. 25 Kc, ani też § 8 obowiązującego w banku regulaminu dla tego typu rachunków. Prezes Zarządu PKO BP podzielił pogląd Rzecznika i zapewnił, że podjęto działania mające wyeliminować tę niewłaściwą praktykę.

Dopiero wniosek Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego i wydane po jego rozpoznaniu orzeczenie umożliwiły osobom nie zameldowanym nigdzie na pobyt stały otrzymanie świadectw udziałowych⁸³.

Także regulacje celne ograniczały uprawnienia tej grupy do bezcłowego przywozu mienia przesiedlenia, warunkując je przedstawieniem zaświadczenia potwierdzającego stałe zameldowanie⁸⁴.

Przeważająca liczba osób nigdzie nie zameldowanych, z uwagi na powiązanie czynności zameldowania z posiadaniem uprawnienia do przebywania w lokalu, nie ma prawnej możliwości wykonania obowiązku meldunkowego. Nie mając i nie mogąc uzyskać meldunku osoby te znajdują się automatycznie w trudniejszej sytuacji niż osoby zameldowane. Dlatego też zdaniem Rzecznika pożądanym byłoby rozważenie celowości powrotu do instytucji zameldowania, jako czynności o charakterze administracyjno-porządkowym lub znalezienie innego rozwiązania, które zapobiegłoby naruszaniu praw osób nigdzie nie zameldowanych.

Pismem z dnia 2 września 1996 r. Dyrektor Gabinetu Premiera powiadomił Rzecznika, że Premier zwrócił się w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych o rozważenie potrzeby dokonania nowelizacji ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiadający w imieniu Premiera Dyrektor Gabinetu zawiadomił, że Premier podzielił pogląd Rzecznika, iż obowiązujące przepisy prawa mogą prowadzić do ograniczenia wolności obywateli do przemieszcza-

⁸³ RPO/203675/95/VI z 6.IV.1996 r. – zob. omówienie w rozdziale dotyczącym zagadnień prywatyzacji, s. 220.

⁸⁴ zob. szerzej s. 190.

nia się i wyboru miejsca osiedlenia. Krytyczna ocena obowiązującego prawa doprowadziła do opracowania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu nowej ustawy o ewidencji ludności. Projekt ten przewiduje nadanie zameldowaniu charakteru czysto rejestracyjnego, oddzielając tym samym obowiązek zameldowania od posiadania uprawnień do lokalu, jak również powiązanie zameldowania w lokalu z jednoczesnym wymeldowaniem z poprzedniego miejsca zamieszkania, którego dokonywałby organ przyjmujący zgłoszenie o zameldowaniu. Dyrektor Gabinetu Prezesa Rady Ministrów wskazał, że przy opracowywaniu projektu nowej ustawy wykorzystano przepisy prawne państw europejskich, a także propozycje nowych rozwiązań prawnych przekazane przez praktyków zajmujących się sprawami ewidencji ludności. Konieczność pilnego uchwalenia ustawy Rzecznik podkreślił też w wystąpieniu do Marszałka Sejmu⁸⁵.

c. Naruszenia zasady równości w innych sprawach

W końcu marca 1996 r. Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów⁸⁶ poruszając brak systemowych rozwiązań w zakresie prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. Działania legislacyjne w omawianym zakresie doprowadziły do sytuacji, w której obowiązujące prawo postrzegane jest przez zainteresowanych obywateli jako głęboko niesprawiedliwe. Skarżący wskazują, iż wszyscy w minionych dziesięcioleciach uczestniczyli w wytworzeniu państwowego majątku, który jest obecnie przedmiotem prywatyzacji. Jednakże tylko niektóre grupy obywateli mogą korzystać przy nabywaniu mieszkań z ulg i przywilejów, inne zaś muszą ponosić pełne koszty przy nabywaniu owych mieszkań. Poczucie owej niesprawiedliwości pogłębia fakt, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej nabywców mieszkań nie znajduje najczęściej jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. W styczniu 1997 r. RPO ponownie poruszył ten problem pisząc w wystąpieniu do Marszałka Sejmu o zasadach sprzedaży lokali będących w zarządzie organów wojskowych⁸⁷. Z odpowiedzi otrzymanej na wystąpienie do Premiera wynika, że akceptuje on przedstawioną przez Radę Legislacyjną potrzebę gruntownych zmian w regulacji problematyki mieszkaniowej, których nie da się osiągnąć drogą doraźnych nowelizacji. Z poglądem tym Rzecznik w pełni się zgadza. Na wystąpienie do Marszałka Sejmu Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

⁸⁵ RPO/244576/97/I z 5.V.1997 r.

⁸⁶ RPO/211684/96/V z 21.III.1996 r.

⁸⁷ RPO/220174/97/V z 16.I.1997 r.

Zmiana systemu pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych doprowadziła do podziału członków spółdzielni przekształcających prawa do lokalu z lokatorskich we własnościowe na dwie grupy: pierwszą, która może to robić na dotychczasowych zasadach i drugą, która od 1.I.1996 r. może korzystać z umorzeń zadłużenia. W efekcie osoby, które dokonały w przeszłości całkowitej spłaty kredytu mieszkaniowego są w wielu wypadkach obowiązane wnieść większy wkład budowlany niż osoby, które nie dokonały takiej spłaty. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie⁸⁸ Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w ogóle nie ustosunkował się do argumentów o równości i sprawiedliwości, przedstawiając skrajnie pragmatyczne przesłanki przyjętego rozwiązania. Problem ten Rzecznik ponownie poruszył w wystąpieniu do Marszałka Sejmu z 5.V.1997 r.⁸⁹

W nierównej sytuacji w stosunku do reszty użytkowników stawiają członków wspólnot mieszkaniowych regulacje określające zasady rozliczania dostaw energii cieplnej. Tylko w stosunku do tej grupy nie istnieje podmiot zobowiązany do pokrycia różnicy między urzędową a umowną ceną energii dostarczanej do mieszkań. Wiceminister Finansów na wystąpienie RPO w tej sprawie odpowiedział, że w projekcie ustawy Prawo energetyczne przewiduje się uregulowanie tej luki, ale trudno przesądzać, jaki będzie ostateczny kształt regulacji ze względu na silny sprzeciw wobec proponowanego zapisu⁹⁰.

W trzech wystąpieniach⁹¹ Rzecznik przedstawiał problem dowolnego zróżnicowania w ustawie z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych sytuacji obywateli w przypadku eksmisji z mieszkania. Jedynie w stosunku do eksmitowanych najemców sąd może orzec o prawie do lokalu socjalnego. Nie ma zaś takiej możliwości przy eksmisji z lokalu spółdzielczego lub będącego przedmiotem własności. Uwagi Rzecznika w odniesieniu do członków spółdzielni i pod pewnymi warunkami uwzględnione zostały w pracach sejmowych nad projektem zmiany ustawy o najmie⁹².

Kilka lat trwają już działania RPO na rzecz odciążenia właścicieli nieruchomości z obowiązku sprzątnania ulic położonych przy ich do-

⁸⁸ RPO/216703/96/V z 21.VI.1996 r.

⁸⁹ RPO/244576/97/I – zob. szersze omówienie na s. 134–135.

⁹⁰ zob. szerzej – s. 163–164.

⁹¹ RPO/208214/96/V z 6.III.1996 r. do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministra Sprawiedliwości, z 14.V.1996 r. do Prezesa Rady Ministrów i z 4.X.1996 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej.

⁹² zob. szersze omówienie na s. 151–152.

mach. Korzystając z uchwalenia ustawy z dnia 13.IX.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (stara regulacja była niezaskarżalna ze względu na ograniczenia czasowe składania wniosków do TK) Rzecznik zaskarżył nałożenie bez rekompensaty tego obowiązku na właścicieli nieruchomości wskazując m.in., że regulacja ta różnicuje ich obowiązki w zależności od tego, czy posesja położona jest przy chodniku, czy też sąsiaduje bezpośrednio z ulicą lub poboczem.

Również inne regulacje w sprawach mieszkaniowych, dotyczące mniejszych grup obywateli, noszą cechy dyskryminacyjne. Wskazać tu można kwestię równoważników pieniężnych za brak kwatery stałej dla pewnej grupy żołnierzy zawodowych (RPO/241157/97/IX), uregulowanie wysokości czynszu i warunków najmu mieszkań w budynkach będących w zarządzie resortu spraw wewnętrznych, a nie będących własnością Skarbu Państwa (RPO/213758/96/V), czy wysokość czynszu za lokale będące w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (RPO/229877/96/IX)⁹³.

W stosunkach ubezpieczenia społecznego Rzecznik, poza wskazaną wcześniej regulacją dotyczącą służby cywilnej, stwierdził istnienie dyskryminujących uregulowań m.in. w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.II.1983 r. w sprawie wieku emerytalnego tych pracowników określało rodzaje prac, stanowiska i warunki determinujące możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. W wyniku zmian wprowadzonych rozporządzeniem z dnia 21.V.1996 r. wyłączono możliwość stosowania korzystniejszych rozwiązań emerytalnych wobec pracowników zakładów prywatnych. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej⁹⁴ Rzecznik wskazywał, że zamiarem ustawodawcy nie było zróżnicowanie uprawnień w zależności od statusu prawnego pracodawcy, ale od rodzaju i uciążliwości pracy wykonywanej przez pracownika, jednakże jak dotychczas argument ten nie przekonał resortu pracy.

W wystąpieniu z 13.II.1997 r.⁹⁵ Rzecznik sugerował zrównanie uprawnień osób pozbawionych wolności, pobierających emerytury i renty (w wysokości 25% należnych świadczeń) z sytuacją skazanych pracujących i otrzymujących wynagrodzenie (w wysokości 50% zarobionej sumy). Minister Pracy i Polityki Socjalnej i w tym przypadku

⁹³ szerzej sprawy te omówione są w rozdziale dotyczącym ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych.

⁹⁴ RPO/230572/96/III z 13.II.1997 r.

⁹⁵ RPO/228547/96/III – zob. szerzej na s. 93–94.

nie podzielił sugestii RPO, wskazując na finansowanie świadczeń emerytalno-rentowych częściowo z dotacji budżetowych.

W odniesieniu do kombatantów Rzecznik stwierdził nierówne traktowanie osób zesłanych do miejsc odosobnienia w b. ZSRR, w stosunku do osób deportowanych przez niemieckie władze bezpieczeństwa (deportacja do prac rolnych). Na wystąpienie w tej sprawie⁹⁶ Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych odpowiedział, iż nierówność, która istotnie była w tym zakresie, została wyeliminowana przez regulację zawartą w ustawie z dnia 31.V.1996 r.⁹⁷

Rzecznik zakwestionował niewypłacanie funkcjonariuszom Straży Granicznej diet i innych należności z tytułu wykonywania pracy poza granicami kraju, wskazując na nierówne traktowanie w stosunku do funkcjonariuszy urzędów celnych, wykonujących swe zadania w analogiczny sposób. Jednakże Premier w odpowiedzi na wystąpienie stwierdził, że funkcjonariusze służb mundurowych (w tym SG) nie są pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy i nie obejmują ich przepisy dotyczące diet i innych należności z tytułu podróży służbowych⁹⁸.

W dniu 5.XII.1996 r. Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego kwestionujący, m.in. w oparciu o naruszenie zasady równości, możliwość skierowania żołnierza zawodowego do służby w polskich kontyngentach wojskowych w misjach specjalnych organizacji międzynarodowych bez jego zgody⁹⁹. W odniesieniu do żołnierzy zasadniczej służby wojskowej zgoda zainteresowanego jest koniecznym warunkiem skierowania.

Również niektórym regulacjom z zakresu zabezpieczenia socjalnego Rzecznik zarzucał charakter dyskryminacyjny. Dotyczyło to przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, które po zmianie dokonanej ustawą z 22.XII.1995 r. odebrały absolwentom szkół ponadpodstawowych status bezrobotnych, nie przyznając im też (jak to ma miejsce wobec następnych roczników) możliwości uzyskania stypendium dla podjęcia nauki w szkole wyższej. Korespondencja RPO z Prezesem Krajowego Urzędu Pracy i Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej¹⁰⁰ nie doprowadziła do zmiany przepisów.

⁹⁶ RPO/221974/96/III z 25.VII.1996 r.

⁹⁷ zob. szersze omówienie na s. 101–102.

⁹⁸ zob. szersze omówienie na s. 307–308.

⁹⁹ RPO/231861/96/LX – zob. szerzej s. 312–313.

¹⁰⁰ RPO/226920/96/III z 19.X. i 2.XII.1996 r. – zob. szerzej s. 106–107.

W wystąpieniu z 3.III.1997 r.¹⁰¹ Rzecznik wskazał, że nowe regulacje wprowadzone do ustawy z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej są wobec pewnej grupy osób mniej korzystne niż w stosunku do osób pobierających rentę inwalidzką I lub II grupy w zakresie możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów. I w tym przypadku reakcja Ministra była negatywna, a argumentował ją innym charakterem i sposobem finansowania rent inwalidzkich i socjalnych.

Naruszenia prawa do równego traktowania występują też w unormowaniach podatkowych¹⁰².

Po wielokrotnych wystąpieniach do najwyższych organów państwa w sprawie dyskryminujących regulacji w opodatkowaniu podatkiem dochodowym samotnych rodziców wychowujących dzieci – RPO rozważyła zaskarżenie tych rozwiązań do Trybunału Konstytucyjnego po raz drugi, ponieważ znowelizowana ustawa wprowadziła warunek niezyskiwania przez uczące się dziecko dochodów (poza zwolnionymi od podatku). Tym samym łagodniejsze zasady opodatkowania nie obejmują sytuacji, gdy np. dziecko otrzymuje rentę rodzinną. W ocenie RPO jest to kolejne zróżnicowanie rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych.

Także rozwiązanie określające dolny limit wydatków remontowych uprawniających do odliczenia ich od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jako dyskryminujące uboższych obywateli, których stać na niewielkie jedynie wydatki remontowe.

Wreszcie, wobec licznych bezskutecznych wystąpień o zmianę kryteriów określania stawek podatku od środków transportowych, RPO i to rozwiązanie przedstawił Trybunałowi wskazując na nieadekwatność stawek do rzeczywistej wartości przedmiotu opodatkowanie i wynikające stąd naruszenie zasady sprawiedliwości i równości.

Przypadki naruszenia zasady równości w dostępie do sądu omówione zostały szczegółowo w rozdziale poświęconym realizacji tego prawa.

¹⁰¹ do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej – RPO/237985/97/I – zob. szerzej s. 119–120.

¹⁰² sygnalizowane niżej problemy omówione zostały szczegółowo w rozdziale dotyczącym prawa daninowego.

C. Wolność słowa

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się dwa Oddziały Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich¹⁰³ wskazując na próby pociągania dziennikarzy do odpowiedzialności karnej w związku z korzystaniem przez nich z przysługującego im prawa do zachowania tajemnicy zawodowej. Sprawa nabrała ostrości i była przedmiotem burzliwej dyskusji w prasie w wyniku przyjęcia 19.I.1997 r. przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego uchwały mówiącej, że „przepis art. 163 Kpk stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 26.I.1984 r. – Prawo prasowe¹⁰⁴, normującego w sposób generalny tajemnicę zawodową dziennikarza. Dziennikarz, w tym także redaktor naczelny, nie może zatem w procesie karnym odmówić zeznań co do okoliczności, na które rozciąga się obowiązek zachowania tajemnicy, jeżeli sąd lub prokurator zwolni go od tego obowiązku na podstawie art. 163 *in fine* Kpk. Zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy dziennikarskiej może nastąpić tylko wtedy, gdy przesłuchanie dziennikarza w charakterze świadka ma dotyczyć objętych tajemnicą okoliczności niezbędnych dla rozstrzygnięcia danej sprawy karnej. Niezbędność ta oznacza niemożliwość dokonania ustaleń przy pomocy innych środków dowodowych, przy jednoczesnym wyczerpaniu istniejących w danej sprawie źródeł dowodowych”.

Odpowiadając na wystąpienia SDP Rzecznik stwierdził, że relacja przepisów prawa prasowego (art. 15 i 16) do przepisów Kodeksu postępowania karnego wymaga interwencji ustawodawczej. Wobec jednak trwających prac legislacyjnych Rzecznik powstrzymał się od działań wyrażając nadzieję, że ostateczny efekt tych prac przyniesie rozwiązanie satysfakcjonujące dla zainteresowanych i uwzględniające także we właściwy sposób interesy wymiaru sprawiedliwości.

Do Rzecznika zwracali się też obywatele domagając się interwencji w związku z publikowaniem w czasopiśmie treści obrażających ich uczucia religijne lub naruszających ich dobra osobiste¹⁰⁵. We wszystkich takich przypadkach Rzecznik odpowiadał, iż nie może podejmować interwencji wobec redaktorów czy wydawców, bowiem w Polsce zerwano z funkcjonującą w poprzednim systemie cenzurą i obywatele, w tym również wydawcy, korzystają z wolności słowa. Jeżeli określone publikacje naruszają prawa konkretnych osób, mogą one do-

¹⁰³ RPO/235976/97/I, RPO/240933/97/I.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

¹⁰⁵ np. RPO/235190/97/I, RPO/236103/97/I.

chodzić swych roszczeń na drodze sądowej, jeśli zaś jakieś publikacje naruszają normy prawa karnego, w sprawę może wkroczyć prokurator. Rzecznik Praw Obywatelskich nie pełni zaś ani roli cenzora, ani też nie ma kompetencji prokuratorskich.

D. Wolność sumienia i wyznania

Problem naruszenia wolności sumienia i wyznania podjęty został w protestach dotyczących wejścia w życie ustawy z dnia 30.VIII.1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹⁰⁶. Rzecznik odpowiedział na nie, że ustawa ta została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę parlamentarzystów, w związku z czym kwestię jej zgodności z Konstytucją rozstrzygnie Trybunał Konstytucyjny, co się zaś tyczy zgodności ustawy z Europejską Konwencją oraz Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, to żaden z organów kontrolnych powołanych na podstawie tych umów międzynarodowych (Komitet Praw Człowieka, Europejska Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka) nie uznał, iż przewidziane w nich prawo do życia jest równoznaczne z zakazem aborcji.

Do Rzecznika zwrócił się kierownik prywatnego zakładu pracy¹⁰⁷, w którym powstała kontrowersja w sprawie umieszczania krzyży. Część pracowników umieściła przy swych stanowiskach pracy krzyże wywodząc swe prawo z zasady wolności sumienia i wyznania, inni byli zdecydowanie przeciwni tej praktyce i twierdzili, iż wbrew swej woli w miejscu pracy są przymuszani do przebywania w otoczeniu symboliki religijnej, od której to miejsce, jako przeznaczone do pracy, powinno być wolne. Rzecznik stwierdził, iż w prywatnych zakładach pracy, w których istnieje spór o obecność symboli religijnych, decyzja należy do właściciela.

Podobny problem wystąpił w sprawie RPO/239769/97/I, w której autorzy listu protestowali przeciwko naruszeniu ich wolności sumienia i wyznania przez odmowę kierownictwa spółdzielni umieszczenia krzyży w warsztatach terapii zajęciowej dla niepełnosprawnych, umieszczając krzyż jedynie w jadalni. Rzecznik po zasięgnięciu informacji o stanowisku kierownictwa spółdzielni odpowiedział zainteresowanym, że nie dostrzega w tym przypadku naruszenia prawa.

¹⁰⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 139, poz. 646.

¹⁰⁷ RPO/238391/97/I.

W niektórych listach podnoszona była sprawa konkordatu¹⁰⁸. Rzecznik odpowiadał w tych sprawach, iż sprawa należy do kompetencji Parlamentu.

Do Rzecznika wpłynął list od rodziców 24-letniej córki, która przeszła od katolicyzmu do jednego z chrześcijańskich wyznań mniejszościowych¹⁰⁹. Rodzice uważali, iż należy w drodze ustawowej ograniczyć możliwość działań niektórych związków wyznaniowych. W odpowiedzi Rzecznik stwierdził, że w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje wolność sumienia wyznania. Prawem dorosłego obywatela jest swobodny wybór wyznania. Państwo nie ma prawa wkraczać w sposób ograniczający tę wolność.

Rzecznik otrzymał do wiadomości kopię listu skierowanego do jednego z tygodników przez pastora chrześcijańskiego kościoła mniejszościowego, który protestował przeciwko nadużywaniu w prasie pojęcia „sekta” dla określania mniejszościowych kościołów i związków wyznaniowych¹¹⁰. Rzecznik stwierdził, iż stara się przy każdej okazji podkreślać, że ochrona wszelkich mniejszości, w tym także mniejszości religijnych, jest elementarnym obowiązkiem demokratycznego państwa. Nikt jednak nie zastąpi aktywności samych zainteresowanych wyrażającej się m.in. w takiej formie, jak wspomniany list do redakcji.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się obywatel kwestionujący praktykę tzw. święcenia obiektów publicznych i to zarówno otwieranych po remontach, jak i przy nowych inwestycjach¹¹¹. Zdaniem autora listu praktyka ta stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady rozdziału kościoła od państwa. Rzecznik, po zapoznaniu się z tym wystąpieniem przekazał jego kopie (zachowując tajemnicę personaliów autora) do Kancelarii Prezydenta RP oraz do Gabinetu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

E. Prawa mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik z niepokojem obserwuje powtarzające się w różnych miejscach kraju akty nietolerancji wobec Romów. W końcu stycznia RPO otrzymał do wiadomości wystąpienie skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przez Zarząd Główny Stowarzyszenia Romów w Polsce w sprawie powtarzających się w Świebodzicach

¹⁰⁸ RPO/233/96/I, RPO/239392/97/I, RPO/243102/97/I.

¹⁰⁹ RPO/237686/97/I.

¹¹⁰ RPO/241374/97/I.

¹¹¹ RPO/233738/96/I.

(23 grudnia 1996 r. i 10 stycznia 1997 r.) napaści kilkudziesięcioosobowych grup skinów na zamieszkałych tam Romów, połączonych z wybijaniem szyb i podpalaniem domu oraz dewastacją samochodów¹¹². Zainteresowani wskazywali przy tym na brak właściwej reakcji ze strony policji, co rozzuchwala napastników.

W lutym 1997 r. Rzecznik przyjął delegację ZG Stowarzyszenia Romów w Polsce, która przekazała informacje na temat powtarzających się aktów nietolerancji wobec Romów. Rzecznik, uzyskawszy wiadomość, że Stowarzyszenie Romów nie otrzymało odpowiedzi od Ministra Spraw Wewnętrznych na swe wystąpienie z 20.I.1997 r., zwrócił się do Ministra o informacje w tej sprawie.

Rzecznik otrzymał również 17.IV.1997 r. od Stowarzyszenia Romów informację o zabójstwie 2 kwietnia w Pabianicach 28-letniego mężczyzny narodowości cygańskiej. Dwa lata wcześniej w tej samej miejscowości zastrzelone zostało małżeństwo Romów. Według Stowarzyszenia motywy tamtego zabójstwa nie zostały do końca wyjaśnione. Rzecznik wystąpił do Prokuratury Rejonowej w Pabianicach o informacje w sprawie postępowań w obu tych sprawach

W następstwie publikacji prasowych dotyczących likwidacji obozowiska Cyganów rumuńskich w Warszawie Rzecznik podjął 28.VI.1996 r. postępowanie w celu wyjaśnienia, czy sposób likwidacji obozowiska i deportacji tych obywateli Rumunii z terytorium RP nie naruszył obowiązującego prawa¹¹³. W tym celu wystąpił do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o szczegółową informację w tej sprawie, a następnie także do Prezesa NIK, który z własnej inicjatywy zlecił doraźną kontrolę NIK działań administracji państwowej.

Po zapoznaniu się z informacją MSW, a następnie informacją NIK z listopada 1996 r. oraz biorąc pod uwagę stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z września 1996 r., która po zbadaniu sprawy uznała, iż nie naruszono w tej sprawie prawa, Rzecznik zamknął na tym sprawę.

18.II.1997 r. Rzecznik przyjął przedstawicieli Zarządu Zjednoczenia Łemków w Polsce. Przedmiotem rozmowy były nieprawidłowości i naruszenia prawa występujące w toku realizacji dekretu z 1949 r. o przejściu na własność Państwa nieruchomości ziemskich położonych w niektórych powiatach województw białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego, a stanowiących własność Łemków oraz

¹¹² RPO/236288/97/I.

¹¹³ RPO/220347/96/I.

istniejące ograniczenia w możliwości odzyskania tych nieruchomości od Skarbu Państwa (brak ustawy reprivatyzacyjnej). Rzecznik zadeklarował pomoc w rozwiązywaniu spraw indywidualnych, zgodnie ze swymi ustawowymi kompetencjami i zwrócił uwagę, że rozwiązanie generalne może przynieść jedynie ustawa o reprivatyzacji.

F. Prawo do prywatności

Wiele uwagi poświęcił Rzecznik w minionym roku sprawie ochrony prawa do prywatności. Wprawdzie prawo do prywatności nie jest zagwarantowane *expressis verbis* przez Konstytucję RP, jednakże jest ono gwarantowane przez umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, to jest art. 8 Europejskiej Konwencji oraz art. 17 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Umowy te wyrażają zasady charakterystyczne dla społeczeństw demokratycznych i dlatego ich treść objęta jest regulacją zawartą w art. 1 przepisów konstytucyjnych. Tym samym brak poszanowania prawa do prywatności w aktach normatywnych może być przyczyną uznania ich za niezgodne z Konstytucją.

Najistotniejsze zagrożenia dla realizacji tego prawa wystąpiły w związku z wprowadzeniem nowych regulacji w zakresie tzw. policji skarbowej i nowych praktyk uzyskiwania przez organa skarbowe informacji o dochodach i wydatkach podatników. Ich efektem były trzy wnioski złożone przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionujące uprawnienia tych organów do żądania przygotowywania i przekazywania przez banki i inne instytucje obrotu finansowego informacji o stanach rachunków podatników i prowadzonych na nich operacjach¹¹⁴ oraz upoważniające te organy do żądania od sprzedawców i usługodawców stałego informowania o dokonanych u nich zakupach towarów i usług¹¹⁵. Omówienie tych spraw przedstawione zostało w rozdziale poświęconym problematyce danin publicznych¹¹⁶.

Naruszenia prawa do prywatności miały także miejsce poprzez niewystarczające zabezpieczenie tajemnicy treści pism kierowanych przez organa skarbowe do podatników. Odpowiedź na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie pozwala sądzić, że problem został zlikwidowany¹¹⁷.

¹¹⁴ RPO/202503/96/VI z 26.IX.1996 r.

¹¹⁵ RPO/220387/96/VI z 16 i 31.XII.1996 r.

¹¹⁶ s. 183–184.

¹¹⁷ RPO/213961/96/VI z 20.I.1997 r. do Ministra Finansów.

Analogiczna sytuacja niezabezpieczenia treści przesyłanych pocztą pism sądowych, komorniczych i prokuratorskich stała się przedmiotem wystąpienia z dnia 18.IV.1997 r. do Ministra Sprawiedliwości¹¹⁸.

W istotny sposób w sferę prywatności obywatela wkraczają niektóre działania operacyjne Policji oraz procesowe w postępowaniu karnym. W minionym roku Rzecznik zainteresował się praktyką stosowania podsłuchów telefonicznych oraz gromadzeniem i wykorzystywaniem odcisków linii papilarnych i zdjęć sygnalitycznych wobec osób prawomocnie uniewinnionych lub co do których postępowanie przygotowawcze prawomocnie umorzono wobec niestwierdzenia czynu przestępczego. Oba te zagadnienia wyłoniły się w związku z kierowanymi w tej materii skargami do Rzecznika.

Po dokonaniu analizy stanu prawnego i praktyki w zakresie podsłuchów telefonicznych¹¹⁹, Rzecznik przekazał Prezesowi Rady Ministrów¹²⁰ dokument zawierający stanowisko w sprawie zasad i praktyki ich stosowania. W dokumencie tym Rzecznik, wskazując na szereg aspektów formalno-prawnych i faktycznych stosowania tej formy działania operacyjnego służb policyjnych oraz praktyki prokuratorskiej, podkreślił, jakie kwestie w szczególności wywołują jego wątpliwości.

W zakresie podstaw prawnych jest to brak konstytucyjnych gwarancji ochrony tajemnicy korespondencji, zbyt wąska regulacja ustawowa instytucji podsłuchu telefonicznego, połączona z uregulowaniem wielu zagadnień w aktach normatywnych niższego rzędu, stosowanie niejawnych aktów normatywnych niższego rzędu w zakresie określania zasad stosowania podsłuchu telefonicznego, posługiwanie się nie przewidzianą w ustawie formą porozumień między jednostkami telekomunikacji a organami Policji i UOP dla ustalania kwestii, które dotyczą wkraczania w prawa obywatelskie.

W kwestii ustawowego zakresu stosowania podsłuchów telefonicznych Rzecznik zakwestionował brak ustawowego ograniczenia możliwości stosowania procesowego podsłuchu telefonicznego do najpoważniejszych przestępstw oraz brak precyzji sformułowania art. 10a ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa określającego rodzaje przestępstw, w których UOP może stosować podsłuch telefoniczny.

W odniesieniu do organu decydującego o zastosowaniu podsłuchu Rzecznik krytycznie ocenił brak sądowej kontroli postanowień proku-

¹¹⁸ RPO/242240/97/I.

¹¹⁹ RPO/182787/95/II, RPO/216768/96/II.

¹²⁰ w dniu 23.VIII.1996 r.

ratora o zastosowaniu podsłuchu procesowego, brak systemu zewnętrznej kontroli zarządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych (Ministra Obrony Narodowej) wydanych za zgodą Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o zastosowaniu podsłuchu operacyjnego oraz celowość istnienia instytucji podsłuchu operacyjnego przed uzyskaniem zgody Prokuratora Generalnego.

Nieprawidłowością, zdaniem RPO, jest brak ustawowego określenia dopuszczalnej granicy czasowej stosowania podsłuchu i to zarówno procesowego jak i operacyjnego, brak przejrzystego systemu kontroli stosowania zarządzonych podsłuchów i brak dostatecznych ustawowych możliwości obrony indywidualnych praw osób, których podsłuch operacyjny dotyczy, jeżeli prawa te zostały naruszone.

W istniejącym systemie niedostateczna jest ochrona przed dokonywaniem niedozwolonych podsłuchów przez osoby trzecie.

Wskazując te uchybienia Rzecznik zaproponował, aby podniesione wątpliwości zostały poddane analizie przez ekspertów w ramach prac rządu i aby w wyniku tej analizy opracowane zostały konkretne propozycje wprowadzania stosownych zmian ustawodawczych i organizacyjno-technicznych w celu zapewnienia stosowania podsłuchów telefonicznych zgodnie ze standardami międzynarodowymi (omówionymi także w przekazanym stanowisku). Zdaniem Rzecznika o wynikach tej analizy powinna zostać powiadomiona opinia publiczna.

Na wystąpienie to, z upoważnienia Premiera, udzielił odpowiedzi Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny. W bardzo obszernej analizie wskazał on na zbieżność poglądów w szeregu zagadnień, podnosząc skomplikowany charakter podniesionych przez Rzecznika kwestii. Podkreślił jednocześnie, że zawarte w odpowiedzi treści oparte zostały na podstawie analizy przeprowadzonej przez powołany przez Premiera przy Komitecie Społeczno-Politycznym Rady Ministrów międzyresortowy zespół ekspertów. Brak w odpowiedzi informacji, czy zamierza się podjąć działania mające na celu powiadomienie o wynikach analizy zespołu ekspertów opinię publiczną i jakie dalsze kroki będą w tej sprawie podejmowane.

Zagadnienie prawidłowości praktyki policyjnej w zakresie gromadzenia i przechowywania odcisków palców i zdjęć sygnalitycznych wyłoniło się na tle indywidualnej sprawy¹²¹, która stała się przedmiotem korespondencji między Rzecznikiem i Komendantem Głównym Policji. Rzecznik zakwestionował praktykę organów Policji, polegającą

¹²¹ RPO/214968/96/II.

na przechowywaniu i wykorzystaniu kart daktyloskopijnych oraz zdjęć sygnalitycznych osób niewinnych prawomocnymi wyrokami sądów oraz w stosunku do których prawomocnie umorzono postępowania karne jako niezgodną z treścią art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o Policji oraz z zasadą 7 zalecenia R/87/15 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich, regulującego wykorzystywanie danych osobowych w służbach policyjnych, a przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 września 1987 r. Nadto wątpliwość Rzecznika budzi zapis § 14 zarządzenia Nr 5/96 z dnia 9.II.1996 r. Komendanta Głównego Policji¹²², według którego karty daktyloskopijne osób, które zmarły, podlegają zniszczeniu nie wcześniej niż przed upływem 100 lat od daty urodzenia takiej osoby. Rzecznik dopatruje się w nim przekroczenia delegacji ustawowej, zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 14.VII.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym¹²³. Działania w tej sprawie będą kontynuowane.

Rzecznik ponownie zajął się sprawą poufności informacji o chorobie pracownika. Sprawa ta była już rozpatrywana w 1993 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zajęło wówczas stanowisko, że znajomość numeru statystycznego choroby umieszczonego na drukach Mz/L-4 jest niezbędna pracodawcom, ponieważ warunkuje stosowanie przywilejów zasiłkowych, przewidzianych w ustawie z 17.XII.1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa¹²⁴. Ministerstwo uznało też, że jakkolwiek zdarzają się sporadycznie przypadki ujawniania w zakładach pracy rodzaju schorzenia, z powodu którego wydano zaświadczenie, to zlikwidować je powinny działania mające na celu przestrzeganie tajemnicy służbowej przez służby pracownicze zakładów pracy.

RPO w wystąpieniu z 10.X.1996 r. do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej¹²⁵ przedstawił argumenty przemawiające za odstąpieniem od obowiązku wpisywania numeru statystycznego choroby do orzeczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy. Informacje o stanie zdrowia należą do sfery prywatności obywateli i w związku z tym powinny być chronione przed ujawnieniem. Nie ulega wątpliwości, że znajomość rodzaju choroby ma znaczenie dla ustalenia wysokości lub okresu pobierania zasiłku chorobowego, tym niemniej nie musi to oznaczać konieczności przekazywania pracodawcy informacji

¹²² Dz.U. Nr 104, poz. 515.

¹²³ Dz.U. Nr 38, poz. 173 ze zm.

¹²⁴ Dz.U. z 1983 r., Nr 30, poz. 143 ze zm.

¹²⁵ RPO/227436/96/I.

o rodzaju choroby – informacji wprawdzie zakodowanej, ale możliwej do odkodowania. Dla potrzeb pracodawcy i instytucji ubezpieczeniowych wystarczyłoby umieszczenie w treści orzeczenia lekarskiego odpowiedniego ogólniejszego kodu cyfrowego, określającego jedynie grupy chorób, z którymi wiążą się zróżnicowane uprawnienia zasiłkowe.

Budzi też wątpliwości argument o istnieniu gwarancji zachowania poufnego charakteru informacji o rodzaju choroby pracownika. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 17.V.1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy¹²⁶ zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy jest poufne. Brak jest podstaw do nadawania mu takiej klauzuli, bowiem klauzula „poufne” służy do oznaczania wiadomości stanowiących tajemnicę służbową. Tajemnica służbowa może występować jedynie w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej. Oznacza to, że zawarta w zaświadczeniu informacja może być chroniona jako tajemnica służbowa jedynie u coraz mniejszej liczby pracodawców, a i to pod warunkiem, że kierownik takiej jednostki wymienił ten rodzaj informacji w wykazie wiadomości stanowiących tajemnicę służbową, występujących w zakresie działania danej jednostki. Utrzymanie poufnego charakteru tych informacji zależy zatem wyłącznie od dobrej woli pracodawcy.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi z 8.XI.1996 r. odrzucił argumenty RPO i powtórzył argumenty podniesione w piśmie z 1993 r. W związku z tym RPO skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 17.V.1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy w części, w jakiej zobowiązuje do umieszczania w orzeczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby, jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych¹²⁷.

G. Prawo do nietykalności i poszanowania godności

Większość działań Rzecznika związana z ochroną nietykalności i poszanowaniem godności była konsekwencją nadsyłanych skarg i rozmów prowadzonych w czasie wizytowania przez Rzecznika lub pracowników Biura RPO pogotowi opiekuńczych, jednostek wojskowych, zakładów karnych i aresztów śledczych.

¹²⁶ Dz.U. Nr 63, poz. 302.

¹²⁷ RPO/227436/96/I z 5.III.1997 r.

Nie stwierdzono naruszenia prawa do nietykalności osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w wyniku działań funkcjonariuszy Służby Więziennej. Mają miejsce sporadyczne wypadki nieposzanowania godności, które jednak można kwalifikować jako przypadki mniejszej wagi. Poważne zagrożenie stwarzają tu natomiast, szczególnie dla niektórych osadzonych, inni współwięźniowie. Problem ten przedstawiony został w rozdziale dotyczącym ochrony praw osób pozbawionych wolności¹²⁸.

Przekazana Ministrowi Edukacji Narodowej „Informacja RPO o stanie realizacji i przestrzegania praw dziecka wobec wychowanków pogotowi opiekuńczych” wskazuje na poważne problemy z właściwym rozumieniem i pełną realizacją ochrony umieszczonych w tych jednostkach dzieci przed poniżającym traktowaniem i karaniem. Kwestie te przedstawione są w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży¹²⁹.

Liczba skarg indywidualnych na działania Policji naruszające nietykalność osobistą utrzymuje się w zasadzie na tym samym poziomie i jest niewielka (skarg na działalność funkcjonariuszy UOP w okresie sprawozdawczym nie było). Zarzuty zawarte w skargach są jednak podobne do zgłaszanych w poprzednich latach i dotyczą w głównej mierze używania przez funkcjonariuszy w czasie podejmowanych interwencji przemocy fizycznej lub brutalnego zachowania się, zwłaszcza pobicia. W sprawach, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa, zwłaszcza polegającego na nadużyciu uprawnień służbowych, praktykuje się przekazywanie skarg właściwym prokuratorom celem rozważenia potrzeby wszczęcia postępowania przygotowawczego. Rzadsze natomiast są przypadki, w których Rzecznik zwracał się do jednostek policyjnych o wyjaśnienia. Sprawy „policyjne” przesyłane do prokuratur kończyły się albo odmową wszczęcia albo umorzeniem postępowania i to z reguły wobec braku cech przestępstwa. Zważywszy, że Rzecznik ma ograniczone możliwości kontroli trafności rozstrzygnięć prokuratorskich, trudno jest o kategoryczne wnioski co do słuszności skarg. Trudności te biorą się także z faktu braku kontroli sądowej orzeczeń prokuratorskich. Sytuacja w tym względzie może ulec zmianie po wprowadzeniu odpowiedniej modyfikacji w procedurze karnej.

¹²⁸ s. 326–327.

¹²⁹ s. 278–279.

¹³⁰ wystąpienie do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 9.VIII.1996 r. – RPO/223341/96/I.

Problem prawa do nietykalności i poszanowania godności został podjęty przez Rzecznika¹³⁰ także w związku z wątpliwościami, co do przestrzegania prawa do zgłoszenia sprzeciwu na pobranie komórek, tkanek i narządów w formach określonych w ustawie.¹³¹ Obawy związane były głównie z opóźnieniem w wydaniu przepisów wykonawczych. Szczególne zaniepokojenie wzbudził w swoim czasie brak, po upływie kilku miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, regulacji odnoszącej się do prowadzenia centralnego rejestru zgłoszonych sprzeciwów oraz sposobu rejestracji sprzeciwów na pobranie komórek, tkanek i narządów, a także sposobu ustalenia istnienia pisemnego i ustnego oświadczenia w tym zakresie.

Problem naruszenia praw potencjalnych dawców wiąże się również z przewidzianą w ustawie dopuszczalnością pobrania komórek, tkanek i narządów nie tylko w celach diagnostycznych, ale i leczniczych, naukowych i dydaktycznych w czasie sekcji zwłok dokonywanej dla rozpoznania przyczyny zgonu i oceny postępowania leczniczego, bez zachowania warunku przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy, tj. pobrania, jeżeli osoba zmarła nie wyraziła za życia sprzeciwu. Oznacza to, iż pobrania można dokonać w czasie sekcji zwłok, mimo sprzeciwu potencjalnego dawcy lub jego przedstawiciela ustawowego.

Listy obywateli wskazują, że wielu z nich kwestionuje rozwiązania przyjęte w ustawie i sprzeciwia się ustaleniu zasady zgody domniemanej¹³², upatrując w tym rozwiązaniu ograniczenie ich praw, nieposzanowanie woli i swobody decyzji. Faktyczne zagwarantowanie praw i wolności obywateli w omawianym zakresie, przy przyjęciu zasady zgody domniemanej, wydaje się wątpliwe wobec braku wystarczającej informacji dla ogółu obywateli. Brak właściwej informacji potwierdzają również listy dotyczące nieznanomości trybu wyrażenia sprzeciwu na pobranie komórek, tkanek i narządów¹³³.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika jako powody opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy wskazał trudności związane z właściwym zabezpieczeniem praw osób zgłaszających sprzeciw, trudności organizacyjne i techniczne funkcjonowania Centralnego Rejestru Sprzeciwów, konieczność przygotowania odpowiednich formularzy oraz poinformował

¹³¹ ustawa z dnia 26.X.1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów – Dz.U. Nr 138, poz. 682.

¹³² np. RPO/212383/96/I, RPO/214214/96/I, RPO/235943/97/I, RPO/237341/97/I, RPO/237078/97/I.

¹³³ np. RPO/230837/96/I, RPO/231788/96/I.

o dużym zaawansowaniu ich opracowywania. Ustosunkowując się do możliwości pobrania komórek, tkanek i narządów w czasie sekcji zwłok Minister wyjaśnił, iż pobiera się wtedy jedynie tkanki. Ze względu na fakt, iż przyjęty zapis budzi wątpliwości co do skuteczności sprzeciwu, adresat zapowiedział podjęcie inicjatywy zmierzającej do nowelizacji ustawy w tym zakresie.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej podzielił stanowisko RPO odnośnie konieczności szerokiej informacji dotyczącej przedmiotowej ustawy i problematyki związanej z pobieraniem i przeszczepianiem tkanek i narządów. Wskazał jednocześnie na dotychczasowe działania w tym kierunku pracowników resortu zdrowia i transplantologów, a także trudności w tym zakresie (ograniczone środki finansowe, odmowa dostępu Krajowej Rady Transplantacyjnej do telewizji publicznej, brak współdziałania innych instytucji).

W ocenie Rzecznika, mimo deklaracji o zagwarantowaniu poszanowania autonomii decyzji i woli osoby zmarłej zgodnie ze standardami europejskimi, nie stworzono, przynajmniej w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy, faktycznej możliwości respektowania woli i możliwości wyboru każdego człowieka. Sytuacja ta, przy kwestionowanej przez oponentów konstrukcji zgody domniemanej, nie służy z pewnością, niezbędnej w zakresie pobierania komórek, tkanek i narządów, budowie zaufania społecznego oraz społecznej akceptacji przyjętych rozwiązań ustawowych.

H. Wolność zrzeszania się i zgromadzeń

Rzecznik podjął działania związane z listem Ogólnopolskiego Forum Stowarzyszeń Twórców¹³⁴. Autorzy listu postulowali potrzebę zmiany obowiązujących przepisów, bowiem stwarzają one możliwość tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe jedynie osobom świadczącym pracę w ramach stosunku pracy. Natomiast możliwości takiej pozbawione są osoby wykonujące wolny zawód. Rzecznik uznał, że propozycje te zasługują na rozważenie. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹³⁵ RPO podkreślił, iż art. 22 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który stanowi, że „każdy ma prawo do swobodnego zrzeszania się z innymi, włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych in-

¹³⁴ RPO/215975/96/I.

¹³⁵ z dnia 31.V.1996 r.

teresów" i że „na korzystanie z tego prawa nie mogą być nałożone ograniczenia inne, niż przewidziane ustawą i konieczne w demokratycznym społeczeństwie”, nie ogranicza prawa zrzeszania się w związki zawodowe do kręgu pracowników. Tak więc zarzut pewnej ułomności polskiej ustawy o związkach zawodowych w świetle Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych nie wydaje się bezzasadny. Minister Pracy i Polityki Socjalnej w odpowiedzi z 12 i 23.VII.1996 r. podzielił wątpliwości Rzecznika i zapewnił, że problematyka prawa koalicji była przedmiotem dyskusji w Komisji do Spraw Reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i będzie nadal rozważana w trakcie prac nad projektem Kodeksu zbiorowego prawa pracy.

Drugi przypadek, który wiąże się z prawem do zrzeszania się, dotyczył „próżni prawnej”, w jakiej znalazły się utworzone przed laty zrzeszenia właścicieli nieruchomości. Kwestia ta omówiona została w rozdziale dotyczącym spraw mieszkaniowych¹³⁶.

Do Rzecznika nie wpłynął żaden list w sprawie naruszania wolności pokojowych zgromadzeń.

W związku z sygnałami w mediach, świadczącymi o tym, że wolność ta jest naruszana, Rzecznik podjął ostatnio analizę tego zagadnienia. Analiza ta nie została jeszcze zakończona.

I. Wolność poruszania się

W związku z licznymi informacjami prasowymi, które sygnalizowały naruszenie prawa do swobodnego poruszania się wobec przedsiębiorców prywatnych, dłużników ZUS poprzez skierowanie przez Prezesa ZUS pisma do oddziałów ZUS, zalecającego wnioskowanie o odmowę wydawania takim dłużnikom paszportu oraz o unieważnianie im paszportów, Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesa ZUS, z prośbą o nadesłanie informacji na ten temat¹³⁷.

Z odpowiedzi udzielonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych wynikało, że o ile wnioski organów określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o paszportach jest dla organów paszportowych wiążący, to zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, organ paszportowy może odmówić wydania paszportu jeżeli:

- osoba ubiegająca się o paszport nie wykonała obowiązku ustawowego,

¹³⁶ s. 160–161.

¹³⁷ RPO/223304/96/I z 9.X.1996 r.

- zachodzi uzasadniona obawa, że wyjazd za granicę osoby zobowiązanej uniemożliwi wykonanie tego obowiązku,
- niewykonanie obowiązku znajduje potwierdzenie w orzeczeniu sądu lub decyzji uprawnionego organu.

Konstrukcja tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że przesłanki uzasadniające odmowę paszportu muszą występować łącznie, a decyzja wydana na tej podstawie prawnej ma charakter uznaniowy. Ustawodawca użył tu bowiem określenia „można odmówić” wydania paszportu. Tylko od oceny zgromadzonego materiału dowodowego przez organ paszportowy zależy podjęcie odpowiedniego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że nawet łączne wystąpienie przesłanek, określonych w powołanym przepisie ustawy o paszportach nie może skutkować automatycznym wydaniem decyzji w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu. Minister zapewnił, że nie jest intencją organów paszportowych doprowadzenie do sytuacji, w której decyzja odmowna staje się środkiem egzekucyjnym windykacji należności zobowiązań ustawowych. Adresat poinformował też, że w I półroczu 1996 r. wniesiono 12 odwołań od decyzji organów paszportowych I instancji wydanych na wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub po otrzymaniu informacji z Zakładu. Ostateczne decyzje organów paszportowych w sprawie odmowy wydania lub unieważnienia paszportu mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego i w związku z tym praktyka organów paszportowych może być przez ten sąd weryfikowana. Wśród złożonych w I półroczu 1996 r. skarg do NSA nie ma skarg dotyczących decyzji wydanych z inicjatywy oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W wystąpieniu do Prezesa ZUS Rzecznik zwrócił uwagę, że użyte w piśmie sformułowanie „oddziały ZUS powinny występować do organów paszportowych w stosunku do dłużników wyjątkowo opornych, tj. takich, którzy z należnościami z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne zalegają za okres przekraczający 6 miesięcy, natomiast w stosunku do dłużników Funduszu Alimentacyjnego odpowiednie wnioski powinny być kierowane, jeżeli zobowiązani nie dokonują wpłat na poczet zadłużenia wobec tego Funduszu w przeciągu roku”, prowadzi do wniosku, że dyrektorzy oddziałów ZUS powinni występować do organów paszportowych bez badania pozostałych warunków ustawowych i przyczyn powstania zaległości. Prezes ZUS dnia 21.XII.1996 r. wyjaśniła, że zalecenie skierowane do oddziałów ZUS, aby występowały do organów paszportowych w stosunku do wyjątkowo opornych dłużników, nie miało na celu pominięcia uregulowań

ustawy o paszportach, lecz należy je rozumieć jako kierowanie wniosków wobec dłużników, w stosunku do których wyczerpane zostały inne środki dochodzenia należności.

Wyjaśnienie to Rzecznika w pełni nie satysfakcjonuje. Nie można bowiem godzić się na sytuację, w której paszport traktowany jest jako przywilej władzy, a nie formalny jedynie dowód przysługującego każdemu obywatelowi prawa.

J. Problem nieposłuszeństwa obywatelskiego w związku z nowelizacją ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży

Przewodniczący NSZZ „Solidarność” w liście z 20.XII.1996 r. powołał się na art. 82 ust. 1 zd. 1 Konstytucji i art. 18 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stwierdzając, że nowelizacja ustawy o planowaniu rodziny zawiera regulacje sprzeczne z jego i, jak sądzi, sporej części społeczeństwa, poglądami wykształconymi w oparciu o światopogląd chrześcijański i z jego systemem wartości stawiającym na jednym z pierwszych miejsc prawo do życia. Przewodniczący uważał, że w związku z tym ma miejsce przymuszanie jego osoby do zachowań niezgodnych z jego wyznaniem, sumieniem i światopoglądem, że w sytuacji, kiedy pieniądze z podatków przeznaczane są na takie właśnie cele, obywatele mogą czuć się uprawnieni do wypowiedzenia obywatelskiego posłuszeństwa (nie kwestionując co do zasady obowiązku ponoszenia ciężarów podatkowych przez obywateli).

W odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznik stwierdził, że nie widzi tu miejsca dla swoich działań. Sposoby działania Rzecznika są bowiem określone w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która nie przewiduje wyrażania przez Rzecznika opinii co do dopuszczalności podejmowania działań z zakresu nieposłuszeństwa obywatelskiego. W krajach, które znają instytucję nieposłuszeństwa obywatelskiego, rozumie się przez nią sprzeczne z prawem i dokonywane na własne ryzyko działanie samych obywateli.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nie zna przypadków z innych krajów, w których jako usprawiedliwioną formę nieposłuszeństwa obywatelskiego, uznawano by uchylanie się przez obywateli od pełnego lub ograniczonego wykonywania obowiązków podatkowych. Biuro Rzecznika nie zna także orzeczeń polskich sądów, w których odwołano by się do doktryny nieposłuszeństwa obywatelskiego w odniesie-

niu do zdarzeń, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 r. Rzecznik uznał też, że nie istnieje możliwość ewentualnego wystąpienia przez Rzecznika z inicjatywą wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa przepisu sankcjonującego obywatelskie nieposłuszeństwo i w związku z tym stworzenia podstawy pozwalającej na odmowę płacenia przez obywateli podatków lub na inną formę ich płacenia ze względu na przeznaczenie podatków na cele niezgodne z ich wiarą i przekonaniem. Przepis taki nie istnieje w żadnym kraju. Skutki jego musiałyby być zaś bardzo daleko idące. Mogłoby powoływać się nań zapewne także ci, którzy – stojąc na gruncie pacyfizmu – sprzeciwiają się jakimkolwiek wydatkom na cele wojskowe. Zwolennicy całkowitego oddzielenia spraw wyznaniowych od spraw państwowych kwestionowałyby pokrywanie z podatków dopłat do instytucji wyznaniowych (wynagrodzenia katechetów, pomoc dla wyższych uczelni o charakterze wyznaniowym, środki na ordynariat wojskowy itp.). Osoby, które uważają, że nie jest w pełni realizowana zasada równości kobiet i mężczyzn, m.in. w wyniku braku przepisu o wymaganej proporcji przedstawicieli obu płci w organach państwowych nie pochodzących z wyboru, mogłyby z kolei odmawiać wyrażenia zgody na pokrywanie z podatków wydatków takich organów.

Rzecznik wyjaśnił, że w sprawie stwierdzenia zgodności z Konstytucją noweli z 30.VIII.1996 r. wystąpił już inny uprawniony podmiot, a mianowicie grupa senatorów. Kwestia zgodności noweli z Konstytucją będzie więc przez Trybunał Konstytucyjny zbadana. Co się zaś tyczy zgodności noweli z 30.VIII.1996 r. z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, to nie istnieje przepis prawa międzynarodowego, który wprowadzałby zakaz przerywania ciąży ze względów społecznych.

Nie zawiera takiego przepisu art. 6 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, chroniący przyrodzone prawo do życia każdej osoby ludzkiej. Uznaje się, że przepis ten nie dotyczy przerywania ciąży, zakazując w ust. 5 jedynie wydawania i wykonywania w stosunku do kobiet ciężarnych wyroków śmierci. Standardu takiego nie wyprawdają także z art. 2 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przewidującego, że „prawo każdej osoby do życia chronione jest ustawą”, europejskie organy kontroli przestrzegania praw człowieka (...). W szczególności w sprawozdaniu z 16.XII.1977 r. w sprawie Brugemann i Scheuten przeciwko RFN Europejska Komisja Praw Człowieka uznała, iż przewidziane w art. 2 ust. 1 Konwencji prawo do życia nie dotyczy dziecka niena-

rodzonego. Komisja przyjęła zarazem, iż ciąża i jej przerwanie nie są także wyłącznie sprawą życia prywatnego matki chronionego przepisem art. 8 § 1 Konwencji, w związku z czym państwa mogą określać warunki przerywania niechcianej ciąży. Przeciwno wprowadzeniu zakazu przerywania ciąży ze względów społecznych wypowiedział się Parlament Europejski w rezolucji z 12.III.1990 r. „Dozwolone przerywanie ciąży we Wspólnocie Europejskiej”.

Rzecznik stwierdził, że gdyby jakimkolwiek obywatelowi organy państwowe czyniły trudności w uzewnętrznieniu – w sposób zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego – jego krytycznych poglądów co do rozwiązań noweli, podobnie zresztą, jak i poglądów aprobujących nowelę, nie zawaha się przed podjęciem działań, do których jest zobowiązany.

4. Naruszenia prawa w stosunkach pracy i możliwości wykonywania zawodu

A. Zmiany w Kodeksie pracy

Dokonana ustawą z dnia 2.II.1996 r. nowelizującą Kodeks pracy¹³⁸ zmiana przepisów o urloпах wypoczynkowych wprowadziła pewne rozwiązania wzbudzające w praktyce kontrowersje.

W szczególności zwraca się uwagę na art. 155¹ § 1 Kodeksu pracy przewidujący zasadę proporcjonalnego wymiaru urlopu do okresu przepracowanego u dotychczasowego pracodawcy w roku ustania stosunku pracy. Wprowadzona zmiana wywołuje niezadowolenie wśród emerytów i rencistów, którzy po rozwiązaniu stosunku pracy w ciągu roku kalendarzowego w związku z przejściem na emeryturę (rentę), mogą otrzymać urlop w wymiarze proporcjonalnym do przepracowanego okresu, bez możliwości nabycia praw urlopowych u kolejnego pracodawcy. Wprawdzie stosownie do art. 155¹ § 1 pkt 1 wymiaru proporcjonalnego urlopu nie stosuje się w sytuacji, gdy pracownik przed ustaniem stosunku pracy wykorzystał urlop w przysługującym mu lub wyższym wymiarze, jednak okoliczność ta zależy od decyzji pracodawcy.

Wątpliwości powstają też wobec wyraźnego nieuregulowania w art. 155¹ § 1 pkt 2 lit. b) wymiaru urlopu w sytuacji, gdy pracownik jest u następnego pracodawcy zatrudniony na okres próbny, względnie gdy umowa o pracę zawarta jest na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy (art. 25 § 1 Kp). Te kategorie umów powinny być potraktowane zgodnie z dyspozycją art. 155¹ § 1 pkt 2 lit. a) w stosunku proporcjonalnym do faktycznego okresu zatrudnienia.

Mając na uwadze powstające trudności w praktycznym stosowaniu powołanych przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o zajęcie stanowiska do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej¹³⁹.

¹³⁸ Dz.U. Nr 24, poz. 110.

¹³⁹ RPO/231920/96/III z 18.II.1997 r.

W związku z definicją pracodawcy zawartą w art. 3 Kp oraz w art. 3¹ Kp, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁴⁰ z krytycznymi uwagami odnoszącymi się do niektórych sformułowań zawartych we wzorze umowy o pracę, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28.V.1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika¹⁴¹.

Odpowiadając na wystąpienie Minister przyznał, że istnieją pewne uchybienia redakcyjne we wzorze umowy, zwłaszcza dotyczące oznaczenia pracodawcy. Jest ono tak zredagowane, jakby miało się odnosić wyłącznie do osoby fizycznej. Minister zapewnił, że w razie pojawienia się w praktyce trudności z wypełnieniem wzoru umowy, podejmie stosowne działania.

B. Realizacja prawa do wynagrodzenia

W piśmie do Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów¹⁴² Rzecznik przekazał swoje uwagi powstałe na tle ustawy z dnia 16.IX.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁴³ i wydanych z jej upoważnienia rozporządzeń wykonawczych.

Obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18.IV.1995 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych¹⁴⁴, wydane w oparciu m.in. o art. 21 ust. 3 ustawy, przewiduje – w § 6 ust. 1 i w § 15 ust. 2 – odstępstwa na niekorzyść pracowników urzędów państwowych od najniższego wynagrodzenia za pracę, określonego w zarządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26.VI.1996 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników¹⁴⁵, wydanym w oparciu o art. 77⁴ Kp. Przyjmuje bowiem, że podstawę obliczania dodatku za prace wykonywane w warunkach uciążliwych lub szkodliwych stanowi najniższe wynagrodzenie zasadnicze w pierwszej kategorii zaszerogowania, ustalone w tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Taką samą podstawę przewiduje przy obliczaniu dodatku wypłacanego kierowcom za powie-

¹⁴⁰ RPO/223617/96/III z 19.IX.1996 r.

¹⁴¹ Dz.U. Nr 62, poz. 286.

¹⁴² RPO/224762/96/III z 2.XII.1996 r.

¹⁴³ Dz.U. Nr 31, poz. 214.

¹⁴⁴ Dz.U. Nr 43, poz. 223.

¹⁴⁵ Mon. Pol. Nr 39, poz. 388.

zenie im dodatkowych czynności. Obowiązujące tabele miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego przewidują najniższe kategorie zaszerogowania o różnej wartości. W każdej z nich stawka najniższego wynagrodzenia zasadniczego jest niższa, niż kwota najniższego wynagrodzenia określona w zarządzeniu z 26.VI.1996 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra o wyjaśnienie, czym uzasadnione jest to odstępstwo na niekorzyść pracowników i czy w najbliższym okresie przewiduje się zmianę rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.IV.1995 r. w kierunku dostosowania jego przepisów do gwarantowanego powszechnie najniższego wynagrodzenia za pracę, określonego art. 77⁴ Kodeksu pracy.

W odpowiedzi Sekretarz Rady Ministrów stwierdził, że pracownicy urzędów państwowych nie otrzymują miesięcznego wynagrodzenia niższego niż gwarantowane najniższe wynagrodzenie, określane dla wszystkich pracowników przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy. Na gwarantowane najniższe wynagrodzenie składa się nie tylko kwota wynagrodzenia, ale też np. premie oraz wartość deputatów. Jeżeli nawet wynagrodzenie pracownika urzędu państwowego składa się tylko z wynagrodzenia zasadniczego w najniższej kategorii zaszerogowania, to otrzymuje on gwarantowane najniższe wynagrodzenie. Gwarancję tę potwierdza przepis ust. 4 w § 1 zarządzenia z 26.VI.1996 r. W odniesieniu do ustalania wysokości dodatku za pracę wykonywaną w warunkach uciążliwych lub szkodliwych oraz dodatku wypłacanego kierowcom to przepisy Kodeksu pracy nie przewidują w ogóle tego rodzaju dodatków i tym samym nie określają ich minimalnej wysokości. Zatem sposób ustalania wysokości dodatków, o których mowa, może być różny, np. kwotowy. Ponieważ w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej opracowano nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów z 18.IV.1995 r. – wystąpienie Rzecznika zostało przekazane celem wykorzystania Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej.

Do Rzecznika wpłynęła skarga osoby domagającej się określenia przez Ministerstwo Finansów sposobu wynagradzania osób odpowiedzialnych za rozliczanie i pobieranie podatku dochodowego od osób fizycznych. W skardze zaznaczono, że całokształt prac związanych z obliczaniem i pobieraniem podatku powinien obciążać organa skarbowe, tymczasem w drodze rozporządzeń obowiązek ten przerzucono na pracowników przedsiębiorstw, którzy nie są urzędnikami skarbowymi. Zakres tych prac w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 100 osób jest tak znaczny, że zmusza do pracy poza obowiązującym czasem pracy. Administracje przedsiębiorstw nie

zwiększyły zatrudnienia w działach obliczających zarobki i nie podejmują żadnych działań rekompensujących tę dodatkową pracę.

Udzielając odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie¹⁴⁶ Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował, że zgodnie z art. 31, 33, 34 i 35 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych płatnicy są zobowiązani do obliczania i poboru miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy od wypłacanych bezpośrednio przez nich przychodów. Pobrane zaliczki płatnicy są obowiązani przekazywać dopiero w terminie do dnia 20 następnego miesiąca, a tym samym mogą nimi dysponować do czasu przekazania na rachunek urzędu skarbowego, tj. często przez 50 dni od momentu pobrania zaliczki. Możliwość dysponowania tymi funduszami stanowi w pewnym sensie rekompensatę za wykonywanie czynności płatnika.

Odpowiedź zawiera też informację, że projekt ustawy Ordynacja podatkowa przewiduje wprowadzenie dla płatników i inkasentów zryczałtowanego wynagrodzenia z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa.

Rzecznik otrzymał w okresie sprawozdawczym stosunkowo dużą liczbę skarg dotyczących warunków pracy, w tym przede wszystkim wynagrodzeń, pracowników medycznych.

W sprawie wypłaty lekarzom zaległych 20% dodatków za pełnienie dyżuru w porze nocnej¹⁴⁷ Rzecznik – dzieląc w tej sprawie pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy¹⁴⁸ – występował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁴⁹ o rozwiązanie tego problemu zgodnie z oczekiwaniami środowiska lekarskiego. Trudno było uznać za zadawalające dotychczasowe działania resortu zdrowia w tej materii, gdyż opieszałość w ostatecznym rozwianiu wątpliwości Ministerstwa odnoście wykładni kwestionowanego przepisu była powodem niezadowolenia nie tylko zainteresowanych lekarzy, ale i innych pracowników zakładów opieki zdrowotnej uznających, iż bez przekazania na ten cel dodatkowych środków roszczenia lekarzy mogą być zaspokojone w drodze uszczuplenia środków na wynagrodzenia dla pozostałych pracowników. Sytuacja ta powodowała także dodatkowe obciążenie budżetu kosztami z tytułu przegranych procesów sądowych.

¹⁴⁶ RPO/209230/96/III z 22.IV.1996 r.

¹⁴⁷ na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej – Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.

¹⁴⁸ w uchwale z dnia 8.III.1995 r. – sygn. akt I PZP 6/95.

¹⁴⁹ pismo z dnia 8.II.1996 r. – RPO/207855/96/I.

Minister w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi w czerwcu 1996 r. poinformował, iż przygotowana została zbiorcza informacja dotycząca należności lekarzy z omawianego tytułu i nastąpi wypłata należności na zasadach i w trybie określonym wspólnie z Ministrem Finansów oraz Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej.

W dniu 18.IV.1997 r. Rzecznik wystąpił do Sądu Najwyższego o odpowiedź na pytanie prawne, czy lekarzowi pełniącemu dyżur zakładowy przysługuje, oprócz wynagrodzenia określonego w § 11 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1992 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej¹⁵⁰ także dodatek za wysługę lat, określony w § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia

Wniosek Rzecznika uzasadniony jest rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym w tym zakresie. Sąd Wojewódzki – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 27.III.1996 r.¹⁵¹ uznał, że wynagrodzenie lekarzy za dyżury zakładowe nie jest wynagrodzeniem zasadniczym w rozumieniu §§ 2 i 3 powołanego rozporządzenia. Zdaniem tego Sądu, jest to wynagrodzenie o zupełnie innym charakterze, zbieżnym do ekwiwalentnego za pracę wykonywaną podczas dyżurów zakładowych i zależy od wielu składników m.in. wynagrodzenia zasadniczego, stawki godzinowej, ilości dyżurów. Wynagrodzenie zasadnicze stanowi tylko podstawę do obliczania wynagrodzenia za dyżury zakładowe. Natomiast dodatek za wysługę lat wypłacany jest według wynagrodzenia zasadniczego, o którym mowa w §§ 2 i 3 rozporządzenia, a nie według wynagrodzenia odrębnego określonego w § 11. Odmiennie stanowisko w tej sprawie zajął natomiast Sąd Wojewódzki – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu w wyroku z dnia 27.VI.1996 r.¹⁵² W ocenie tego Sądu analiza § 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia, w powiązaniu z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.XII.1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia, prowadzi do wniosku, że pojęcie odrębne wynagrodzenie w odniesieniu do wynagrodzenia za czas pełnienia dyżuru zakładowego jest wynagrodzeniem zasadniczym. Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego.

¹⁵⁰ Dz.U. Nr 55, poz. 273 ze zm.

¹⁵¹ sygn. akt VII Pr 117/96.

¹⁵² sygn. akt VI Pr 153/96.

W sprawie wypłaty wspomnianego dodatku do Rzecznika wpłynęły listy z prośbą o wniesienie kasacji w zakresie wysokości ustalonych przez sąd odsetek z tytułu powstałych zaległości. Przed rozpoznaniem sprawy przez Rzecznika roszczenia skarżących lekarzy zostały zaspokojone zgodnie z ich oczekiwaniami.

Od grudnia 1996 r. napływają do Rzecznika kopie skarg kierowanych do Ministra Sprawiedliwości przez pracowników administracyjnych i obsługi prokuratur rejonowych z całego kraju, a także pracowników administracyjnych z niektórych sądów. Domagają się oni podwyższenia wynagrodzeń, twierdząc że aktualnie nie sięgają one nawet połowy średniego wynagrodzenia w skali kraju i że z osiągniętych zarobków nie są w stanie utrzymać rodzin. Mając na uwadze tę sytuację, Rzecznik zwrócił się o informację do Ministra Sprawiedliwości¹⁵³.

Z kierowanej do Rzecznika korespondencji wynika, że pracownicy zatrudnieni w sektorze prywatnym często pozbawieni są różnego rodzaju składników wynagrodzenia lub świadczeń, które przysługują pracownikom zatrudnionym w sektorze państwowym, zwłaszcza w jednostkach organizacyjnych państwowej sfery budżetowej. Chodzi tu głównie o dodatek za wysługę lat (tzw. dodatek stażowy) oraz nagrody jubileuszowe. Dodatek za wysługę lat – jako niemotywacyjny w odczuciu wielu prywatnych pracodawców składnik wynagrodzenia – często nie występuje w obowiązujących w danym zakładzie przepisach o wynagrodzeniu. Nie można jednak na tej podstawie wysnuć wniosku, że łączne płace pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców są niższe niż w jednostkach państwowych.

Ubocznym tematem, który się z tym wiąże jest zaliczalność poprzednich okresów zatrudnienia przy ustalaniu wysokości dodatku stażowego. U prywatnych pracodawców na staż, o którym mowa składają się głównie okresy zatrudnienia u tego samego pracodawcy, zaś w jednostkach państwowych zaliczeniu podlegają wszystkie dotychczasowe okresy zatrudnienia, bez względu na tryb ustania stosunku pracy.

Z napływającej korespondencji można również wysnuć wniosek, że pracownicy zatrudnieni przez prywatnych pracodawców są w mniej korzystnej sytuacji, jeśli chodzi o uprawnienia do nagród jubileuszowych. Gratyfikacje jubileuszowe za wieloletnią pracę – jako świadczenie pieniężne ze stosunku pracy – często nie są przewidziane w przepisach płacowych.

¹⁵³ RPO/235747/97/III.

Omawiając tę problematykę nie sposób jest pominąć kwestię zenująco niskiego poziomu wiedzy w zakresie prawa pracy, prezentowanego zwłaszcza przez prywatnych pracodawców, a także trudności w nadzorze nad warunkami pracy w zakładach prywatnych.

Realizacja waloryzacji świadczeń pracowników sfery budżetowej omówiona została wraz z kwestią waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w rozdziale o ubezpieczeniach społecznych.

C. Dochodzenie roszczeń pracowniczych

Dochodzenie roszczeń pracowniczych po roku 1993 uległo w znacznym stopniu normalizacji. Wprawdzie zmiany w systemie gospodarczym poprzez wprowadzenie zasad wolnorynkowych powodują w wielu przypadkach zaleganie przez pracodawców z wypłatą wynagrodzenia za pracę, spowodowane likwidacją lub upadłością zakładów pracy i stąd powstającą niewypłacalnością, to jednak utworzenie ustawą z dnia 29.XII.1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy¹⁵⁴ Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przyczyniło się w znacznym stopniu do zaspokojenia tych roszczeń. Dowodem tego stanu rzeczy jest spadek liczby skarg do Rzecznika na niewypłacalność pracodawców.

Do Rzecznika trafiały natomiast skargi na przewlekłość postępowań upadłościowych i odmowy umieszczenia dochodzonych należności na tzw. liście wierzytelności, jak też na brak koncepcji ze strony syndyka masy upadłościowej zakończenia procesu upadłości i zaspokojenie uprawnionych¹⁵⁵.

Należy mieć też na uwadze, że ochrona roszczeń pracowniczych objęta Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nie zaspakaja w pełnym zakresie dochodzonych należności z tytułu stosunku pracy.

D. Bezpieczeństwo i warunki pracy

W związku ze śmiercią polskich marynarzy na skutek zatonięcia greckiego masowca „Leros Strength” w lutym 1997 r. na wodach Morza Północnego, Rzecznik wystąpił w dniu 14.III.1997 r.¹⁵⁶ do Dyrektorów Urzędów Morskich w Gdyni i w Szczecinie z prośbą o wyjaśnienie środ-

¹⁵⁴ Dz.U. z 1994 r Nr 1, poz. 1.

¹⁵⁵ np. RPO/179496/95/III.

¹⁵⁶ RPO/233482/97/III.

ków, jakie mogą być stosowane dla przeciwdziałania wypadkom na statkach obcej bandery, na których zatrudniani są polscy marynarze.

Z odpowiedzi Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni wynika, że marynarze polscy ubiegają się o zatrudnienie u zagranicznych armatorów ze względu na brak perspektyw zatrudnienia na statkach polskich, przy ustawicznie malejącej ich liczbie. Dotyczy to osób kończących szkoły i nie znajdujących zatrudnienia, jak również osób z zakładów pracy będących w stanie likwidacji lub ograniczających zatrudnienie. W tej grupie znajdują się marynarze z przygotowaniem morskim oraz podejmujący pracę na morzu po raz pierwszy, np. absolwenci szkół morskich. Decyduje też zdecydowanie wyższe wynagrodzenie u pracodawcy zagranicznego; np. płaca zwykłego marynarza, tj. osoby z wykształceniem podstawowym lub zasadniczym wynosi 1800–2400 zł.

Zatrudnianie marynarzy u zagranicznych armatorów w świetle przepisów ustawy o pracy na morskich statkach handlowych¹⁵⁷ powinno odbywać się poprzez ponadzakładowe organizacje pośrednictwa utworzone przez armatorów i związki zawodowe. Aby uregulować ten problem, jak poinformował Rzecznika Prezes Krajowego Urzędu Pracy – powołał on zarządzeniem Nr 3 z dnia 22.III.1996 r. Radę do Spraw Zatrudnienia Marynarzy i Rybaków Morskich będącą jego organem opiniodawczo-doradczym. W wyniku pracy Rady Prezes KUP wydał wytyczne w sprawie kierowania polskich marynarzy do pracy u zagranicznych armatorów, zgodnie z którymi pośrednictwo pracy marynarzy i rybaków morskich organizują rejonowe i wojewódzkie urzędy pracy na zasadach ogólnych oraz Biuro ds. Migracji Zarobkowej Krajowego Urzędu Pracy – w ramach postanowień umów rządowych i porozumień resortowych. Pośrednictwo pracy marynarzy i rybaków morskich dla pracodawców zagranicznych prowadzone może być także przez upoważnione przez Prezesa KUP ponadzakładowe organizacje pośrednictwa, utworzone wspólnie przez armatorów i związki zawodowej oraz inne organy, organizacje lub instytucje na zasadach ogólnych. Upoważnienie Prezesa Krajowego Urzędu Pracy wydawane jest na rok z możliwością przedłużenia. Wytyczne przewidują możliwość cofnięcia upoważnienia przed upływem terminu jego ważności, jeżeli warunki i obowiązki określone w upoważnieniu nie są przestrzegane. Pośrednictwo poza systemem określonym powyższymi zasadami jest zabronione i podlega sankcji karnej zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

¹⁵⁷ Dz.U. z 1991 r. Nr 61, poz. 258.

Prezes KUP poinformował też, że w 1996 r. wydał 13 upoważnień do kierowania marynarzy i rybaków do pracy za granicą. Wśród nich tylko 1 upoważnienie wydane zostało podmiotowi po raz pierwszy. Dwanaście pozostałych podmiotów swą działalność pośredniczą kontynuuje już od kilku lat. W związku z brakiem skarg na wskazane podmioty oraz brakiem informacji o nieprzestrzeganiu warunków i obowiązków – w ubiegłym roku nie było przypadku odmowy lub cofnięcia upoważnienia do kierowania marynarzy. Natomiast spośród wszystkich podmiotów ubiegających się w 1996 r. o upoważnienie – 6 z nich dostało odmowę. Jednostką pośredniczącą w zatrudnieniu polskich marynarzy na „Leros Strength” była Morska Agencja Gdynia Sp. z o.o. Firma ta jest upoważniona do kierowania marynarzy już od 1990 r. – tj. od początku istnienia ustawowej możliwości ubiegania się o upoważnienie do pośrednictwa pracy przez organizacje pozare-sortowe.

Od 1990 r. narasta w Polsce zjawisko zmiany bandery (reflagowania) statków. Zmiana bandery na „dogodną” (zwaną również „tanią”) ma przede wszystkim uzasadnienie ekonomiczne i polega na poddawaniu stosunków związanych z eksploatacją statków takiemu reżimowi prawnemu, który pozwala armatorowi na znacznie oszczędności w zakresie kosztów eksploatacji. Na atrakcyjność „dogodnej bandery” wpływa m.in. brak ograniczeń dotyczących zatrudniania obcokrajowców, ograniczeń socjalnych (brak zabezpieczeń emerytalnych i rentowych), omijanie presji związków zawodowych oraz oszczędności w kosztach związanych z zapewnieniem wymogów w zakresie bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska.

W ocenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni ewentualne odejście od zjawiska przeflagowywania statków pływających do tej pory pod polską banderą wymaga prowadzenia przez państwo właściwej polityki fiskalnej w stosunku do armatorów krajowych. Na stan techniczny statków pływających pod „dogodnymi banderami” ma wpływ towarzystwo klasyfikacyjne, pod którego nadzorem pozostają. Statki armatorów polskich po przeflagowaniu zwyczajowo pozostają pod nadzorem Polskiego Rejestru Statków, który zapewnia właściwy ich stan techniczny i bezpieczeństwo pracy zatrudnianych tam marynarzy.

Przewodniczący Krajowej Sekcji Morskiej Marynarzy i Rybaków NSZZ Solidarność, który również otrzymał wystąpienie Rzecznika, przedstawił znacznie ostrzejszą ocenę sytuacji pisząc, że „bierna postawa organów administracji państwa, odpowiedzialnych za kontrolę pośrednictwa pracy, spowodowała, że pomimo polskich i międzynaro-

dowych przepisów prawnych zabraniających trudnienia się pośrednictwem pracy marynarzy i kierowania marynarzy do pracy za granicę w celach osiągnięcia zysku, aktualnie w Polsce działa ok. 100 agencji trudniących się tym procederem w nielegalny sposób – nie posiadających stosownego upoważnienia Krajowego Urzędu Pracy. W wielu przypadkach z łatwością udowodnić można również, że niektórzy z legalnych pośredników (jest ich w sumie ok. 20) nie postępują zgodnie z warunkami otrzymanego upoważnienia”. W ocenie Przewodniczącego „jedyną instytucją, mającą szansę skutecznej interwencji i ochrony praw marynarza jest organizacja związków zawodowych, afiliowanych w Międzynarodowej Federacji Transportowców (ITF)”, a pomocna w obronie interesów polskich marynarzy kierowanych i zatrudnianych na statkach pod obcą banderą będzie ratyfikacja przez Polskę Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, które zostały ustanowione na 84 Morskiej Sesji w Genewie w 1996 r.

Obecnie RPO czeka na szczegółowe dane od Zastępcy Głównego Inspektora Pracy, który po otrzymaniu wystąpienia zwrócił się o informację w sprawie ewentualnych skarg skierowanych do Państwowej Inspekcji Pracy przez marynarzy i rybaków morskich na złe warunki pracy u zagranicznych pracodawców do inspektorów pracy z okręgowych inspektoratów pracy w Gdańsku i Szczecinie.

5. Ubezpieczenia społeczne

A. Zmiana zasad przyznawania świadczeń od 1 września 1997 r.

Ustawą z dnia 28.VI.1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym¹⁵⁸ zmienione zostały dotychczasowe kryteria oceny „niezdolności do pracy”. Mając na uwadze krytyczne głosy (szczególnie osób niepełnosprawnych) Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁵⁹ wskazał na szereg nasuwających się wątpliwości.

Zastrzeżenia budzi utrata z dniem 1 września 1997 r. mocy obowiązującej przez obecny art. 34 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników¹⁶⁰, który przewiduje przyznawanie prawa do renty inwalidzkiej pracownikowi, który stał się inwalidą I lub II grupy przed podjęciem zatrudnienia po raz pierwszy lub po upływie 18-tu miesięcy od ustania poprzedniego zatrudnienia i osiągnął okres zatrudnienia wynoszący łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczalnymi do okresów zatrudnienia 5 lat w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę inwalidzką. W tej sytuacji rodzi się pytanie, czy w świetle przepisów rozdziału 5 działu I ustawy o z.e.p., w brzmieniu jaki będzie obowiązywał od 1 września 1997 r., osoby całkowicie niezdolne do pracy od dzieciństwa, zachowujące zdolność do pracy w warunkach specjalnych, określonych w przepisach o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, będą mogły nabyć prawo do renty po przepracowaniu wymaganego okresu zatrudnienia. Przepisy te nie regulują takiej sytuacji, co pogarsza sytuację tych osób. Osoby te podjęły zatrudnienie w celu uzyskania prawa do renty inwalidzkiej w świetle obowiązującego obecnie art. 34 ustawy o z.e.p., a od ich wynagrodzenia opłacane były składki na ubezpieczenie społeczne.

¹⁵⁸ Dz.U. Nr 100, poz. 461.

¹⁵⁹ RPO/232343/96/III z 27.I.1997 r.

¹⁶⁰ dalej jako ustawa o z.e.p.

Uzasadnione są zastrzeżenia osób niepełnosprawnych, co do przewidzianego w art. 25 ust. 1 ustawy o z.e.p., w brzmieniu nadanym ustawą z 28.VI.1996 r., jednoosobowego orzekania przez lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do pracy i jej stopniu, bez możliwości odwołania się od tego orzeczenia do komisji lekarskiej ZUS. Umożliwienie odwołania się dopiero do sądu od decyzji ZUS, wydanej w oparciu o orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, przyczyni się do wydłużenia postępowania ze względu na liczbę spraw wpływających do sądów i zaległości w ich rozpatrywaniu. Uregulowanie to budzi również zastrzeżenia ponieważ odmienne są zasady orzekania o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym (w pierwszej instancji wydają orzeczenia lekarze rzeczoznawcy, w drugiej – komisje lekarskie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego).

Wątpliwości budzą również postanowienia rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28.XI.1996 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zarobkowej a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej¹⁶¹. Rozporządzenie to przewiduje, iż o zdolności do wykonywania pracy zarobkowej, o stałej lub długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym, a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do wykonywania pracy zarobkowej orzekają obwodowe i wojewódzkie komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, a także lekarze rzeczoznawcy i komisje lekarskie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (§ 1 ust. 1 pkt 1 i 3 w nowym brzmieniu). Ustęp 4 art. 24 ustawy o z.e.p. w brzmieniu ustawy zmieniającej ustawę o z.e.p. sugeruje, iż w stosunku do osób niepełnosprawnych w zakresie orzekania o zdolności do pracy, będą również stosowane kryteria wynikające ze zmienionego tą ustawą rozdziału 5 ustawy o z.e.p. Cytowane rozporządzenie z dnia 28.XI.1996 r. obowiązuje od dnia 27.XII.1996 r. i wydane zostało w zakresie obowiązywania ustawy z dnia 9.V.1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁶². Zachodzi więc potrzeba wyjaśnienia zasad koordynacji wymienionych przepisów w przedmiocie określania niezdolności do pracy osób niepełnosprawnych, wykluczającej rysujące się już wątpliwości.

¹⁶¹ Dz.U. Nr145, poz. 677.

¹⁶² Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.

Zarówno w art. 23 ust. 1 ustawy o z.e.p. (w nowym brzmieniu), jak też w § 1 ust. 1 zmienionego rozporządzenia w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o ograniczeniu zdolności do wykonywania pracy zarobkowej, a także o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej – za kryterium ocenne przyjęto zdolność lub niezdolność „do pracy zarobkowej”. Powstaje wątpliwość, czy dla osiągnięcia zamierzonych skutków prawnych w przedmiocie uprawnień do renty inwalidzkiej wystarczy orzeczenie K.I.Z., wydane w trybie powołanego rozporządzenia, czy wymagane będzie także przeprowadzenie postępowania określonego w znowelizowanym rozdziale 5 ustawy o z.e.p.

Przepisy ustawy o z.e.p. w nowym brzmieniu nie przewidują ponadto przeprowadzania przez ZUS z urzędu, jak dotychczas, badań kontrolnych w celu dalszego ustalenia prawa do renty okresowej. W tej sytuacji prawo do dalszego pobierania renty okresowej uzależnione będzie od wniosku osoby zainteresowanej o dalsze jej wypłacanie. Dla zachowania ciągłości jej pobierania przepisy wykonawcze powinny określać sytuacje, gdy organ rentowy zobowiązany będzie do przeprowadzania badań kontrolnych z urzędu ze względu na wiek lub schorzenia osób uprawnionych. W przeciwnym wypadku osoby te mogą pozostać bez środków do życia, ponieważ będą zmuszone składać kolejne, nowe wnioski, a zgodnie z art. 99 ustawy o z.e.p., w brzmieniu obowiązującym od 1.IX.1997 r., świadczenia emerytalno-rentowe wypłaca się nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO, sygnalizujące wskazane problemy, Minister Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił, że nowe świadczenie w postaci renty szkoleniowej będzie przyznawane osobie, która utraciła zdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie, a rokuje odzyskanie zdolności do pracy po przekwalifikowaniu zawodowym.

Określona w nowej ustawie definicja pojęcia osoby niezdolnej do pracy będzie służyła wyłącznie przy ustalaniu uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Dla celów zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych będą stosowane odrębne zasady orzekania o niepełnosprawności, uwzględniające przede wszystkim stopień naruszenia sprawności organizmu.

Minister nadto zaznaczył, że rozporządzenie z 28.XI.1996 r., zakwestionowane przez Rzecznika na tle wskazanej ustawy zmieniającej, jest rozwiązaniem przejściowym, funkcjonującym do 1 września 1997 r. Zatem nie będzie kolidowało z nowymi przepisami.

Nie przewiduje się przeprowadzania badań kontrolnych stanu niezdolności do pracy osób okresowo niezdolnych do pracy, otrzymujących rentę jedynie w ciągu okresu wskazanego w orzeczeniu lekarza orzecznika. Minister przyznał jednak, iż zachodzi konieczność wprowadzenia odpowiedniej regulacji zabezpieczającej przed utratą ciągłości wypłaty renty w sytuacji, gdy niezdolność do pracy będzie trwać nadal.

Adresat zgodził się również, że wprowadzenie jednoosobowego orzekania przez lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do pracy i jej stopniu, bez możliwości odwołania się od tego orzeczenia do komisji lekarskiej, może wydłużyć postępowanie.

Zmiana ukształtowana w oparciu o przedstawioną sytuację prawną, określającą nowe kryteria oceny inwalidztwa, przyniosła obok niewątpliwego zawężenia dotychczasowych możliwości wykazania statusu „inwalidztwa” również utrudnienia natury proceduralnej, zwiększające wachlarz roszczeń, w tym również odwołań do sądów. Przyznanie bowiem renty okresowej, do której uprawnienie wygasałoby, z pominięciem dokonywanych w międzyczasie badań kontrolnych, bez wątpienia będzie zmuszało osoby zainteresowane do poszukiwania dowodów dalszego trwania inwalidztwa, które równie dobrze mogło ulec pogorszeniu w trakcie pobierania świadczenia. Oznacza to dodatkowe obciążenie dla powszechnej służby zdrowia i samych zainteresowanych. Niezależnie od wysoce kontrowersyjnego orzekania o inwalidztwie jednoosobowo przez orzecznika, regulacje te spowodują dalsze utrudnienia w ustalaniu stopnia niezdolności do pracy zarobkowej, obciążając w ten sposób sądowy system odwoławczy.

Można z dużym prawdopodobieństwem założyć (już przed wejściem w życie zmiany definicji inwalidztwa – 1 września 1997 r.), że poza przedmiotowym ograniczeniem uprawnień, wobec zaostrożonych kryteriów ocennych, tryb dochodzenia roszczeń nie zostanie uproszczony, co powinno było przyświecać reformie ubezpieczeń społecznych.

Stroną pozytywną zmiany polegającej na zniesieniu dotychczasowego obowiązku orzekania o trzech grupach inwalidzkich i ich kryteriach: „całkowitej lub częściowej niezdolności do zarobkowania” powinno być stworzenie możliwości ubiegania się o świadczenia przez osoby prowadzące działalność gospodarczą.

B. Waloryzacja świadczeń

a. Pracownicy sfery budżetowej oraz emeryci i renciści

Pracownicy sfery budżetowej oraz emeryci i renciści domagali się od Rzecznika podjęcia działań w celu zapewnienia rekompensaty za utratę wynagrodzeń oraz świadczeń emerytalnych i rentowych – stosownie do wydanych w tej mierze orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia z dnia 11.II.1992 r. (K 14/91) oraz z dnia 19.X.1993 r. (K 14/92) odnosiły się do emerytów i rencistów, natomiast orzeczenie z dnia 30.XI.1993 r. (K 18/92) dotyczyło pracowników sfery budżetowej.

Przesunięcie terminu waloryzacji emerytur i rent z marca na kwiecień i wiążące się z tym orzeczenie Trybunału z dnia 19.IX.1993 r. zostało sfinalizowane poprzez podjęcie decyzji o zrealizowaniu zaległej waloryzacji wraz z odsetkami w formie jednorazowej wypłaty pieniężnej. Pozostałe orzeczenia Trybunału, według podjętej przez rząd decyzji, podlegały łącznemu zaspokojeniu w drodze wydania bonów rekompensacyjnych.

Wątpliwości co do uregulowania sprawy zaniechania waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w I półroczu 1992 r., po myśli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30.XI.1993 r., usunęła ustawa z dnia 6.III.1997 r.¹⁶³, która określiła sposób zrekompensowania niepodwyższania wynagrodzeń i uposażeń w sferze budżetowej z powodu niestosowania w okresie od 1.VII.1991 r. do 28.VI.1992 r. przepisów w zakresie kształtowania środków na wynagrodzenia i uposażenia w tej sferze oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Rekompensata następuje wyłącznie przez nieodpłatne nabycie przez osoby uprawnione świadczeń rekompensacyjnych na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

O przyśpieszenie realizacji rekompensat w obu przypadkach Rzecznik zwracał się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁶⁴, wskazując jednocześnie na potrzebę wypłat wartości rekompensowanych nie w bonach, lecz w gotówce, co umożliwiłoby emerytom i rencistom wliczenie tych kwot do podstawy wymiaru świadczeń, a ponadto wyrównałoby straty poniesione w budżetach domowych obu kategorii uprawnionych. Gdyby nie było możliwe dokonanie wypłat w gotówce,

¹⁶³ Dz.U. Nr 30, poz. 164.

¹⁶⁴ RPO/211091/96/III i RPO/210584/96/III z 25.IV.1996 r.

Rzecznik proponował nawet „wyłączenie” lat 1991/1992 z podstaw wymiaru emerytur i rent. Brak waloryzacji wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej w tych latach, powoduje obniżenie świadczeń emerytalno-rentowych przyznawanych od 1992 r.

W udzielonej odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Socjalnej zapowiedział dokonanie odpowiednich zmian stanu prawnego, zgadzając się z postulatami Rzecznika w odniesieniu do emerytów i rencistów, natomiast nie akceptując ich w odniesieniu do rekompensat dla pracowników sfery budżetowej. Minister zaznaczył, że pracownicy ci uzyskują prawo do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych w wysokości ryczałtowej, ponieważ nie jest tu możliwe określenie wysokości wypłacanej podwyżki wynagrodzeń w stosunku do każdego uprawnionego.

Ustawa z dnia 23 stycznia 1997 r. przewiduje już możliwość uwzględnienia w podstawie wymiaru emerytury lub renty wartości należnych świadczeń rekompensacyjnych, według zasad określonych w ustawie.

b. Waloryzacja za IV kwartał 1995 r.

W dniu 16 lipca 1996 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 17² ustawy z dnia 17.X.1991 r. dodany przez art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29.IX.1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, rozumiany jako pozbawiający emerytów i rencistów waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych za IV kwartał 1995 r. jest – w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie w I kwartale 1996 r. art. 17 powołanej ustawy z dnia 17.X.1991 r. – niezgodny z art. 1 i 70 ust. 2 pkt 1 przepisów konstytucyjnych przez to, że nie ustanawiając żadnego mechanizmu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych za IV kwartał 1995 r. narusza istotę prawa do waloryzacji emerytur i rent, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej¹⁶⁵. Sejm w dniu 24.X.1996 r. uznał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego za zasadne. W tej sytuacji Rzecznik wycofał wcześniejszy swój wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29.IX.1995 r.

Kwestię omawianej waloryzacji uregulowała ustawa z dnia 7.II.1997 r. o waloryzacji za IV kwartał 1995 r. niektórych emerytur i rent¹⁶⁶.

¹⁶⁵ orzeczenie z 17.VII.1996 r., sygn. akt K. 8/96.

¹⁶⁶ Dz.U. Nr 15, poz. 84.

Zastrzeżenia jednak w stosunku do tej regulacji wzbudził art. 2 ustawy przewidujący, że waloryzacja polega na dodatkowym podwyższeniu od dnia 1 września 1996 r. wskaźnikiem waloryzacji 102,8% kwoty emerytury i renty, jaka przysługiwała w tym dniu. Równocześnie z podwyższeniem emerytury i renty następuje podwyższenie podstawy jej wymiaru z tym, że realizację podwyżki określono na lipiec 1997 r., z wyrównaniem od dnia 1 września 1996 r. wraz z odsetkami.

W powołanym przepisie pominięty został okres, który według przyjętych zasad winien być określony jako początek waloryzacji, przypadający na 1 marca, a nie na 1 września 1996 r. Kierując się tą przesłanką Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że przepis art. 2 ustawy z dnia 7.II.1997 r. o waloryzacji za IV kwartał 1995 r. niektórych emerytur i rent, przewidujący podwyższenie emerytur i rent od dnia 1 września 1996 r., a nie od 1 marca 1996 r., jest niezgodny z art. 1 i 70 ust. 2 pkt 1 przepisów konstytucyjnych¹⁶⁷.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik m.in. podniósł, że zgodnie z istotą rzeczy oraz praktyką utrwaloną na tle obowiązywania przepisów ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, realizacja waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w danym kwartale, uzasadniającym przeprowadzenie waloryzacji emerytur i rent, powinna nastąpić w następnym kwartale od trzeciego miesiąca tego kwartału.

Za niekonstytucyjne wypada uznać również ust. 2 i 3 art. 2 ustawy przewidujące z równoczesnym podwyższeniem emerytury i renty, podwyższenie podstawy jej wymiaru wskaźnikiem waloryzacji wymienionym w ust. 1 art. 2, a także – realizację podwyżki wysokości emerytur i rent wynikającą z waloryzacji, z wyrównaniem od dnia 1 września 1996 r. wraz z odsetkami (wyrównanie winno nastąpić od 1 marca 1996 r. wraz z odsetkami).

C. Potrącenia ze świadczeń, zawieszenie prawa do świadczeń, pozbawienie możliwości ubiegania się o świadczenie

W związku z napływającymi skargami osób pozbawionych wolności, kwestionujących zróżnicowanie zasad wypłaty wynagrodzenia oraz rent i emerytur powodujące, iż skazani uprawnieni do emerytur

¹⁶⁷ RPO/234559/97/III z 24.III.1997 r.

i rent znaleźli się w gorszej sytuacji, niż skazani uprawnieni do wynagrodzenia z tytułu pracy wykonywanej w czasie odbywania kary, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁶⁸.

Kwestię wypłaty skazanym rent i emerytur reguluje art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 14.XII.1982 r. o z.e.p. W myśl tego przepisu osobom odbywającym karę pozbawienia wolności na mocy orzeczenia sądu, uprawnionym do emerytury i renty, wypłaca się te świadczenia w wysokości 25%. W odniesieniu do skazanych uprawnionych do wynagrodzenia za pracę analogiczne uregulowanie znalazło się w art. 52 Kodeksu karnego wykonawczego¹⁶⁹.

Z dniem 19.XI.1995 r. ten stan rzeczy uległ zmianie na podstawie art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 12.VII.1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, w ten sposób, że skazani wykonujący zatrudnienie uzyskali prawo do 50% przysługującego im wynagrodzenia. Doprowadziło to do zróżnicowania sytuacji obu grup skazanych. Podstawową przesłanką, która legła u podstaw podwyższenia części wypłacanego skazanym wynagrodzenia za pracę było niewątpliwie to, by mogli oni w większym niż dotychczas zakresie dysponować owocami swojej pracy. Ta sama przesłanka ma zastosowanie do skazanych emerytów i rencistów, dla których emerytury i renty są również efektem ich pracy. Zasada równości wymaga, by wszystkie osoby z jednorodnej grupy traktować jednakowo.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej nie podzielił opinii Rzecznika o konieczności zmiany zasad wypłaty emerytur i rent osobom odbywającym karę pozbawienia wolności. Stanowisko swoje uzasadnił tym, że w obowiązującym systemie ubezpieczeń społecznych wypłaty emerytur i rent są finansowane częściowo ze środków pochodzących ze składek ubezpieczeniowych bieżąco opłacanych przez osoby czynne zawodowo, a częściowo z dotacji budżetu państwa. Indywidualny wkład w postaci składek nie determinuje okresu pobierania ani wysokości emerytury i renty, nie można więc uznać, że świadczenie emerytalno-rentowe jest „owocem pracy”, tak jak wynagrodzenie za wykonaną pracę. Nadto ciężar kosztów utrzymania osób przebywających w zakładach karnych jest pokrywany w całości ze środków budżetu państwa. Dlatego przyjęto zasadę, że emerytom i rencistom przebywającym w zakładach karnych, ogranicza się możliwość korzystania przez nich z pełnych świadczeń.

¹⁶⁸ RPO/228547/96/III z 13.II.1997 r.

¹⁶⁹ Dz.U. z 1969 r., Nr 13, poz. 98 ze zm.

Na tle napływających skarg do Rzecznika powstał problem wysokości dochodu z tytułu umów zlecenia, która powoduje zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń emerytalno-rentowych, wiążący się z niepotrącaniem przy dokonywaniu tej czynności „kosztów uzyskania” przychodów (dochodów).

W swym wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej¹⁷⁰ Rzecznik zwrócił się o podjęcie działań zmierzających do zmiany interpretacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych pojęcia „faktycznego dochodu” uzyskiwanego z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń. Rzecznik podniósł, że zasady zawieszania oraz zmniejszania świadczeń emerytalno-rentowych w związku z osiąganiem przez emerytów i rencistów dodatkowych dochodów, regulowane są przez przepisy art. 24 ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent oraz przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22.VII.1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty¹⁷¹, które nie precyzują ściśle, co należy rozumieć przez „dochód” powodujący zawieszanie lub zmniejszanie świadczeń emerytalno-rentowych. Art. 24 ust. 1 ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent mówi o wynagrodzeniu lub dochodzie z tytułu wykonywania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, albo pozarolniczej działalności gospodarczej, której wykonywanie podlega obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Natomiast przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej enumeratywnie wylicza dochody, które powodują zawieszanie lub zmniejszanie świadczeń emerytalno-rentowych. Jednocześnie przepis ust. 3 § 1 stanowi, że za dochód osiągnięty uważa się „faktyczny dochód” uzyskany przez emeryta lub rencistę w danym roku kalendarzowym. Przepis ten jednak nie określa, co należy rozumieć przez „faktyczny dochód”. Na tym tle dochodzi do licznych sporów między organami rentowymi a emerytami i rencistami, w szczególności dotyczących dochodu z tytułu umów zlecenia. Organy rentowe stoją na stanowisku, że za „faktyczny dochód” z tytułu umów zlecenia należy uważać wynagrodzenie bez jego pomniejszenia o koszty uzyskania. Sąd Najwyższy¹⁷² zajął stanowisko, że pojęcie „dochód”, zawarte w art. 24 ustawy oraz w § 1 ust. 1

¹⁷⁰ RPO/204156/96/III z 18.IV.1996 r.

¹⁷¹ Dz.U. Nr 58, poz. 290 ze zm.

¹⁷² w uchwale z dnia 28.IX.1994 r. – sygn. akt II UZP 26/94.

pkt 3 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r. oznacza kwotę wynagrodzenia otrzymanego przez zleceniobiorcę po odliczeniu kosztów uzyskania wynagrodzenia według analogicznych zasad przewidzianych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Przekonywając, w ocenie RPO, jest stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu tej uchwały, że we wskazanych przepisach powstała luka prawna odnośnie pojęcia „faktycznego dochodu” uzyskanego przez emeryta lub rencistę, która może być wypełniana przy zastosowaniu w drodze analogii przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej odpowiadając na wystąpienie Rzecznika, zajął stanowisko, że ponieważ ubezpieczenie społeczne jest systemem autonomicznym nie posiłkującym się definicjami pojęć opracowanymi na użytek obliczania podatku dochodowego od osób fizycznych, analogia z przepisami i pojęciami podatkowymi nie jest trafna. Zdaniem Ministra przy ocenie, czy zachodzą okoliczności powodujące zawieszenie prawa do emerytury lub renty, czy też zmniejszenia wypłacanego świadczenia, należy brać pod uwagę dochód, który stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 29.I.1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne¹⁷³. Z rozporządzenia tego wynika, że podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników stanowi ich dochód w gotówce i w naturze z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Chodzi tu o wynagrodzenie oraz inne wypłaty na rzecz pracowników, zwane szerzej dochodami, w kwotach brutto, tj. łącznie z kosztami uzyskania.

W dwóch przypadkach Rzecznik zetknął się z sytuacjami, w których zainteresowani nie mogli w ogóle rozpocząć starań o świadczenia emerytalno-rentowe.

W wystąpieniu do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej¹⁷⁴ Rzecznik poinformował, że otrzymuje skargi od osób ubiegających się o stwierdzenie choroby zawodowej na to, że jednostki organizacyjne społecznej służby zdrowia nie przesyłają negatywnych orzeczeń lekarskich w tych sprawach właściwym inspektorom sanitarnym, co uniemożliwia wydanie decyzji o braku podstaw

¹⁷³ Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.

¹⁷⁴ RPO/228331/96/III z 16.IV.1997 r.

do stwierdzenia choroby zawodowej. W ocenie RPO wynika to z niewłaściwej interpretacji i stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.XI.1983 r. w sprawie chorób zawodowych¹⁷⁵. Przepisy rozporządzenia (§ 8 ust. 1 w zw. z § 7 i § 10 ust. 1) nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że jednostki organizacyjne właściwe do rozpoznawania chorób zawodowych przesyłają orzeczenie lekarskie wraz z posiadaną dokumentacją właściwemu inspektorowi sanitarnemu niezależnie od tego, czy jest to orzeczenie pozytywne czy negatywne. Rzecznik podkreślił, że kwestionowana praktyka narusza prawo obywateli do właściwego rozpoznania ich sprawy przez kompetentny organ, uniemożliwia uruchomienie trybu odwoławczego w administracyjnym toku postępowania i zamyka drogę dochodzenia praw przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

W odpowiedzi na wystąpienie Wiceminister potwierdził, że obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów jednoznacznie rozstrzyga konieczność przekazywania inspektorom sanitarnym obu rodzajów orzeczeń i poinformował, że wystąpił do lekarzy wojewódzkich, dyrektorów wojewódzkich ośrodków medycyny pracy i instytutów resortowych, kierowników wojewódzkich przychodni przemysłowych przypominając prawidłowy tryb działania we wskazanych sprawach.

Druga grupa przypadków dotyczy funkcjonariuszy b. MO i Policji, którzy w przeszłości przeszli na emeryturę ze względu na osiągnięcie pełnej wysługi lat i nie byli wtedy w ogóle kierowani na badania resortowe dla stwierdzenia ewentualnego inwalidztwa i jego związku ze służbą ze względu na brak znaczenia stwierdzenia takiego inwalidztwa dla wymiaru świadczenia emerytalnego. Obecnie inwalidztwo pozostające w związku ze służbą ma wpływ na wysokość emerytury, ale brak jest regulacji umożliwiającej jego stwierdzenie w stosunku do wskazanej grupy byłych funkcjonariuszy. Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁷⁶.

D. Inne skargi wpływające do Rzecznika

a. Ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą

Osoby objęte ustawą z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich ro-

¹⁷⁵ Dz.U. Nr 65, poz. 294 ze zm.

¹⁷⁶ RPO/182924/95/LX z 4.IV.1997 r. – zob. szersze omówienie na s. 318–319.

dzin¹⁷⁷ domagały się uzyskania pełnego zakresu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza uprawnień do renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do III grupy inwalidów.

Osoby prowadzące działalność np. rzemieślniczą, uznane za inwalidów III grupy i niezdolne do prowadzenia warsztatu, nie posiadają uprawnień do renty inwalidzkiej, a nie mogąc prowadzić dotychczasowej działalności, pozostają – pomimo opłacania składek – bez środków egzystencji. Prawo do renty inwalidzkiej może uzyskać tylko osoba zaliczona do I lub do II grupy inwalidów, czyli niezdolna do jakiegokolwiek pracy w normalnych warunkach. Kilkakrotne wystąpienia w tej mierze do Marszałków Sejmu poprzednich kadencji nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Dopiero ustawa z dnia 28.VI.1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, poprzez zlikwidowanie instytucji grup inwalidzkich oraz dokonanie zmiany w ustawie z dnia 18.XII.1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, stworzyła możliwość ubiegania się o to świadczenie od dnia 1 września 1997 r.

b. Ubezpieczenie rolników

Do Rzecznika występowali rolnicy, którzy ze względu na zatrudnienie na podstawie umowy o pracę nie podlegają ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z ustawy z dnia 20.XII.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁷⁸. W takim przypadku rolnik nie podlega też ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. W razie rozwiązania z nim umowy o pracę w ciągu kwartału, niezależnie czy nastąpi to na początku kwartału, czy też na jeden dzień przed jego zakończeniem, zainteresowany ma obowiązek opłacenia składki na ubezpieczenie rolników za cały kwartał, pomimo, że w trakcie danego kwartału podlegał ubezpieczeniu pracowniczemu. W takiej sytuacji ustanie obowiązku ubezpieczenia społecznego rolników na ogół nie pokrywa się z datą ustania uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne. Rolnicy twierdzą, iż nie satysfakcjonuje ich oczekiwanie na niewysokie świadczenia należne z tytułu podwójnego opłacania składek.

W ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych również ważnym problemem jest zróżnicowanie wysokości emerytur i rent w zależności od daty ich przyznania. Liczne skargi do Rzecznika kierują eme-

¹⁷⁷ Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.

¹⁷⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 71, poz. 342 ze zm.

ryci i renciści, którzy przekazali gospodarstwa rolne na własność państwa przed wejściem w życie obowiązującej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Często były to gospodarstwa o dużej powierzchni i wysokim poziomie produkcji, przekazane za stosunkowo wysokie wówczas świadczenia. Obecnie wysokość tych świadczeń nieznacznie przekracza minimalną emeryturę. Skarżący domagają się odtworzenia otrzymywanych zwiększeń za wartość przejętego przez państwo majątku, tak aby odpowiadały one realnej wartości z daty przyznania.

c. Waloryzacja świadczeń za 1996 r.

Do Rzecznika wpływają liczne skargi dotyczące waloryzacji za 1996 r., uregulowanej w art. 17¹ i art. 17² ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent. Zainteresowani krytykują wprowadzenie waloryzacji cenowej w miejsce obowiązującej do 31.XII.1995 r. waloryzacji opartej na wzroście przeciętnego wynagrodzenia, a także wskaźnik waloryzacji 115,2%, określony w ustawie budżetowej na 1996 r. Autorzy skarg podnoszą, że wskaźnik ten, jak również jednorazowe wyrównanie wypłacone w marcu 1997 r. oraz podwyższenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych i ich podstaw wymiaru wskaźnikiem weryfikacyjnym¹⁷⁹ nie gwarantują realnego co najmniej 2,5% wzrostu emerytur i rent w 1996 r. w porównaniu do 1995 r., zagwarantowanego ustawą o rewaloryzacji.

Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej o przedstawienie sposobu wyliczenia wskaźników waloryzacji za 1996 r. oraz jednorazowej wypłaty¹⁸⁰. Po otrzymaniu odpowiedzi Rzecznik rozważy zgodność z Konstytucją uregulowań waloryzacji za 1996 r.

d. Górnicze świadczenia emerytalno-rentowe

W dalszym ciągu wpływają do Rzecznika skargi dotyczące przeliczników za pracę górniczą przy ustalaniu wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, przysługujących na podstawie ustawy z dnia 1.II.1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin¹⁸¹, jak również przy ustalaniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych przysługujących na innej podstawie.

¹⁷⁹ określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13.II.1997 r. w sprawie jednorazowej wypłaty w marcu 1997 r. dla niektórych emerytów i rencistów – Dz.U. Nr 14, poz. 75.

¹⁸⁰ RPO/226128/96/III z 5.III.1997 r.

¹⁸¹ Dz.U. z 1995 r., Nr 30, poz. 154.

Rzecznik w 1995 r. w wystąpieniach do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej i Marszałka Sejmu przedstawił krytyczne uwagi dotyczące unormowań regulujących przeliczniki¹⁸². Działania Rzecznika w tej sprawie nie dały jak dotychczas pozytywnych rezultatów i zmiany najbardziej kontrowersyjnych uregulowań. Tylko uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej zasady przyznawania przeliczników przy ustalaniu wysokości górniczych świadczeń emerytalno-rentowych, jak również wysokości innych świadczeń emerytalno-rentowych, może rozwiązać ten problem.

E. Szczególne świadczenia dla niektórych grup

a. Kombatanci

Rzecznik wnioskiem z dnia 7 grudnia 1995 r.¹⁸³ wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o wyjaśnienie, czy użyte w przepisie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 23.II.1991 r.¹⁸⁴ określenie „terytorium Polski” oznacza terytorium Państwa Polskiego także po wschodniej stronie linii Curzona, w granicach ustalonych Traktatem Ryskim z dnia 18 marca 1921 r.¹⁸⁵ Uchwałą z dnia 30.IV.1996 r.¹⁸⁶ Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 8 ust. 2a odnosi się do „ziem polskich” wchodzących w skład terytorium Państwa Polskiego w dniu 1 stycznia 1944 r., a więc także do tej części terytorium Państwa Polskiego, która znajdowała się na wschód od tzw. linii Curzona, stosownie do granicy ustalonej w Traktacie Ryskim. Ustalona przez Trybunał wykładnia daje podstawę do dochodzenia odszkodowania przez osoby wymienione w art. 8 ust. 2a także wtedy, gdy zdarzenia uzasadniające odszkodowanie miały miejsce na wschód od tzw. linii Curzona lub na innych terenach wschodnich wchodzących w skład terytorium Polski w granicach z 31 sierpnia 1939 r.

Zrealizowanie podjętej przez Trybunał wykładni uzależnione zostało od wprowadzenia stosownych zmian w ustawie z dnia 23.II.1991 r., przywracających terminy do zgłaszania żądań o odszkodowanie i zażalenie. W piśmie z dnia 27 maja 1996 r. skierowanym do

¹⁸² RPO/164559/95/III – zob. szersze omówienie w Sprawozdaniu RPO za 1995 r., s. 265–269.

¹⁸³ RPO/192998/95/III.

¹⁸⁴ o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – Dz.U. Nr 34, poz. 149 ze zm.

¹⁸⁵ Dz.U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167 i 168.

¹⁸⁶ sygn. akt W 18/95.

Marszałka Sejmu¹⁸⁷ Rzecznik podniósł, że ustawa z dnia 20.II.1993 r., zmieniająca ustawę z 23.II.1991 r. ustanowiła roczny termin, liczony od dnia wejścia w życie tej ustawy, w ciągu którego mogły być zgłaszane żądania. Ponieważ termin ten wygasł, praktyczna realizacja uchwały Trybunału w stosunku do osób nią objętych uzależniona jest od inicjatywy ustawodawczej, której celem jest wprowadzenie stosownych zmian, co też podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swej uchwały.

W kolejnym piśmie do Marszałka Sejmu z dnia 16.I.1997 r. Rzecznik stwierdził, iż ani projekt poselski (z 1.VII.1996 r.), ani projekt senacki (z 15.XI.1996 r.), nie zawiera propozycji ustanowienia przepisu przejściowego, który przewidywałby unormowanie w sprawach, w których zapadły już prawomocne orzeczenia odmawiające przyznania stosownych odszkodowań. Zamieszczenie takiego przepisu wyrównałoby szanse wszystkich zainteresowanych osób, a nie tylko tych, które dotychczas nie zgłaszały roszczeń. Również w wystąpieniu z 5.V.1997 r. do Marszałka Sejmu¹⁸⁸ Rzecznik wskazał to zagadnienie jako konieczne do uregulowania jeszcze przed upływem kadencji Parlamentu.

Wobec nadchodzących sygnałów od obywateli, że ustawa z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁸⁹ w art. 4 ust. 1 pkt I lit b) narusza zasady równości, Rzecznik zwrócił się do Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych¹⁹⁰.

Ustawa przewiduje, że w odniesieniu do osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego liczone są okresy przebywania „w innych miejscach odosobnienia, w których warunki pobytu nie różniły się od warunków w obozach koncentracyjnych, a osoby tam osadzone pozostawały w dyspozycji hitlerowskich władz bezpieczeństwa”. W odniesieniu natomiast do osób poddanych represjom przez władze ZSRR, za represje wojenne i okresu powojennego uważa się przebywanie „na przymusowych zesłaniach i deportacji w ZSRR”. Ze-stawienie obu tych określeń wywołuje wątpliwość co do równego traktowania osób deportowanych (zesłanych) do miejsc odosobnienia w ZSRR w stosunku do osób deportowanych do miejsca odosobnienia przez niemieckie władze bezpieczeństwa.

¹⁸⁷ RPO/192998/95/III.

¹⁸⁸ RPO/244576/97/I.

¹⁸⁹ Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.

¹⁹⁰ RPO/221974/96/III z 25.VII.1996 r.

W odpowiedzi¹⁹¹ Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, podzielił wątpliwość Rzecznika, co do nierównego traktowania osób deportowanych (zesłanych) do miejsc odosobnienia przez niemieckie władze bezpieczeństwa (w odniesieniu do deportacji do prac rolnych), na gruncie ustawy z dnia 24.I.1991 r., ale stwierdził, że różnice te eliminuje obecnie regulacja zawarta w ustawie z dnia 31.V.1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR.

W przeważającej liczbie spraw „kombatanckich” skarżący kwestionowali słuszność pozbawienia ich uprawnień kombatanckich z tytułu służby w aparacie bezpieczeństwa publicznego, w tym w MO, KBW i innych jednostkach wchodzących w skład tego aparatu. Ze względu na trwające prace nad nowelizacją ustawy kombatanckiej Rzecznik nie podejmował w tej sprawie interwencji.

Duże trudności interpretacyjne sprawiają przepisy ustawy określające miejsca „przebywania” osób ubiegających się o uprawnienia (art. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy) oraz powody przebywania w określonych tam miejscach.

Zwiększyła się liczba skarg wdów po zmarłych kombatantach. Wydłużył się okres ich załatwiania w związku z koniecznością przeprowadzania weryfikacji uprawnień zmarłego męża.

Problemem podnoszonym w skargach są okresy wypłaty świadczeń. Wydłużające się oczekiwanie na uzyskanie decyzji przyznającej świadczenie wywołuje poczucie u skarżących krzywdy spowodowanej późniejszym wypłacaniem świadczenia (dodatków kombatanckich i in.).

Sporo skarg dotyczyło rozwiązanych już ustawowo problemów dotyczących przyznawania świadczeń osobom, które nie miały uprawnień emerytalno-rentowych oraz zwolnienia dodatku kombatanckiego od podatku dochodowego od osób fizycznych.

W skargach poruszano problemy skutków pozbawienia uprawnień kombatanckich w postaci pozbawienia renty inwalidy wojennego (obozowej - art. 12) oraz skrócenia stażu emerytalnego o okresy działalności kombatanckiej (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent).

Podnoszono też problem niżek (10%) przy zakupie przez kombatantów lokali lub domów w sytuacji, gdy własność państwowa uległa przekształceniu np. we własność komunalną oraz innych uprawnień

¹⁹¹ z dnia 6.VIII.1996 r.

określonych w art. 20 ustawy (np. ograniczenie ulg i zwolnień telefonicznych po zmianach własnościowych w tym zakresie).

Należy zaznaczyć, że stosunkowo duża liczba skarg była bezpodstawna i wynikała z chęci polepszenia sytuacji materialnej drogą uzyskania uprawnień kombatanckich.

Preferencyjne rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 29.V.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin¹⁹² powodują, że duża liczba osób w podeszłym wieku pragnie z nich skorzystać, mimo braku podstaw do ich zastosowania. Występują tu głównie problemy dowodowe związane z funkcjonowaniem komisji lekarskich przy organie rentowym oraz kwestionowanie opinii biegłych sądowych, niekorzystnych dla zainteresowanych. Często nie są wykorzystywane zwykle środki odwoławcze wobec wymowy dowodów z opinii biegłych. Zaniechanie wyczerpania w pełni postępowania odwoławczego doprowadzało do uprawomocnienia się orzeczeń pierwszoinstancyjnych, co utrudniało już dochodzenie prawa w postępowaniu pozainstancyjnym.

Sporo skarg nadal kwestionuje ograniczenie wysokości świadczeń w razie zbiegu z emeryturą, dokonane ustawą z dnia 17.X.1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (połowa renty + emerytura lub odwrotnie).

Znaczna liczba skarg pochodziła od „Sybiraków”, którzy jak dotąd nie mogą uzyskać uprawnień inwalidów wojennych mimo, że są inwalidami, nawet jeżeli przebywali na przymusowych zesłaniach lub deportacji w ZSRR (art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. b) w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kombatanckich...). Projekt zmiany ustawy zapowiada, że osoby te będą objęte uprawnieniami. Dotyczyło to także osób działających w tzw. „niszczycielskich batalionach”, zwłaszcza w dawnych województwach południowo-wschodnich.

b. Żołnierze-górnicy

Skargi pochodziły od b. żołnierzy, których okres służby i pracy w kopalniach wykraczał poza określony w ustawie¹⁹³ okres 1956 r., lub którzy dodatku są pozbawieni z powodu pobierania dodatku kombatanckiego. Skarżący kwestionowali te ograniczenia.

¹⁹² tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., Nr 13, poz. 68 ze zm.

¹⁹³ ustawa z dnia 2.IX.1994 r. o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu - Dz.U. Nr 111, poz. 681.

W dniu 6.XII.1996 r. Rzecznik złożył do NSA skargę na postanowienie Wojskowego Komendanta Uzupelnień odmawiające wydania zaświadczenia potwierdzającego rodzaj i okres przymusowego zatrudnienia w kopalniach węgla wykonywanego w ramach zastępczej służby wojskowej w związku z powołaniem zainteresowanego w 1949 r. do brygad „Służby Polsce”. Podstawą skargi była błędna wykładnia art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2.IX.1994 r. dokonana przez Departament Prawny MON w piśmie Nr 407/32/96 z 24.V.1996 r. Przyjęto w niej, że „prawnie junacy zrównani zostali z żołnierzami po raz pierwszy mocą art. 104 ustawy z dnia 24.II.1950 r. o powszechnym obowiązku wojskowym. (...) Nie można zatem (...) traktować junaków z największego poboru do PO „Służba Polsce” (kwiecień 1949 r.) jako żołnierzy. Powołani oni bowiem zostali poza kontyngentem (poza normą wcielenia do wojska). (...) Żaden z junaków nie złożył przysięgi wojskowej”.

RPO wskazał, iż wykładnia ta (upowszechniona jako wytyczne dla wszystkich organów administracji wojskowej) odnosi się jedynie do fragmentu interpretowanego przepisu, czyli pojęcia „żołnierze” i wyprowadzona została z przepisów nie obowiązujących już od dziesięcioleci. Oderwana jest natomiast od art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2.IX.1994 r. Zdaniem Rzecznika nie może budzić wątpliwości, że o treści żądanego przez zainteresowanego zaświadczenia przesądzać winien stan faktyczny, ustalony w toku postępowania wyjaśniającego, które nie zostało przeprowadzone. W dniu 9.V.1997 r. NSA uchylił zaskarżone postanowienie¹⁹⁴.

c. Deportowani do pracy przymusowej

Skarżący kwestionowali przede wszystkim zasadność wyłączenia z grona osób uprawnionych tych, którym przysługuje „dodatek kombatancki” lub „za tajne nauczanie”. Kwestionowano także pierwszeństwo w przyznawaniu świadczenia osobom, które ukończyły 80 lat lub są inwalidami I grupy. Upatrywano w tym naruszenia zasady równości.

Kwestionowano też w skargach zbyt ostre rygory w zakresie dowodowym, powołując się na upływ czasu i trudności w gromadzeniu dowodów. Oświadczenia ubiegały się osoby, które wprawdzie nie były osadzone w obozach i nie były deportowane lecz pracowały – ich zdaniem przymusowo – w miejscu zamieszkania w niemieckim majątku lub zakładzie.

¹⁹⁴ sygn. akt III SA 307/97.

d. Dzieci przebywające podczas wojny w obozach koncentracyjnych i łagrach

W skargach tych osób kwestionowano przede wszystkim słuszność określonej przez Kierownika Urzędu ds. Kombatantów w trybie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy granicy 14 lat oraz podstaw kwalifikowania „innych miejsc odosobnienia” w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy¹⁹⁵ w sytuacji, gdy przebywały tam z rodzicami.

Znaczna liczba skarg dotyczyła osób, które będąc dziećmi przebywały razem z rodzicami na robotach przymusowych na terenie III Rzeszy lub deportowane były w głąb b. ZSRR i obecnie występują o zaliczenie tych okresów do stażu emerytalnego lub starają się o przyznanie im świadczeń z ustawy z dnia 31.V.1996 r.

Kilka skarg kwestionowało zasadność odmowy przyznania uprawnień kombatanckich z tytułu pełnienia służby w polskich podziemnych formacjach i organizacjach partyzanckich (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy kombatanckiej) na tej podstawie, że jako dzieci (9–10-letnie) były gońcami, łącznikami itp. w organizacjach podziemnych (AK i in.). O negatywnym wyniku załatwienia wniosku decydował argument, że niedopuszczalne było odebranie w tym wieku przysięgi.

¹⁹⁵ z dnia 31.V.1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR – Dz.U. Nr 87, poz. 395.

6. Bezrobocie

A. Zagadnienia powstające na tle nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu

Ustawa z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁹⁶ od czasu jej wejścia w życie, tj. od 1 stycznia 1995 r., była zmieniona dwukrotnie w sposób radykalny. Pierwsza nowelizacja miała miejsce 22.XII.1995 r. i weszła w życie z dniem 1 marca 1996 r.¹⁹⁷ Druga, dokonana ustawą z dnia 6.XII.1996 r.¹⁹⁸ wchodzi w życie w trzech etapach: w części podstawowej z dniem 1 stycznia 1997 r., w dalszej części – z dniem 1 kwietnia 1997 r., a w części pozostałej z dniem 1 lipca 1997 r.

Pierwsza nowelizacja spowodowała najwięcej próśb o wyjaśnienie uprawnień, a także skarg od osób, które w 1996 r. ukończyły szkoły ponadpodstawowe. Związane to było głównie z utratą statusu bezrobotnego i przyjęciem odrębnego statusu „absolwenta” dla tych osób. W miejsce bowiem dotychczasowego zasiłku, wynoszącego do 28.II.1996 r. – 12% przeciętnego wynagrodzenia w przypadku młodocianych i 28% takiego wynagrodzenia w przypadku pełnoletnich absolwentów, wprowadzono stypendium, którego wysokość stanowi 1/40 kwoty zasiłku podstawowego za każdy dzień odbywania szkolenia lub stażu u pracodawcy. Skargi dotyczyły głównie wysokości stypendium za odbywanie stażu oraz warunków odbywania stażu, który według piszących polega głównie na wykonywaniu normalnej pracy, za płacę dużo niższą od najniższego wynagrodzenia i bez żadnych zobowiązań ze strony pracodawcy wobec absolwenta po ukończeniu stażu. Skargi powodował także przepis, zgodnie z którym absolwentom 1996 r., którzy zarejestrowali się w rejonowym urzędzie pracy po dniu 1 marca 1996 r. i podjęli w 1996 r. naukę w szkołach wyższych odmawiano przyznania stypendium mimo, iż zamieszkiwali w

¹⁹⁶ Dz.U. z 1995 r., Nr 1, poz. 1.

¹⁹⁷ Dz.U. z 1996 r., Nr 5, poz. 34.

¹⁹⁸ tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r., Nr 47, poz. 211 ze zm.

rejonach administracyjnych uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, a rejonowy urząd pracy nie miał dla nich propozycji zatrudnienia. Wystąpienie Rzecznika do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej¹⁹⁹ w tej sprawie nie odniosło pozytywnego skutku, mimo że w ocenie RPO nie do przyjęcia jest pozbawienie kilkudziesięciu tysięcy absolwentów z 1996 r. prawa skorzystania z pomocy Funduszu Pracy w pierwszym roku podjęcia nauki w szkole ponadpodstawowej. Jest to sprzeczne z założeniami ustawy, w szczególności z zasadą równości i promowania aktywności młodzieży w podnoszeniu kwalifikacji i przeciwdziałaniu bezrobociu.

Z prośbami o udzielenie informacji o prawidłowości decyzji podejmowanych przez rejonowe urzędy pracy zaczynają się także zwracać do Rzecznika osoby, którym zasiłki przyznano wyłącznie w wyniku zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, a więc na okres równy okresowi tego zatrudnienia, nie dłuższy jednak niż 12 miesięcy. Skarżący uważają bowiem, że skoro spełniają warunki określone w art. 23 ust. 1 ustawy, powinni mieć przyznawane zasiłki na okres 12-tu miesięcy bez względu na rodzaj zatrudnienia, w ramach którego świadczyli pracę.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 6.XII.1996 r spowodowała najwięcej skarg i prośb o wyjaśnienia ze strony osób samotnie wychowujących dzieci oraz osób będących tzw. jedynymi żywicielami rodzin, które pobierały przedłużony zasiłek dla bezrobotnych do czasu uzyskania propozycji odpowiedniego zatrudnienia, prac interwencyjnych, robót publicznych itp., a które obecnie w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci będą mogły ubiegać się o przyznanie „gwarantowanego zasiłku okresowego” ze środków pomocy społecznej przez okres do 36 miesięcy, a w przypadku tzw. jedynych żywicieli rodzin – przez okres 18 miesięcy będą miały prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Skarżono się głównie na brak możliwości uzyskania z rejonowych urzędów pracy wyczerpujących informacji w sprawie „gwarantowanych zasiłków okresowych”, kwestionowano zasadność ich przyznawania i wypłacania przez ośrodki pomocy społecznej, a w przypadku osób pozostających bez pracy, którym – jak i ich małżonkom – upłynął okres, na który zasiłek został przyznany, na brak środków do życia po upływie 18 miesięcy²⁰⁰.

¹⁹⁹ RPO/226920/96/III z 2.XII.1996 r.

²⁰⁰ np. RPO/235157/97/III, RPO/237820/97/III, RPO/237975/97/III.

Kolejną grupę skarg spowodowała zmiana polegająca na całkowitym zakazie podejmowania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej i działalności pod rygorem utraty statusu bezrobotnego, a w przypadku osób uprawnionych do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego – pod rygorem zawieszenia prawa do zasiłku lub świadczenia²⁰¹.

Liczne skargi odnosiły się także do przepisu art. 8 ust. 2 ustawy. Kwestionowano głównie konieczność składania wniosku w sytuacji, gdy wysokość zasiłku określona została w tej ustawie korzystniej aniżeli uprzednio oraz ustalenia daty podwyższenia świadczenia. Skarżący uważają, że przeliczenia zasiłków powinny być dokonywane z urzędu i obowiązywać od dnia wejścia w życie tego przepisu, tj. od 1 stycznia 1997 r., a nie od daty złożenia wniosku²⁰².

Pojawiły się skargi dotyczące nowego brzmienia art. 23 ust. 1, zgodnie z którym prawo do zasiłku przysługuje po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania w charakterze bezrobotnego, a nie od następnego dnia po zarejestrowaniu. Piszący chcieli się upewnić, czy naprawdę istnieje obecnie tak niekorzystny przepis.

Doświadczenia lat ubiegłych wskazują, że najwięcej skarg do Rzecznika wpłynęło po dniu 1 lipca 1997 r. Z tym dniem bowiem wchodzi w życie najbardziej restrykcyjne przepisy ustawy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 w celu uzyskania zasiłku dla bezrobotnych niezbędne będzie pozostawanie w zatrudnieniu przez 18 miesięcy (obecnie 12) poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres 365 dni (obecnie 180) i osiągnięcie wynagrodzenia w kwocie co najmniej najniższego wynagrodzenia bez względu na wymiar zatrudnienia (obecnie obowiązuje zatrudnienie co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy lub osiągnięcie wynagrodzenia co najmniej w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia). Art. 27 ust. 1 pkt 3 pozbawia prawa do zasiłku dla bezrobotnych na okres 90 dni nie tylko te osoby, które rozwiązały stosunek pracy za wypowiedzeniem w okresie 6 miesięcy przed zarejestrowaniem w rejonowym urzędzie pracy, ale także te, które w tym okresie rozwiązały stosunek pracy na mocy porozumienia stron, chyba, że było ono wynikiem upadłości, likwidacji lub zmniejszenia zatrudnienia z przyczyn dotyczących pracodawcy (obecnie taki skutek powoduje jedynie rozwiązanie umowy o pracę u ostatniego pracodawcy za wypowiedzeniem). Art. 25 ust. 1 pkt 1

²⁰¹ np. RPO/238534/97/III, RPO/238366/97/III.

²⁰² RPO/240816/97/III.

skraca do 6 miesięcy okres pobierania zasiłku przez bezrobotnych zamieszkałych na obszarze działania rejonowego urzędu pracy, w którym stopa bezrobocia w dniu 30.VI roku poprzedzającego dzień nabywania prawa do zasiłku nie przekraczała przeciętnej stopy bezrobocia w kraju. Skargi powodować zapewne będzie także obowiązujący od 1 stycznia 1997 r. przepis art. 24 ust. 2 ograniczający do 80% kwoty zasiłku „podstawowego” zasiłki dla osób bezrobotnych, których okresy zatrudnienia i inne okresy uprawniające do zasiłku wynoszą łącznie do pięciu lat.

Rzecznik podjął problem zmian, które w istotny sposób zaostrzyły obowiązki bezrobotnych zgłaszania się do urzędów pracy i skutki ewentualnego niestawiennictwa.

Według uprzednio obowiązującego tekstu ustawy bezrobotni mieli obowiązek zgłaszania się do właściwego rejonowego urzędu pracy w wyznaczonych terminach, co najmniej raz w miesiącu oraz na każde jego wezwanie, w celu potwierdzenia swej gotowości do pracy i uzyskania informacji o możliwościach zatrudnienia, przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania. Po zmianach wprowadzonych w 1996 r. upoważniono kierownika rejonowego urzędu pracy do pozbawienia statusu bezrobotnego osoby, która nie stawiała się w rejonowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i nie powiadomiła o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Z kierowanych do Rzecznika skarg wynika, że stosunkowo często w praktyce urzędów pracy naruszano te zasady.

Najczęściej odnotowuje się przypadki wyznaczania bezrobotnym terminów stawienia się do urzędu nawet kilka razy w tygodniu²⁰³, zobowiązania bezrobotnych do stawienia się wprawdzie raz w tygodniu, lecz dojazd do urzędu bezrobotny musi pokrywać z niewysokiego zasiłku²⁰⁴, wyznaczanie terminów stawienia się do urzędu na określoną godzinę, gdy jednocześnie wzywa się wiele osób²⁰⁵. Były też skargi na nieposzanowanie godności bezrobotnych, niesynchronizowanie terminów konieczności przybycia bezrobotnego do miejscowości stanowiącej siedzibę urzędu i banku wypłacającego zasiłki z terminem wyznaczonym do odbioru zasiłku itp.

Wskazując na uchybienia w działalności urzędów pracy, Rzecznik wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁰⁶ z sugestią, że

²⁰³ RPO/223447/96/III.

²⁰⁴ RPO/223306/96/III.

²⁰⁵ RPO/222913/96/III.

²⁰⁶ RPO/222470/96/III z 10.VIII.1996 r.

w praktyce urzędów pracy narusza się zasady, na jakich opiera się pośrednictwo pracy oraz podważa cel, któremu służą urzędy pracy. Odpowiadając na wystąpienie, Minister poinformował, iż kwestionowana praktyka jest następstwem zobowiązania urzędów pracy do nasilenia działań kontrolnych i dyscyplinujących, przewidzianych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Działania te koncentrują się przede wszystkim na weryfikacji gotowości bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia oraz ich rzeczywistych uprawnień do pobierania należnych im świadczeń. W działaniach tych uwzględniane są także aspekty społeczne, dlatego nakierowane są one przede wszystkim na grupy zawodowe, w których występuje najwięcej ofert pracy (pracownicy budowlani, szwaczki w rejonie łódzkim itp.) oraz na osoby, które w ocenie urzędów pracy mogą posiadać inne źródła dochodu poza zasiłkiem, zwłaszcza zaś pracują „na czarno”. Ponadto urzędy pracy kierują się posiadaniem rozeznaniami o sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz znajomością osób zarejestrowanych jako bezrobotne, co do których mają uzasadnione podejrzenie, że zarejestrowali się wyłącznie w celu korzystania ze świadczeń dla bezrobotnych. W tej grupie mogą być także kobiety wychowujące dzieci, które z uwagi na sytuację rodzinną nie są w stanie podjąć zatrudnienia. Osoby te powinny wystąpić o przyznanie stosownych świadczeń do ośrodków pomocy społecznej. Rejonowe urzędy pracy wykonując swe ustawowe powinności mogą, zgodnie z obowiązującym prawem, wzywać każdego bezrobotnego, w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy tak często, jak to uznają za niezbędne. W wyniku tych działań i ustaleń mogą zawieszać prawo do zasiłku lub nawet pozbawiać statusu bezrobotnego. Od nieuzasadnionych decyzji kierowników rejonowych urzędów pracy mogą być wnoszone odwołania. W kwestii kosztów dojazdu bezrobotnych do rejonowych urzędów pracy Minister wyjaśnił, że w przypadkach gdy rejon urzędu jest rozległy, powoływane są filie zamiejscowe, do których dojazd jest znacznie krótszy, a więc i tańszy. Ponadto wszędzie, gdzie było to możliwe, zorganizowano w gminach punkty, w których odbywa się potwierdzanie gotowości do pracy. Przypadki długiego wyczekiwania w kolejce na możliwość potwierdzenia gotowości do pracy, mają miejsce w rejonowych urzędach pracy o niedostatecznej obsadzie kadrowej, w których zarejestrowana jest duża liczba bezrobotnych. Są to przypadki nieliczne, które będą stopniowo eliminowane. Podnoszony w skargach bezrobotnych problem nieuwzględniania przy wyznaczaniu wizyt kontrolnych w urzędach sytuacji osobistej matek nie mających możliwości zapew-

nienia opieki nad małym dzieckiem potwierdza to, że osoby te nie mają w zasadzie możliwości podjęcia pracy i powinny otrzymywać zasiłki z pomocy społecznej, a nie z tytułu bezrobocia. Urzędy pracy przy ustalaniu terminów kontrolnych świadomie nie synchronizują tych terminów z terminem wypłaty zasiłku. Skala ujawnianych nadużyć przy kontroli gotowości do pracy jest bowiem bardzo duża.

Rzecznik nie zgadza się z wyjaśnieniami Ministra Pracy i Spraw Socjalnych. Z nadchodzących do niego skarg wynika, że działalność urzędów pracy charakteryzuje nadmierny formalizm, bezduszość i nie liczenie się z argumentami obywatela. Trudno kwestionować potrzebę kontroli istnienia statusu bezrobotnego oraz wypłacanych z tego tytułu zasiłków. Przepisy ustawy powinny być realizowane w sposób prawidłowy, a wydatkowane środki z Funduszu Pracy dzielone w sposób gospodarny. Zgodzić się trzeba również z tym, że istnieją osoby usiłujące wyłudzić świadczenia państwowe. Przypadki takie nie powinny jednak rzutować na opinię o wszystkich bezrobotnych, dla których ten stan jest zjawiskiem wysoce niepokojącym i stresującym. Z licznie napływających do Rzecznika skarg, bardzo często wyłaniają się ogromne dramaty osobiste i rodzinne osób bezrobotnych. Często jedyny żywiciel pozbawiony pracy z otrzymywanego zasiłku nie jest w stanie zapewnić nawet minimum utrzymania niepracującym i nie posiadającym dochodów pozostałym członkom rodziny. Działalność urzędów pracy winna być więc wyważona, nie naruszająca godności osób poszukujących pracy. Prowadzenie akcji „dyscyplinowania bezrobotnych” nie może przybierać formy działań nieracjonalnych, wywołujących rozgoryczenie „nękaniem” i spadek zaufania do urzędów pracy.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej²⁰⁷, zaproponował Prezesowi Krajowego Urzędu Pracy, aby niezależnie od przekazania w tej sprawie odpowiednich dyspozycji w formie pisemnej, zostały one także omówione na naradach z dyrektorami wojewódzkich urzędów pracy. Zdaniem Rzecznika sprawą tą powinien zainteresować się również Parlament.

B. Prawo do zasiłku przedemerytalnego a staż pracy w gospodarstwie rolnym

Ustawa z dnia 20.VII.1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy²⁰⁸

²⁰⁷ RPO/222470/96/III z 10.XII.1996 r.

²⁰⁸ Dz.U. Nr 54, poz. 310.

przewiduje możliwość wliczania wymienionych w niej okresów pracy w gospodarstwie rolnym jedynie do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy. Okres pracy w gospodarstwie rolnym nie może natomiast być brany pod uwagę przy ustalaniu innych uprawnień pracowniczych. Mając na uwadze, że dotychczasowe starania o wliczenie do stażu zasiłkowego okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, zaliczonego uprzednio do ogólnego stażu pracy w zakładzie pracy (na podstawie ustawy z dnia 20.VII.1990 r.) nie przyniosły rezultatu²⁰⁹, Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej²¹⁰ o rozważenie potrzeby zmiany odpowiednich przepisów.

Motywuując niewliczanie do okresu zasiłkowego okresu zatrudnienia w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej wyjaśnił²¹¹, że generalną zasadą jest zaliczanie do okresu, od którego zależy nabycie prawa oraz okres pobierania zasiłku, okresów, za które opłacana jest składka na Fundusz Pracy. Wyjątkiem od tej zasady są jedynie okresy odbywania zasadniczej służby wojskowej, urlopów wychowawczych, pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub opiekuńczego – przypadających bezpośrednio po ustaniu zatrudnienia. Osoby zatrudnione w indywidualnym gospodarstwie rolnym nie opłacają zaś składek na Fundusz Pracy.

Dokonana przez Rzecznika sygnalizacja wskazanego problemu była analizowana w toku prac legislacyjnych i zgłoszone wnioski nie zostały przyjęte.

C. Zasiłek dla bezrobotnych a wymiar zatrudnienia

We wniosku z dnia 16.VI.1995 r., skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego²¹², Rzecznik wnosił o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 23 ust. 1 pkt 2a w związku z art. 78 ustawy z dnia 14.XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w zakresie, w jakim wyłączył prawo do zasiłku bezrobotnym, dla których prawo to zostało poprzednio przewidziane w art. 20 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 16.X.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (chodziło o wymiar zatrudnienia niższy niż 1/2 etatu lub

²⁰⁹ np. rewizja nadzwyczajna w sprawie RPO/201854/95/III, oddalona wyrokiem Sądu Najwyższego z 20.VI.1996 r. – sygn. akt III ARN 10/96.

²¹⁰ RPO/201854/95/III z 14.XI.1996 r.

²¹¹ w odpowiedzi z 12.XII.1996 r.

²¹² RPO/179213/95/III.

przy wynagrodzeniu niższym niż połowa najniższego wynagrodzenia) jest niezgodny z art. 1 i art. 68 Konstytucji.

Wobec zmiany ustawy z dnia 14 .XII.1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu żądanie wniosku Rzecznika zostało ograniczone do zakresu, w jakim prawo to nie zostało przywrócone w art. 6 ustawy z dnia 22.XII.1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw²¹³. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podniósł, iż w początkowym okresie stosowania ustawy z 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu istniały rozbieżności w interpretacji art. 2 w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 2. W praktyce urzędów przyjmowano, iż do stażu zasiłkowego wymaganego w art. 20 ust. 1 pkt 2 nie wlicza się zatrudnienia w wymiarze niższym niż 1/2 etatu bądź za wynagrodzeniem niższym niż połowa najniższego wynagrodzenia. Na skutek różnorodnych działań podjętych przez Rzecznika nastąpiła zmiana stanowiska urzędów pracy, jak również orzecznictwa NSA i od 1994 r. przepisy te interpretowano jednolicie, zaliczając bezrobotnym do stażu zasiłkowego zatrudnienie w wymiarze niższym niż 1/2 etatu bądź z wynagrodzeniem niższym od połowy najniższego wynagrodzenia. Do pracy w takim wymiarze kierowały bezrobotnych również urzędy pracy, informując, że po przepracowaniu co najmniej 180 dni uzyskują oni prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Stan ten został zmieniony zaskarżonymi przepisami ustawy z dnia 14.XII.1994 r. i to bez żadnego *vacatio legis*, z mocą wsteczną, gdyż weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., a opublikowana została dopiero 6 stycznia 1995 r.

Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 25 czerwca 1996 r.²¹⁴ orzekł, iż art. 23 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 14.XII.1994 r. jest zgodny z przepisami konstytucyjnymi.

D. Aktywizacja zawodowa

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewiduje m.in. inicjowanie szkoleń i udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy na podjęcie działalności na własny rachunek.

Z wpływających skarg do Rzecznika wynika, że niejednokrotnie bezrobotny – po pewnym czasie od pobrania zaliczki i po zainwestowaniu jej w jakieś przedsięwzięcie – zdołał tylko przygotować niektóre

²¹³ Dz.U. z 1996 r., Nr 5, poz. 34.

²¹⁴ sygn. akt K 15/95.

formy działalności, natomiast kwota pożyczki nie starczała na uruchomienie produkcji i cały wysiłek, w tym też włożone pieniądze, były marnowane. Zdarzały się też przypadki, iż w stosunkowo krótkim czasie uruchomiona produkcja okazywała się nieopłacalna lub bankructwo następowało z powodu słabości ekonomicznej nowo powstałego zakładu, który nie wytrzymał konkurencji. Jeżeli działalność była prowadzona przez okres krótszy niż 24 miesiące, odpadały szanse nawet na umorzenie pożyczki do wysokości 50%. Z tego typu skarg przebija zupełna bezradność, wskazująca na niewłaściwą ocenę możliwości lokalnego rynku zarówno w odniesieniu do jego zapotrzebowania na konkretną wytwórczość, jak też konkurencyjność wyrobów. Taka sytuacja stawia osoby zainteresowane wobec perspektyw nie tylko braku spodziewanych środków utrzymania, ale też systematycznie narastającego długu z tytułu spłaty pożyczki i odsetek od niej. Ze skarg tych wynika, że rejonowe urzędy pracy w niedostatecznym stopniu korzystają z obowiązku świadczenia bezpłatnych usług poradnictwa zawodowego, albo też nie korzystają wcale z tej możliwości przygotowania bezrobotnych; zarówno w odniesieniu do celowości pobrania pożyczki, jak też efektywnego jej wykorzystania z uwzględnieniem perspektyw rozwojowych przedsięwzięcia.

W napływających skargach padało wiele zarzutów dotyczących zmieniających się często przepisów, wprowadzających niekorzystne rozwiązania prawne, o których osoby zainteresowane dowiadywały się dopiero z negatywnych dla nich decyzji rejonowych urzędów pracy. Zainteresowani podnosili, iż gdyby ich uprzedzono o zmianach przepisów, inaczej postąpiliby, unikając niekorzystnych dla nich skutków ekonomicznych.

7. Problemy zabezpieczenia i pomocy społecznej

A. Zasadnicze grupy skarg

W okresie sprawozdawczym do Rzecznika wpłynęło 488 skarg dotyczących świadczeń z pomocy społecznej. Zainteresowani najczęściej zwracają się o:

- podwyższenie świadczeń, ponieważ – jak to argumentują – otrzymywane zasiłki nie wystarczają na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych; opłacenie czynszu, kupno lekarstw,
- przyznanie świadczeń na pokrycie kosztów leczenia, przy niewystarczającej emeryturze lub rencie,
- przyznanie zasiłku – mimo, że kryteria dochodowe ustalone w ustawie uniemożliwiają pozytywne załatwienie wniosku przez ośrodek pomocy społecznej, albo też sami zainteresowani odmawiają przedłożenia ośrodkowi dowodów stwierdzających wysokość ich dochodów lub odmówili podjęcia proponowanego zatrudnienia, ponieważ – ich zdaniem – nie mogą pracować ze względu na stan zdrowia lub zbyt dużą odległość zakładu pracy od domu,
- przyznanie nadal prawa do stałego zasiłku z pomocy społecznej w przypadku pobierania emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego,
- przyznanie renty socjalnej dla dziecka, które jest inwalidą od urodzenia, a nie osiągnęło jeszcze 18 roku życia.

B. Zmiany w zasadach przyznawania i wysokości zasiłków rodzinnych

Do dnia 28.II.1995 r. osoby utrzymujące rodziny były wspomagane finansowo przez ubezpieczenie społeczne w formie zasiłków lub dodatków rodzinnych. Zmiany w dotychczasowym zakresie podmiotowym i w charakterze wypłat zasiłków rodzinnych wprowadziła w życie ustawa z dnia 1.XII.1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyj-

nych²¹⁵, która z mocą od 1 marca 1995 r. ustanowiła jeden powszechnie obowiązujący system zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, finansowanych z budżetu państwa. Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne straciły charakter świadczeń z ubezpieczenia społecznego, stając się świadczeniami socjalnymi z tzw. zabezpieczenia społecznego. Zmianą najistotniejszą było uzależnienie prawa do zasiłku rodzinnego od wysokości dochodu rodziny. Zasiłek bowiem przysługuje, jeżeli przeciętny miesięczny dochód na osobę w rodzinie w dwóch kwartałach kalendarzowych poprzedzających okres zasiłkowy nie przekracza 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłaszanego dla celów emerytalnych.

Skargi napływające do Rzecznika wskazywały na zróżnicowanie mierników oceny sytuacji materialnej osób ubiegających się o to świadczenie. O ile sytuację materialną rodzin utrzymujących się z wynagrodzenia za pracę, która decyduje o uprawnieniach do zasiłku określają rzeczywiste dochody, to w stosunku do rodzin rolniczych o uprawnieniach przesadzają dochody hipotetyczne, a mianowicie wysokość dochodu z tzw. hektara przeliczeniowego.

Przepisy obowiązujące do 31.I.1993 r. ustalały granicę wieku dla uczących się dzieci żywiciela rodziny na 25 lat z możliwością przedłużenia prawa do zasiłku rodzinnego do ukończenia ostatniego roku studiów, jeżeli osiągnięcie 25 lat przypadало na ten rok. Obecnie obowiązująca ustawa przewiduje, że zasiłek rodzinny przysługuje na dziecko do ukończenia 16 roku życia, a jeżeli kształci się ono w szkole – do czasu ukończenia nauki, nie dłużej niż do ukończenia 20 lat (art. 8 ust. 1).

Omawiana ustawa zaostrza również kryteria dotyczące małżonków, żywicieli rodzin. Wychowywanie małego, zdrowego dziecka, nie stanowi już tytułu do zasiłku rodzinnego. Tytułem takim jest bowiem obecnie jedynie opieka nad dzieckiem chorym, na które przysługuje zasiłek pielęgnacyjny. Ponadto ustawa podwyższyła o 10 lat dolną granicę wieku, uprawniającego niepracującą małżonkę do otrzymywania zasiłku rodzinnego – z 50 do 60 lat.

W licznie do Rzecznika napływających pismach zainteresowani skarżą się na:

- ustalenie dla indywidualnych rolników niższego progu dochodowego przy kwalifikowaniu rodziny do dodatków rodzinnych, co – ich zdaniem – narusza zasadę równości,

²¹⁵ Dz.U. z 1995 r., Nr 4, poz. 17.

- zaostrenie kryterium pobierania przez dziecko nauki, jako warunku przyznania dodatku, poprzez wyłączenie nauki w systemie kursów przysposobienia zawodowego lub doskonalenia zawodowego,
- wliczenie kwot alimentów do dochodu osoby obciążonej alimentami i osoby alimentowanej.

Działania ustawodawcze w zakresie systemu zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych powodują obniżenie stopy życiowej osób najbiedniejszych, co nie daje się pogodzić z zasadami sprawiedliwości społecznej. Przerzucanie zaś doznanego z tego tytułu uszczerbku w środkach utrzymania na pomoc społeczną – z uwagi na jej z zasady doraźny charakter uzależniony od czynników ocennych – nie stanowi zadawalającej rekompensaty. Ocena ta spowodowała, iż Rzecznik skierował w dniu 6.IX.1995 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 ust. 5, art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych²¹⁶ oraz (częściowo) art. 8 ust. 1 tej ustawy a także § 7 i § 10 rozporządzenia wykonawczego, zarzucając im szereg nieprawidłowości.

Orzeczeniem z dnia 25.II.1997 r.²¹⁷ Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadny tylko jeden z zarzutów podniesionych przez Rzecznika, odnoszący się do § 10 rozporządzenia wykonawczego, który przewiduje możliwość dokonywania wypłaty zasiłków rodzinnych przez pomniejszanie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od osób opłacających je indywidualnie. W ocenie Trybunału, przepis ten narusza art. 34 ustawy o zasiłkach rodzinnych i tym samym – art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej, wobec przekroczenia delegacji ustawowej. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał m.in. podniósł, że zasiłki rodzinne w obecnym stanie prawnym są formą redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa na podstawie kryteriów przyjętych w polityce społecznej, a sprecyzowanych w przepisach ustawy. Tworząc tego rodzaju systemy redystrybucyjne ustawodawca korzysta z przysługującego mu władztwa do kształtowania norm prawnych zgodnie z założeniami społeczno-ekonomicznymi. W stworzonym przez ustawodawcę systemie osłony socjalnej naruszenie norm konstytucyjnych nie może być domniemywane na tej podstawie, że kwestionowana regulacja jest dla beneficjentów systemu osłony socjalnej mniej korzystna od poprzednio obowiązującej,

²¹⁶ Dz.U. z 1995 r., Nr 4 poz. 17.

²¹⁷ sygn. akt K 21/95.

nie zadawała zainteresowanych środowisk, jest niespójna z innymi unormowaniami rangi ustaw zwykłych lub jest kontrowersyjna z innych powodów.

Stanowisko Trybunału, dopuszczające możliwość modyfikowania przez ustawodawcę uprzednio nabytych uprawnień w sferze socjalnej, posiada uzasadnienia w zmianie struktury ekonomicznej i społecznej kraju oraz w możliwościach finansowych państwa. Modyfikowanie takie trudne jest do zakwestionowania z przyczyn cywilnoprawnych. Z nadesłanych do Rzecznika skarg nasuwa się w każdym razie wnioski, że zmiany w przepisach o zasiłkach rodzinnych odbiły się niekorzystnie na budżetach osób najbiedniejszych.

C. Zmiany w regulacjach dotyczących pomocy społecznej

Ustawa z dnia 29.XI.1990 r. o pomocy społecznej²¹⁸ była dwukrotnie nowelizowana w 1996 r.: przez ustawę z dnia 14.VI.1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu²¹⁹ oraz przez ustawę z dnia 6.XII.1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw²²⁰.

Pierwsza z tych nowelizacji miała za zadanie gruntowne przekształcenie systemu pomocy społecznej, jednakże była ona obciążona istotnymi wadami i spotkała się ze zdecydowaną krytyką obywateli, z których wielu napisało skargi do RPO. Rzecznik nie podjął działań w sprawie tych skarg, bowiem Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy zmieniający wiele rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 14.VI.1996 r. Projekt ten został uchwalony przez Sejm w dniu 6.XII.1996 r. Zmienił on z mocą wsteczną szereg przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, potwierdzając opinię o niewłaściwym kierunku noweli z dnia 14.VI.1996 r.

Oceniając zmiany systemu pomocy społecznej należy mieć na uwadze nie tylko ich następstwa w postaci pogorszenia sytuacji materialnej niektórych obywateli, lecz również ogólny kierunek i charakter zmian. Wprawdzie zmiany ustawy o pomocy społecznej doprowadziły do naruszenia szczegółowych praw niektórych obywateli odbie-

²¹⁸ jedn. tekst Dz.U. z 1993 r., Nr 13, poz. 60 ze zm.

²¹⁹ Dz.U. Nr 100, poz. 459.

²²⁰ Dz.U. Nr 147, poz. 687.

rając im lub ograniczając wysokość pobieranych świadczeń, jednakże, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28.VI.1994 r., zmiana prawa na niekorzyść dużych grup obywateli jest dopuszczalna, jeżeli nowe regulacje prawne prowadzą do rozwiązań z punktu widzenia obywateli bardziej trafnych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji.

Ocena trafności obecnych regulacji w dziedzinie pomocy społecznej zależy również od odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu państwo powinno wspierać jednostki i rodziny obciążone różnego rodzaju dysfunkcjami i problemami życiowymi. Jeżeli przyjąć jako zasadę wzajemną odpowiedzialność jednostki i rodziny za swój los, to można się zgodzić z tezą, iż państwo powinno wspierać jednostkę i rodzinę tylko wówczas, gdy nie są one w stanie poradzić sobie z problemami.

Jeżeli przyjąć powyższe założenia, to należy uznać, że nie ma podstaw prawnych do kwestionowania ubiegłorocznych zmian ustawy o pomocy społecznej i zarzucania im naruszenia Konstytucji. Nowelizacje z jednej strony zaostrzają kryteria uprawniające do otrzymania pomocy, z drugiej zaś wprowadzają szereg nowych rozwiązań, pozwalających obywatelom na łatwiejsze przezwyciężenie trudnych sytuacji.

Zmianą, budzącą sprzeciw obywateli, co znajduje wyraz w skargach do RPO, jest zmiana sposobu obliczania wysokości dochodów uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej. Wprowadzono tzw. skalę ekwiwalentności dochodów, opartą na założeniu, że wraz z wzrostem liczby członków gospodarstwa domowego i wieku dzieci zmienia się koszt utrzymania jednej osoby. Wysokość dochodu uprawniającego do świadczeń jest zatem inna dla samotnej osoby dorosłej, inna dla osoby dorosłej zamieszkującej razem z innymi osobami dorosłymi, a jeszcze inna dla dziecka, przy czym osiągnięcie przez dziecko wieku 15 lat wiąże się z podwyższeniem kwoty dochodów z 125 zł do 175 zł. Wprowadzona zmiana jest mniej korzystna dla wielu obywateli, zwłaszcza dla rodzin z dziećmi, jednakże nie ma podstaw do kwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przyjętego rozwiązania, zgodnego zresztą ze standardami przyjętymi w krajach OECD.

Zasiłek stały dla osób niepełnosprawnych został zastąpiony przez rentę socjalną. Renta socjalna utraciła charakter świadczenia z pomocy społecznej, ponieważ przesłanką jej przyznania nie jest ubóstwo, ale niezdolność do pracy powstała przed ukończeniem 18 roku życia. Tym samym renta socjalna, jako świadczenie z zakresu ubezpieczeń społecznych, została poddana zasadom obowiązującym w sferze

rze ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że osoba uprawniona do renty socjalnej i do innego świadczenia z ubezpieczenia społecznego ma prawo do jednego świadczenia, wybranego przez tę osobę lub korzystniejszego. Nowelizacja z dnia 6.XII.1996 r. polepszyła sytuację osób uprawnionych do renty socjalnej zapewniając im prawo do pobierania tej renty razem z rentą rodzinną. RPO powziął natomiast wątpliwości co do zasadności ograniczenia dochodów ze stosunku pracy uzyskiwanych przez osobę pobierającą rentę socjalną. Normujący tę sprawę art. 27a ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że renta socjalna nie przysługuje za miesiąc, w którym osoba uprawniona osiągnęła wynagrodzenie z tytułu pracy przekraczające wysokość renty socjalnej, to jest do niedawna kwotę 250 zł, zaś od 1 marca br. – 268 zł miesięcznie. Przepis ten wprowadza więc wobec osób pobierających rentę socjalną rozwiązania mniej korzystne w porównaniu z osobami pobierającymi rentę inwalidzką I lub II grupy, po pierwsze dlatego, że nakazuje brać pod uwagę kwotę dodatkowego wynagrodzenia z tytułu pracy liczoną w skali miesiąca, a nie w skali całego roku, po drugie – powoduje zawieszenie renty w razie osiągnięcia dochodu nawet nieznacznie przewyższającego rentę socjalną, nie przewidując możliwości ograniczenia wysokości świadczenia rentowego, a po trzecie – pozwala na uzyskiwanie ponad dwukrotnie niższych dodatkowych dochodów z tytułu pracy, niż w przypadku inwalidów I i II grupy. Obywatele proszący RPO o pomoc w tej sprawie zarzucają temu przepisowi brak podstaw do różnego traktowania inwalidów I i II grupy oraz osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia i z tego tytułu pobierających rentę socjalną. W konsekwencji twierdzą oni, że przepis art. 27a ust. 5 narusza konstytucyjną zasadę równości. W związku z przedstawionymi wątpliwościami Rzecznik zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej o wyrażenie stanowiska w tej sprawie²²¹.

Na uznanie zasługuje wprowadzenie w ustawie o pomocy społecznej pojęcia mieszkania chronionego, oznaczającego mieszkanie przeznaczone przede wszystkim dla osób z zaburzeniami psychicznymi, opuszczających na stałe lub okresowo dom pomocy społecznej, które podejmują samodzielnie egzystencję wymagającą jednak wsparcia ze strony pomocy społecznej (art. 2a pkt 9 ustawy).

Wątpliwości obywateli wzbudziły natomiast zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej utrzymywanym przez

²²¹ wystąpienie z dnia 3.III.1997 r. – RPO/23795/97/I.

wojewodę, a zwłaszcza nałożenie nowelizacją z dnia 14.VI.1996 r. na małżonka oraz zstępnych i wstępnych, a w przypadku dzieci przebywających w domach pomocy społecznej – rodziców lub opiekunów obowiązku pokrywania różnicy między opłatą za pobyt, a odpłatnością ponoszoną przez osobę przebywającą w domu pomocy społecznej. Możliwość ta została zniesiona nowelizacją z dnia 6.XII.1996 r.

Ważną nowością jest wprowadzenie waloryzacji świadczeń oraz zasady, że przy ustalaniu uprawnień do świadczeń pod uwagę brane są dochody netto, już po odliczeniu podatku. Waloryzacja świadczeń następować będzie dwa razy w roku (1 marca i 1 września), jeśli inflacja średnio przekroczy 11%, a jeśli będzie niższa – tylko raz w roku, 1 czerwca.

Kolejną nowością jest również wprowadzenie gwarantowanego zasiłku okresowego dla osób, które utraciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych z powodu upływu okresu jego pobierania, a dochód rodziny nie przekracza określonej wysokości. Ponadto w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie lub rodzinie nie spełniającej kryterium dochodowego określonego w przepisach ustawy o pomocy społecznej może być przyznany specjalny zasiłek okresowy lub celowy.

8. Realizacja prawa do ochrony zdrowia

A. Dostępność świadczeń zdrowotnych

Listy obywateli²²², a także korespondencja z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej²²³, wskazują na utrudniony dostęp do świadczeń zdrowotnych i innych usług publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Utrudnienie to przybiera różne formy, najczęściej organizacyjne, kadrowe (brak odpowiednich specjalistów) i finansowe (przerzucanie kosztów świadczeń na pacjentów).

Utrudnienie w dostępie do świadczeń ze względów organizacyjnych związane jest z rejonizacją świadczeń, udzielaniem świadczeń wyłącznie na podstawie skierowań, ograniczeniami związanymi z ustaleniem godzin przyjęć (z reguły w godzinach rannych i wczesnych popołudniowych, bez pracy zmianowej), ograniczeniami liczby przyjmowanych pacjentów, utrudnionymi dojazdami pacjentów do zakładów opieki zdrowotnej, przekształceniami organizacyjnymi, wprowadzeniem zasady, że świadczenia specjalistyczne realizowane są na skierowanie lekarza rodzinnego. Utrudnienia polegają również na nieprawidłowościach w realizowaniu praw pacjenta w zakresie przyjęć do szpitali (niejasne zasady odmów, przyjęć i ustalania kolejek, ograniczony dostęp do resortowych zakładów opieki zdrowotnej, ograniczenia na oddziałach położniczych).

Utrudnienie w dostępie do świadczeń ze względów finansowych związane jest najczęściej z brakiem odpowiedniej aparatury i sprzętu medycznego, leków, artykułów sanitarnych i innych środków medycznych, niewystarczającą liczbą personelu. Przejawia się ono przede wszystkim w dostępie do leczenia specjalistycznego i badań diagnostycznych (EEG, USG, mammografia, tomografia komputerowa), leczenia stomatologicznego i protetycznego.

²²² np. RPO/219263/96/I, RPO/224675/96/I, RPO/223723/96/I, RPO/234635/97/I, RPO/235432/97/I, RPO/235502/97/I, RPO/236594/97/I, RPO/239002/97/I, RPO/220843/96/I, RPO/229898/96/I, RPO/233135/96/I, RPO/239500/97/I.

²²³ odpowiedź z 14.III.1997 r. na wystąpienie w sprawie RPO/234939/97/I.

Fatalna kondycja finansowa służby zdrowia oraz nierówność w zakresie jej finansowania prowadzą do szukania dróg pozyskania dodatkowych środków finansowych przez kierowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Trudności finansowe służby zdrowia są również przyczyną wielu zaniedbań w zakresie dostosowania zakładów do ustalonych wymagań sanitarno-fachowych.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 29.IV.1997 r.²²⁴ Rzecznik poruszył sprawę zakażeń pacjentów w czasie korzystania ze świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej²²⁵ (przede wszystkim podczas hospitalizacji). W ocenie RPO szczególnie istotne jest podjęcie działań dla dostosowania pomieszczeń i urządzeń zakładów opieki zdrowotnej do wymogów wynikających z rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.IX.1992 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej, poprawa stanu sanitarnego zakładów oraz higieny szpitalnej, badanie zakażeń szpitalnych (rozpoznawanie problemu, rejestracja, sposoby zapobiegania i zwalczania zakażeń), a także szkolenie pracowników.

Zła sytuacja finansowa w zakresie ochrony zdrowia oraz utrudnienia w dostępie do świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zmuszają pacjentów do korzystania z odpłatnych świadczeń zdrowotnych. W obecnym stanie prawnym koszty realizacji tych świadczeń nie są zwracane pacjentom przez administrację służby zdrowia, jakkolwiek wielokrotnie występują oni z takimi żądaniem. Obciążenia z tytułu realizacji odpłatnych świadczeń zdrowotnych udzielanych przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz przez lekarzy i lekarzy dentyistów, prowadzących praktykę indywidualną są częściowo rekompensowane w drodze ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych²²⁶.

Utрудnienie w dostępie do świadczeń niektórych publicznych zakładów opieki zdrowotnej związane było również z niektórymi formami protestu jaki został podjęty przez środowisko służby zdrowia²²⁷. Rzecznik, uznając protest lekarzy za zasadny wyraził zaniepokojenie

²²⁴ RPO/243770/97/I.

²²⁵ Dz.U. Nr 74, poz. 366 ze zm.

²²⁶ na podstawie art. 27a ust. 1 pkt d) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu określonym ustawą z dnia 21.XI.1996 r. – Dz.U. Nr 137, poz. 638.

²²⁷ np. RPO/232698/96/I, RPO/234107/97/I, RPO/234281/97/I, RPO/234635/97/I.

formą protestu z punktu widzenia zabezpieczenia podstawowych praw pacjentów i wydał w tej sprawie oświadczenie, w którym stwierdził, iż zasadniczą regułą w normach prawa międzynarodowego, dotyczących praw i wolności obywatelskich, jest, iż z tych praw i wolności nie można korzystać w sposób naruszający prawa i wolności innych osób oraz stwarzający zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia. W przypadku ostrych form protestu części lekarzy mamy do czynienia ze zderzeniem się ich prawa do domagania się poprawy sytuacji, z prawem obywateli do przysługujących im z mocy obowiązujących ustaw świadczeń zdrowotnych. To stanowisko Rzecznik prezentował również w toku bezpośrednich rozmów z przedstawicielami samorządu lekarskiego i związku zawodowego „Solidarność”, a także w korespondencji z Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Lekarzy.

B. Naruszenie prawa do bezpłatności świadczeń zdrowotnych

Liczne listy obywateli kierowane do Rzecznika, doniesienia prasowe, badania CBOS, a także dokumenty NIK²²⁸, wskazują na nieprzestrzeganie uprawnień obywateli do bezpłatności świadczeń zdrowotnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zła kondycja finansowa służby zdrowia powoduje bowiem podejmowanie szeregu działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków finansowych na działalność tych zakładów, w tym w formie niedopuszczalnych prawem praktyk. Rzecznik wypowiadał się na ten temat wielokrotnie, wskazując na bezprawność działań tego rodzaju. Także Minister Zdrowia i Opieki Społecznej zajął w tej sprawie jednoznaczne stanowisko, zalecając zaprzestania bezprawnych działań.

Naruszenie prawa polegało najczęściej na pobieraniu opłat za określone usługi lub świadczenia zdrowotne udzielane osobom uprawnionym²²⁹ (np. za wykonanie niektórych badań diagnostycznych). Opłaty za określone usługi lub świadczenia są pobierane również w postaci „dobrowolnych opłat” („cegiełek”, darowizn), jakkolwiek w okolicznościach budzących wątpliwości co do ich dobrowolnego charakteru²³⁰.

²²⁸ zob. „Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta w publicznych zakładach opieki zdrowotnej” – Warszawa, styczeń 1997 r.

²²⁹ np. RPO/210156/96/I, RPO/221824/96/I, RPO/230183/96/I, RPO/236802/96/I.

²³⁰ np. RPO/221935/96/I, RPO/234755/97/I, RPO/220018/96/I.

Pobieranie opłat od pacjentów miało również miejsce w przypadku wykonania badań przez stacje sanitarno-epidemiologiczne, pomimo iż osoba uprawniona nie może zostać obciążona kosztami realizacji świadczeń udzielanych przez te stacje w drodze umów zawieranych z publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, zobowiązanymi do zapewnienia ludności określonego rodzaju świadczeń²³¹.

Pomimo zagwarantowanej ustawowo bezpłatnej opieki zdrowotnej oraz obowiązków w tym zakresie publicznych zakładów opieki zdrowotnej²³², osoby uprawnione ponoszą, w różnej formie, część kosztów związanych z hospitalizacją. Publiczne szpitale, powołując się na trudności finansowe, nadal stosują praktyki wymuszania dostarczenia przez pacjentów i ich rodziny koniecznych do leczenia szpitalnego leków, artykułów sanitarnych i sprzętu jednorazowego użytku (np. igieł, strzykawek, cewników) oraz innych niezbędnych materiałów i środków medycznych, w tym leczniczych środków technicznych (np. endoprotez)²³³.

Wspomniane praktyki stosowane są przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, pomimo kilkakrotnych wystąpień w tej sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²³⁴, a także wystąpień Ministra Zdrowia do wojewodów, rektorów akademii medycznych i dyrektorów resortowych instytutów naukowo – badawczych o spowodowanie zaprzestania stosowania niedopuszczalnych prawem praktyk przez podporządkowane zakłady²³⁵. W tej sytuacji, mając na uwadze, iż dotychczasowe działania nie przynoszą oczekiwanych efektów, Rzecznik zmuszony był do ponownego zwrócenia się do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, podnosząc, iż wskazane praktyki kierowników i pracowników publicznych szpitali nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i pozostają w oczywistej sprzeczności z ustawowymi obowiązkami szpitala²³⁶.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi²³⁷ przypomniał o dotychczasowych działaniach w tej

²³¹ na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 14.III.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej – Dz.U. Nr 12, poz. 49 ze zm.

²³² wynikających z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 30.VIII.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej – Dz.U. Nr 91, poz. 408 ze zm.; dalej jako ustawa o zoz.

²³³ np. RPO/228625/96/I, RPO/229919/96/I, RPO/234939/96/I, RPO/237084/97/I, RPO/239242/97/I, RPO/239179/97/I.

²³⁴ np. pismo z 4.VIII.1995 r. – RPO/193892/95/I, z 19.XII.1995 r. – RPO/202622/95/I.

²³⁵ np. pismo z 10.I.1996 r.

²³⁶ RPO/202622/95/I, RPO/234939/97/I z 18.II.1997 r.

²³⁷ z 14.III.1997 r.

sprawie w postaci pism kierowanych do zainteresowanych organów, potwierdzając jednocześnie, iż pomimo podejmowanych działań nadal docierają sygnały o stosowanych praktykach obciążania uprawnionych pacjentów kosztami wspomnianych świadczeń. Minister poinformował również o przekazaniu w marcu 1996 r. wszystkim lekarzom wojewódzkim „Karty Praw Pacjenta”, z zaleceniem jej powielenia i umieszczenia w widocznym dla pacjentów miejscu w każdym zakładzie opieki zdrowotnej na terenie województwa. Zdaniem Ministra „zapewnienie pacjentowi informacji o możliwości dochodzenia swoich praw, w tym także uprawnienia do bezpłatnego leczenia, może spowodować w efekcie ukrócenie nielegalnego procederu, jakim jest przenoszenie kosztów leczenia na pacjentów”. Minister podniósł również problem utrudnionego dostępu do świadczeń zdrowotnych przy zastosowaniu specjalistycznej aparatury medycznej, co zmusza uprawnione osoby do korzystania z prywatnej praktyki, najczęściej wykonywanej w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej iz wykorzystaniem aparatury tego zakładu. Poinformował, że w tej sprawie Minister Zdrowia, w listopadzie 1996 r., wystąpił do wszystkich wojewodów, rektorów akademii medycznych, przewodniczących sejmików samorządowych i prezydentów miast objętych tzw. ustawą miejską o dokonanie analizy sytuacji w podległych zakładach opieki zdrowotnej i wprowadzenie, w przypadkach tego wymagających, pracy zmianowej.

Ponieważ, w ocenie RPO, zjawisko pozaprawnych przekształceń prowadzących do likwidacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej nasila się, Rzecznik skierował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej odrębne wystąpienie²³⁸. Wskazał w nim przypadki prowadzenia na bazie tych zakładów prywatnej działalności medycznej, zawierania umów najmu pomieszczeń i sprzętu, umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych podkreślając, że praktyki te dotyczą przede wszystkim zakładów świadczących podstawową opiekę zdrowotną, tj. przychodni rejonowych i ośrodków zdrowia. Zmuszają one osoby ubezpieczone do korzystania ze świadczeń niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Rzecznik poprosił o zbadanie przedstawionej sprawy i podjęcie działań zapobiegających dalszym naruszeniom prawa oraz usuwających skutki dotychczasowych naruszeń.

Naruszenie prawa do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych i przeliczanie kosztów świadczeń na pacjentów ma również miejsce w szpitalach i na oddziałach położniczych, co potwierdził raport „Ga-

²³⁸ RPO/235652/97/I z 18.IV.1997 r.

zety Wyborczej" z akcji „Rodzić po ludzku” prowadzonej w latach 1994/95. Naruszenia te polegają w szczególności na tworzeniu w szpitalach enklaw „dobrego rodzenia” dla wybranych pacjentek, uzależnianiu porodu w danym szpitalu od uczestnictwa w zajęciach szkoły rodzenia organizowanych przez ten szpital, uzależnianiu od wniesienia opłaty rozszerzenia katalogu usług szpitala na rzecz kobiety i dziecka (np. o porody rodzinne, dodatkowe wyposażenie pokoju porodowego), pobieraniu od kobiet uprawnionych do bezpłatnych świadczeń opłat za pobyt w szpitalu, wyżywienie, ubranie, jak też za udzielanie świadczeń kobiecie spoza rejonu działania szpitala, czy za niektóre zabiegi medyczne wykonywane na życzenie pacjentki.

Rzecznik wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²³⁹, z prośbą o przekazanie stanowiska w sprawie ocen, opinii i wniosków zawartych w raporcie, w szczególności dotyczących działań szpitali i oddziałów położniczych sprzecznych z obowiązującym prawem. Minister w odpowiedzi poinformował, iż Ministerstwo na bieżąco śledziło i analizowało wyniki badań, a uwaga na działalność oddziałów położniczych w aspekcie prawidłowego ich funkcjonowania (przestrzegania prawa i humanizacji opieki okołoporodowej) zostanie zwrócona w czasie kontroli zakładów, dokonywanej przez specjalistów z dziedziny położnictwa i ginekologii. Minister, powołując się na wcześniejsze wystąpienia, poinformował, iż Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej podejmuje stałe działania mające na celu przestrzeganie praw pacjenta (przekazane Ministerstwu informacje na temat naruszenia tych praw i skargi pacjentów są niezwłocznie wyjaśniane). Minister poinformował również o realizacji od 1995 r. „Programu poprawy opieki prenatalnej w Polsce”, a także o zamiarze podjęcia stosownych działań organizacyjnych w szpitalach położniczych po przeanalizowaniu, za pośrednictwem Krajowego Zespołu Konsultanta Medycznego w Dziedzinie Ginekologii i Położnictwa, sytuacji w tym zakresie w poszczególnych regionach.

Naruszanie prawa do bezpłatności świadczeń zdrowotnych w następstwie wadliwej interpretacji obowiązujących przepisów prawnych ma nadal miejsce w przypadku pobierania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej od osób ubezpieczonych i innych osób uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych – opłat za badania diagnostyczne oraz zabiegi ambulatoryjne i fizykoterapeutyczne, zlecone przez lekarzy wykonujących

²³⁹ RPO/197946/95/I z 20.II.1997 r.

czynności zawodowe poza publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Pobieranie opłat następuje zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, sprowadzającymi się generalnie do uznania, że z obowiązujących 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. W ocenie RPO praktyki te prowadzą do naruszania prawa gwarantującego uprawnionym obywatelom bezpłatną opiekę zdrowotną.

W tej sprawie do Rzecznika wpłynęło kilkanaście skarg, zarówno od indywidualnych obywateli korzystających ze świadczeń lekarzy wykonujących czynności zawodowe w prywatnych gabinetach oraz w zakładach opieki zdrowotnej o charakterze niepublicznym²⁴⁰, jak i od przedstawicieli izb lekarskich, związków zawodowych oraz kierowników domów pomocy społecznej²⁴¹. Rzecznik nie podziela w omawianej kwestii stanowiska Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, uznając przyjętą praktykę za wadliwą, jednakże nie może nakazać jej zmiany.

Opisany stan wskazuje, że bezpłatny i powszechny dostęp do świadczeń zdrowotnych istnieje wyłącznie w sferze deklaracji. Utrzymująca się od kilku lat niekorzystna sytuacja finansowa służby zdrowia stanowi istotne zagrożenie realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Otrzymywane w dotychczasowej wielkości środki budżetowe nie są w stanie zaspokoić potrzeb umożliwiających statutową działalność wielu publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W celu wyeliminowania tych nieprawidłowości konieczne jest podjęcie działań w zakresie poprawy sytuacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej (włącznie z oddłużeniem zakładów), zmiany organizacji i finansowania ochrony zdrowia, zmiany organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych, a także systemowych rozwiązań w kierunku wyrównania dysproporcji w dostępie do świadczeń zdrowotnych, szczególnie deficytowych. Niezbędne jest również określenie kryteriów i zasad dostępu do tych świadczeń, zawierających równocześnie gwarancje równego traktowania wszystkich oby-

²⁴⁰ np. RPO/214217/96/I, RPO/214387/96/I, RPO/224980/96/I, RPO/226310/96/I, RPO/231581/96/I, RPO/232608/96/I, RPO/233588/97/I, RPO/234563/97/I, RPO/237217/97/I, RPO/241224/97/I.

²⁴¹ RPO/142909/96/I, RPO/230071/96/I, RPO/231199/96/I, RPO/217385/96/I, RPO/235784/97/I.

wateli. Kryteria te powinny się opierać wyłącznie na wskazaniach medycznych oraz kolejności zgłoszeń. Rzecznik Praw Obywatelskich będzie nadal wskazywał na nieprawidłowości w tym zakresie, jednakże nie posiada uprawnień decyzyjnych, a istotne zmiany, w obecnym stanie prawnym, mogą nastąpić tylko poprzez odpowiednie działania kierowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej, organów tworzących i utrzymujących publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz uprawnionych organów administracji państwowej. Z przedstawionej sytuacji wynika jednak, iż pomimo bezspornych przypadków naruszenia prawa (wyczerpujących znamiona przestępstwa z art. 246 § 1 Kodeksu karnego) nie są w tym zakresie stosowane przewidziane prawem środki.

Rzecznik, na prośbę pacjentów, będzie nadal podejmował indywidualne interwencje zmierzające do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, jakkolwiek nie zawsze kończą się one uwzględnieniem roszczeń pacjentów²⁴².

Ostateczne rozwiązanie wskazanych problemów zapowiadane jest przez rząd po wdrożeniu systemu ubezpieczeń zdrowotnych²⁴³. Istotą tych zmian ma być przede wszystkim zastąpienie dotychczasowego zaopatrzeniowego systemu opieki zdrowotnej, finansowanego w zasadzie w całości z budżetu państwa, przez system ubezpieczenia zdrowotnego, finansowany ze składek, z gwarancjami państwa zapewnienia ubezpieczonym ustawowo określonego zakresu świadczeń zdrowotnych w razie niedostatecznych środków pochodzących ze składek i innych dochodów własnych instytucji ubezpieczeniowych.

Proponowany system ubezpieczenia zdrowotnego spotyka się z krytyką części środowiska medycznego. Odrzucenie tego systemu stanowi jeden z postulatów lekarzy uczestniczących w akcji protestacyjnej. Jest to zjawisko niepokojące, albowiem nie ulega wątpliwości, że tak poważna zmiana systemowa musi mieć poparcie społeczne dla skutecznego wprowadzenia jej w życie.

Problemy związane ze współpracą, a ściślej – jej brakiem, powszechnej służby zdrowia z jednostkami opieki zdrowotnej działającymi w zakładach karnych i wynikających na tym tle ograniczeń w dostępie do świadczeń osób pozbawionych wolności przedstawione zostały w rozdziale o ochronie praw tych osób²⁴⁴.

²⁴² np. RPO/217159/96/I, RPO/229919/96/I, RPO/234939/96/I.

²⁴³ ustawa z dnia 6.II.1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym – Dz.U. Nr 28, poz. 153.

²⁴⁴ s. 320.

C. Dostęp do leków i artykułów sanitarnych

W okresie sprawozdawczym do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilkadziesiąt listów w sprawie dostępu do leków i artykułów sanitarnych. Obywatele, w tym głównie emeryci i renciści, najczęściej podnoszą problem cen leków (limitów), ograniczeń w ulgowych uprawnieniach do leków, trudności finansowych związanych z realizacją recept²⁴⁵, a także dostępu do leków i testów diagnostycznych w cukrzycy²⁴⁶ oraz rozszerzenia katalogu schorzeń uprawniających do ulgowego nabywania leków²⁴⁷. Piszący skarżą się również na trudności z ustaleniem ceny leku, szczególnie przy stosowaniu limitów cen, upatrując w tym rozwiązaniu działanie zmierzające do pozbawienia pacjentów realizujących recepty w aptekach otwartych możliwości dochodzenia ich praw²⁴⁸. Podnoszą też problem zasadności dofinansowywania ze środków publicznych środków antykoncepcyjnych²⁴⁹. Zasłużeni honorowi dawcy krwi kwestionują ograniczanie ich uprawnień w zakresie dostępu do bezpłatnych leków²⁵⁰.

Z listów wynika również, iż mimo podejmowanych działań nadal występują trudności w dostępie do niektórych bardzo drogich leków np. „Interferonu”, czy „Ceredase” (preparatu niezbędnego w leczeniu choroby Gaucher'a)²⁵¹. Dostęp do wspomnianych leków realizowany jest przede wszystkim przez właściwych miejscowo wojewodów, najczęściej po kwalifikacji przez wyznaczonych lekarzy specjalistów. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej poprzez zakupy z budżetu centralnego wspomaga wojewodów w zakresie zakupu drogich leków. Doraźnym rozwiązaniem problemu w sytuacjach dotyczących ratowania życia lub zdrowia może być też korzystanie z instytucji importu docelowego indywidualnego.

Rzecznik II kadencji wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej²⁵² w sprawie pogarszającej się sytuacji osób chorych, związa-

²⁴⁵ np. RPO/213070/96/I, RPO/215029/96/I, RPO/154623/96/I, RPO/226874/96/I, RPO/227682/96/I, RPO/230064/96/I, RPO/178911/97/I, RPO/238809/97/I.

²⁴⁶ np. RPO/190649/96/I, RPO/230355/96/I.

²⁴⁷ np. RPO/211165/96/I, RPO/219465/96/I, RPO/229986/96/I, RPO/234876/96/I.

²⁴⁸ np. RPO/218543/96/I, RPO/236629/97/I.

²⁴⁹ np. RPO/230824/96/I, RPO/231328/96/I.

²⁵⁰ np. RPO/212315/96/I, RPO/223863/96/I, RPO/227830/96/I, RPO/231990/96/I.

²⁵¹ np. RPO/211892/96/I, RPO/227236/96/I, RPO/234327/97/I, RPO/236022/97/I, RPO/239148/97/I.

²⁵² RPO/205893/96/I z 12.I.1996 r.

nej z rosnącymi kosztami leczenia i leków oraz nowelą ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne, która wprowadza szereg zmian mających na celu racjonalizację zużycia leków i obniżenie kosztów budżetowych związanych z refundacją za leki wydawane osobom uprawnionym²⁵³. Rzecznik uznał za pożądane rozszerzenie grup leków wydawanych osobom uprawnionym o leki wydawane za odpłatnością w wysokości 50% ceny leku, wyrażając jednocześnie obawy odnośnie faktycznej pomocy osobom uprawnionym wobec ograniczonej kwoty w budżecie państwa, przeznaczonej na dopłaty do leków. Nie bez znaczenia dla sytuacji pacjentów w zakresie dostępu do leków i artykułów sanitarnych jest również ograniczenie możliwości otrzymywania leków z grupy podstawowych w przypadku osób chorych na wrodzoną lub nabytą chorobę przewlekłą, wyłącznie do przypadków zagrożenia życia lub poważnego zagrożenia zdrowia, z wyłączeniem leków i artykułów sanitarnych określonych przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Rzecznik zwrócił się do Ministra Zdrowia z prośbą o uwzględnienie podnoszonych problemów dostępności do leków oraz zwiększających się obciążeń z tego tytułu dla pacjentów – przy konstruowaniu przepisów wykonawczych, w szczególności przy sporządzaniu wykazów leków podstawowych i uzupełniających, wykazu leków przyznawanych ze względu na niektóre choroby przewlekłe wrodzone i nabyte, wykazu leków, które musi przyjmować zasłużony honorowy dawca krwi, rządowego programu systemowej pomocy finansowej osobom uprawnionym, które znajdują się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszą znaczne wydatki na zakup leków i artykułów sanitarnych.

Czasowe ograniczenie dostępu do leków i artykułów sanitarnych spowodowane było również zaprzestaniem dalszego stosowania recept wydrukowanych przed dniem 7.XII.1991 r.²⁵⁴ i niedostateczną ilością druków recept dopuszczonych do stosowania, w efekcie czego część aptek recepty wystawione na niewłaściwych drukach realizowała za 100% odpłatnością, niezależnie od uprawnień obywateli. W tej sprawie Rzecznik wystąpił do Prezesa Rady Ministrów²⁵⁵, podnosząc iż uprawnienie do nabywania leków po cenach ulgowych jest prawem wynikającym z ustawy. Jest to zarazem jeden ze sposobów realizacji

²⁵³ ustawa z dnia 9.XI.1995 r. – Dz.U. Nr 138, poz. 684.

²⁵⁴ w związku z § 36 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 19.VIII.1996 r. w sprawie sposobu wystawiania recept – Mon. Pol. Nr 57, poz. 521.

²⁵⁵ RPO/232025/96/1 z 5.XII.1996 r.

gwarantowanego konstytucyjnie prawa obywatela do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy. Prawo to nie może być naruszane przepisami niższego rzędu, określającymi wzór formularza recepty.

Prezes Rady Ministrów w udzielonej odpowiedzi zapewnił, iż wszystkie województwa dysponują aktualnymi drukami recept, a występujące wcześniej sporadyczne przypadki realizacji w niektórych województwach recept, wystawionych na niewłaściwych drukach, za 100% odpłatnością, obecnie nie są sygnalizowane Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej.

9. Sprawy mieszkaniowe

A. Pomoc państwa w uzyskaniu mieszkania

a. Kredyty mieszkaniowe

Problematyka spłaty kredytów mieszkaniowych zaciągniętych w przeszłości zawsze budziła emocje i powodowała napływ licznych skarg do Rzecznika. Wejście w życie ustawy z dnia 30.XI.1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw²⁵⁶ nie zmieniło w radykalny sposób tej sytuacji, Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje bowiem skargi dotyczące przede wszystkim zbyt dużych obciążeń finansowych związanych ze spłatą kredytów. Skarżący wskazują, iż nie są w stanie podolać obowiązkowi finansowemu z tytułu spłaty i w wielu wypadkach domagają się całkowitego umorzenia kredytów. W Sejmie znajduje się obecnie poselski projekt nowelizacji ustawy o pomocy państwa²⁵⁷, który przewiduje m.in., że na wniosek kredytobiorcy, który w ciągu 20 lat od dnia wejścia w życie ustawy dokonywał systematycznej i terminowej spłaty kredytu bank będzie mógł umorzyć w ciężar budżetu państwa pozostałe zadłużenie.

Liczną grupę stanowiły w okresie sprawozdawczym skargi od osób, które do dnia wejścia w życie ustawy o pomocy państwa spłacały kredyty mieszkaniowe w wysokości 1% (w przypadku lokatorskiego prawa do lokalu) lub 2% (w przypadku własnościowego prawa do lokalu) aktualnej wartości mieszkania w stosunku rocznym. Ustawa o pomocy państwa w radykalny sposób zmieniła zasady spłaty tych kredytów. Obecnie roczne spłaty kredytów mieszkaniowych, zaciągnięte na podstawie umów określających równocześnie 40-letni okres spłaty kredytu i roczne obciążenie w wysokości 1% aktualnej wartości mieszkań zajmowanych na warunkach lokatorskich lub 2% aktualnej

²⁵⁶ Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32; dalej jako ustawa o pomocy państwa.

²⁵⁷ druk sejmowy Nr 1985.

wartości mieszkań zajmowanych na warunkach własnościowych, nie mogą być niższe od iloczynu kwoty zadłużenia z tytułu kredytu i odsetek, w tym odsetek przyjsciowo wykupionych ze środków budżetu państwa, na koniec roku poprzedniego oraz liczby lat, jaka pozostała do zakończenia okresu spłaty kredytu. Odstępstwo od takiej zasady spłaty kredytu jest możliwe jedynie wówczas, gdy członek spółdzielni złoży oświadczenie woli o przystąpieniu do spłacania kredytu według tzw. normatywu. Wówczas wysokość miesięcznych spłat przypadających na dany lokal nie może być niższa od iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz normatywu spłaty kredytu ustalonego w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynikało, iż zastosowanie do członków spółdzielni nowych zasad spłaty kredytu doprowadziło nawet do kilkakrotnego zwiększenia miesięcznych rat spłaty.

Rzecznik w dniu 27.IX.1996 r. złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych²⁵⁸. We wniosku Rzecznik wskazał, iż nowe zasady spłaty kredytów zostały wprowadzone z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, co w istotny sposób narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Ustawodawca wkroczył ponadto w sposób arbitralny w treść umów kredytowych łączących banki ze spółdzielniami mieszkaniowymi, podważając tym samym uważaną za fundament obrotu cywilnoprawnego zasadę pacta sunt servanda. Zasada ta nie jest zasadą konstytucyjną, jednakże – w ocenie Rzecznika – sama dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w zasadę dotrzymywania umów powinna być oceniana na tle konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzącej się z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istotą tych zasad jest bowiem odrzucenie w zakresie stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego koncepcji omnipotencji prawodawcy. Prawodawca nie może więc w sposób dowolny wkraczać w sferę stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego, niwecząc w ten sposób autonomię woli stron umowy.

Wniosek Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z wejściem w życie ustawy o pomocy państwa Rzecznik otrzymuje także skargi od członków spółdzielni, które dotyczą finan-

²⁵⁸ RPO/210188/96/V.

sowych warunków przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego we własnościowe prawo do lokalu. Skarżący zwracają uwagę na niesprawiedliwe zróżnicowanie sytuacji prawnej osób dokonujących takiego przekształcenia. Przed wejściem w życie ustawy finansowe zasady przekształcenia lokatorskiego prawa do lokalu były regulowane przepisami prawa spółdzielczego. Warunkiem przekształcenia było wniesienie przez członka spółdzielni wkładu budowlanego, na poczet którego zaliczany był wpłacony przez członka wkład mieszkaniowy. Po wejściu w życie ustawy członkowie spółdzielni mieszkaniowych przekształcający lokatorskie prawa do lokalu zostali w sensie prawnym podzieleni na dwie odrębne grupy. Pierwsza grupa może przekształcić przysługujące jej prawo do lokalu na dotychczasowych zasadach. Tworzą ją członkowie spółdzielni, którzy dokonali spłaty kredytów przed wejściem w życie ustawy o pomocy państwa. Drugą zaś grupę tworzą członkowie, którzy nie spłacili jeszcze kredytów mieszkaniowych, a odsetki od tych kredytów są wykupywane przez budżet. Ta grupa członków spółdzielni przy przekształceniu lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe prawo ma możliwość korzystania z przewidzianych ustawą o pomocy państwa umorzeń zadłużenia z tytułu przyszłościowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. Członkowi spółdzielni przysługuje roszczenie o przekształcenie prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu z ograniczeniem przez spółdzielnię mieszkaniową prawa żądania uzupełnienia wkładu budowlanego do przypadającej na dany lokal nominalnej kwoty umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy, która podlega zwrotowi do budżetu państwa. W efekcie – jak wskazują nadchodzące do Rzecznika skargi – osoby, które dokonały w przeszłości całkowitej spłaty kredytu mieszkaniowego, uwalniając kosztem ogromnego wysiłku finansowego budżet państwa od wydatków, obecnie są w wielu wypadkach obowiązane wnieść większy wkład budowlany niż osoby, które nie dokonały takiej spłaty. Rzecznik podjął sprawę kierując w dniu 21.VI.1996 r. wystąpienie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa²⁵⁹, w którym wskazał, że ustawa o pomocy państwa doprowadziła do zróżnicowania sytuacji prawnej wskazanej grupy członków spółdzielni mieszkaniowych. W ocenie Rzecznika istnieją wątpliwości, czy owo zróżnicowanie da się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej.

²⁵⁹ RPO/216703/96/V.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdziła, iż zawarte w ustawie preferencje mają charakter przejściowy i stworzone zostały w celu przyspieszenia spłaty kredytów ciężących na zajmowanych mieszkaniach oraz spłaty części odsetek wykupionych przez budżet. Preferencje te ograniczają prawa spółdzielni, w tym prawo do samodzielnego określania finansowych warunków przekształcenia. W związku z tym brak jest – w ocenie Ministra – prawnego i ekonomicznego uzasadnienia do rozszerzenia tego ograniczenia na lokale, w których nie występuje zadłużenie z tytułu odsetek wykupionych przez budżet państwa.

Sprawa ta była przedstawiana przez przedstawiciela Rzecznika również na posiedzeniu Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej. Dotychczas jednak nie został przyjęty żaden projekt zmian w omawianym zakresie. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu z 5.V.1997 r.²⁶⁰ zmiana regulacji w zakresie spłaty kredytów mieszkaniowych i pomocy państwa wskazana została jako jedno z priorytetowych zadań.

Sprawa spłaty kredytów mieszkaniowych była podejmowana przez Rzecznika także na płaszczyźnie prawa podatkowego. W wystąpieniu z dnia 10.IV.1996 r. do Ministra Finansów²⁶¹ Rzecznik zwrócił uwagę, iż otrzymuje skargi, z których wynika, że organy administracji skarbowej odmawiają uwzględnienia odliczeń od dochodu wydatków na spłatę kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe w sytuacji, gdy odsetki od kredytów nie są wykupywane ze środków budżetu państwa. Gdyby przyjąć prezentowaną przez organy skarbowe wykładnię przepisów podatkowych, to – w ocenie Rzecznika – należałoby stwierdzić, iż ustawodawca w sposób niczym nieuzasadniony podzielił podatników spłacających kredyty mieszkaniowe poprzez spółdzielnie na dwie grupy : pierwszą – korzystającą z podwójnej pomocy państwa (wykup odsetek od kredytu oraz odliczenie od dochodu spłaty kredytu) i drugą – pozbawioną jakiegokolwiek pomocy. Wykładnia ta prowadziłaby więc do postawienia tym przepisom zarzutu niezgodności z konstytucyjną zasadą równości. Przedstawiając swoje stanowisko w tej sprawie Minister Finansów stwierdził, iż w jego ocenie również podatnicy kierujący skargi do Rzecznika mają prawo do skorzystania z odliczeń spłaty kredytów od dochodu bez względu na to, czy odsetki od tych kredytów były wykupywane przez budżet państwa.

²⁶⁰ RPO/244576/97/I.

²⁶¹ RPO/212372/96/V.

b. Premie gwarancyjne

Ustawa o pomocy państwa wprowadziła również nowe regulacje prawne związane z wypłatą premii gwarancyjnych.

Przepisy ustawy zostały zakwestionowane przez Rzecznika we wniosku złożonym do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 18.IV.1996 r.²⁶² Rzecznik wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 2, 3 i 4 ustawy z zasadą państwa prawnego oraz o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 i 4 ustawy z zasadą ochrony własności wynikającą z art. 7 przepisów konstytucyjnych.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik zwrócił uwagę, że obowiązujące dotychczas w omawianym zakresie przepisy nie przewidywały obowiązku zwrotu premii gwarancyjnej w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego, którego nabycie stanowiło podstawę do wypłaty premii. Ustawa o pomocy państwa nakłada na osoby, które otrzymały premie gwarancyjne, nowe, nieznane dotychczas obowiązki i to z mocą wsteczną. Z art. 16 ustawy wynika bowiem, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., podczas gdy ogłoszona została w dniu 18 stycznia 1996 r. Ustawodawca nie ustanowił również dla kwestionowanych przepisów odpowiedniej *vacatio legis*. Tak więc obywatele zostali zaskoczeni nowymi regulacjami dotyczącymi ich pozycji prawnej i to z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, co uzasadnia – w ocenie Rzecznika – zarzut naruszenia art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Analogiczne zarzuty dotyczą wprowadzenia w art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy państwa nieznanej wcześniej górnej granicy wysokości premii gwarancyjnej, jaką może uzyskać posiadacz książeczki mieszkaniowej przy jej likwidacji.

Kwestionowane przepisy – zdaniem Rzecznika – powinny być oceniane nie tylko z punktu widzenia ich wstecznego działania i braku okresu dostosowawczego. Posiadacze książeczek mieszkaniowych przez wiele lat oczekiwania na mieszkanie sumiennie wywiązywali się ze swoich zobowiązań, wnosząc wkłady na książeczki mieszkaniowe. Obecnie zaś, po spełnieniu wszelkich przewidywanych przez umowę rachunku oszczędnościowego i dotychczas obowiązujące prawo wymogów, ustawodawca nałożył na posiadaczy owych książeczek nowe, nieznane im przez długi okres oszczędzania obowiązki zwrotu premii. Takie działanie ustawodawcy narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, a także zasadę pew-

²⁶² RPO/213570/96/V.

ności prawa. Naruszenie to jest tym bardziej dotkliwe, że w trakcie długoletniego oczekiwania na mieszkanie, sytuacja życiowa posiadaczy książeczek uległa niejednokrotnie radykalnej zmianie. W ocenie RPO premia jest swoistą formą rekompensaty spadku siły nabywczej pieniędzy zgromadzonych na rachunku oszczędnościowym, udzielaną po zajściu zdarzenia ściśle wskazanego w przepisach prawa. Z chwilą jej wypłaty na rzecz posiadacza książeczki mieszkaniowej staje się więc ona składnikiem jego własności osobistej, chronionej na podstawie art. 7 przepisów konstytucyjnych. Dlatego też przepisy ustawy o pomocy państwa dotyczące obowiązku zwrotu premii (bądź złożenia oświadczenia o określonej treści) pozostają – zdaniem Rzecznika – w kolizji z tym przepisem. Posiadacz książeczki mieszkaniowej przez cały okres oszczędzania pozostawał bowiem w przekonaniu, że po spełnieniu przewidzianych przez prawo warunków będzie mógł swobodnie dysponować swoją własnością osobistą. Tymczasem w omawianym zakresie ustawa wprowadza nieznanne uprzednio ograniczenia – pozbawiając właściciela części jego majątku osobistego.

Rozprawa w tej sprawie została wyznaczona przez Trybunał Konstytucyjny na dzień 26.XI.1996 r., a następnie odroczone ze względu na podjęcie przez Sejm prac nad zmianą przepisów objętych wnioskiem Rzecznika. Proponowane zmiany są zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa²⁶³, który w art. 1 pkt 1 przewiduje skreślenie zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów art. 3 ust. 2, 3 i 4 ustawy i to z mocą wsteczną.

c. Rekompensaty pieniężne

Do Rzecznika wpłynęły liczne skargi od osób, które uzyskały uprawnienie do otrzymania rekompensaty pieniężnej przewidzianej przepisami ustawy z dnia 4.X.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw i którym²⁶⁴ dotychczas rekompensaty takie nie zostały wypłacone. W listach kierowanych do Rzecznika osoby te wyrażały obawę, czy w ostatnim roku obowiązywania ustawy (1997 r.) zostanie – w przeciwieństwie do minionych lat – zabezpieczona w budżecie odpowiednia kwota środków pieniężnych na wypłatę rekompensat.

²⁶³ druk sejmowy Nr 1985.

²⁶⁴ Dz.U. Nr 103, poz. 446 ze zm.; dalej jako ustawa o zmianie warunków budownictwa mieszkaniowego.

Rzecznik podjął sprawę i w dniu 19.VII.1996 r. wystąpił do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa²⁶⁵ o wyjaśnienie tej kwestii. Minister poinformował, że reprezentuje pogląd o konieczności zabezpieczenia w budżecie państwa na 1997 r. kwoty środków gwarantującej wypłacenie wszystkich rekompensat wynikających z wniosków złożonych do dnia 31 grudnia 1995 r. W celu wyeliminowania możliwości wystąpienia przypadków braku środków na ten cel w budżetach poszczególnych wojewodów, Minister postuluje ujęcie w rezerwach celowych całości wydatków na rekompensaty lub ich wydzielonej części z przeznaczeniem na uzupełnienie środków w tych województwach, w których okażą się one niewystarczające. Analiza budżetu na rok 1997 zdaje się wskazywać, iż omawiane środki zostały zabezpieczone w dostatecznej wysokości.

Rzecznik otrzymuje także skargi od osób, którym odmówiono decyzją administracyjną wypłaty rekompensaty. Zgodnie z przepisami ustawy o zmianie warunków budownictwa mieszkaniowego rekompensata jest przeznaczona na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydata do spółdzielni mieszkaniowej na jeden z celów określonych w tej ustawie (m.in. budowę budynku mieszkalnego, zakup mieszkania). Warunkiem wypłacenia rekompensaty jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na te cele w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty. Ze skarg wpływających do Rzecznika wynika, iż o ile wysokość wydatków ustalana jest na dzień złożenia przez wnioskodawcę wniosku o rekompensatę, to już wysokość rekompensaty ustalana jest na dzień wydawania decyzji administracyjnej w tej sprawie. Często zaś datę złożenia wniosku i datę wydania decyzji dzieli nawet lata (w poprzednich latach brak było bowiem w budżecie odpowiednich środków finansowych na wypłatę rekompensat). W efekcie osoby, którym w dacie złożenia wniosku przysługiwała rekompensata, spotykają się z odmową jej wypłaty.

Ponieważ z informacji prasowych wynikało, że Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zamierza zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie w tej sprawie powszechnie obowiązującej wykładni ustawy, Rzecznik w dniu 7.III.1997 r. zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa²⁶⁶ o informacje w tej sprawie. Z odpowiedzi wynikało, iż Prezes Rady Ministrów nie skierował do Trybunału Konstytucyjnego

²⁶⁵ RPO/218622/96/V.

²⁶⁶ RPO/239001/97/V.

go wniosku o powszechnie obowiązującą wykładnię, zasugerował natomiast zwrócenie się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wystąpienie do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie kontrowersyjnych przepisów. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa zwrócił się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

Rzecznik oczekuje obecnie na efekty działań Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa.

B. Sytuacja osób znajdujących się w najtrudniejszych warunkach mieszkaniowych

Wiele skarg wpływających do Rzecznika w sprawach mieszkaniowych w istocie nie dotyczy zarzutu naruszania praw obywatelskich skarżących się, lecz praktycznej niemożności zaspokojenia przez nich we własnym zakresie potrzeb mieszkaniowych. W polskich warunkach – jak wskazują te skargi – mieszkanie w dalszym ciągu jest dobrem trudno dostępnym, zwłaszcza dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W większości przypadków, pomimo iż sytuacja mieszkaniowa tych osób jest wręcz tragiczna, Rzecznik nie może im pomóc w uzyskaniu mieszkania. Wobec istniejącego deficytu mieszkań, instrumenty prawne służące Rzecznikowi okazują się bowiem niewystarczające. Jednakże istniejący stan rzeczy wynika również z braku systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli o niskich dochodach.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkowych²⁶⁷ do obowiązków gminy należy tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy i utrzymywanie tego zasobu na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach. Wywiązanie się przez jednostki samorządu terytorialnego z tego obowiązku, wobec długiej kolejki osób oczekujących na mieszkania z zasobów komunalnych, wymaga więc rozwoju budownictwa komunalnego. Jednak budownictwo takie, przeznaczone dla osób o niskich dochodach, prawie nie istnieje. Sytuacja ta w ocenie Rzecznika jest spowodowana brakiem systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zasad finansowania socjalnego budownictwa komunalnego. W wystąpieniu z dnia 13.1.1997 r. do Prezesa Rady Ministrów²⁶⁸ w tej sprawie Rzecznik zwrócił uwagę, że z jednej strony tworzone są regulacje prawne, które kreują uprawnienia obywateli znajdujących się w

²⁶⁷ Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.; dalej jako ustawa o najmie.

²⁶⁸ RPO/232429/97/V.

trudnej sytuacji materialnej do skorzystania z pomocy władzy publicznej w uzyskaniu mieszkania, z drugiej zaś – brak jest wciąż w systemie prawa regulacji, które w dającej się określić przyszłości umożliwiłyby tej grupie realne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W efekcie tworzone są długie listy rodzin, które zostały zakwalifikowane do uzyskania mieszkania z zasobów komunalnych, lecz z powodu ich braku, muszą oczekiwać na zawarcie umowy najmu nawet przez kilka lat. Opisaney sytuacji nie zmieniają kasy mieszkaniowe oraz budowa domów w ramach towarzystw budownictwa społecznego. Instytucje te umożliwiają bowiem uzyskanie mieszkań przez rodziny o co najmniej średnich dochodach. Brakuje zaś w dalszym ciągu instrumentów prawnych umożliwiających finansowanie budownictwa socjalnego dla tych obywateli, którzy znajdują się w niedostatku. Dzieje się tak pomimo, że art. 79 ust. 5 przepisów konstytucyjnych mówi o dążeniu do poprawy sytuacji mieszkaniowej obywateli poprzez popieranie różnych form budownictwa. Również z art. 11 ust. 1 ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych wynika zobowiązanie państwa do podejmowania właściwych kroków w celu urzeczywistnienia prawa do mieszkania. Wskazane normy nie nakładają na państwo obowiązku dostarczenia mieszkania dla każdej rodziny. Określają one jednak, w jakim kierunku powinno podążać ustawodawstwo dotyczące zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednocześnie liberalizacja przepisów w zakresie wykonywania wyroków eksmisyjnych znacznie poszerza krąg osób oczekujących na rozwiązanie swoich problemów mieszkaniowych w ramach socjalnego budownictwa komunalnego. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Premiera o zainspirowanie działań, które mogłyby doprowadzić do zmiany sytuacji prawnej w omawianym zakresie.

W odpowiedzi na wystąpienie, udzielonej z upoważnienia Premiera przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wyrażony został pogląd, że podjęcie w celu zwiększenia zasobu mieszkań socjalnych inicjatywy ustawodawczej mającej służyć wprowadzeniu preferencyjnych kredytów dla gmin na budowę mieszkań socjalnych, jest w obecnej sytuacji nieuzasadnione. Byłoby bowiem niecelowe przeznaczanie środków z budżetu państwa na powiększanie zasobów socjalnych o obniżonej wartości użytkowej. Ponadto Prezes wskazał, że aktualnie przeprowadzana jest reforma czynszów, wprowadzone zostały dodatki mieszkaniowe, uruchomiono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, który udziela kredytów na budowę mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych lokatorskich, rozpoczęły działalność kasy miesz-

kaniowe, funkcjonują ulgi podatkowe, premie gwarancyjne, rekompensaty. Formą zaspakajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnot samorządowych powinny zaś być towarzystwa budownictwa społecznego, natomiast mieszkania socjalne powinny być uzyskiwane od osób zwalniających lokale i przeprowadzających się m.in. do mieszkań wybudowanych w ramach towarzystw.

Odpowiedź ta spowodowała kolejne wystąpienie Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów²⁶⁹. Rzecznik stwierdził, iż przekazane wyjaśnienia wskazują na brak zrozumienia problemu. Rzecznik nie zamierza wtrącać się do polityki prowadzonej przez poszczególne resorty ani udzielać rad, w jakim kierunku powinny być podejmowane określone działania. Musi jednak zwracać uwagę organów rządowych na te obszary, w których naruszane są prawa obywatelskie. Rzecznik ponownie zwrócił uwagę, iż problemy mieszkaniowe osób znajdujących się w niedostatku nie zostaną rozwiązane poprzez system kas mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego. Instytucje te są bowiem niedostępne dla osób żyjących w ubóstwie, które często są eksmitowane z dotychczas zajmowanych lokali za niepłacenie o wiele niższych stawek czynszu. Ponownie też Rzecznik wskazał, iż liberalizacja prawa w zakresie eksmisji przy równoczesnym braku rozwiązań prawnych stymulujących rozwój budownictwa socjalnego będzie sprzyjać poszerzaniu się zjawiska bezdomności. Ponadto w sprawach eksmisyjnych obok dotkliwego braku mieszkań socjalnych na przekwaterowania, brak jest synchronizacji działań poszczególnych organów. W szczególności przepisy prawa nie nakładają w sprawach o eksmisję obowiązku współdziałania na sądy, organy gminy i komorników. Organy gminy najczęściej dowiadują się o eksmisji od osób zainteresowanych dopiero w momencie podjęcia czynności egzekucyjnych przez komornika. Nie są więc w stanie w tak krótkim czasie zabezpieczyć na rzecz osób eksmitowanych nie tylko lokalu socjalnego, ale również tymczasowego schronienia. Odpowiadając z upoważnienia Premiera na to wystąpienie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podtrzymał swe stanowisko co do budownictwa społecznego. Stwierdził natomiast, że nie jest kompetentny w sprawach eksmisji. W tej części więc Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi.

Rzecznik podejmował także dalsze działania w sprawie sytuacji prawnej właścicieli, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a mimo to nie mogą zamieszkać w lokalu (budynku) stanowiącym ich

²⁶⁹ z 24.III.1997 r.

własność, gdyż jest on zajmowany przez inne osoby na podstawie wydanej w przeszłości decyzji administracyjnej o przydziale²⁷⁰. Rzecznik przedstawił ten problem w wystąpieniu do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej²⁷¹, wskazując, że sytuacja wspomnianej grupy jest regulowana art. 56 ust. 7 ustawy o najmie. Stosownie do jego treści, jeżeli właściciel zamierzający zamieszkać w swoim lokalu nie dysponuje lokalem, który mógłby być zwolniony z przeznaczeniem dla najemcy, może najem wypowiedzieć w terminie nie krótszym niż 2 lata. Warunkiem wypowiedzenia jest przyjęcie przez gminę obowiązku zawarcia umowy najmu z osobą, której właściciel ma zamiar wypowiedzieć umowę. Ustawa nie zawiera jednak jakichkolwiek kryteriów, które określałyby w jakim wypadku gmina nie może uchylić się od obowiązku zawarcia umowy najmu z osobą, której właściciel ma zamiar wypowiedzieć umowę. W praktyce więc gminy odmawiają, często bez jakiegokolwiek uzasadnienia, przyjęcia na siebie obowiązku zawarcia takiej umowy. Zdaniem Rzecznika regulacja prawna, która przyznaje obywatelowi określone uprawnienie, a jednocześnie nie określa prawnych kryteriów jego realizacji, musi być oceniana negatywnie, zwłaszcza w konfrontacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. W obecnym stanie prawnym nawet najbardziej bezzasadna odmowa przyjęcia przez gminę na siebie obowiązku zawarcia umowy najmu z osobą, której właściciel ma zamiar wypowiedzieć umowę, nie podlega żadnej kontroli, właśnie z uwagi na brak kryteriów, o których mowa. W toku prac nad nowelizacją ustawy o najmie Podkomisja Nadzwyczajna zaproponowała nowe brzmienie art. 56 ust. 7: „Przepis ust. 4 (mówiący o konieczności przeniesienia się najemcy do lokalu zamiennego) stosuje się odpowiednio, jeżeli właściciel zamierzający zamieszkać w swoim budynku nie dysponuje lokalem, który mógłby być zwolniony z przeznaczeniem dla najemcy, a gmina na wniosek właściciela dostarczy najemcy lokal zamienny. W takim wypadku najemca płaci czynsz regulowany”²⁷².

W kontekście ochrony praw właścicieli lokali nie mających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych należy również zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku wydanym na skutek kasacji Rzecznika²⁷³, iż w sytuacji, gdy lokal mieszkalny jest niezbęd-

²⁷⁰ zob. wcześniejsze działania w tej sprawie w: Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 443.

²⁷¹ RPO/180541/96/V z 4.X.1996 r.

²⁷² wersja projektu z 13.III.1997 r.

²⁷³ z 12.XII.1996 r. – sygn. akt II CKU 13/96.

ny właścicielowi tego lokalu do zaspokojenia jego własnych potrzeb mieszkaniowych, ochrona interesu właściciela musi być silniejsza niż ochrona interesu najemcy.

W poprzednim sprawozdaniu przedstawiona została sprawa pozbawienia osób – które pod rządami Prawa lokalowego, sprawując opiekę nad najemcą lokalu mieszkalnego na podstawie umowy, uzyskały przymiot osoby bliskiej – możliwości wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy²⁷⁴. W sprawie tej Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa odmówił podjęcia działań w celu doprowadzenia do zmiany ustawy i przywrócenia wskazanym osobom utraconych uprawnień. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o najmie z przepisami konstytucyjnymi. W orzeczeniu z dnia 3.XII.1996 r.²⁷⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o najmie w zakresie, w jakim w art. 47 pkt 3 i art. 67 pkt 2 uchyla art. 691 Kodeksu cywilnego oraz art. 9 ust. 2 i 3 Prawa lokalowego w stosunku do osób, które zawarły z najemcą lokalu mieszkalnego umowę o sprawowanie nad nim opieki według tegoż art. 9 ust. 2, nie regulując jednocześnie sytuacji prawnej tych osób po wejściu w życie nowej ustawy, w szczególności nie zapewniając im w sposób wyraźny wstąpienia w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy na warunkach dotychczasowych – jest niezgodna z art. 1 przepisów konstytucyjnych przez to, że podważa pewność prawa, a także narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasadę ochrony praw, których nabycie po spełnieniu określonych warunków zostało obywatelom prawnie zagwarantowane. W wyniku tego orzeczenia do projektu zmian ustawy o najmie został wprowadzony art. 63a w brzmieniu: „Do osób, które do chwili śmierci najemcy lokalu sprawowały nad nim opiekę na podstawie umowy zawartej z najemcą przed dniem 12.XI.1994 r., spełniającej wymogi określone w art. 9 ust. 2 ustawy wymienionej w art. 67 pkt 2, stosuje się przepis art. 8, a więc przepis o wstąpieniu w stosunek najmu²⁷⁶.”

Skargi w sprawach mieszkaniowych wpływające do Rzecznika dotyczyły również funkcjonowania przepisów art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o najmie, zgodnie z którymi właściciel może dokonać usunięcia sprawcy samowolnego zajęcia lokalu, działając z pomocą policji albo straży miejskiej, zaś sprawcy nie przysługują środki przewidziane przepisami

²⁷⁴ Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 138–139.

²⁷⁵ sygn. akt K 25/95.

²⁷⁶ wersja projektu z 13.III.1997 r.

o ochronie posiadania. W skargach podkreślano, iż przepisy te mogą być źródłem naruszeń praw obywatelskich, w tym w szczególności prawa do sądu. Rzecznik podjął sprawę i skierował wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast²⁷⁷. W wystąpieniu wskazał, że jedną z podstawowych zasad porządku prawnego jest zasada, iż prawa cywilne podlegają ochronie na drodze postępowania sądowego. Przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego oparte są na założeniu, iż osoba, której prawo cywilne zostaje naruszone, powinna wystąpić ze stosownym roszczeniem przed sądem lub innym właściwym organem. Możliwość stosowania przymusu państwowego dla usunięcia skutków naruszenia prawa pozostawiona została więc organom państwowym. Kodeks cywilny dopuszcza wprawdzie także dochodzenie naruszonych praw w drodze tzw. pomocy własnej, jednak zastosowanie tej pomocy musi nastąpić niezwłocznie po bezprawnym zamachu na określone dobro. Dlatego zdaniem Rzecznika wynikający z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o najmie stan, w którym ochrona własna, przysługująca w bardzo długim okresie, ograniczonym jedynie terminem przedawnienia roszczenia, prowadzi do zastąpienia sądów w wykonywaniu ich konstytucyjnej funkcji, a więc w wymierzaniu sprawiedliwości i może być uznany za naruszający art. 1 oraz art. 56 ust. 1 przepisów konstytucyjnych. W tym bowiem przypadku funkcje wymiaru sprawiedliwości wykonuje właściciel lokalu.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podzieliła pogląd Rzecznika i poinformowała, że wystąpiła do Przewodniczącego Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów zmian ustawy o najmie z prośbą o rozważenie możliwości dokonania stosownej zmiany art. 18 ust. 1 i 2 ustawy. Podkomisja zaproponowała m.in. dodanie do art. 18 ust. 2a w brzmieniu: „Jeżeli sprawca, (...) nie zostanie usunięty przed upływem trzech miesięcy od dnia samowolnego zajęcia lokalu osoba, której prawo zostało naruszone może ubiegać się o jego eksmisję wyłącznie na drodze sądowej”. Konieczność szybkiego ostatecznego uregulowania tej kwestii RPO wskazał w wystąpieniu do Marszałka Sejmu z 5.V.1997 r.

W dniu 16.IV.1997 r. Rzecznik zwrócił się do Sądu Najwyższego²⁷⁸ o rozstrzygnięcie, czy postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16.VII.1987 r. o zmianie ustawy Prawo lokalowe²⁷⁹ i nie zakończone ostateczną decyzją administracyjną, pod-

²⁷⁷ RPO/226372/97/V z 20.II.1997 r.

²⁷⁸ RPO/239015/97/V.

²⁷⁹ Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.

lega umorzeniu po wejściu w życie ustawy z dnia 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przepis ten mówi o postępowaniu, w którym organ gminy dokonuje przydziału lokalu, z uwzględnieniem obowiązujących norm zaludnienia, osobom które zajęły lokal lub pozostały w lokalu bez tytułu prawnego przed dniem 1.VIII.1974 r. Jak wskazują kierowane do Rzecznika skargi, po wejściu w życie ustawy o najmie lokali zarysowała się rozbieżna praktyka rozstrzygania spraw administracyjnych wszczętych na podstawie tego artykułu. I tak NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie w wyroku z dnia 8.X.1996 r.²⁸⁰ zaprezentował pogląd, że przepisy ustawy o najmie lokali nie pozbawiły organów administracyjnych prawa do wydawania w sprawach wszczętych i nie zakończonych przed 12.XI.1994 r. decyzji w trybie art. 5, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29.I.1996 r.²⁸¹ stwierdził, iż organ II instancji, rozpatrujący po 12.XI.1994 r. sprawę w wyniku odwołania od decyzji wydanej przed tą datą z powołaniem się na art. 5 ustawy ma obowiązek umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Działania RPO na rzecz zmiany regulacji nakazującej zwrot podwójnej kwoty dodatku mieszkaniowego pobranego na podstawie niezawinionego podania nieprawdziwych danych omówione zostały wcześniej²⁸².

Rzecznik podejmował także działania w sprawach osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej w celu skorygowania błędnej i niezgodnej z prawem praktyki. W sprawie RPO/208791/96/V w celu zmiany praktyki polegającej na odmowie wypłaty dodatków mieszkaniowych na rzecz osób nie posiadających w ogóle dochodu, Rzecznik wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze tej Rzecznik wyraził pogląd, że każdy dochód poniżej określonej przez ustawodawcę granicy (a więc także jego brak), uprawnia obywatela do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy, ustawodawca nie ustalił bowiem dolnej granicy tego dochodu. Odmienny pogląd prowadziłby do sprzecznego z zasadami konstytucyjnymi wniosku, iż osoby najbiedniejsze w ogóle nie mają prawa do świadczenia socjalnego jakim jest dodatek mieszkaniowy. Skarga Rzecznika oczekuje na rozpoznanie przez sąd.

W związku ze skargami pracowników służby zdrowia będących mieszkańcami hoteli pracowniczych Rzecznik badał także sprawę

²⁸⁰ sygn. akt II SA/Lu 193/96.

²⁸¹ sygn. akt I SA/486/95.

²⁸² s. 47.

opłat za zakwaterowanie w tych hotelach. Treść skarg wskazywała bowiem na niepokojące zjawisko pobierania od pracowników służby zdrowia opłat przekraczających ich skromne możliwości finansowe, przy czym opłaty te były często wyższe niż za wynajem pełnostandardowego mieszkania w tej samej miejscowości. Tymczasem § 16a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.XII.1974 r. w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia²⁸³ stanowi, że pracownicy, których miejsce zamieszkania uniemożliwia codzienne dojazdy do pracy, mieszkający w hotelach pracowniczych, ponoszą opłaty za zakwaterowanie w wysokości nie mniejszej niż 1/3 pełnych kosztów miejsca hotelowego. Pozostałą część kosztów pokrywa zakład pracy w formie zapłaty za usługi świadczącemu usługi hotelowe. W odpowiedziach na wystąpienie w tej sprawie²⁸⁴ Minister Zdrowia i Opieki Społecznej przyznał, że wobec sytuacji niedofinansowania służby zdrowia szpitale nie zawsze są w stanie wywiązać się z obowiązku pokrywania części kosztów zakwaterowania. Poinformował również, iż skierował do wojewodów wystąpienie w sprawie zabezpieczenia w budżecie środków na dopłaty do zakwaterowania w hotelach. Mimo to do Rzecznika w dalszym ciągu wpływały sygnały świadczące o tym, iż problem ten ma wymiar ogólnokrajowy. Ponadto w pismach od wojewodów nadesłanych do Rzecznika poddawana była w wątpliwość celowość dofinansowania do zakwaterowania w hotelach. Dlatego też w dniu 12.XII.1996 r. Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra wskazując, iż naruszenie praw tej grupy obywateli jest tym bardziej dotkliwe, że przepis przyznający im określone uprawnienie został wprowadzony niewiele ponad rok temu. Przepis ten nie stanowi więc zobowiązania wynikającego z dawnego systemu prawno-ekonomicznego, lecz stanowi zobowiązanie władzy publicznej przyjęte na siebie już w nowych realiach gospodarczych, w tym także budżetowych. W sytuacji zaś, gdy normodawca wprowadza do obrotu prawnego przepisy przewidujące określone uprawnienia dla obywateli, a następnie prawie natychmiast przestaje honorować owe uprawnienia, zostaje naruszona konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Rzecznik zwrócił się więc do Ministra o podjęcie działań w celu dostosowania praktyki w tym zakresie do standardów konstytucyjnych. W związku z tym wystąpieniem Minister zwrócił się do Ministra Spraw

²⁸³ Dz.U. Nr 51, poz. 326 ze zm.

²⁸⁴ RPO/223205/96/V 26.VIII.1996 r.

Wewnętrznych i Administracji, aby ten zobowiązał wojewodów do re-spektywania zobowiązań państwa dotyczących dopłat do zakwaterowania dla pracowników służby zdrowia.

C. Prawotwórcza działalność organów samorządu terytorialnego w sprawach mieszkaniowych

Do Rzecznika wpływały skargi od obywateli, którzy przy zawieraniu umowy najmu mieszkania komunalnego byli wzywani przez organy gminy do uiszczenia kaucji mieszkaniowych. Wysokość żądanych kaucji przekraczała w licznych przypadkach możliwości finansowe skarżących. Wstępne postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez Rzecznika wykazało, iż obowiązek wpłacenia kaucji mieszkaniowej przy zawarciu umowy najmu mieszkania komunalnego jest wprowadzany uchwałami rad gmin. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸⁵ Rzecznik zwrócił uwagę, że uchwały rad gmin podejmowane w tym zakresie wykraczają poza granice upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę w art. 5 ust. 3 ustawy o najmie, dotyczącego jedynie określenia zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pojęcie „zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy” nie daje podstawy do nałożenia w formie uchwały rady gminy na najemców lokali mieszkalnych obowiązku wniesienia kaucji mieszkaniowych. Obowiązki nakładane na obywateli muszą być określone wyraźnie przepisami rangi ustawowej. Oznacza to, iż w przypadku aktów wykonawczych do ustawy (a takimi są omawiane przepisy gminne) brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. W ustawie o najmie brak jest zaś przepisu uprawniającego gminy do pobrania kaucji od najemcy. W odpowiedzi na to wystąpienie Minister w pełni podzielił pogląd Rzecznika. Wystąpił również w tej sprawie do wojewodów ze stosownym pismem, w którym wskazał na sprzeczność z prawem takich uchwał i zwrócił wojewodom uwagę na potrzebę podejmowania w takich sytuacjach przewidzianych prawem działań nadzorczych.

Rzecznik stwierdził wadliwą z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich praktykę wyłączenia uchwałami rad gmin z możliwości ubiegania się o najem mieszkania z zasobów komunalnych osób nie posiadających meldunku²⁸⁶. Upoważnienia zawarte w ustawie o naj-

²⁸⁵ RPO/226033/97/V z 10.1.1997 r.

²⁸⁶ RPO/203390/96/V, RPO/211382/96/V, RPO/227861/97/V.

mie nie uprawniały rad gmin do takiego wyłączenia. Niektóre osoby nie mogą, pomimo starań, uzyskać zameldowania, gdyż nie posiadają uprawnień do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. W stosunku do tej grupy osób uchwały rad gmin naruszały konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej. W sprawach takich uchwał Rzecznik kierował wystąpienia do wojewodów, którzy następnie korzystali z przewidzianych przez prawo środków nadzoru nad działalnością komunalną gmin.

W sprawie RPO/211382/96/V uchwała rady gminy zróżnicowała w niedopuszczalny sposób prawo do uzyskania lokalu socjalnego przy wykonywaniu wyroków eksmisyjnych. Uchwała stwierdzała bowiem, że pierwszeństwo do wynajęcia lokalu socjalnego przysługuje osobom posiadającym wyrok sądowy o eksmisji z zasobów komunalnych. Osoby eksmitowane z innych zasobów, np. budynków osób prywatnych, miały otrzymywać lokale socjalne w dalszej kolejności, co w oczywisty sposób naruszało konstytucyjną zasadę równości. Także więc i w tej sprawie Rzecznik wystąpił do wojewody o podjęcie stosownych działań. W wyniku tych działań kwestionowana uchwała uległa zmianie.

W sprawie RPO/202621/96/V rada gminy wprowadziła uchwałą podwyższone stawki czynszu za nadmetraż, pomimo, że ustawa o najmie zniosła pojęcie nadmetrażu. Po wystąpieniu Rzecznika do wojewody, podjął on działania w celu wyeliminowania tego postanowienia uchwały z obrotu prawnego.

W sprawie RPO/219354/96/V rada gminy ustaliła w uchwale, że wynajem lokalu mieszkalnego w budynku stanowiącym mieszkaniowy zasób gminy przysługuje osobom, które są uprawnione do lokalu zamiennego w związku z zamieszkiwaniem na podstawie decyzji administracyjnej w budynkach podlegających wyłączeniu ze względu na zagrożenie życia i zdrowia lokatorów. Kolejność przekwaterowania zapewniała pierwszeństwo osobom zamieszkującym w budynkach stanowiących własność lub współwłasność gminy. Jednak przepisy ustawy o najmie nie dają podstaw do ustalenia w uchwale rady gminy takiego pierwszeństwa. Dlatego zwracając się do wojewody Rzecznik wskazał, iż uchwała różnicuje w tym zakresie w sposób niedopuszczalny sytuację prawną osób, których życie i zdrowie znajduje się w niebezpieczeństwie, w zależności od tego czy budynek stanowi własność gminy czy też innego podmiotu. Wojewoda podjął w tej sprawie czynności nadzorcze.

D. Sytuacja prawna najemców lokali mieszkalnych

Rzecznik w dalszym ciągu otrzymuje liczne skargi dotyczące regulacji prawnych zawartych w ustawie o najmie lokali. Dotychczasowe funkcjonowanie tej ustawy wykazało, iż ma ona wiele wad i wymaga gruntownej nowelizacji. Konieczność tych zmian spowodowała, że do Sejmu wpłynęły dwa projekty nowelizacji: rządowy oraz poselski. Doświadczenie Rzecznika potwierdza tęzę, iż ustawa o najmie nie odpowiada w wielu aspektach standardom państwa prawnego, zaś jej rozwiązania mogą stanowić istotne źródło naruszenia praw obywatelskich.

W związku z rozpoczętymi przez Parlament pracami nad nowelizacją ustawy o najmie Rzecznik w piśmie z dnia 4.X.1996 r.²⁸⁷ skierowanym do Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP przedstawił istotne problemy, z którymi zwracali się obywatele w trakcie funkcjonowania ustawy. Problemy te, jakkolwiek były wcześniej przedmiotem wystąpień Rzecznika do odpowiednich organów (przede wszystkim Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), nie zostały uwzględnione w projektach zmian do ustawy, co mogło prowadzić do utrwalenia stanu zagrożenia praw obywatelskich w tym zakresie. Znaczna część zgłoszonych uwag została uwzględniona w toku prac nad nowelizacją ustawy. W wystąpieniu do Marszałka Sejmu z 5.V.1997 r.²⁸⁸ Rzecznik podkreślił konieczność jak najszybszego uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali, która usunęłaby z niej przepisy sprzeczne z Konstytucją.

Rzecznik kontynuował sygnalizowane w poprzednim sprawozdaniu.²⁸⁹ działania w sprawie braku – po wejściu w życie ustawy o najmie – legitymacji procesowej do wytoczenia powództwa o eksmisję z lokalu byłego współmałżonka. W piśmie z dnia 4.X.1996 r.²⁹⁰ do Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP Rzecznik zwrócił uwagę na sytuację prawną osób, które po orzeczeniu przez sąd rozwodu nie mogą doprowadzić do usunięcia z lokalu mieszkalnego, będącego przedmiotem współnajmu, byłego małżonka, utrudniającego zamieszkiwanie w tym lokalu. Dzieje się tak, pomimo drastycznych przypadków utrudniania tym osobom i ich dzieciom zamieszkiwania w lokalu (bicie, maltretowanie dzieci).

²⁸⁷ RPO/180541/96/V.

²⁸⁸ RPO/244576/97/I.

²⁸⁹ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 237.

²⁹⁰ RPO/180541/96/V.

Pod rządami Prawa lokalowego akceptowany był (także w orzecznictwie sądowym) pogląd, że współnajemca lokalu ma legitymację czynną do wytoczenia powództwa przeciwko drugiemu współnajemcy (w tym byłemu współmałżonkowi) o rozwiązanie stosunku najmu i o nakazanie opróżnienia lokalu. Wejście w życie przepisów ustawy o najmie zmieniło ten stan rzeczy. Obecnie współnajemca lokalu mieszkalnego nie ma legitymacji do wytoczenia powództwa o eksmisję z tego lokalu byłego współmałżonka. Potwierdzają to uchwały Sądu Najwyższego²⁹¹. Obecnie z żądaniem orzeczenia eksmisji uciążliwego współnajemcy może wystąpić wyłącznie wynajmujący. Ustawodawca wykreował więc sytuację prawną, w której nie niezawisły sąd, lecz wynajmujący dokonuje oceny, czy prawa cywilne określonej grupy osób zasługują na ochronę prawną. W związku z tym niewykonalny jest również art. 38 ustawy o najmie dotyczący wykonywania wyroków eksmisyjnych orzekających o eksmisji z powodu znęcania się nad rodziną. Brak bowiem w przepisach prawa materialnego uprawnienia małżonka do żądania eksmisji współmałżonka z tego powodu.

Zgłoszone w tym zakresie przez Rzecznika uwagi zostały uwzględnione przez podkomisję sejmową, która zaproponowała dodanie do art. 33 ustawy ust. 3 w brzmieniu: „Współnajemca może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka, rozwiedzionego małżonka lub innego współnajemcy tego samego lokalu, jeżeli swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia on wspólne zamieszkiwanie”²⁹².

Kontynuowane były również działania Rzecznika dotyczące braku podstawy do orzekania przez sąd o prawie dłużnika do lokalu socjalnego w sytuacji, gdy orzeczenie nakazujące opróżnienie lokalu dotyczy osoby, której przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego bądź prawo własności lokalu mieszkalnego. W wystąpieniu z dnia 14.V.1996 r.²⁹³ do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik wskazał, że sąd posiada uprawnienie do orzekania o prawie dłużnika do lokalu socjalnego jedynie w przypadku, gdy przedmiotem rozpoznania jest sprawa eksmisji najemcy lokalu mieszkalnego. Tak więc w przypadkach eksmisji osób, którym przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu bądź własność lokalu – są to w każdym przypadku eksmisje „na bruk”. Jak wskazano wcześniej w części dotyczącej zasady równości,

²⁹¹ z dnia 12 kwietnia 1995 r. – sygn. akt III CZP 38/95 oraz z dnia 9 czerwca 1995 r. – sygn. akt III CZP 74/95.

²⁹² wersja projektu z dnia 13 marca 1997 r.

²⁹³ RPO/208214/96/V.

w ocenie Rzecznika istnieją w tej sytuacji uzasadnione wątpliwości co do zgodności tego stanu prawnego z zasadą określoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Wątpliwości te Rzecznik przedstawił w wystąpieniu z dnia 6.III.1996 r. skierowanym do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz do Ministra Sprawiedliwości. Odpowiadając na wystąpienie oboje Ministrowie potwierdzili zarzuty Rzecznika, jednakże treść odpowiedzi wskazywała, iż istnieją rozbieżności co do tego, który z wymienionych Ministrów powinien podjąć działania w celu przygotowania projektu stosownych zmian w obowiązującym prawie. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie tego swoistego sporu kompetencyjnego. Odpowiedź w tej sprawie nadeszła do Rzecznika dopiero po ponagleniu w piśmie Kancelarii Premiera z dnia 21.III.1997 r. i zawierała informacje o trwających pracach nad nowelizacją ustawy o najmie.

Oczekując na odpowiedź Prezesa Rady Ministrów Rzecznik w dniu 4.X.1996 r. przedstawił sprawę eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego Przewodniczącemu Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej Sejmu RP²⁹⁴. Zarzuty podnoszone przez Rzecznika zostały częściowe uwzględnione przez Podkomisję pracującą nad zmianą ustawy o najmie, która zaproponowała w ramach tych zmian dodanie do art. 210 Prawa spółdzielczego § 3 w brzmieniu: „Rozpatrując powództwo spółdzielni o nakazanie opróżnienia lokalu przez osoby, o których mowa w § 1 (tj. członka spółdzielni i zamieszkujące z nim osoby), biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez członka z zajmowanego na warunkach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, sąd może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, orzec o uprawnieniu tych osób do lokalu socjalnego. W takim wypadku właściwy organ gminy jest obowiązany zapewnić lokal socjalny na zasadach, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie...”²⁹⁵.

Realizowana jest złożona przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Rzecznikowi w 1995 r. obietnica nowelizacji ustawy o najmie w zakresie przywrócenia prawa do lokali zamiennych na rzecz osób, które pozostały w mieszkaniach zakładowych po śmierci najemcy mieszkania zakładowego²⁹⁶. Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 58 ust. 4 ustawy o najmie „Osoba zajmująca

²⁹⁴ RPO/180541/96/V.

²⁹⁵ wersja projektu z dnia 13.III.1997 r.

²⁹⁶ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 236.

mieszkanie zakładowe bez tytułu prawnego wskutek wypowiedzenia jej najmu lub śmierci najemcy przed dniem wejścia w życie ustawy, zachowuje prawo do lokalu zamiennego nabyte na podstawie dotychczasowych przepisów"²⁹⁷.

W związku ze skargami najemców, którzy nie mogą otrzymać dodatku mieszkaniowego z powodu zbyt dużej powierzchni użytkowej lokalu Rzecznik w dniu 28.V.1996 r. skierował pismo do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa²⁹⁸. W wystąpieniu tym Rzecznik wskazał, że intencją ustawodawcy, który ograniczył prawo do dodatku określoną powierzchnią lokalu, było wymuszenie racjonalnej gospodarki lokalami poprzez dostosowanie powierzchni zajmowanych lokali do obiektywnych potrzeb mieszkańców, a zarazem uniknięcie świadczeń ze strony państwa na rzecz osób żyjących na ponadprzeciętnym poziomie, jeśli chodzi o ich potrzeby mieszkaniowe. Środkiem do realizacji tego celu w stosunku do osób, które posiadają nadmierną powierzchnię lokalu, a jednocześnie spełniają pozostałe warunki do otrzymania dodatku mieszkaniowego, jest zamiana lokali. Istnieje jednak grupa najemców, którzy tylko teoretycznie mogą zamienić mieszkanie, w praktyce bowiem nie mogą znaleźć partnera do zamiany. Chodzi o najemców zajmujących na podstawie decyzji o przydziale lokale stanowiące własność osób fizycznych. Najemcy ci opłacają wprawdzie czynsz regulowany, jednakże ich ewentualni następcy z zamiany są już pozbawieni tego przywileju i zmuszeni byłiby opłacać czynsz wolny. Powoduje to, że w praktyce zamiana, z uwagi na brak chętnych do jej dokonania, staje się niemożliwa. Stąd też w ocenie Rzecznika sytuacja, w której z jednej strony dodatki mieszkaniowe mają charakter socjalny, a z drugiej strony wskazana grupa najemców nie może korzystać z pomocy państwa, pomimo, iż często żyje w niedostatku, zasługuje na uwagę ustawodawcy, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

W odpowiedzi Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie podzielił argumentów Rzecznika, w szczególności zaś uznał, iż nie istnieje potrzeba nowelizacji art. 42 ust. 5 ustawy o najmie. W ocenie Ministra proponowane przez Rzecznika rozwiązania pozostawałyby bowiem w kolizji z konstytucyjną zasadą równości, gdyż w drodze wyjątku powodowałyby przyznanie dodatków osobom zajmującym mieszkania o zbyt dużej powierzchni.

²⁹⁷ wersja projektu z dnia 13.III.1997 r.

²⁹⁸ RPO/188008/96/V.

W tej sytuacji, w związku z trwającymi pracami nad nowelizacją ustawy o najmie, omawiany problem został przedstawiony przez Rzecznika Przewodniczącemu Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej²⁹⁹. Podkomisja pracująca nad zmianami zmodyfikowała treść art. 42 ust. 5 ustawy o najmie proponując nowe brzmienie: „Dodatek mieszkaniowy nie przysługuje, jeżeli powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu przekracza powierzchnię normatywną o więcej niż 30% w budynkach wybudowanych po 1945 r. i o więcej niż 50% w budynkach wybudowanych przed końcem 1945 r.”³⁰⁰.

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika była sprawa kaucji mieszkaniowych, które w przeszłości były wpłacane przez najemców na zasadach określonych przepisami Prawa lokalowego. Kaucje te stanowiły wówczas często wielokrotność miesięcznego wynagrodzenia. Obecnie należności wypłacane przy ich zwrocie są bardzo niskie, wręcz symboliczne. Rzecznik skierował w tej sprawie wystąpienie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast³⁰¹ wskazując, że obecnie zgodnie z art. 62 ustawy o najmie kaucja wpłacona przez najemcę podlega zwrotowi wraz z oprocentowaniem, w ciągu miesiąca od opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. Jednak do 1 stycznia 1988 r. kaucje te nie podlegały oprocentowaniu, dlatego jedynie za okres od tej daty osoba uprawniona może domagać się zwrotu kaucji wraz z oprocentowaniem. Ustawa o najmie nie zawiera klauzuli waloryzacyjnej, co oznacza, iż obciąża ona skutkami drastycznej inflacji wyłącznie najemcę lokalu. Rozwiązanie to spotyka się z zarzutami zainteresowanych obywateli, którzy uważają, że w ten sposób doszło do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Wpłacane w przeszłości kaucje miały bowiem swoją realną wartość, teraz zwracane są w symbolicznej wysokości. A dzieje się tak pomimo, że w przeszłości kaucje zasilają m.in. Fundusze Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej, a także zakładowe fundusze mieszkaniowe i były wykorzystywane m.in. na finansowanie komunalnego i zakładowego budownictwa mieszkaniowego. Środki te służyły więc powiększeniu majątku wynajmujących.

W odpowiedzi na wystąpienie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa stwierdziła, że osoby, które wiele lat temu wpłaciły kaucję mogą sta-

²⁹⁹ RPO/180541/96/V z 4.X.1996 r.

³⁰⁰ wersja projektu z 13.III.1997 r.

³⁰¹ RPO/238257/97/V z 25.III.1997 r.

rać się o jej waloryzację na drodze sądowej, w oparciu o art. 358¹ § 3 Kodeksu cywilnego. W ocenie RPO jest to jednak droga długotrwała i kosztowna, nie gwarantująca ze względu na dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tych sprawach osiągnięcia żadanego skutku, na pewno zaś powodująca dodatkowe poważne obciążenie sądownictwa. W odniesieniu do kaucji pobieranych w przyszłości Prezes poinformował, że rozpatrywany obecnie przez Sejm projekt ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali zawiera propozycję przepisu wprowadzającego odpowiednią waloryzację kaucji w razie ich zwrotu.

Sprawy mieszkaniowe żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych omówione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony praw tej grupy.

E. Sytuacja prawna członków spółdzielni mieszkaniowych

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 7.VII.1994 r. o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze³⁰² w przepisach o spółdzielniach mieszkaniowych nie rozwiązały – jak wskazują listy kierowane do Rzecznika – wszystkich kwestii związanych z ochroną praw członków tych spółdzielni. Rzecznik uznał zasadność tych zarzutów i w dniu 29.X.1996 r. skierował w tej sprawie wystąpienie do Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa³⁰³ przedstawiając istotne zagrożenia praw członków spółdzielni mieszkaniowych wynikające ze stanu obowiązującego prawa.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi dalsze obowiązywanie art. 217 § 2 Prawa spółdzielczego, uzależniającego wynajęcie przez członka mieszkania od zgody spółdzielni. Przepis ten funkcjonuje, pomimo iż obecnie w odniesieniu do własnościowego prawa do lokalu nie istnieje zakaz posiadania więcej niż jednego lokalu mieszkalnego. Stąd też nakładanie na członków spółdzielni obowiązku uzyskania zgody spółdzielni na wynajem lokalu jest nie tylko anachronizmem, lecz powoduje niczym nieuzasadnione ograniczenie praw tych członków do dysponowania przysługującym im prawem do lokalu.

Rzecznik negatywnie ocenił także dalsze obowiązywanie przepisów art. 228 Prawa spółdzielczego. Wynika z nich, iż jeśli po śmierci członka spółdzielni, któremu przysługiwało własnościowe prawo do lokalu, jego spadkobiercy nie przeprowadzą w określonym czasie

³⁰² Dz.U. Nr 90, poz. 419.

³⁰³ RPO/222159/96/V.

czynności zachowawczych, to wspomniane prawo wygasa *ex lege*. Rozwiązanie to – zdaniem Rzecznika – budzi wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi. Własnościowe prawo do lokalu jest bowiem ograniczonym prawem rzeczowym, do którego stosuje się przepisy o ochronie własności. Oznacza to zaś, iż zakres tej ochrony wyznacza również art. 7 przepisów konstytucyjnych chroniący własność i prawo dziedziczenia oraz poręczający całkowitą ochronę własności osobistej.

W wystąpieniu do Marszałka Sejmu³⁰⁴ Rzecznik wskazał na konieczność szybkiego uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczości, która pozwoliłaby na wzmocnienie ochrony praw członków spółdzielni mieszkaniowych (wynajmowanie, dziedziczenie, rozliczenia po rozwodzie itp.).

Liczne skargi kierowane do Rzecznika dotyczą również problemu rozliczeń kosztów budowy w spółdzielniach mieszkaniowych. W listach tych podnoszony jest zarzut obciążania członków spółdzielni kosztami wynikającymi z zaniedbań organów spółdzielni. Również ten problem przedstawił Rzecznik w swoim wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w celu wykorzystania w pracach nad dostosowaniem Prawa spółdzielczego do współczesnych realiów prawnych. Rzecznik stwierdził, że w świetle ustalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, członków spółdzielni obciążają koszty budowy rzeczywiście poniesione, choćby koszty te były wygórowane z powodu niewłaściwej gospodarki, a nie koszty, jakie przy prawidłowym gospodarowaniu spółdzielnia powinna ponieść. Poglądy te nie budzą zastrzeżeń na gruncie obowiązującego prawa. Jednak zdaniem Rzecznika muszą one skłaniać do refleksji nad stanem ochrony praw obywateli. Skargi wskazują, że w wielu wypadkach członkowie spółdzielni bezpośrednio zainteresowani budową znajdują się w zdecydowanej mniejszości w stosunku do ogółu członków spółdzielni. Taka sytuacja powoduje, że ich możliwość wpływania na gospodarkę spółdzielni jest mocno ograniczona. Nie istnieją zaś mechanizmy prawne pozwalające na ochronę ich interesów ekonomicznych. Również określone przez Prawo spółdzielcze granice odpowiedzialności materialnej członków organów prowadzących działalność inwestycyjną spółdzielni nie pozostają w żadnym związku z realną wartością nakładów ponoszonych na budowę domów spółdzielczych. Odpowiedzialność ta nie równoważy więc ewentualnych strat wywołanych zaniedbaniami członków tych organów.

³⁰⁴ RPO/244576/97/I z 5.V.1997 r.

W odpowiedzi Minister powiadomił Rzecznika, iż jego uwagi zostały przekazane Krajowej Radzie Spółdzielczej oraz że popiera postulat zmian w art. 228 i 216 Prawa spółdzielczego. Wskazać w tym miejscu trzeba, iż część postulatów Rzecznika jest zbieżna z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze, wniesionym pod obrady Sejmu³⁰⁵, co pozwala mieć nadzieję, iż przepisy będące źródłem naruszeń praw członków spółdzielni zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego.

F. Sytuacja prawna właścicieli mieszkań i budynków

Istotną grupę skarg wpływających do Rzecznika stanowią skargi od właścicieli mieszkań i budynków, domagających się podjęcia działań w celu ochrony ich prawa własności. W wielu skargach wyrażane jest przekonanie, iż wszelkie normy prawne ograniczające prawo własności powinny zostać usunięte z systemu prawnego. Rzecznik nie podziela tak fundamentalnie rozumianej koncepcji prawa własności, jednakże dostrzega szereg ograniczeń tego prawa, które w istocie nie są uzasadnione interesem publicznym i w wielu wypadkach są bezpośrednim skutkiem nieliczenia się w przeszłości z prawem własności.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa³⁰⁶ Rzecznik informował o skargach od właścicieli budynków mieszkalnych zasiedlanych przez najemców na podstawie wydanych w przeszłości decyzjach administracyjnych o przydziale. Z listów tych wynika, że wieloletnia publiczna gospodarka lokalami i wiążące się z nią ograniczenia w pobieraniu czynszu, doprowadziły do degradacji stanu technicznego budynków stanowiących przedmiot prawa własności. Aktualnie zaś, pomimo, że ustawa o najmie rozszerza zakres uprawnień właścicieli, nie są oni w stanie wywiązać się z obowiązków nałożonych na nich przepisami prawa, w tym Prawa budowlanego, które nakazują właścicielom utrzymywać budynki w należytym stanie technicznym i estetycznym. Niewykonywanie tego obowiązku zagrożone jest nawet sankcjami karnymi. Tymczasem wpływy uzyskiwane w eksploatacji tych budynków nie wystarczają często nawet na pokrycie bieżących wydatków. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, wymaga rozważenia propozycja stworzenia prawnych form pomocy dla właścicieli obciążonych obecnie skutkami finansowymi wieloletniej publicznej gospodarki lokalami.

³⁰⁵ druk sejmowy Nr 1930.

³⁰⁶ RPO/210904/96/V z 6.V.1996 r.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdził, że uważa za niecelowe podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie stworzenia systemu pomocy finansowej udzielanej właścicielom budynków na pokrycie kosztów remontów kapitałnych. Wymagałoby to ogromnych nakładów finansowych, a nie ma możliwości zapewnienia na ten cel odpowiednich środków w budżecie. Ministerstwo przygotowało natomiast projekt ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej, który powinien stworzyć możliwość częściowego rozwiązania omawianej kwestii. Przewiduje on realizację programów operacji renowacyjnych na obszarach określonych w uchwałach rad gmin.

W dniu 22.IV.1997 r. Rzecznik złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego³⁰⁷ o stwierdzenie niezgodności art. 47 pkt 3 ustawy o najmie lokali skreślającego art. 691 Kc w części dotyczącej wygaśnięcia stosunku najmu lokalu mieszkalnego w razie braku osób bliskich zmarłego najemcy uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu z art. 7 przepisów konstytucyjnych i art. 71 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej.

W świetle art. 691 Kc obowiązującego do dnia wejścia w życie ustawy o najmie w razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie, które stale z nim mieszkały do jego śmierci, wstępowały w stosunek najmu, natomiast w przypadku braku takich osób stosunek najmu wygasał. Art. 47 pkt 3 ustawy o najmie uchylił art. 691 Kc. Obowiązujący obecnie art. 8 ustawy o najmie stanowi, że gdy istnieją osoby bliskie wymienione w tym przepisie, mieszkające z najemcą do jego śmierci – z mocy prawa wstępują w stosunek najmu. Przepis ten nie reguluje sytuacji, w której nie ma osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy. Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym³⁰⁸, iż w takim przypadku do najmu jako prawa majątkowego znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dziedziczenia. Oznacza to zaś, że w praktyce prawo najmu lokalu mieszkalnego w drodze dziedziczenia może nabyć osoba, która nigdy nie mieszkała z najemcą.

Stworzenie przez ustawodawcę prawnej możliwości dziedziczenia najmu lokalu mieszkalnego w istotny sposób ogranicza korzystanie przez właścicieli budynków mieszkalnych (lokalii mieszkalnych) z przysługującego im prawa własności. Ograniczenie to jest tym bar-

³⁰⁷ RPO/233212/97/V.

³⁰⁸ zob. uchwała z 16.V.1996 r. – sygn. akt III CZP 46/49, z 16.V.1996 r. – sygn. akt III CZP 40/96, z 19.VII.1996 r. – sygn. akt III CZP 77/96.

dziej dotkliwe, gdyż dotyczy przede wszystkim właścicieli budynków mieszkalnych poddanych w przeszłości reżimowi prawnemu publicznej gospodarki lokalami.

Szczególne znaczenie dla oceny zgodności z art. 7 przepisów konstytucyjnych normy zezwalającej na dziedziczenie prawa najmu lokalu mieszkalnego ma okoliczność, czy norma ta została wprowadzona do obrotu prawnego w interesie ogólnym. Zdaniem Rzecznika na pytanie to należy odpowiedzieć negatywnie. Przepis art. 8 ustawy o najmie, mający na celu ochronę prawa do mieszkania osób bliskich najemcy, które z nim zamieszkiwały aż do chwili jego śmierci, nie powinien być kwestionowany. Nie leży natomiast w interesie ogólnym regulacja pozwalająca (w stanie permanentnego „głodu” mieszkaniowego) na uzyskanie w drodze dziedziczenia prawa do mieszkania przez osoby nie będące takimi członkami rodziny zmarłego najemcy i często – jak wskazuje praktyka – posiadające już inny lokal.

Rzecznik podejmował również sprawę niekorzystnych dla właścicieli regulacji podatkowych. W wystąpieniu do Ministra Finansów³⁰⁹ Rzecznik informował Ministra o skargach właścicieli wskazujących, iż obowiązujące prawo w dalszym ciągu nie pozwala im na uzyskanie dochodu z tytułu najmu w sytuacji, gdy mieszkania są zajmowane na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale. Stosownie natomiast do art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26.VII.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³¹⁰ stratę ze źródła przychodów poniesioną w roku podatkowym pokrywa się w równych częściach z dochodu uzyskanego z tego samego źródła w najbliższych trzech latach podatkowych. Przepis ten stanowi w istocie dla wskazanej grupy właścicieli budynków iluzję, iż poniesione straty będą mogli pokryć z dochodu uzyskanego w latach następnych z tego samego źródła przychodów, które generuje jedynie straty. Taki stan prawny narusza w ocenie Rzecznika zasadę zaufania obywateli do państwa.

W odpowiedzi Minister Finansów nie podzielił zarzutów Rzecznika i uznał, że przedstawiony problem rozwiązuje zalecana przez niego praktyka organów podatkowych zaniechania poboru podatku dochodowego od dochodów z pozostałych źródeł przychodów w wysokości różnicy pomiędzy podatkiem dochodowym obliczonym od sumy dochodów osiągniętych ze wszystkich źródeł przychodu – bez odliczenia straty z najmu, a podatkiem dochodowym obliczonym po odliczeniu

³⁰⁹ RPO/184536/96/V z 31.VII.1996 r.

³¹⁰ Dz.U. z 1993 r., Nr 90, poz. 416 ze zm.; dalej jako ustawa o podatku dochodowym.

straty z najmu od dochodów osiągniętych z pozostałych źródeł przychodów. W sprawie tej Rzecznik wyczerpał przysługujące mu środki działania, które nie doprowadziły jednak do osiągnięcia oczekiwanego przez zainteresowanych obywateli rezultatu.

W związku z nadchodzącymi skargami Rzecznik podjął działania w sprawie statusu prawnego zrzeczeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego. Analiza sytuacji prawnej w tym zakresie wskazuje, iż w aktualnym stanie prawnym nie jest możliwe tworzenie nowych zrzeczeń właścicieli domów. Przeszły bowiem funkcjonować rejestry prowadzone poprzednio przez organy administracji, nie jest więc możliwy wpis do rejestru kreujący osobowość prawną zrzeczenia. Ustawa o najmie uchylając Prawo lokalowe zlikwidowała materialnoprawną podstawę tworzenia zrzeczeń właścicieli. Jednak żaden przepis prawa nie pozbawił osobowości prawnej zrzeczeń, które zostały utworzone w przeszłości zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Pomimo tego obecnie żaden przepis nie reguluje ich funkcjonowania. Zrzeczenia te działają w swoistej „próżni” prawnej, co w istotny sposób utrudnia ich funkcjonowanie. W szczególności dotkliwie odczuwany jest brak regulacji prawnej w zakresie prowadzenia rejestru zrzeczeń, nadzoru nad zrzeczeniami, a także trybu likwidacji zrzeczeń. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast³¹¹ Rzecznik zwrócił uwagę, że funkcjonowanie w obrocie prawnym osób prawnych, których status nie jest w ogóle regulowany przez przepisy prawa, stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących owe zrzeczenia. W istocie bowiem następująca po sobie kolejno zmiany przepisów prawa zdestabilizowały sytuację prawną zrzeczeń, wprowadzając do ich działalności stan niepewności prawnej. Rzecznik wskazał także, że zgodnie z art. 84 ust. 1 przepisów konstytucyjnych w celu rozwoju aktywności gospodarczej Polska zapewnia obywatelom prawo zrzeczania się. Realizacja tego prawa może następować w różnych formach. Jak wskazano wyżej, ustawodawca w dalszym ciągu honoruje owe prawo zrzeczania się realizowane w formie zrzeczeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości. Jednak pełna realizacja prawa do zrzeczania się wymaga także regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W omawianym zakresie brak jest takich regulacji, co w istotny sposób ogranicza konstytucyjne prawa do zrzeczania się wskazanej grupy obywateli. Odpo-

³¹¹ RPO/147881/97/V z 3.III.1997 r.

wiadając na wystąpienie Rzecznika Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wyraziła pogląd, że do zrzeczeń tych stosuje się przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Pogląd ten na gruncie obowiązującego prawa jest odosobniony i nie znajduje akceptacji w orzecznictwie sądowym³¹². Adresatka stwierdziła jednocześnie, iż w ustawie o najmie zabrakło przepisu przejściowego stwierdzającego, że do zrzeczeń stosuje się przepisy Prawa o stowarzyszeniach. W związku z tym wystąpiła do Przewodniczącego Nadzwyczajnej Podkomisji o zamieszczenie odpowiedniego zapisu w projekcie ustawy o zmianie ustawy o najmie. W efekcie Podkomisja zaproponowała dodanie art. 63a w brzmieniu: „Do zrzeczeń właścicieli i zarządców domów, utworzonych na podstawie art. 25 ust. 5 ustawy o której mowa w art. 67 pkt 2 (a więc ustawy Prawo lokalowe), stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, jeżeli statut zrzeczenia nie stanowi inaczej”³¹³.

W poprzednim sprawozdaniu Rzecznik II kadencji informował, iż złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7.XI.1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych w części dotyczącej wyłączenia z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego kosztów zarządu nieruchomością wspólną ponoszonych przez właścicieli lokali, z upoważnieniem ustawowym, a także zasadą państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą równości³¹⁴. Wniosek ten został rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł³¹⁵, że § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia jest niezgodny z zasadą równości obywateli wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej, przez to, że w oparciu o kryteria pozbawione relewantnego związku z celem ustawy o najmie ograniczył zakres uprawnień osób w nim wymienionych do zrekompensowania wydatków mieszkaniowych. W wyniku tego orzeczenia Rada Ministrów w dniu 4.III.1997r. wydała rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych³¹⁶. Zakwestionowany przez Rzecznika przepis w nowym brzmieniu do podstawy obliczenia dodatków mieszkaniowych dla właścicieli lokali wlicza zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną.

Problematyka zmiany pozycji prawnej właścicieli mieszkań w związku z wejściem w życie ustawy o własności lokali była szeroko

³¹² zob. uchwała SN z 25.VI.1995 r. – sygn. akt III CZP 78/95.

³¹³ wersja projektu z dnia 10.IV.1997 r.

³¹⁴ RPO/208181/96/V z 22.II.1996 r. – zob. Sprawozdanie Rzecznika za 1995 r., s. 142.

³¹⁵ orzeczenie z 16.XII.1996 r. – sygn. akt U 1/96.

³¹⁶ Dz.U. Nr 24, poz. 121.

omawiana w poprzednim sprawozdaniu Rzecznika³¹⁷. Kompleksowo sytuacja prawna właścicieli lokali została przedstawiona w „Stanowisku Rzecznika w sprawie ustawy o własności lokali” z wnioskiem, iż ustawa nie może funkcjonować w dotychczasowym kształcie i wymaga radykalnych zmian. Jednakże do chwili obecnej zmiany takie nie zostały przyjęte, pomimo, że została powołana w Sejmie podkomisja do ich opracowania. Jedyne istotne zmiany postulowane przez Rzecznika zostały wprowadzone ustawą z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³¹⁸ i polegają na możliwości odliczenia przez właścicieli lokali od podatku wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej.

G. Zaopatrzenie mieszkań w energię i wodę

Rok 1996 był kolejnym rokiem obowiązywania archaicznych aktów prawnych w zakresie dostaw energii elektrycznej, energii cieplnej, gazu oraz wody. Akty te, odpowiadające zasadom socjalistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, w oczywisty sposób nie odpowiadają współczesnym realiom ekonomicznym i prawnym i są istotnym czynnikiem utrwalającym monopolistyczną pozycję dostawców. Pole działania Rzecznika w tym zakresie jest jednak ograniczone, gdyż zarówno ustawa o gospodarce energetycznej, jak też Prawo wodne, ze względu na upływ czasu nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Niezbędna jest więc w tym zakresie przede wszystkim interwencja ustawodawcy, co Rzecznik wielokrotnie sygnalizował w swoich poprzednich sprawozdaniach. Prace nad nowym Prawem energetycznym znajdują się w końcowej fazie (zostało ono już uchwalone przez Sejm). Istnieje więc szansa istotnej zmiany w tym zakresie.

W związku ze skargami obywateli Rzecznik podejmował działania mające na celu ochronę praw odbiorców energii. W wystąpieniu do Ministra Finansów Rzecznik wskazywał, iż skarżący kwestionują m.in. wprowadzane „decyzjami” Ministra Finansów zasady rozliczeń pomiędzy dostawcami a odbiorcami energii cieplnej. W ocenie Rzecznika zasady owych rozliczeń zostały wprowadzone przez Ministra Finansów z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o cenach³²⁰. Jednakże wadliwość „decyzji” Ministra Finan-

³¹⁷ Sprawozdanie Rzecznika za 1995 r., s. 225-229.

³¹⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 638.

³¹⁹ RPO/218536/96/V z 29.X.1996 r.

³²⁰ z dnia 26.II.1982 r. – Dz.U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.

sów w sprawie ustalenia cen urzędowych energii cieplnej dostarczonej do mieszkań na cele bytowe nie ogranicza się tylko do tego. Z ustawy o cenach wynika bowiem, iż ceny urzędowe (a takimi są ceny energii cieplnej) ogłasza się w wydawanym przez Ministra Finansów Dzienniku Urzędowym Cen, a więc w specjalnym organie promulgacyjnym. Tymczasem Minister od kilku lat ceny urzędowe ogłasza w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów, zaś Dziennik Urzędowy Cen w ogóle nie jest wydawany. Ogłoszenie takie w świetle ustawy o cenach nie spełnia więc wymogów prawidłowej publikacji. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o usunięcie wskazanych uchybień. W odpowiedzi Minister Finansów powiadomił Rzecznika, iż usunięte zostały wady „decyzji” polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego, natomiast ceny urzędowe energii cieplnej od połowy 1997 r. będą publikowane w Monitorze Polskim. W ponownym wystąpieniu z 5.V.1997 r.³²¹ Rzecznik wskazał, iż dokonane zmiany jedynie częściowo usunęły wskazane przez niego wcześniej nieprawidłowości, utrzymując wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego postanowienie wskazujące sposób obliczania ceny urzędowej energii.

W wystąpieniu w związku z wprowadzonymi od dnia 1 stycznia 1997 r. podwyżkami cen urzędowych energii cieplnej³²² Rzecznik informował Ministra Finansów o skargach wskazujących, że dla indywidualnych odbiorców wzrost cen przekracza w licznych przypadkach skalę tych podwyżek. Zjawisko to – jak wynika z posiadanych przez Rzecznika informacji – zostało spowodowane tym, że administratorzy budynków mieszkalnych doliczają do cen ustalonych przez zakłady energetyki cieplnej własne „marże”. Powoduje to wzrost świadczeń nawet o kilkadziesiąt procent. Praktyka ta jest sprzeczna z przepisami prawa w zakresie kształtowania cen energii cieplnej. Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11.XII.1996 r. w sprawie okresowego zakazu podwyższania cen umownych energii cieplnej³²³ wynika zakaz podwyższania cen umownych energii cieplnej do dnia 31.XII.1997 r., który dotyczy także administratorów budynków mieszkalnych. W odpowiedzi na wystąpienie Minister Finansów wyraził pogląd, że gestorzy zasobów mieszkaniowych nie mogą do ceny zakupu energii cieplnej doliczać żadnych „marż”. Minister poinformował również Rzecznika, iż urzędy kontroli skarbowej otrzymają odpowiednie polecenia

³²¹ RPO/236243/97/V.

³²² RPO/235005/97/V z 17.I.1997 r.

³²³ Dz.U. Nr 156, poz. 778.

przeprowadzenia kontroli za lata ubiegłe w tym zakresie i w przypadku faktycznego stwierdzenia u gestorów doliczania do cen umownych energii ciepłej dodatkowych kosztów zastosowane zostaną sankcje przewidziane przepisami ustawy o cenach.

W wystąpieniu do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa³²⁴ Rzecznik podjął sprawę wspólnot mieszkaniowych nie mogących uzyskać dotacji na pokrycie różnicy pomiędzy ceną umowną energii ciepłej dostarczanej do mieszkań na cele bytowe, a ceną urzędową. Rzecznik zwrócił uwagę, że jest to jedyna sytuacja, gdy nie występuje podmiot zobowiązany do pokrycia takiej różnicy, co w istocie oznacza konieczność ponoszenia przez odbiorców ciepła cen wyższych od cen urzędowych. Tam bowiem, gdzie chodzi o spółdzielnię mieszkaniową lub zakładową sieć ciepłą, podmiotem zobowiązanym do pokrycia owej różnicy będzie odpowiednio Skarb Państwa lub przedsiębiorstwo. Z kolei odbiorcom energii ciepłej, podłączonym do sieci ciepłej stanowiącej własność przedsiębiorstwa energetyki ciepłej (państwowego lub komunalnego) różnicę pokrywa Skarb Państwa lub gmina, dofinansowując jego działalność. Natomiast w stosunku do wspólnot mieszkaniowych korzystających z własnej sieci można mówić o luce w prawie czy wręcz o niczym nieuzasadnionej nierówności wobec prawa. W odpowiedzi Minister wyraził pogląd, że obowiązek dofinansowania wspólnot ciąży na gminach, powołując się przy tym na decyzję Ministra Finansów³²⁵ z 1984 r. Rzecznik nie podzielił tego poglądu i skierował w tej sprawie kolejne wystąpienie, tym razem do Ministra Finansów, wskazując na pilną potrzebę podjęcia działań legislacyjnych mających na celu określenie podmiotów zobowiązanych do dotowania ewentualnej różnicy pomiędzy ceną umowną a urzędową energii ciepłej. W odpowiedzi Minister Finansów przyznał, że dotychczasowy stan prawny w zakresie dotowania różnic energii ciepłej uległ skomplikowaniu po wejściu w życie ustawy o własności lokali powołującej wspólnoty mieszkaniowe. Mając to na uwadze rząd wyszedł z inicjatywą nowych regulacji dotyczących wyrównania ewentualnych różnic cenowych energii ciepłej. W projekcie ustawy Prawo energetyczne określone zostało źródło dofinansowania kosztów dostarczenia ciepła do mieszkań, z wyłączeniem mieszkań spółdzielczych i zakładowych. Stosownie do tej propozycji do zadań własnych gminy należałoby częściowe dofinansowanie kosztów związanych z dostarczaniem ciepła do mieszkań.

³²⁴ RPO/206047/96/V z 25.III.1996 r.

³²⁵ RPO/224482/96/V z 24.IX.1996 r.

10. Daniny publiczne

A. Podatki

a. Uwagi ogólne

Tak jak w latach poprzednich akty prawodawcze dotyczące podatków obarczone były licznymi błędami legislacyjnymi. Następstwem tego jest niepewność stanu prawnego, niekończące się wyjaśnienia interpretacyjne, kosztowne procesy sądowe i rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje coraz częściej skargi nie tylko zarzucające naruszenie indywidualnego interesu, lecz sygnalizujące dostrzeżone nieprawidłowości w stanowionym prawie.

Skarżący wskazywali na:

- niestabilność prawa daninowego, w tym niestabilność rozwiązań dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług (VAT) oraz fiskalizm charakteryzujący poszczególne rozwiązania z zakresu prawa daninowego,
- niedostatecznie prorodzinne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych, w szczególności brak rozwiązań uwzględniających, przy ustalaniu opodatkowania dochód na członka rodziny, a także niedostateczne realizowanie postanowień Europejskiej Karty Socjalnej Rady Europy w zakresie ochrony socjalnej matki i dziecka, w tym w szczególności praw samotnych rodziców³²⁶,
- interpretowanie prawa daninowego wewnętrznymi, „powielaczowymi” pismami Ministerstwa Finansów, których podatnicy nie znali,

Utrzymanie rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń NSA na podstawie ustawy z dnia 1.III.1996 r. o zmianie Kpc, spowodowało wzrost wnio-

³²⁶ niezależnie od tego, że Europejska Karta Socjalna Rady Europy nie została – jak dotąd – ratyfikowana.

sków kierowanych do Rzecznika o złożenie rewizji nadzwyczajnych od wyroków NSA w sprawach podatkowych.

Jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg i listów, największe zastrzeżenia budzą regulacje prawne i praktyka organów podatkowych, wyrażana w poszczególnych decyzjach urzędów i izb skarbowych oraz w pismach instrukcyjnych Ministerstwa Finansów, dotyczące:

- podatku dochodowego od osób fizycznych³²⁷,
- podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego³²⁸,
- podatku dochodowego od osób prawnych³²⁹,
- podatków i opłat lokalnych³³⁰,
- postępowania organów podatkowych opartego o własne interpretacje niektórych przepisów o postępowaniu podatkowym³³¹,
- postępowania organów kontroli podatkowej³³².

Wskazane ustawy charakteryzują się niestabilnością rozwiązań przy czym – mimo wielokrotnych nowelizacji – nie zostały opublikowane ich jednolite teksty. Ustawodawstwo podatkowe nadal cechują rozwiązania doraźne, „pod budżet”, często dla podatników niezrozumiałe, nie tworzące jednolitego systemu podatkowego, przy jednoczesnych niedostatecznych rozwiązaniach prorodzinnych.

Równolegle organa skarbowe, na mocy zmian dokonanych w ustawach o zobowiązaniach podatkowych oraz o kontroli skarbowej, dla skuteczniejszego zwalczania przestępstw skarbowych popełnionych przez tzw. szarą strefą oraz dla zwalczania „prania brudnych pieniędzy” uzyskały uprawnienia, pozwalające w postępowaniu administracyjnym, bez wszczęcia postępowania karnego, na naruszenie tajemnicy bankowej, tajemnicy korespondencji i innych elementów prawa obywateli do prywatności. Czynności te nie wymagają zgody prokuratora lub sądu. Uprawnienia kontroli skarbowej, której postępowanie, zostało niesłusznie oddzielone od postępowania podatkowego, przerosły uprawnienia policji, przy czym wszelkie koszty kontroli skarbowej, z mocy ustawy, ponosi kontrolowany.

³²⁷ ustawa z dnia 26.VII.1991 r.; tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm. – dalej jako ustawa o podatku dochodowym.

³²⁸ ustawa z dnia 8.I.1993 r.; Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm. – dalej jako ustawa o podatku od towarów i usług.

³²⁹ ustawa z dnia 15.II.1992 r. tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm. – dalej jako ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych.

³³⁰ ustawa z dnia 12.I.1991 r., Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.

³³¹ ustawa z dnia 19.XII.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.

³³² ustawa z dnia 28.IX.1991 r. o kontroli skarbowej, Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm.

b. Podatek dochodowy od osób fizycznych

W okresie sprawozdawczym kontynuowano działania podjęte już w 1995 r. zmierzające do usunięcia stanu nierówności w opodatkowaniu rodzin niepełnych w stosunku do rodzin pełnych³³³.

W dniu 16.VI.1996 r. przed Trybunałem Konstytucyjnym odbyła się rozprawa w sprawie z wniosku Rzecznika, w którym wnosił on o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że przepis art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą równości³³⁴. Obecny na rozprawie przedstawiciel Sejmu złożył wniosek o odroczenie rozpoznania sprawy, ponieważ Sejm w tym czasie rozpoznawał rządowy projekt zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przewidujący także zmianę art. 6 ust. 4, uwzględniającą postulaty Rzecznika. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek. Jednakże zmiany w ustawie nie uwzględniły w pełni zastrzeżeń Rzecznika.

W piśmie skierowanym do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP³³⁵ Rzecznik podnosił, że proponowana zmiana art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym nie przewiduje możliwości obliczenia podatku według łagodniejszych zasad przez te rodziny niepełne, w których pełnoletnie, nadal uczące się dziecko otrzymuje rentę rodzinną lub nieperiodyczne dochody z tytułu wykonywania prac dorywczych. Przyjmuje ona bowiem, że warunkiem skorzystania z rozliczenia podatku na preferencyjnych zasadach jest nieuzyskiwanie przez dziecko dochodów podlegających opodatkowaniu.

W związku z nowelizacją zaskarżonego przez RPO art. 6 ust. 4 ustawy Trybunał Konstytucyjny wystąpił do Rzecznika o zajęcie stanowiska w sprawie złożonego wniosku. W piśmie procesowym z dnia 21.I.1997 r.³³⁶ Rzecznik uznał, że w wyniku zmiany dokonanej ustawą z dnia 21.XI.1996 r. usunięta została podstawa do zarzutu nierówności przy preferencyjnym rozliczaniu rodzin pełnych i niepełnych. Mimo, że wprowadzenie w ustawie warunku nieuzyskiwania przez uczące się dziecko dochodów, poza zwolnionymi od podatku, RPO ocenił jednak jako rozwiązanie nietrafne, postanowieniem z 28.I.1997 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w tej sprawie³³⁷. Dotychczasowe działania Rzecznika doprowadziły jednak

³³³ zob. szczegółowe omówienie w Sprawozdaniu RPO za 1995 r. s. 118–120.

³³⁴ RPO/187264/95/VI z 11.X.1995 r.

³³⁵ RPO/187264/95/VI z 28.VI.1996 r.

³³⁶ Dz.U. Nr 137, poz. 638.

³³⁷ sygn. akt K 24/95.

do objęcia preferencyjnym rozliczaniem podatku dochodowego samotnego rodzica wychowującego uczące się dziecko do ukończenia przez nie 25 lat.

Problematyka niedostatecznie prorodzinnych rozwiązań³³⁸ była podejmowana przez RPO także w 1996 r. Rzecznik poruszał problem sytuacji, gdy rodzice dziecka nie będący małżeństwem mieszkają i żyją razem, a mimo to urzędy skarbowe kwestionują dopuszczalność rozliczenia podatku przez jedno z nich na zasadach przewidzianych dla osób samotnie wychowujących małoletnie dzieci. Twierdzą, że jeśli rodzice żyją w konkubinacie, żadne z nich nie jest osobą samotnie wychowującą małoletnie dziecko. Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Finansów o wyjaśnienie, czy kwestia ta była przedmiotem wyjaśnień kierowanych do urzędów lub izb skarbowych³³⁹. Z odpowiedzi wynikało, że Ministerstwo nie udzielało w tej sprawie żadnych wyjaśnień. Sprawa ta znajduje się nadal w kręgu zainteresowań RPO.

Kolejnym problemem były rozliczenia z tytułu spłaty kredytów bankowych zaciągniętych przed 1992 r. (tj. przed wejściem w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) na budowę domu lub lokalu mieszkalnego. Rozwiązanie ustawowe, a także praktyka organów skarbowych w tej materii, wywoływały liczne skargi kierowane do Rzecznika.

Uchwała Sądu Najwyższego³⁴⁰ umożliwiła odliczenie w latach 1992–1993 od podstawy opodatkowania spłat kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe na budownictwo mieszkaniowe wraz z odsetkami od tych kredytów – jako wydatków na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej³⁴¹. Uchwała nie ma natomiast wpływu na sytuację podatników, którzy wydatki na cele mieszkaniowe finansowali kredytem bankowym lub pożyczką z zakładu pracy, udzielonymi przed 1992 r. bezpośrednio samemu podatnikowi. W latach 1992–1993 organy podatkowe stały na stanowisku, że art. 26 ust. 10 ustawy o podatku dochodowym (w brzmieniu obowiązującym w tym okresie) nie daje podstaw do odliczenia od podstawy opodatkowania spłat w takich sytuacjach.

Po podjęciu uchwały przez Sąd Najwyższy do Rzecznika zaczęły ponownie napływać skargi podatników, spłacających w latach 1992–1993 (i nadal) kredyt bankowy lub pożyczkę z zakładu pracy,

³³⁸ opisana szczegółowo w Sprawozdaniu RPO za 1995 r., s. 118–120 i 323.

³³⁹ RPO/223023/96/VI.

³⁴⁰ z 16.XI.1995 r. – sygn. akt III AZP 34/95.

³⁴¹ działania Rzecznika w tej sprawie zostały omówione w Sprawozdaniu RPO za 1995 r. s. 323–325.

zaciągnięte na budowę domu przed 1992 r. Twierdzili oni, że nieuwzględnienie przy opodatkowaniu spłat kredytów wraz z odsetkami w sytuacji, gdy umożliwiono to członkom spółdzielni mieszkaniowych stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości³⁴². Przyjęte rozwiązanie, w ocenie RPO, może być rzeczywiście odczuwane przez zainteresowanych podatników jako naruszenie zasady równości jednakże zaistniały stan nie dawał podstaw do skargi konstytucyjnej.

Z treści art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy wynika, że podstawę obliczenia podatku do końca 1996 r. stanowił dochód po odliczeniu wydatków na określone cele, w tym mieszkaniowe. Podstawę odliczenia stanowił wydatek w wysokości faktycznie poniesionej w okresie obowiązywania ustawy. Przepisy te nie odnosiły się do źródeł finansowania poniesionych wydatków. Jedyny wyjątek stanowi przepis art. 26 ust. 10 ustawy w brzmieniu obowiązującym w latach 1992–1993. Wynikało z niego, że podatnik, który wydatki mieszkaniowe finansował kredytem bankowym lub pożyczką z zakładu pracy, w zeznaniu rocznym nie odliczał od dochodu całości poniesionych w ciągu roku podatkowego wydatków lecz wyłącznie część, którą sfinansował ze środków własnych. Jeśli w tym samym roku zaczął spłatę kredytu – to odlicza od dochodu także spłacone raty wraz z odsetkami. Pozostałe raty wraz z odsetkami odliczał w następnych latach – odpowiednio do dokonanych spłat. Taki system odliczania wydatków powodował, że w roku w którym część (lub całość) wydatków mieszkaniowych podatnik sfinansował kredytem lub pożyczką, należny podatek wynikający z zeznania był wyższy niż należny w sytuacji, gdy podatnik nie sfinansował wydatków kredytem lub pożyczką. Rozwiązanie to oznaczało jedynie przesunięcie w czasie realizacji odliczenia, natomiast wysokość odliczenia była uzależniona od wysokości poniesionego wydatku. Tak więc decydujące było, kiedy podatnik poniósł wydatki na budowę domu sfinansowane kredytem lub pożyczką: przed czy po wejściu w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jeśli przed – to w sytuacji, gdy odliczeniu podlegały wydatki dokonane w danym roku podatkowym, nie było podstaw do odliczania spłat kredytów dokonywanych po 1.1.1992 r. Jeśli jednak podatnik finansował wydatki dokonywane po 1.1.1992 r. kredytem zaciągniętym przed tym dniem – to zdaniem Rzecznika powinien mieć możliwość odliczenia spłat kredytu. Jednak w latach 1992–1993 organy podatkowe nie dopuszczały do odliczania w takich sytuacjach spłat kredytów, przez co podatnicy

³⁴² RPO/148821/94/VI, RPO/208762/96/VI, RPO/216288/96/VI, RPO/223339/96/VI, RPO/231031/96/VI.

zapłacili podatek niższy niż ten, który zapłaciliby gdyby uwzględnili finansowanie wydatków kredytem.

Termin składania zeznań za lata 1992–1993 upłynął. Poczynając od roku 1994 uległo istotnej zmianie brzmienie art. 26 ust. 10. Rzecznik nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi obecnie doprowadzenie do korekty zeznań za lata 1992–1993, przy czym i tak zainteresowani podatnicy w pierwszej kolejności musieliby zapłacić Skarbowi Państwa tę część podatku, której nie uiszcili w terminie – za co oczywiście nie ponoszą odpowiedzialności lecz nie zwalnia ich to od obowiązku zapłaty – i następnie dopiero odliczyć spłaty kredytu. Omówione rozwiązanie podatkowe wzbudzą dalej wątpliwości, także u niektórych członków parlamentu.

Rzecznik podjął badania dotyczące konstytucyjności zmian obowiązujących od 1997 r. zasad odliczania wydatków mieszkaniowych podatników, którzy rozpoczęli inwestycje w latach poprzednich.

W związku ze zmianą zasad odliczania wydatków na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych podatników – polegającą na przejściu z „odliczeń od dochodu lub przychodu” na „odliczenia od podatku” – Rzecznik badał czy zmiany te³⁴³, obowiązujące od 1 stycznia 1997 r., mogą być uznane za naruszające prawa nabyte podatników, którzy rozpoczęli inwestycje mieszkaniowe przed 1997 r., w szczególności, gdy nie wykorzystali limitu odliczeń przewidzianego na lata 1992–1996. Podnoszone są argumenty, że osoby, które rozpoczęły inwestycje mieszkaniowe przed 1997 r., planowały je przy uwzględnieniu poprzednio obowiązujących zasad odliczania wydatków mieszkaniowych, a wprowadzone nowe zasady są dla nich mniej korzystne. Wskazane zmiany wywołały liczne skargi do Rzecznika³⁴⁴. Jest to skutek niestabilności prawa podatkowego, co roku zmienianego pod kątem potrzeb budżetu. Przedstawiony problem, związany ze zmianami obowiązującymi od 1997 r. jest przez RPO badany.

Rzecznik podjął sprawę dolnego limitu wydatków na remonty mieszkań, upoważniającego do dokonania odpisania takiego wydatku od podatku.

Rzecznik uznał, że tego rodzaju rozwiązanie ustawowe narusza uprawnienia osób gorzej sytuowanych, które mogą pozwolić sobie tylko na niewielkie wydatki na remont mieszkania. Ich stan materialny, czy możliwość lub chęć inwestowania w mieszkanie, nie może ich po-

³⁴³ dokonane art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

³⁴⁴ np. RPO/233961/97/VI/, RPO/236773/97/VI, RPO/236853/97/VI.

zbawiać ograniczenia do odliczenia tych wydatków, niezależnie od ich wielkości, od podatku. Jeśli bowiem górny limit wydatków odliczalnych od podatku może być uzasadniony kondycją budżetu państwa lub zasadą słuszności, to wprowadzenie dalszego limitu nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Z tych względów RPO w dniu 7.III.1997 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 27a ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiącego o możliwości zmniejszenia podatku w przypadku poniesienia przez podatnika wydatków określonych w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. g) ustawy tylko w sytuacji, gdy ich suma w roku podatkowym wynosi co najmniej 0,3% kwoty, o której mowa w ust. 2 art. 27a, obowiązującej w pierwszym roku każdego okresu trzyletniego – z zasadą równości wyrażoną art. 67 ust. 2 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej³⁴⁵.

Odrębnym problemem stały się koszty uzyskiwania przychodu w podatku dochodowym od osób fizycznym z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich lub praw pokrewnych albo rozporządzania przez nich tymi prawami. W tej materii do Rzecznika wpłynęły liczne skargi pracowników nauki.

Na podstawie art. 22 ust. 9 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym koszty uzyskania przychodów z tytułu korzystania przez twórców z praw autorskich wynoszą 50%, przy czym forma umownego stosunku prawnego, w ramach którego wykonywane są prace twórcze, nie ma znaczenia dla ich kwalifikacji. Prace te mogą być wykonywane zarówno na podstawie umowy o dzieło jak i umowy o pracę, gdyż o zastosowaniu normy 50% decyduje wyłącznie fakt uzyskania przychodu jako wynagrodzenia za wykonanie czynności (utworu), będącej przedmiotem prawa autorskiego. Tak więc problem związany ze stosowaniem kosztów uzyskania w wysokości 50% sprowadza się do stwierdzenia, czy konkretna działalność ma charakter twórczy, a więc czy jest przedmiotem prawa autorskiego. Oceny takiej należy dokonywać w świetle przepisów ustawy z dnia 4.II.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³⁴⁶. W razie rozbieżności w ocenie autorskiego charakteru wykonywanych prac, organem właściwym do wyjaśnienia sprawy jest Ministerstwo Kultury i Sztuki. Dopiero jednak w dniu 11.VII.1996 r. Minister Finansów wskazał³⁴⁷, iż w przypadkach, gdy wynagrodzenia pracowników naukowo-dydaktycznych, zatrudnionych

³⁴⁵ RPO/238311/97/VI.

³⁴⁶ Dz.U. Nr 24, poz. 83.

³⁴⁷ w piśmie PO 5/3-5031/01235/96.

w latach 1994–1995 na podstawie umowy o pracę na wyższych uczelniach, w instytutach naukowych, bądź w innych placówkach naukowo-badawczych składały się z wynagrodzeń podstawowych oraz dodatkowych wynagrodzeń z tytułu korzystania z praw autorskich do utworów stworzonych w wyniku wykonywania obowiązków ze stosunku pracy – pracownikom tym przysługiwało prawo do stosowania do tej części wynagrodzeń kosztów uzyskania w wysokości 50%. Opóźnienie uregulowania tej sprawy spowodowało irytację środowiska pracowników naukowo-dydaktycznych.

c. Podatek od towarów i usług oraz podatek obrotowy

Obowiązujący od dnia 5.VII.1993 r. podatek od towarów i usług wprowadził sankcje podatkowe mające charakter kar grzywny, nakładane przez organ skarbowy niezależnie od kar przewidzianych w ustawie karnej skarbowej, bez postępowania właściwego dla wymiaru kar przed finansowymi organami orzekającymi oraz bez możliwości żądania przez podatnika rozpatrzenia sprawy w trybie przewidzianym przez uks i Kpk, co w sposób oczywisty ogranicza prawo podatnika do obrony. Dlatego w dniu 20.XI.1995 r. Rzecznik złożył w Trybunale Konstytucyjnym wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 27 ust. 5 ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego³⁴⁸. W dniu 22.X.1996 r. na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym pełnomocnik Prezydium Sejmu złożył wniosek o odroczenie wydania orzeczenia z powodu trwania prac legislacyjnych nad zmianami tej ustawy, w tym zaskarżonego przepisu, zgodnymi z wnioskami Rzecznika. Jednakże Sejm ustawą z dnia 21.XI.1996 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i zmianie ustawy karnej skarbowej³⁴⁹ jedynie złagodził sankcje przewidziane w ust. 5 art. 27 ustawy, stanowiąc zamiast dotychczasowego „podwyższenia” oraz „zwiększenia” ustalonego podatku – „ustalanie dodatkowego zobowiązania” (30% kwoty należnej), które w istocie swojej jest taką samą sankcją karną, jedynie niższą. Tak więc potrzeba rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny, czy w państwie prawnym dopuszczalne jest stosowanie w ustawie podatkowej – poza postępowaniem karnym – sankcji karnych nazwanych „sankcjami podatkowymi”, jest nadal aktualna, mimo dokonanej zmiany ustawy.

³⁴⁸ RPO/197441/95/VI; szerzej omówiony w Sprawozdaniu RPO za 1995 r., s. 122–123.

³⁴⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 640.

Ponieważ w związku ze zmianą ustawy Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie – Rzecznik był zmuszony do złożenia ponownego wniosku zaskarżającego treść art. 27 ust. 5 w nowym jego brzmieniu³⁵⁰.

Zarówno ten przykład jak i sprawa z wniosku Rzecznika w sprawie opodatkowania pojedynczych rodziców uzasadniają celowość poddania pod rozagę art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 23.IV.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powoduje umorzenie postępowania w sprawie tego aktu. Brak stwierdzenia przez TK, że zaskarżony przepis prawny, który w czasie trwania postępowania przed Trybunałem został przez parlament zmieniony, był niezgodny z Konstytucją lub normą ustawową, nie daje możliwości organom sądowym właściwego rozstrzygnięcia skargi na decyzję podjętą w oparciu o zaskarżony przepis. Ma to tym bardziej istotne znaczenie, gdy zważy się, że w praktyce sądowej (szczególnie NSA) zawieszają się postępowanie w sytuacji, gdy zawisł spór oparty o zaskarżony w TK przepis prawa.

Krytyczne uwagi podatników dotyczą niezgodności § 54 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21.XII.1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym³⁵¹ z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług. Przepis § 54 ust. 4 pkt 2 stanowi, iż podatnikowi podatku od towarów i usług, który nabył w prawidłowy sposób towar lub usługę od innego podatnika tego podatku, nie przysługuje prawo do obniżenia podatku należnego i zwrot różnicy podatku naliczonego w przypadku, gdy uzyskał fakturę „nie potwierdzoną kopią u sprzedawcy”. Natomiast z treści art. 19 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że ustawodawca przyznając podatnikowi prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług ograniczenia takiego nie wprowadził. Kwotę podatku naliczonego stanowi suma kwot określonych w fakturach stwierdzających nabycie towarów lub usług. Art. 19 ust. 1 i 2 nie wprowadza bowiem, poza obowiązkiem posiadania prawidłowo wystawionej faktury VAT, żadnych innych wymogów w zakresie dokumentacji dla podstaw ustalania podatku naliczonego i możliwości obniżenia o tą kwotę podatku należnego. Przepis § 54 ust. 4 pkt 2 powołanego rozporządzenia Mini-

³⁵⁰ RPO/243044/97/VI z 18.IV.1997 r.

³⁵¹ Dz.U. Nr 154, poz. 797 ze zm.

stra Finansów pozbawia natomiast podatnika prawidłowo nabywającego towar lub usługę możliwości skorzystania z prawa określonego w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy. Możliwość dokonania potrącenia podatku naliczonego została przez Ministra uwarunkowana zachowaniem się sprzedającego – prawidłowością prowadzonej przez niego dokumentacji, na którą nabywca nie ma wpływu, nie posiada też możliwości kontroli w tym zakresie.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 23 ust. 1 upoważnia Ministra Finansów, do określenia w drodze rozporządzenia listy towarów i usług lub przypadków w których nabycie towarów lub usług nie uprawnia do obniżenia podatku należnego. Delegacja ta nie może jednak upoważnić Ministra Finansów do stanowienia, że braki dokumentacji u jednego kontrahenta mają powodować brak możliwości obniżenia kwoty podatku u drugiej strony umowy. W ocenie Rzecznika kwestionowany przepis rozporządzenia przekracza zakres upoważnienia ustawowego.

Minister Finansów nie zgodził się z zarzutami przedstawionymi przez Rzecznika³⁵² i wyjaśnił, iż takie rozwiązanie jest zbieżne z uregulowaniami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. Brak takiego uregulowania mógłby prowadzić do powszechnego podrabiania faktur, co prowadziłoby do odliczania podatku, którego nikt nie zapłacił. Rzecznik prowadzi dalsze postępowanie wyjaśniające i rozważa wniesienie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego.

Kolejny problem dotyczył wątpliwości związanych z przepisami wykonawczymi do ustawy o podatku od towarów i usług, tj. rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących³⁵³.

Rzecznik zajął się trzema aspektami tego uregulowania:

- brakiem jednolitych zasad stosowania przez urzędy skarbowe przepisów dotyczących możliwości zwiększenia liczby posiadanych kas rejestrujących w związku z rozszerzeniem działalności gospodarczej,
- sytuacją prawną osób prowadzących działalność gospodarczą zamieszkujących w regionach, w których mają miejsce czasowe przerwy w dopływie prądu, uniemożliwiające prowadzenie ewidencji obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu kas rejestrujących,
- wprowadzeniem skomplikowanej procedury korekty paragonu wyłącznie przed zakończeniem transakcji sprzedaży, co utrudnia

³⁵² w wystąpieniu RPO/233242/96/VI z 9.I.1997 r.

³⁵³ z dnia 27.V.1994 r.; Dz.U. Nr 65, poz. 278 ze zm.

nabywcom towarów i usług korzystanie z prawa do żądania zwrotu ceny.

W pierwszym przypadku Minister Finansów uznał racje Rzecznika i wyjaśnił, iż podatnikom przysługuje również odliczenie od podatku należnego zakupu dodatkowej liczby kas poza pierwotnie zgłoszoną w urzędzie skarbowym. Dokonanie odliczenia następuje w tym przypadku pod warunkiem złożenia (przed rozpoczęciem prowadzenia ewidencji) pisemnego oświadczenia o liczbie stanowisk kasowych w danym punkcie (obiekcje) sprzedaży. Trudno natomiast ocenić, ile trudności sprawiła podatnikom odmienna interpretacja prawa, stosowana dotąd przez urzędy skarbowe.

Co do drugiego problemu Minister Finansów – nie negując racji przedstawionych przez RPO – podtrzymał swoją dotychczasową interpretację tego przepisu. Zgodnie z nią jeżeli z przyczyn niezależnych od podatnika nie może być prowadzona ewidencja obrotu i kwot podatku należnego przy zastosowaniu rezerwowej kasy rejestrującej, podatnik nie może prowadzić sprzedaży towarów. Z takim stanowiskiem Rzecznik nie godzi się i przewiduje dalsze działania w tej sprawie.

Trzeci problem związany jest z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12.V.1993 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące, oraz warunków stosowania tych kas przez podatników³⁵⁴. Przepis § 4 wprowadza ograniczenia polegające na możliwości dokonywania korekty paragonu wyłącznie przed zakończeniem transakcji sprzedaży. Po zakończeniu transakcji przewidziano jedynie możliwość dokonania korekty poprzez sporządzenie protokołu anulowania paragonu z fiskalnej kasy rejestrującej, jednak sprzedawcy z obawy przed posądzeniem o bezpodstawne sporządzenie takiego protokołu niechętnie dokonują tej czynności. W praktyce powoduje to utrudnienie dokonania zwrotu przez konsumentów wadliwego towaru i odzyskania zapłaconej ceny. Zdaniem RPO konstrukcja programu kas rejestrujących winna zawierać opcję umożliwiającą szybką realizację uprawnień nabywców z tytułu rękojmi za wady. Przepisy rozporządzenia nie zawierają również wyjaśnień dotyczących zasad rozliczania się z urzędem skarbowym w sytuacji, gdy zakup towaru i zwrot ceny nastąpią w różnych miesiącach.

Rzecznik oczekuje na ustosunkowanie się Ministra Finansów do tego problemu.

³⁵⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 178 ze zm.

Uzależnienie wysokości podatku VAT od klasyfikacji statystycznej, co było już przedmiotem krytycznych wystąpień RPO w poprzedniej kadencji³⁵⁵, powoduje niekiedy istotne straty u prowadzącego działalność gospodarczą.

W „Rzeczpospolitej” z 14.X.1996 r. opublikowany został artykuł poświęcony podniesieniu od 1 sierpnia 1996 r. stawki podatku od towarów i usług na łyżworolki do 22%. Wzrost stawki został spowodowany zaliczeniem łyżworolek do podbranzży oznaczonej symbolem SWW 1366-19 – zgodnie z komunikatem GUS z 24.VII.1996 r. Przed wydaniem przez GUS tego komunikatu wojewódzkie urzędy statystyczne zaliczały łyżworolki do grupy oznaczonej symbolem SWW 2822-97, w której towary są opodatkowane stawką 7%. W konsekwencji w ciągu roku podatkowego doszło do nagłej zmiany stawki podatku VAT z do 22%. Rzecznik zwrócił się do Prezesa GUS o wyjaśnienie, jakie były przyczyny wydania omawianego komunikatu³⁵⁶. W odpowiedzi Prezes GUS wyjaśnił, że komunikaty podają do wiadomości prawidłowe grupowania dla określonego wyrobu i powinny być traktowane wyłącznie jako potwierdzenie obowiązującego SWW.

Podniesienie – w trakcie roku – w sposób nagły stawki podatku VAT w związku ze zmianą kwalifikacji statystycznej świadczy o nieliczeniu się organów skarbowych z interesami podatników. Zmiana kwalifikacji statystycznej nie musi bowiem w sposób automatyczny powodować zmiany stawki podatku w trakcie roku podatkowego.

Jest to kolejny przykład polityki fiskalnej podważającej zaufanie obywatela do państwa. Sprawa jest nadal prowadzona przez RPO.

Przedmiotem badań Rzecznika były także decyzje organów skarbowych w zakresie opodatkowania podatkiem obrotowym, który po wejściu w życie ustawy o podatku od towarów i usług utracił moc obowiązującą.

W dniu 29.X.1996 r. Rzecznik skierował do Sądu Najwyższego dwie rewizje nadzwyczajne na rzecz osób prowadzących działalność w Spółce Cywilnej „M”³⁵⁷ od wyroków NSA oddalających skargi na decyzje Izby Skarbowej w R. w przedmiocie ustalenia zobowiązania w podatku obrotowym za 1992 i 1993 r. W obu rewizjach Rzecznik zarzucił zaskarżonym wyrokom rażące naruszenie przepisów prawa przez uznanie, że podatnicy prowadzący działalność w spółce „M” nie spełnili warunków zwolnienia od podatku obrotowego obrotów uzyskanych w roku 1992 r.

³⁵⁵ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 330-331.

³⁵⁶ RPO/228122/96/VI z 21.X.1996 r.

³⁵⁷ RPO/225161/96/VI i RPO/225162/96/VI.

i w pierwszej połowie 1993 r., przewidzianego w § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17.IV.1991 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od osób fizycznych³⁵⁸, bez uwzględnienia zasad wyrażonych w art. 7, art. 8 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sprawa ta może posłużyć jako przykład formalistycznej oceny przez NSA postępowań podatników. Oświadczenia, którymi legitymowali się podatnicy nie były stosowane do zwolnień przewidzianych dla sprzedaży skór przeznaczonych do szycia odzieży skórzanej. Jednakże z oświadczeń tych, jak i innych dokumentów wynikało, iż podatnicy nie naruszyli prawa podatkowego. W rewizji nadzwyczajnej Rzecznik podniósł, że NSA nie rozważył wszystkich okoliczności sprawy, ograniczając się do ustalenia, że podatnicy nie legitymowali się „odpowiednimi” oświadczeniami. RPO wyraził także pogląd, że w sytuacji, gdy prowadzący kontrolę pracownicy urzędu skarbowego oraz inspektor urzędu kontroli skarbowej sami nie w pełni znali przepisy prawa podatkowego i wiążącą ich wykładnię, nie można czynić zarzutu podatnikowi, iż nie spełnił formalnego wymogu pobrania oświadczenia we właściwej formie, gdy wcześniej pracownicy skarbowi nie wymagali od niego takiego oświadczenia. Zadaniem urzędów skarbowych jest m.in. udzielanie informacji podatnikom w konkretnych sprawach o obowiązujących przepisach prawa i praktyce ich stosowania. Z mocy art. 9 Kpa, który obowiązuje także w postępowaniu przed organami podatkowymi, organy te są zobowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych. Podatnicy sprzedali skóry odzieżowe nie, wliczając do ceny podatku obrotowego, byli bowiem przekonani, że spełnili wszystkie warunki uprawniające ich do zwolnienia obrotów z tej sprzedaży od podatku. Nietrafna ocena postępowania podatnika dokonana przez organy podatkowe nie może – w okresie późniejszym – powodować sankcji podatkowych nakładanych na tegoż podatnika.

Sąd Najwyższy uchylił oba zaskarżone wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵⁹.

Z otrzymywanych przez Rzecznika skarg wynika, że w postępowaniu podatkowym zasady, o których stanowią art. art. 7, 8 i 9 Kpa nie zawsze są stosowane.

³⁵⁸ Dz.U. Nr 38, poz. 165 ze zm.

³⁵⁹ wyrokiem z 11.III.1997 r., sygn. akt III ARN 49/96.

d. Opodatkowanie osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą

Niezwykle istotny dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą był wyrok Sądu Najwyższego wydany na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika zmieniający błędny kierunek orzecznictwa NSA (ukształtowany w oparciu o wcześniejszy pogląd SN), pozbawiający podatników prowadzących nowo uruchomioną działalność gospodarczą możliwości skorzystania z ulg podatkowych w przypadku ujawnienia jakiegokolwiek nieścisłości w księgach przychodu i rozchodu, nawet nie mającej znaczenia dla wymiaru podatku, przez uznawanie każdego błędu pomyłki za „nierzetelność księgi podatkowej”. Powodowało to naliczanie podatku za okresy wcześniejsze i prowadziło – w krańcowych przypadkach – do ustania działalności gospodarczej.

Sąd Najwyższy, uznając racje Rzecznika, wskazał w uzasadnieniu wyroku, iż rzetelność księgi podatkowej nie jest kategorią obiektywną. Oznacza to, że przy stwierdzaniu nierzetelności podatkowych ksiąg przychodów i rozchodów mają znaczenie zarówno zamiar, cel i wina podatnika, jak i inne okoliczności mogące mieć wpływ na ustalenie zgodności względnie niezgodności tych ksiąg ze stanem rzeczywistym, w tym zdarzenia losowe, przejściowo uniemożliwiające podatnikowi rzetelne prowadzenie księgi podatkowej. Organy skarbowe powinny, przy ocenie rzetelności ksiąg podatkowych³⁶⁰, brać pod uwagę także subiektywnie możliwe błędy ludzkie przy odczytywaniu niewyraźnie sporządzonego rachunku i popełnienie w ten sposób pomyłki przy zaksięgowaniu zakupu towaru.

Pogląd ten uznał naczelny organ administracji podatkowej, na co wskazuje wyraźnie treść przepisu § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12.XII.1990 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14.XII.1995 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów³⁶¹.

Uznanie, że nierzetelność stanowi materialne odstępstwo od zgodności księgi ze stanem rzeczywistym, bez uwzględnienia jakichkolwiek przyczyn tej niezgodności, prowadziłoby do nieuzasadnionego i krzywdzącego podatnika poszerzenia podstaw odpowiedzialności podatkowej.

³⁶⁰ wyrok z 20.VI.1996 r., sygn. akt III ARN 13/96, wydany w sprawie RPO/202709/95/VI.

³⁶¹ Dz.U. Nr 148, poz. 720.

e. Podatki i opłaty lokalne

Około kilkuset skarg skierowanych do Rzecznika dotyczyło nietrafnych, zdaniem skarżących się, rozwiązań dotyczących ustalania wysokości podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Dokonane ustawą z dnia 4.VII.1996 r. kolejne zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych³⁶² nie zmieniły sytuacji podatkowej tych mieszkańców wsi, którzy przestali być kwalifikowani jako prowadzący gospodarstwo rolne i w związku z tym zostali obciążeni podatkiem od nieruchomości, w tym szczególnie wysokim podatkiem od nieruchomości „innych niż budynek mieszkalny”, tj. od posiadanych przez nich wiejskich zabudowań gospodarczych (obora, stodoła, kuchnia letnia, komórka itp.) znajdujących się w siedlisku rolnika, który po zdaniu ziemi za rentę lub emeryturę albo swoim następcom zachował siedlisko wraz z niewielkim skrawkiem ziemi jako miejsce swojego bytowania na starość.

Nie zmieniły one też podstawy ustalania wysokości podatku od środków transportowych, nadal opartego przede wszystkim o kryterium pojemności skokowej w cm³ lub mocy silnika.

Autorzy kwestionowanych rozwiązań bronią ich twierdząc, że ustawa daje organom gmin wystarczające uprawnienia do skorygowania naliczonych podatków lokalnych tak, aby były one wymierzone sprawiedliwie. Organa administracji terenowej twierdzą z kolei, że system finansowania gmin oraz określone ustawą podstawy naliczania podatków lokalnych nie pozwalają na to.

Podział podatków na państwowe i samorządowe nie ma większego znaczenia dla konstrukcji prawnych tych podatków. Podatki nazwane umownie przez ustawodawcę „lokalnymi” nie wynikają ze specyfiki lokalnej, a także nie można ich zakwalifikować według charakteru ekonomicznego tak, jak to zrobiono w odniesieniu do podstawowych trzech grup modeli podatków tzn. obrotowych, majątkowych i dochodowych. Przyznanie praw do osiągnięcia przez jednostki lokalne dochodów z określonych podatków jest związane wyłącznie z wolą ustawodawcy, który określone podatki przyznał na rzecz jednostek lokalnych.

Podatki i opłaty lokalne objęte ustawą z dnia 12.I.1991 r. nie stanowią wszystkich podatków i opłat „przekazanych” na dochody budżetów gmin. Poza zakresem tej ustawy pozostają, stanowiące także o dochodach gmin; podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, po-

³⁶² Dz.U. Nr 91, poz. 409.

datek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej, opłata skarbową oraz opłata eksploatacyjna regulowana prawem geologicznym i górniczym.

Jeśli podatki lokalne nie wynikają ze specyfiki danej gminy lub regionu, w którym gmina się znajduje (tak jak znana polskiemu prawu podatkowemu specjalna „opłata turystyczna” czy „klimatyczna”), lecz są podatkami przyznanymi ustawą na rzecz jednostek lokalnych – przyjąć należy, że podatki te powinny być co do górnej wysokości stawek podatku, a także co do określenia przedmiotu, opodatkowania bardzo precyzyjnie określone przez ustawodawcę.

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat kwestionuje stawki podatku od nieruchomości, który, zależnie od jego konstrukcji prawnej, może przybierać charakter podatku przychodowego lub majątkowego. W podatku od nieruchomości, o którym stanowi art. 2 ustawy, trudno doszukiwać się cech właściwych podatkowi dochodowemu zważywszy, że jest to ze swej istoty podatek rzeczowy, koncentrujący się na samej własności lub posiadaniu gruntów i budynków, nie biorący pod uwagę przy wymiarze ani rzeczywistej wartości nieruchomości, ani też sytuacji osobistej właściciela czy posiadacza nieruchomości. To właśnie powoduje liczne skargi byłych rolników, którzy obecnie jako emeryci lub renciści mieszkają w swoich siedliskach wiejskich, na niesprawiedliwe wymiary podatku od nieruchomości określonych jako „pozostałe budynki”. O ile bowiem maksymalne stawki podatku od budynku mieszkalnego wynoszą od 0,20 zł do 0,23 zł za 1 m² to stawki od „pozostałych budynków” – od 2,44 zł do 2,87 zł za 1 m². Zmniejszenie, drogą nowelizacji ustawy, dotychczasowej większej jeszcze rozpiętości stawek podatkowych, zróżnicowanie katalogu budynków objętych podatkiem i uzależnienie jego stawki od liczby mieszkańców w gminie nie rozwiązało tego nabrzmiałego problemu.

Organ gminy może, ale nie musi, zmniejszyć podatek od nieruchomości emerytowi lub renciście rolnemu. Art. 7 ust. 2 ustawy nie stanowi żadnych kryteriów dotyczących wprowadzenia przez gminy zwolnień od podatku od nieruchomości. Rzecznik ocenia jako niesprawiedliwe utrzymanie obciążenia podatkiem od nieruchomości ustalonym według stawek dla „pozostałych budynków” – budynków gospodarczych w siedliskach zamieszkałych przez byłych rolników, którzy przekazali gospodarstwa na własność państwa w zamian za rentę lub emeryturę oraz utrzymanie nierówności w obciążeniu podatkowym budynków mieszkalnych, wobec stosowania w odniesieniu do wszystkich budynków jednolitej stawki, bez względu na standard, czy wyposażenie techniczne.

Także sposób ustalania stawek podatku od środków transportowych według pojemności skokowej silnika (w cm^3) był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika.

Podatek od środków transportowych, określony w art. 8–12 ustawy o podatkach lokalnych, należy do grupy podatków majątkowych, a więc do grupy obciążeń, która nawiązuje w sposób bezpośredni do posiadanego majątku. Jest to także podatek „przyznany” organom lokalnym na finansowanie potrzeb gmin. Podatek ten jest niezależny od eksploatacji środka transportu; obowiązek podatkowy powstaje po zarejestrowaniu pojazdu, jednakże brak eksploatacji pozostaje bez wpływu na ten obowiązek.

Podatki majątkowe powinny być ustalane w odniesieniu do podstawy opodatkowania, którą stanowi cały majątek podatnika, jego określona część, bądź wzrost majątku lub zasobów środków finansowych. Konstrukcja tego podatku nie spełnia jednak tego podstawowego założenia. Analiza treści art. 10 ust. 2 ustawy wskazuje, że przy określaniu stawek podatku od środków transportowych rada gminy ma obowiązek uwzględniać rodzaj środka, pojemność skokową silnika lub moc silnika, ładowność i masę całkowitą i może (ale nie musi) uwzględniać wiek albo wartość środka transportowego. Tak więc mimo nowelizacji ustawy – podstawowym kryterium dla określania stawki podatku jest nadal pojemność skokowa silnika lub moc silnika. Jest to kryterium – przy stanowieniu stawki podatku majątkowego – niedopuszczalne, od wielu lat powszechnie krytykowane jako nieadekwatne do wartości (ceny) pojazdu, sprawności technicznej i wyposażenia, szkodliwości dla środowiska naturalnego oraz intensywności eksploatacji dróg przez dany pojazd.

Rzecznik wielokrotnie przedstawiał rządowi i Sejmowi potrzebę dokonania zmian przyjętych zasad ustalania wysokości tego podatku. Wobec nieuwzględnienia jego racji w dniu 12.III.1997 r. złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że postanowienia art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 12.I.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, uzależniające wysokość stawki w podatku od środków transportowych od kryterium pojemności silnika w cm^3 lub mocy silnika, przy jednoczesnym pozostawieniu do swobodnej decyzji rady gminy uwzględnienie kryteriów wieku albo wartości pojazdu, co powoduje że stawki podatku nie wynikają z wartości przedmiotu opodatkowania – narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równości obywateli wobec prawa³⁶³.

³⁶³ RPO/236459/97/VI.

f. Naruszenia praw obywateli w postępowaniu podatkowym

Liczne skargi kierowane do Rzecznika wskazują na popełniane przez organa skarbowe istotne nieprawidłowości w postępowaniu podatkowym. Stwierdzenie takich nieprawidłowości w toku badania akt podatkowych prowadziło do wystąpień do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej lub Dyrektora Departamentu Organizacji Nadzoru Podatkowego w Ministerstwie Finansów o zbadanie wskazanych spraw w trybie nadzoru.

Wnioski RPO kierowane do Ministerstwa Finansów nie zawsze powodują zmianę kwestionowanej decyzji. Między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministerstwem Finansów często dochodzi do rozbieżności poglądów w ocenie poszczególnych decyzji podatkowych, co będzie musiało doprowadzić do zmiany form działania Rzecznika w tych sprawach przez zwiększenie liczby skarg kierowanych do NSA oraz częstsze przystępowanie Rzecznika do konkretnych sporów po stronie podatnika.

Badania akt podatkowych spraw zakończonych prawomocnymi decyzjami organu skarbowego, które nie zostały z różnych względów zaskarżone przez podatników do NSA ujawniły m.in. pozbawienie podatnika możliwości wniesienia skargi do NSA przez niedoręczenie decyzji podatkowej komisji odwoławczej, a jedynie pisma informującego podatnika o decyzji³⁶⁴. W odpowiedzi na pismo pełnomocnika podatników, w którym podnosił, że podatnicy nie otrzymali decyzji i nie znają jej treści, urząd skarbowy wywodził, iż była ona podatnikom znana, bowiem „podatnik uczestniczył w posiedzeniu komisji, podczas którego decyzję ogłoszono”. Do pisma urząd dołączył kserokopię decyzji informując, że przesyła ją do wiadomości. Treść pisma wywołała u wnioskodawców przeświadczenie, że upłynął termin do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik w wystąpieniu do Dyrektora Departamentu Organizacji i Nadzoru Podatkowego Ministerstwa Finansów wskazał, że pocztowego potwierdzenia odbioru decyzji nie zastępuje pismo urzędu, przy którym ją przesłano. Jeśli urząd skarbowy nie dysponował zwrotnym potwierdzeniem odbioru i został powiadomiony przez pełnomocnika, że podatnicy nie otrzymali decyzji – winien niezwłocznie doręczyć decyzję pełnomocnikowi informując, iż wobec braku potwierdzenia jej doręczenia, bieg terminu do wniesienia skargi do NSA rozpoczyna się wraz z doręczeniem decyzji pełnomocnikowi. Dopiero udzielenie takiej informacji stanowi-

³⁶⁴ RPO/195244/95/VI.

loby o należyтым spełnieniu przez urząd obowiązku informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych (art. 9 Kpa), które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

RPO zetknął się także z przypadkami wydawania decyzji podatkowych bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności mogących mieć wpływ na tę decyzję. Przykładowo w sprawie RPO/215483/96/VI stwierdzono, iż nieuwzględnienie wydatków poniesionych przez podatnika i wykazanych w zeznaniu podatkowym nastąpiło po wcześniejszym uznaniu tych wydatków przez pracowników urzędu skarbowego i sprawdzeniu zeznania. Tak więc późniejsze wydanie decyzji obciążającej podatników odsetkami za zwłokę od niedopłaconego podatku – z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa – było nietrafne. Błąd urzędnika skarbowego nie może bowiem obciążać podatnika. Mimo to wystąpienie Rzecznika nie spowodowało zmiany decyzji w trybie nadzoru.

Interwencję Rzecznika na rzecz podatników wywołało restryktywne rozwiązanie zawarte w wytycznych Ministra Finansów z dnia 14.X.1994 r. w sprawie zasad i trybu wydawania zaświadczeń przez urzędy skarbowe³⁶⁵, które uniemożliwiała niektórym podatnikom uzyskanie kredytów w bankach. Regulacje dotyczące stwierdzenia stanu zaległości podatkowych, zamieszczone w rozdziale 4 wytycznych, przyznają urzędom skarbowym – w razie niemożności bezzwłocznego ustalenia zobowiązania podatkowego – prawo do podania w zaświadczeniu, iż w stosunku do danej osoby prowadzone jest postępowanie wymiarowe oraz określenie przewidywanego terminu zakończenia postępowania (§ 13 ust. 2). Tego rodzaju zaświadczenie nie satysfakcjonuje banków, które m.in. w oparciu o zawiadomienie urzędu skarbowego dokonują oceny zdolności kredytowej ubiegającego się o kredyt.

W ocenie Rzecznika wytyczne Ministra Finansów pozostają w sprzeczności z uregulowaniami dotyczącymi wydawania zaświadczeń, zawartymi w Dziale VII Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z regulacją kodeksową zaświadczenie powinno być wydane w granicach żądania wnioskodawcy. Jeśli nie jest to możliwe, należy wydać postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia, na które służy stronie zażalenie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdaje sobie sprawę z tego, że prawo daninowe stopniowo wykształca się jako samodzielna gałąź prawa, ale dopóki to nie nastąpi zasady prawa administracyjnego muszą być

³⁶⁵ Dz.Urz. Min. Fin. Nr 25, poz. 82.

przestrzegane, bowiem regulują one całokształt sytuacji zawiązanych z postępowaniem przed organami administracji. Ten pogląd podzielił również Naczelny Sąd Administracyjny uchylając postanowienie Izby Skarbowej w Łodzi, dotyczące wydania zaświadczenia o niezaleganiu z wykonaniem obowiązku podatkowego. NSA podkreślił, iż to, że organ skarbowy w dniu rozpatrywania wniosku nie wiedział, czy istnieje obowiązek podatkowy, nie zwalnia od przestrzegania przepisów prawa³⁶⁶.

Z uwagi na różnorodność zaświadczeń wymaganych od urzędów skarbowych niezbędne staje się ujednoczenie przez Ministra Finansów zasad ich wydawania. Rzecznik nie godzi się z poglądem, iż zasady te mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami Kpa, jak również wpływać na ograniczenie możliwości zaciągnięcia kredytu w banku przez podmioty gospodarcze.

Mimo tych argumentów Minister Finansów podtrzymał swoje stanowisko³⁶⁷ o braku możliwości wydawania przez urzędy skarbowe zaświadczeń o dochodach osób korzystających z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych w formach zryczałtowanych. Minister uwzględnił jednak w pewnym zakresie stanowisko Rzecznika, jak również orzecznictwo NSA, uznając za zasadne wprowadzenie zmian do wytycznych, polegających na wyeliminowaniu przepisów pozwalających na ujmowanie w zaświadczeniach informacji nie objętych żądaniem podatnika.

Rzecznik zakwestionował także metody uzyskiwania przez organy skarbowe informacji podatkowych, możliwości uzyskiwania przez te organy informacji o stanach i operacjach na rachunkach bankowych w administracyjnym postępowaniu podatkowym i niektóre uprawnienia kontroli skarbowej.

W związku z informacjami w środkach masowego przekazu, że urzędy skarbowe województwa szczecińskiego, pod groźbą kary grzywny, zażądały od osób fizycznych i prawnych prowadzących sprzedaż towarów i usług składanie informacji o wszystkich klientach dokonujących zakupów przekraczających kwartalnie 10.000 zł, z powołaniem się na art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych – Rzecznik podjął tę sprawę do prowadzenia³⁶⁸. W ocenie RPO art. 34 powołanej ustawy nie upoważniał organów skarbowych do zo-

³⁶⁶ wyrok z 3.VII.1996 r. sygn. akt I SA/Łd/196/96.

³⁶⁷ w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w sprawie RPO/220879/96/VI z 3.I.1997 r.

³⁶⁸ RPO/220387/96/VI.

bowiązowania sprzedawców do informowania o zakupach dokonywanych przez podatników. Rzecznik uznał także, iż Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 9.I.1995 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych³⁶⁹ przekroczył w treści § 16 zakres upoważnienia ustawowego.

Minister Finansów wprawdzie odwołał akcję organów skarbowych w województwie szczecińskim, jednakże nie podzielił poglądu Rzecznika.

Ponieważ organy skarbowe województwa szczecińskiego wysłały ponownie tego rodzaju żądania do licznych sprzedawców – Rzecznik złożył w dniach 16.XII. i 31.XII.1996 r. do Trybunału Konstytucyjnego dwa wnioski:³⁷⁰

- o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 34 ustawy o zobowiązaniach podatkowych przez wyjaśnienie, czy treść tego przepisu upoważnia organy podatkowe do nakładania na osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej obowiązku stałego informowania o zakupach towarów i usług dokonywanych przez ich kontrahentów, czy też wskazany przepis ustawy daje tym organom jedynie prawo do żądania przekazywania informacji o transakcjach dokonywanych przez konkretnie wskazanych podatników dla ustalenia ich zobowiązań podatkowych,
- o stwierdzenie przekroczenia upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 34 ust. 3 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, w treści § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9.I.1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o zobowiązaniach podatkowych.

W uzasadnieniu obu wniosków Rzecznik wskazał, że występuje o dokonanie przez TK powszechnie obowiązującej wykładni dlatego, że przepis ten nie może być skutecznie zaskarżony ze względu na ograniczenia czasowe kompetencji Trybunału (art. 24 ustawy o TK). Rzecznik jednocześnie uważa, że ani Minister Finansów na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 34 ust. 3 ustawy, ani też urzędy skarbowe nie mogą nakładać powszechnego obowiązku na podmioty gospodarcze składania stałych informacji o ich kontrahentach w sytuacji, gdy nie czyni tego ustawa.

Rzecznik jeszcze przed uchwaleniem przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych przekazał Marszałkowi Senatu zastrzeżenia co do projektowanych zmian, upoważniających pra-

³⁶⁹ Dz.U. Nr 7, poz. 33.

³⁷⁰ RPO/220387/96/VI.

cowników organów skarbowych do żądania od instytucji finansowych przekazania im informacji objętych dotąd ustawową tajemnicą bankową³⁷¹. Podnosił, że postanowieniom tej nowelizacji można postawić zarzut naruszenia prawa obywateli do prywatności

Wobec uchwalenia przez Sejm w dniu 31.V.1996 r. ustawy o zmianie ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz o zmianie niektórych ustaw³⁷² Rzecznik w dniu 26.IX.1996 r. wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek zaskarżający art. 1 ustawy w zakresie, w jakim rozszerza ona uprawnienia organów skarbowych przewidziane w ustawie o zobowiązaniach podatkowych przez dodanie art. 34b i art. 34c, dopuszczających możliwość żądania przez naczelnika urzędu skarbowego w związku z postępowaniem administracyjnym sporządzenia i przekazania przez banki i inne niż banki podmioty prowadzące przedsiębiorstwa maklerskie, a także towarzystwa funduszy powierniczych, informacji dotyczących podatnika w zakresie posiadanych rachunków bankowych, ich liczby obrotów i stanów, posiadanych rachunków pieniężnych lub rachunków papierów wartościowych, tudzież obrotów i stanów na tych rachunkach, zawartych umów kredytowych lub umów pożyczki, umów depozytowych, nabytych za pośrednictwem banków akcji lub obligacji Skarbu Państwa, obrotu wydawanych przez banki certyfikatami depozytowymi lub innymi papierami wartościowymi, posiadanych przez nie prowadzących działalności gospodarczej podatników będących osobami fizycznymi i osobami prawnymi. RPO zaskarżył też art. 1 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza do ustawy o zobowiązaniach podatkowych postanowienia art. 49 h ust. 2 i 4, dopuszczając możliwości podawania do wiadomości publicznej przez Ministra Finansów oraz Prezesa Najwyższej Izby Kontroli informacji dotyczących wysokości zapłaconych podatków lub stanu zaległości podatkowych poszczególnych podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz art. art. 2–4 ustawy w zakresie realizacji zaskarżonych postanowień dotyczących administracyjnego postępowania podatkowego. Zdaniem Rzecznika zaskarżone przepisy są niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego, gwarantującymi nienaruszalność prywatności obywateli, w tym m.in. nienaruszalność tajemnicy korespondencji, a także z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że zaskarżona regulacja była negatywnie opiniowana przez Radę Legislacyjną przy Prezesie

³⁷¹ RPO/202503/96/VI z 6.V.1996 r.

³⁷² Dz.U. Nr 75, poz. 357.

Rady Ministrów oraz licznych pracowników nauki. Główny argument mający uzasadnić tego rodzaju uprawnienia, jakim było zapewnienie zgodności polskiego ustawodawstwa z ustawodawstwem Państw Stowarzyszonych, a także z wymogami stawianymi przez Komitet do Spraw Fiskalnych Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD), nie znajduje potwierdzenia. Rada Unii Europejskiej nie wydała osobnych dyrektyw w sprawie właściwej ochrony tajemnicy bankowej i możliwości jej ograniczania. Mamy tu do czynienia z odesłaniem przez traktat o Wspólnocie Europejskiej do regulacji zawartych w systemach prawnych krajów członkowskich, które tworzą tzw. europejski standard prawny. Standard ten charakteryzuje się m.in.: ochroną tajemnicy wkładów przez bank, wyjątkowością udostępniania organom skarbowym, w związku z toczącym się postępowaniem podatkowym, danych o wkładach i obrotach na kontach bankowych. Warunki tego udostępniania prawo określa rygorystycznie, by nie tworzyć fikcji z tajemnicy bankowej.

Zdaniem Rzecznika potrzeba ograniczenia w określonych przypadkach tajemnicy bankowej nie może naruszać prawa obywatela do prywatności.

Ze względu na przepis konstytucyjny pozwalający ograniczać ustawowo sferę wolności gospodarczej, wniosek objął jedynie osoby nie prowadzące działalności gospodarczej.

W 1996 r. zostały dokonane przez Sejm dwie nowelizacje ustawy z dnia 28.IX.1991 r. o kontroli skarbowej³⁷³. Zasadnicze zmiany wprowadziła ustawa z dnia 7.XI.1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich po przeanalizowaniu uprawnień, jakie ustawa nadała pracownikom kontroli skarbowej, przygotowuje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, albowiem uważa że uprawnienia te, nie podlegające dostatecznej kontroli prokuratora lub sądu, mogą prowadzić do naruszeń konstytucyjnych praw obywateli.

B. Cła

W sprawach celnych występują bardzo podobne problemy do tych, z którymi RPO ma do czynienia w sprawach podatkowych.

Skargi kierowane do Rzecznika na postępowanie celne dotyczyły często problematyki mienia przesiedlenia. Rzecznik zdaje sobie spra-

³⁷³ Dz.U. Nr 100, poz. 442 ze zm.

wę, że pod pozorem realizowania uprawnień do bezcłowego przywozu takiego mienia zostało sprowadzonych z zagranicy wiele tysięcy pojazdów samochodowych dla celów handlowych. Nie może jednakże godzić się na stosowaną przez organy celne praktykę traktującą wszystkie osoby przesiedlające się jak potencjalnych przestępców celnych oraz na wydawanie aktów prawnych mających na celu ograniczenie ustawowych uprawnień, względnie „poprawianie” obowiązujących przepisów ustawowych prawem powielaczowym przez Prezesa GUC³⁷⁴. Postępowanie w sprawach związanych z mieniem przesiedlenia jest przez Rzecznika kwestionowane od szeregu lat³⁷⁵ i było przedmiotem skarg do Trybunału Konstytucyjnego.

Znaczne wpływy, jakie do budżetu państwa przynosi wymiar ceł, nie mogą usprawiedliwiać działań niezgodnych z zasadami państwa prawnego. Twierdzenie to uzasadnia m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15.VII.1996 r.³⁷⁶ Pismem okólnym Nr 6 z dnia 11.X.1995 r. Prezes GUC nakazał podległym organom stosowanie ograniczających zakres przedmiotowy i podmiotowy zwolnień od cła mienia przesiedlenia przywożonego po dniu 28.X.1995 r., nawet jeżeli nabycie uprawnień do zwolnienia celnego nastąpiło na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów i pierwszą partię mienia odprawiono przed wejściem w życie znowelizowanej ustawy³⁷⁷. Wskutek stosowania zwolnień od cła według takich właśnie zasad wiele osób zainteresowanych, które formalnie przesiedliły się do Polski przed 29.X.1995 r., po upewnieniu się w konsulatach, że do ich mienia będą stosowane zwolnienia na poprzednio obowiązujących zasadach, zostało zaskoczonych koniecznością opłacania wysokich należności celnych i podatkowych od tych partii swego mienia, które nadeszły do kraju po 28.X.1995 r.

Ta interpretacja przepisów ustawy przez Prezesa GUC spowodowała, że Rzecznik II kadencji w dniu 2.III.1996 r. złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek³⁷⁸ o stwierdzenie niezgodności postanowień art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 1 lit. d) i pkt 2 lit. d) i e) ustawy z dnia 22.VI.1995 r. o zmianie ustawy Prawo celne z zasadami demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającymi zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości obywateli wobec prawa, albowiem uregulowania te w stosunku do osób, które przesiedliły się do Polski

³⁷⁴ RPO/210323/96/VI.

³⁷⁵ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 338-339.

³⁷⁶ sygn. akt K 5/96.

³⁷⁷ z dnia 22.VI.1995 r. o zmianie ustawy Prawo celne, Dz.U. Nr 87, poz. 434.

³⁷⁸ RPO/199791/96/VI.

na pobyt stały przed dniem 29.X.1995 r., z tym dniem pozbawiły tę grupę osób możliwości realizowania nabytego na poprzednio obowiązujących zasadach, uprawnienia do wolnego od cła przywozu ich rzeczy, stanowiących mienie przesiedleńcze, które do wskazanej daty nie zostały jeszcze wprowadzone na polski obszar celny i wyłączyły zastosowanie do takiego mienia tej grupy osób zwolnień od cła na zasadach nowych, wyznaczonych w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b) Prawa celnego w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 2 lit. a) tej ustawy, nie uwzględniając w należyty sposób „interesów w toku” tej grupy przesiedlających się poprzez odpowiednie unormowania w przepisach przejściowych, wprowadzając, nie mające racjonalnego uzasadnienia, zróżnicowanie sytuacji prawnej osób przesiedlających się według irrelevantnego kryterium, tym samym naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i zasadę równości obywateli wobec prawa.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 15.VII.1996 r. nie uznał wprawdzie zakwestionowanych przez RPO przepisów ustawy za niezgodne z zasadami konstytucyjnymi, jednakże pod warunkiem, że przepisy będą zinterpretowane zgodnie z tymi zasadami.

W tym stanie RPO w dniu 5.VIII.1996 r. skierował do Prezesa GUC wystąpienie³⁷⁹ domagające się uchylecia przepisów zawartych w piśmie okólnym Nr 6 z dnia 11.X.1995 r. Rzecznik wnioskował o przyjęcie w praktyce, że trzymiesięczny okres *vacatio legis* oznacza, iż w ciągu tych trzech miesięcy osoba przesiedlająca się musi jedynie powziąć i zrealizować decyzję co do daty zakończenia pobytu za granicą przez złożenie organom celnym odpowiedniego zaświadczenia polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego. Mienie przesiedlenia może natomiast docierać do polskiego obszaru celnego partiami, co nie zmienia uprawnień do zwolnienia od cła osoby przesiedlającej się według przepisów prawa poprzedniego. Konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa wymaga bowiem, aby sytuacja prawna obywateli dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, aby mogli oni mieć czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie poprzednich regulacji. RPO postulował też, aby postanowienia art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22.VI.1995 r. odnosiły się do wszystkich osób, które przed dniem wejścia w życie nowego art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b) ustawy Prawo celne nabyły prawo do zwolnienia celnego, o którym mówił dotychczasowy art.14 ust. 1 pkt 7. Nabycie to miało charakter jednorazowy oraz ca-

³⁷⁹ RPO/199791/96/VI.

łościowy i – z mocy prawa – powstawało z dniem zakończenia pobytu za granicą osoby przesiedlającej się.

Postulat Rzecznika, aby Prezes GUC, w trybie art. 156 Kpa dokonał z urzędu korekty wadliwych – w świetle orzeczenia TK – decyzji nie został uwzględniony³⁸⁰. Trudno ocenić, w ilu przypadkach nadinterpretacja ustawy dokonana przez Prezesa GUC wyrządziła szkody osobom przesiedlającym się do kraju.

Kolejnym przykładem nadinterpretacji prawa celnego jest rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4.VIII.1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych³⁸¹, które uzależnia zwolnienie od cła mienia osób przesiedlających się od zameldowania na pobyt stały oraz udokumentowania faktu dokonania takiego zameldowania przez przedłożenie organom celnym dowodu osobistego z wpisem o zameldowaniu przy dokonywaniu zgłoszenia mienia do odprawy celnej. Jest to niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt 2 Prawa celnego i oznacza, że Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą przekroczył zakres delegacji ustawowej. Przepisy te nałożyły bowiem dodatkowe, przez ustawę nieprzewidziane, obowiązki stanowiące warunek skorzystania ze zwolnienia od cła przez osoby przesiedlające się, którym takie zwolnienie przysługuje z mocy samego prawa. Nie jest przy tym często możliwe, aby w chwili przyjazdu do kraju osoba przesiedlająca się mogła spełnić takie warunki.

RPO zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego powyższe przepisy³⁸². Wniosek nie został jeszcze rozpoznany.

Powodem licznych skarg kierowanych do Rzecznika były działania organów celnych polegające na zajęciu i zabezpieczeniu na poczet należności celnych towarów – bez względu na prawa osób trzecich, i z pierwszeństwem przed wszystkimi obciążeniami lub przywilejami. Na skutek interwencji Rzecznika praktyka zabezpieczania towarów i obciążania należnościami celno-podatkowymi aktualnego posiadacza towaru uległa pewnemu ograniczeniu. Jednak istnienie tego typu uregulowań dawało organom celnym możliwość ich stosowania – szczególnie jeżeli chodzi o przywiezione z zagranicy samochody –

³⁸⁰ wystąpienie RPO z 5.VIII.1996 r. – RPO/199791/96/VI.

³⁸¹ Dz.U. Nr 92, poz. 463.

³⁸² RPO/226460/96/VI z 26.II.1997 r.

w sytuacji, gdy ich kolejny nabywca, mimo zakupu pojazdu posiadającego polską rejestrację, nie mógł wylegitymować się dokumentami odprawy celnej. Dodać przy tym należy, że warunkiem uzyskania polskiej rejestracji pojazdu winno być spełnienie obowiązku celnego.

Coraz częściej napływają też do Rzecznika skargi, których autorzy podnoszą, iż – pomimo nabycia pojazdów samochodowych w dobrej wierze (np. z ogłoszenia prasowego lub na giełdach) i po sprawdzeniu wszystkich niezbędnych dokumentów i oznaczeń numerowych pojazdu – stawiane są im zarzuty z ustawy karnej skarbowej (art. 82 lub art. 83) o paserstwo celne. Postępowanie karne skarbowe kończy się wydaniem orzeczenia karnego przez finansowy organ orzekający, tj. urząd celny. Postępowanie przed sądem karnym, przeprowadzane w wyniku żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, często kończy się uniewinnieniem. Nie każdy jednak ukarany z różnych względów korzysta z tego środka zaskarżenia. W sprawach tych Rzecznik podejmował liczne interwencje, w wyniku których część orzeczeń karnych była uchylana, a postępowanie karne skarbowe umarzane.

Rejestracja i dopuszczenie do ruchu po drogach publicznych używanych samochodów osobowych sprowadzanych z zagranicy, nabytych w dobrej wierze (przeważnie na giełdach), jednakże sprzedanych na podstawie sfalszowanej umowy i podrobionych dokumentów, powoduje dla nabywców wiele problemów i trudności. Stąd nadal bardzo duża liczba skarg posiadaczy tych pojazdów. Wprawdzie zmiana, wprowadzona m.in. na skutek wystąpień Rzecznika, do rozporządzenia z dnia 14.IV.1993 r.³⁸³ pozwala m.in. na „czasowe używanie pojazdu do czasu zakończenia postępowania sądowego, ustalającego tytuł własności pojazdu”, jednakże w praktyce uzależnia rejestrację czasową od wszczęcia postępowania sądowego, co może mieć miejsce po upływie trzech lat od nabycia w wyniku złożenia wniosku o potwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie. RPO wystąpił do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej o rozważenie celowości wcześniejszego dopuszczenia pojazdu do ruchu, na podstawie warunkowej rejestracji³⁸⁴. Zdaniem Ministerstwa wprowadzenie warunkowej rejestracji wymaga uzgodnień międzyresortowych, co nastąpi w najbliższej przyszłości.

Liczne skargi kierowane do RPO świadczyły także, że organy rejestrujące samochody żądały przedstawienia przez osoby składające

³⁸³ Dz.U. Nr 37, poz. 164; zmiana z 1995 r. – Dz.U. Nr 68, poz. 350.

³⁸⁴ RPO/176418/95/VI z 16.IV.1996 r.

wniosek o zarejestrowanie samochodu sprowadzonego z zagranicy w dobrej wierze, opatrzonego sfałszowanymi dokumentami – oryginału dowodu odprawy celnej przywozowej, nawet w przypadkach nabycia pojazdu od osoby fizycznej lub prawnej na terenie kraju. W sprawie tej Rzecznik wystąpił do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej³⁸⁵ zwracając uwagę, że osoba, która nabyła pojazd w kraju w świetle orzecznictwa sądowego³⁸⁶ nie jest podmiotem dokonującym obrotu towarowego z zagranicą, a zatem nie jest zobowiązana do dokonania odprawy celnej. W wyniku tego wystąpienia Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej rozesłało do wszystkich urzędów wojewódzkich pismo informujące o możliwości rejestracji pojazdów sprowadzanych z zagranicy nabytych w kraju na podstawie sfałszowanych dowodów, po przedłożeniu decyzji urzędu celnego kończącego postępowanie celne. Wydziały komunikacji mają bowiem obowiązek przy pierwszej rejestracji pojazdu sprowadzonego z zagranicy zbadać autentyczność dokumentów, a także zbadać, czy zostały spełnione obowiązki celne.

Funkcjonuje także kontrowersyjny przepis art. 45 ust. 5 Prawa celnego, dopuszczający tzw. „przekazanie sprawy” przez dyrektora jednego urzędu celnego – dyrektorowi drugiego urzędu celnego, jeżeli wymaga tego „interes strony” lub „ważne względy służbowe”. Powodowało to dokonywanie na przejściach granicznych tylko odpraw celnych przekazowych – co m.in. ułatwiało wprowadzenie do obrotu nieoclonzonego towaru, a to z kolei do naruszania praw nabywców.

Narasta ponownie problem wymierzania tzw. opłat manipulacyjnych dodatkowych, przewidzianych w art. 70 ust. 2 pkt 2 obowiązującego Prawa celnego. Opłaty te, pobierane za wykonywanie czynności kontroli celnej w zakresie ustalonym przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą³⁸⁷, to obecnie 20 zł za przeprowadzenie rewizji celnej towarów lub środków przewozowych, w których przewożony jest towar celny oraz za badanie dokumentów stanowiących załączniki do wniosku o wszczęcie postępowania celnego. Zdaniem Prezesa GUC opłaty mają charakter opłat administracyjnych, przysługujących za dokonanie określonych czynności, a ich pobór nie jest uzależniony od wyniku podjętych czynności. W ocenie RPO czynności, za które jest pobierana opłata administracyjna powinny być określone

³⁸⁵ RPO/183824/95/VI.

³⁸⁶ wyrok SN z 5.X.1994 r. – sygn. akt III ARN 50/94.

³⁸⁷ rozporządzeniem z dnia 22.VIII.1990 r. w sprawie dozoru i kontroli celnej oraz poboru opłat; tekst jedn.: Dz.U. z 1995 r., Nr 30, poz. 155.

w ustawie – inaczej daje to możliwość dowolnego stanowienia czynności, za które opłata taka może być pobierana. Rzecznik – w zależności od praktyki celnej opartej o Kodeks celny – rozważy potrzebę ponownego wystąpienia w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik podjął ponownie sygnalizowany Prezesowi GUC w 1994 r. problem niedopuszczalnych opóźnień w rozpatrywaniu przez GUC odwołań od decyzji organów celnych pierwszej instancji, przekazywaniu skarg do NSA, jak i w przekazywaniu GUC odwołań obywateli na decyzje organów celnych pierwszej instancji. GUC powołuje się na wzrost liczby podmiotów prowadzących handel zagraniczny i związany z tym wzrost liczby odpraw celnych. W ocenie Rzecznika wielomiesięczne nieraz opóźnienia w rozpatrywaniu przez GUC odwołań od decyzji organów celnych pierwszej instancji naruszają prawa obywateli. Przykładowo z materiałów sprawy RPO/212751/96/VI wynika, iż zainteresowany złożył w dniu 7.XI.1995 r. odwołanie do GUC, które nie było rozpatrzone do dnia 20.III.1996 r. Ze skargi w sprawie RPO/222513/96/VI wynika, że kolejny zainteresowany złożył w dniu 22.I.1996 r. do GUC odwołanie, które zostało rozpatrzone dopiero decyzją z dnia 6.IX.1996 r. Te niedopuszczalne opóźnienia świadczą o braku dostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa GUC nad działalnością aparatu odwoławczego. Sygnalizacje Rzecznika nie doprowadziły do zmiany tego stanu rzeczy.

C. Opłaty

Liczne skargi kierowane były do Rzecznika w sprawie niesłusznie lub podwójnie pobieranych różnych opłat.

W dniu 11.III.1996 r. Rzecznik wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów o zrewidowanie stanowiska Ministerstwa interpretującego termin „sprawa karna” jako dotyczący wyłącznie spraw o czyny zabronione w Kodeksie karnym i nie obejmujący spraw o przestępstwa lub wykroczenia określone w ustawie karnej skarbowej³⁸⁸. Dlatego, w myśl § 74 ust. 3 pkt 3 lit. a) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9.XII.1994 r. w sprawie opłaty skarbowej³⁸⁹ tylko pełnomocnictwa w sprawach karnych o czyny przewidziane w Kk są zwolnione od tej opłaty. Mimo argumentacji Rzecznika, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów nie uznał za właściwe zmienić praktyki organów skarbowych. W tym stanie Rzecznik

³⁸⁸ RPO/195796/95/VI.

³⁸⁹ Dz.U. Nr 136, poz. 705.

w dniu 27.VI.1996 r. przekazał sygnalizację Ministrowi Finansów, wskazując, iż do „spraw karnych” należą nie tylko sprawy dotyczące czynów, które są przestępstwami (zbirodniami i występkami) stypizowanymi w Kodeksie karnym, ale również przestępstwami i wykroczeniami, określonymi w Kodeksie wykroczeń i przepisach karnych zawartych w szeregu innych ustaw, w tym przestępstwami i wykroczeniami karnymi skarbowymi.

Dopiero drugie wystąpienie spowodowało dokonanie odpowiednich zmian przez Ministerstwo Finansów.

Problem celnych opłat manipulacyjnych przedstawiony został w rozdziale dotyczącym ceł³⁹⁰.

D. Ograniczenia praw obywatelskich w sprawach karnych skarbowych

Jak sygnalizowano już przy omawianiu prawa do sądu, Rzecznik podjął sprawę ograniczenia tego prawa w postępowaniu o wykroczenia przewidziane w ustawie karnej skarbowej i w dniu 13.VI.1996 r. przedstawił ten problem Ministrowi Sprawiedliwości. Rzecznik wskazał, iż ustawa karna skarbowa³⁹¹ z dnia 26.X.1971 r.³⁹² przewiduje uprawnienia do wydawania orzeczeń karnych (art. 123 uks) dla finansowych organów orzekających (urzędów skarbowych i urzędów celnych w pierwszej instancji oraz izb skarbowych i Głównego Urzędu Ceł w instancji drugiej) w sprawach o przestępstwa skarbowe zagrożone wyłącznie zasadniczą karą grzywny oraz w sprawach o wykroczenie skarbowe – (z pewnymi wyjątkami) bez kontroli sądów.

Sądy, zgodnie z art. 122 uks, orzekają dopiero w sprawach o przestępstwa skarbowe zagrożone karą pozbawienia wolności lub karą ograniczenia wolności. Tak więc dla wykroczeń zagrożonych karą pieniężną – droga sądowa została ustawowo wyłączona.

Także od orzeczeń karnych w sprawach o przestępstwa skarbowe droga sądowa może zostać wyłączona. Konstrukcja art. 208 uks została bowiem tak ujęta, że stronie służy od orzeczenia karnego odwołanie do drugiej instancji finansowego organu orzekającego (art. 208 § 1 uks). Zamiast odwołania strona może złożyć żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Wybór jednego ze środków zaskarżenia powoduje utratę drugiego.

³⁹⁰ s. 192–193.

³⁹¹ tekst jedn.: Dz.U. z 1984 r., Nr 22, poz. 103 ze zm.; dalej jako uks.

³⁹² RPO/217378/96/VI.

Skargi, jakie otrzymuje Rzecznik wskazują, że brak kontroli sądowej odbija się ujemnie na orzecznictwie finansowych organów orzekających. Wskazany tu problem narasta coraz bardziej wyraźniej. I tak np. w orzecznictwie finansowych organów orzekających przyjmuje się niemal powszechnie, że opóźnienie złożenia zeznania podatkowego (choćby o kilka dni) stanowi wykroczenie z art. 94 uks. Opóźnienie w złożeniu tego zeznania jest niewątpliwie naruszeniem przepisu § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23.XII.1994 r. w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych³⁹³. Dyskusyjne jest jednak, czy można kwalifikować je jako „narażenie Skarbu Państwa na uszczuplenie podatku w postępowaniu w sprawach zobowiązań podatkowych przez niezgłoszenie danych mogących mieć wpływ na ustalenie zobowiązania podatkowego lub jego wysokość albo przez podanie takich danych niezgodnie z rzeczywistością”. Jednakże możliwość kontroli sądowej takiego orzecznictwa została przez ustawę karną skarbową wyłączona.

Finansowe organa orzekające „skazując” na kary pieniężne orzekają jednocześnie – w razie ich nieściągalności – karę zastępczą pozbawienia wolności. Od orzeczenia karnego wydanego przez urząd skarbowy, nakładającego karę pieniężną z zamianą na karę pozbawienia wolności, służy ukaranemu odwołanie do drugiej instancji, którą po myśli art. 130 pkt 2 uks jest izba skarbowa. Orzeczenie kończy postępowanie. Minister Finansów (i odpowiednio Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w sprawach dotyczących wykroczeń celnych) w wykonaniu nadzoru może, z urzędu lub na wniosek, uchylić lub zmienić prawomocne rozstrzygnięcie orzekającego organu finansowego.

Minister Sprawiedliwości uznał za słuszne racje Rzecznika i powiadomił pismem z dnia 4.IX.1996 r., iż problem ten jest rozważany w toku prac nad nową ustawą karną skarbową.

Problem zapewnienia prawa obywateli do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd w sprawach karnych skarbowych wydaje się szczególnie pilny i ważny, gdy dokonuje się analizy orzeczeń wydawanych przez finansowe organa orzekające. I tak np. do Rzecznika zwrócił się podatnik, który dopiero w maju 1996 r. złożył zeznanie o wysokości dochodu osiągniętego w roku 1995. Zarzucono mu popełnienie wykroczenia skarbowego z art. 110 § 1 ustawy karnej skarbowej polegającego na złożeniu zeznania po upływie obowiązującego terminu.³⁹⁴ Z protokołu karnego wynikało, że podatnik jest inwalidą

³⁹³ Dz.U. Nr 140, poz. 786 ze zm.

³⁹⁴ RPO/224381/96/VI.

III grupy, przy czym wyjaśnił, że ma chorobowy zanik pamięci. Po wyjaśnieniach w urzędzie skarbowym obwiniony zgodził się złożyć wniosek o dobrowolne poddanie się karze pieniężnej, zaś urząd skarbowy postanowieniem zezwolił mu na poddanie się tej karze. W piśmie do Ministerstwa Finansów RPO zwrócił uwagę, że urząd skarbowy prowadzący postępowanie w sprawie o wykroczenie skarbowe jest obowiązany wszechstronnie wyjaśnić okoliczności sprawy, w tym ustalić, czy nie zachodzą okoliczności wyłączające odpowiedzialnością karną (np. niepełna poczytalność). W wyniku wystąpienia Ministerstwo przekazało sprawę właściwej izbie skarbowej w celu uchylenia rozstrzygnięcia. Izba – działając w trybie nadzoru – uchyliła postanowienie, zaś urząd skarbowy, po ustaleniu, że obwiniony od wielu lat pozostaje pod opieką poradni zdrowia psychicznego, umorzył postępowanie karne skarbowe.

W innej sprawie³⁹⁵ do Rzecznika zwrócił się podatnik w związku ze stwierdzeniem utraty prawa do zwolnienia od podatków. Z akt sprawy karnej skarbowej, zakończonej postanowieniem zezwalającym na dobrowolne poddanie się karze, wynikało, że organ pierwszej instancji nie ustalił żadnych okoliczności, które mogłyby świadczyć o tym że wnioskodawca miał zamiar naruszyć przepisy o prowadzeniu ksiąg i narazić Skarb Państwa na uszczuplenie podatkowe lub że przewidując możliwość popełnienia czynu na to się godził (art. 7 § 1 Kodeksu karnego w związku z art. 2 ustawy karnej skarbowej). W wyniku wystąpienia Rzecznika Ministerstwo Finansów przekazało sprawę do rozpoznania w trybie nadzoru izbie skarbowej. W wydanym orzeczeniu karnym izba uchyliła postanowienie w części dotyczącej wykroczenia z art. 104 i umorzyła postępowanie, a uznając argumenty o ustaleniu uszczuplenia w nieprawidłowej wysokości zmieniała kwalifikację prawną czynu z art. 99 § 1 uks na art. 99 § 3 ustawy karnej skarbowej, obniżając karę. W kolejnym wystąpieniu z 26.XI.1996 r. skierowanym do Ministerstwa Finansów – zawierającym wniosek o ponowne zbadanie sprawy w trybie nadzoru i umorzenie postępowania – Rzecznik zakwestionował prawidłowość orzeczenia wydanego przez izbę skarbową. Zwrócono uwagę, że z postanowienia i protokołu karnego wynika, że nie doszło do obrazy przepisów prawa materialnego – jak przyjęła to izba powołując art. 213 pkt 1 uks – lecz do błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, który miał wpływ na treść postanowienia, o którym mowa w art. 213

³⁹⁵ RPO/212210/96/VI.

pkt 3 ustawy karnej skarbowej. W ocenie RPO należało – tak jak w odniesieniu do zarzutu popełnienia wykroczenia z art. 104 ustawy karnej skarbowej – uchylając postanowienie umorzyć postępowanie w sprawie. Do dnia dzisiejszego Ministerstwo nie udzieliło w tej sprawie odpowiedzi.

Z przedstawionym wyżej problemem prawa do sądu łączy się niedopuszczalna praktyka udzielana subdelegacji uprawnień ustawowych, zawartych w ustawie karnej skarbowej.

W dniu 19.VIII.1996 r. Rzecznik przekazał Sekretarzowi Stanu–Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej w Ministerstwie Finansów stanowisko³⁹⁶, że art. 178 § 1 ustawy karnej skarbowej nie przewiduje możliwości wydawania postanowień podpisywanych z upoważnienia Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej przez pracowników Departamentu Kontroli, jak to dzieje się w praktyce. Treść wskazanego przepisu stanowi, iż organem właściwym do rozpatrzenia zażaleń na postanowienie lub zarządzenie wydane w toku postępowania przygotowawczego, jeżeli postanowienie lub zarządzenie wydaje inspektor kontroli skarbowej, jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Ustawa karna skarbową nie zawiera przepisu upoważniającego Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej do przekazania tych uprawnień innym osobom. Postanowienia bądź zarządzenia wydane na mocy art. 178 § 1 uks, a podpisane przez osobę nie posiadającą upoważnienia do ich wydania, mogą być uznane za nieważne.

W odpowiedzi adresat napisał, że w praktyce przyjętej w Ministerstwie Finansów powszechnie stosuje się instytucję upoważnienia pracowników tegoż Ministerstwa do wykonywania kompetencji Ministra Finansów i Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w zakresie rozstrzygania spraw związanych z prowadzonymi postępowaniami karnymi skarbowymi, a także iż jest to swoiste pełnomocnictwo wzorowane na prawie cywilnym – z tym, że dotyczy oczywiście sfery życia publicznego. W konkluzji Minister stwierdził, że praktyka ta, aczkolwiek kontrowersyjna, ma na celu usprawnienie i przyspieszenie prowadzonych postępowań nie może być uznana za sprzeczną z prawem oraz, że zostaną podjęte kroki mające na celu wprowadzenie zmian w ustawie karnej skarbowej.

Stanowisko Ministra Rzecznik uznał za niedopuszczalną akceptację naruszania zasad określonych w art. 56 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17.X.1992 r. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazy-

³⁹⁶ RPO/220377/96/VI.

wał, iż zakres udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia podlega zawsze literalnej wykładni i nie może wynikać z domniemania, opar- tego na przesłankach celowościowych, a wszelka subdelegacja uprawnienia ustawowego jest niedopuszczalna³⁹⁷. Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Finansów o doprowadzenie do respektowania w Ministerstwie przepisów ustawowych z tego zakresu³⁹⁸. Pismem z dnia 7.XI.1996 r. Sekretarz Stanu powiadomił Rzecznika, że kwestio- nowana praktyka zostanie zaniechana.

Jednakże w dniu 26.II.1997 r. Rzecznik zmuszony był wystąpić do Ministra Finansów³⁹⁹ o uchylenie orzeczenia podpisanego, z upoważ- nienia Ministra, przez pracownika departamentu, gdyż ustawa nie przewiduje takiej „subdelegacji” nadając stosowne uprawnienia Mini- strowi Finansów. Upoważnienia takiego nie można także wywodzić z przepisów postępowania administracyjnego, albowiem przepisów Kpa nie stosuje się do postępowania w sprawach karnych skarbo- wych (art. 2 § 1 i § 3 Kpa).

Mimo poprzedniego zajętogo stanowiska, w kolejnym piśmie z dnia 28.III.1997 r. Sekretarz Stanu powtórzył argumenty, że zgodnie z § 1 statutu Ministerstwa Finansów, Ministerstwo jest urzędem admini- stracji rządowej obsługującym Ministra Finansów, działającym pod jego bezpośrednim kierownictwem. Minister Finansów, jak stanowi § 2 ust. 1 powołanego statutu, kieruje Ministerstwem przy pomocy sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych wymienionych w 4 ust. 1 statu- tu. W związku z tym Prezes Rady Ministrów w § 2 ust. 3 statutu przyznał Ministrowi Finansów uprawnienie, które nie jest subdelega- cją, do udzielania upoważnień osobom wymienionym w ust. 1, do po- dejmowania decyzji z upoważnienia Ministra w określonych przez niego sprawach. Uprawnienie Ministra do udzielania upoważnienia do podpisywania wydawanych przez niego pism oraz rozstrzygnięć obejmuje wszelkie sprawy, które z mocy przepisów szczególnych nale- żą do jego właściwości, w tym również podpisywanie pism, postano- wień i orzeczeń wydanych w ramach sprawowanego nadzoru w spra- wach karnych skarbowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich sprawę tę przedstawił Prezesowi Ra- dy Ministrów⁴⁰⁰.

³⁹⁷ zob. np. orzeczenia TK sygn. akt U 2/89, U 4/91, U 5/91.

³⁹⁸ w dn. 7.X.1996 r.

³⁹⁹ RPO/238004/97/VI.

⁴⁰⁰ RPO/220377/96/VI z 22.IV.1997 r.

11. Ochrona praw obywateli w stosunkach z bankami

Nie ustaje wpływ skarg dotyczących strat, jakie ponieśli posiadacze oszczędnościowych rachunków bankowych w związku z inflacją, na skutek niewaloryzowania ich wkładów przez banki i stosowania oprocentowania, które nie odpowiada nawet w przybliżeniu stopie inflacji. Posiadacze takich rachunków obciążają za powstanie strat państwo. Nie doszło, tak jak w latach dwudziestych⁴⁰¹, do ustawowego przerachowania zobowiązań prywatno-prawnych. Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji występował do rządu i Sejmu o ustawową regulację dotyczącą przerachowania, jednakże bez skutku.

Nie ustają także skargi na skutki zmian warunków udzielania kredytów, wynikające z treści ustawy z dnia 28.XII.1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych⁴⁰². Umowy zawierane przez banki, a także regulaminy bankowe stanowiące integralną część umowy bankowej, nadal nie zawierają – mimo stanowiska Sądu Najwyższego zawartego w licznych uchwałach i wyrokach – sprecyzowania okoliczności, dopuszczających stosowanie zmiennej stopy oprocentowania.

Przewaga ekonomiczna banków i bardzo duży popyt na kredyty bankowe powodują, iż reguła, że postanowienia regulaminów są dla stron wiążące o tyle, o ile strony w umowie nie ustalą odmiennie swych praw i obowiązków, w praktyce odnosi się jedynie do wybranych, nielicznych klientów, na których bankom zależy. Pozostali, chcąc skorzystać z usług danego banku, mogą albo przyjąć stawiane przez bank warunki, albo nie uzyskują kredytu. Rzecznik sprawdza zarzuty zawarte w skargach, jednakże banki przestrzegają postanowień umownych, te zaś są tak sformułowane, iż nie dają podstaw dla sądowego uznania umowy za nieważną.

Sprawą, która podnoszona jest od dawna w skargach posiadaczy rachunków bankowych, jest problem odzyskania wkładów w przypad-

⁴⁰¹ zob. rozporządzenie Prezydenta RP z 14.V.1924 r. – Dz.U. RP, Nr 42, poz. 441.

⁴⁰² Dz.U. Nr 74, poz. 440 ze zm.

ku zawieszenia wypłat i ogłoszenia przez sąd upadłości banku. Jednakże spraw tych wpływa mniej po wystąpieniu Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 49 pkt 1 ustawy Prawo bankowe i uchwałe wydanej w dniu 11.I.1995 r. (sygn. akt W 11/94) przez Trybunał w tej materii⁴⁰³.

Nowym problemem są natomiast żądania wypłacenia przez Skarb Państwa odsetek ustawowych od zgromadzonych oszczędności po ogłoszeniu upadłości banku. Sprawę tę wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wskazanej uchwały, w którym stwierdził, że Skarb Państwa będący dłużnikiem posiłkowym, a nie dłużnikiem solidarnym ani przejemcą długu, nie może odpowiadać w większym zakresie aniżeli dłużnik główny. Współodpowiedzialność Skarbu Państwa i banku sprowadza się do tego, że spełnienie świadczenia przez któregokolwiek z dłużników powoduje wygaśnięcie zobowiązania, przy czym zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa wyznaczony jest zakresem odpowiedzialności banku jako dłużnika głównego. W związku z tym, że art. 4 pkt 1 i 2 Prawa bankowego przed nowelizacją⁴⁰⁴ nie określał terminu, w jakim Skarb Państwa był zobowiązany do spełnienia świadczenia, należy zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stosować art. 455 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. Odsetki po ogłoszeniu upadłości mogą być wypłacone jedynie w przypadku, gdy deponenci upadłych banków wezwali Ministra Finansów do ich odsetek przed dniem otrzymania świadczenia głównego. Jeśli takiego wezwania w sposób formalny nie dokonali, odsetek nie uzyskają. Większość wierzycieli nie zna jednak tych zasad i jest przekonana, że odsetki przysługują automatycznie. Gdy więc spotyka się z odmową wypłacenia odsetek, czuje się oszukana przez Państwo.

Rzecznik otrzymuje wiele dramatycznych skarg związanych z niewłaściwą reakcją banku przy kradzieży lub zagubieniu blankietów czekowych. Posiadacze kont osobistych skarżą się na brak skutecznego systemu zapobiegającego możliwościom pobrania z ich konta pieniędzy za pomocą skradzionych czeków, na wypłaty w sytuacji, gdy konto wykazuje debet, na niezabezpieczenie możliwości złożenia o każdej porze skutecznych zawiadomień o utracie czeków w wyniku kradzieży bądź zagubienia i na nieskuteczne zastrzeżenia.

⁴⁰³ RPO/130769/93/VI.

⁴⁰⁴ wprowadzoną ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym – Dz.U. z 1995 r., Nr 4, poz.18.

Możliwość natychmiastowego zawiadomienia banku (np. PKO) o kradzieży lub zgubieniu czeków w rzeczywistości nie istnieje, co w konsekwencji osłabia szanse ujęcia sprawcy przestępstwa. Skutki działania przestępcy obciążają natomiast posiadacza konta osobistego. W sytuacji, gdy zespoły zajmujące się zastrzeżeniami w oddziałach PKO BP pracują tylko w dzień (od godz. 7.30 do 19.00) i tylko wtedy możliwe jest zgłoszenie utraty czeków oraz wysłanie zastrzeżeń, zapobieganie pobraniu z rachunku pieniędzy przez złodzieja jest ograniczone. Czeki mogą bowiem być przez sprawcę kradzieży realizowane w każdej porze w niektórych kasach pocztowych i placówkach bankowych. Rzecznik wystąpił do Prezesa Banku PKO BP, w którym jest najwięcej kont osobistych, sugerując potrzebę dokonania zmian organizacyjnych w systemie zastrzeżeń⁴⁰⁵. Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że bank ma świadomość, iż funkcjonujący system zastrzeżeń daje gwarancję zabezpieczenia jedynie w placówkach własnych Powszechnej Kasy Oszczędności BP, daleki jest zaś od pełnej skuteczności, gdy chodzi o zastępczą obsługę obrotu czekowego, a zwłaszcza realizację czeków przez placówki pocztowe oraz oddziały innych banków, które zawarły porozumienie z PKO. Dlatego też wprowadzono limity wypłat z jednego czeku, w zróżnicowanej wysokości w zależności od placówki. W nowelizowanym Regulaminie dla posiadaczy rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych PKO przewiduje się zmianę przepisów polegającą na skróceniu okresu odpowiedzialności posiadacza za realizację czeków utraconych.

Wszystkie te działania nie są jednak w stanie, w ocenie RPO w pełni zabezpieczyć klientów przed skutkami utraty czeków. Poza bankami i placówkami pocztowymi istnieje bowiem ogromna sieć placówek handlowych i usługowych, w których możliwa jest zapłata czekami przez całą dobę, a do których z uwagi na możliwości techniczne nie można w tym czasie dotrzeć z informacją o zastrzeżeniu czeków danego rachunku bankowego. Do sprawy tej Rzecznik powróci po uchwaleniu ustawy okołokodeksowej, zawierającej wyliczone niedozwolone klauzule w umowach z konsumentami.

Jak to już wskazano w rozdziale omawiającym prawo do sądu w związku z uprzywilejowaną pozycją banków przy egzekucji należności Rzecznik wystąpił w dniu 9.VIII.1996 r. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Ustawodawczej o podjęcie inicjatywy zmiany regulacji

⁴⁰⁵ RPO/219824/96/VI z 4.XII.1996 r.

zawartej w art. 1025 § 1 pkt 5 Kpc, jako naruszającej zasadę równości⁴⁰⁶.

W warunkach systemu nakazowo-rozdzielczego, gdy banki były jednostkami państwowymi, spółdzielczymi, bądź spółkami akcyjnymi w pełni kontrolowanymi przez państwo i spełniały także funkcje kontrolne w gospodarce, uprzywilejowano ich wiarytelności w postępowaniu egzekucyjnym przyznając im pierwszeństwo zaspokojenia nawet przed wiarytelnościami zabezpieczonymi hipotecznie (art. 1025 § 1 pkt 5 Kpc), co wiązało się z zasadą szczególnej ochrony własności społecznej. W zmienionych warunkach ekonomicznych, jakie charakteryzuje prywatyzacja i komercjalizacja działalności banków oraz odrzucenie zasady szczególnej ochrony własności społecznej, kolejność zaspokojenia dłużników ustalona w art. 1025 § 1 pkt 5 Kpc nie znajduje dalszego uzasadnienia.

Przyznanie należnościom banków z tytułu kredytów bankowych pierwszeństwa egzekucyjnego przed należnościami, które były zabezpieczone hipoteką lub prawem zastawu, stawia natomiast zaś innych wierzycieli w gorszej sytuacji prawnej. Ustawa z dnia 31.I.1989 r. Prawo bankowe⁴⁰⁷ określiła status prawny banków zgodnie z wymogami reformy gospodarczej, czyniąc je jednostkami posiadającymi prawo do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej na zasadzie równoprawnego podmiotu gospodarczego w obrocie cywilnym. Jako takie podmioty powinny one korzystać – na równych zasadach – z tych możliwości zapewnienia sobie pierwszeństwa, jakie daje obowiązujące prawo, a więc np. z ustanowienia hipotek, czy prawa zastawu. I tak zresztą będą miały, w porównaniu z innymi podmiotami gospodarczymi, z reguły silniejszą pozycję ze względu na możliwość zorganizowania własnej obsługi prawnej na odpowiednim poziomie i wcześniejszego ustanowienia hipoteki lub zastawu. Nie jest natomiast możliwe akceptowanie sytuacji, gdy wierzyciel (który np. ustanowił hipotekę i działał w zaufaniu do księgi wieczystej) przekonuje się, że wyprzedza go bank, który wiarytelności swej nie ujawnił w księdze wieczystej. Stwarza to nawet możliwość wykupu przez bank całej wiarytelności i zapewnienie jej w ten sposób pierwszeństwa w egzekucji. Także historycznie regulacja taka jest bez precedensu.

Wystąpienie Rzecznika nie doprowadziło do zmiany treści art. 1025 § 1 pkt 5 Kpc w ostatniej nowelizacji Kodeksu.

⁴⁰⁶ RPO/175708/95/VI.

⁴⁰⁷ Dz.U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359 ze zm.

Skargi do RPO dotyczą też roszczeń zwrotnych Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W postępowaniu upadłościowym, w czasie którego dochodzi do sprzedaży całego upadłego przedsiębiorstwa bankowego, pojawia się kwestia, czy BFG z tytułu wypłacenia kwot gwarantowanych służy roszczenie tylko wobec masy upadłości, czy także wobec nabywcy upadłego banku. Gdyby przyjąć, że takie roszczenia służy BFG wobec nabywcy upadłego banku, możliwości sprzedaży banku w całości byłyby ograniczone. Z tych względów i biorąc pod uwagę sytuację deponentów upadłego banku, Rzecznik w dniu 2.IV.1997 r. przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne⁴⁰⁸, czy Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu przysługuje roszczenie o zwrot pieniędzy z tytułu wypłat środków gwarantowanych dokonanych za pośrednictwem syndyka deponentom upadłego banku wobec nabywcy upadłego banku, czy tylko wobec masy upadłości.

Zdaniem BFG należności z tytułu przekazania syndykowi masy upadłości banku kwot na wypłatę świadczeń gwarantowanych dochodzone są przez Fundusz w przypadku sprzedaży banku – z substratu masy (tzn. ceny sprzedaży). Fundusz uważa, że ponieważ sprzedaż banku w trybie art. 113 Prawa bankowego jest w istocie sprzedażą z wolnej ręki w rozumieniu przepisów prawa upadłościowego, to zgodnie z art. 113 § 2 tego prawa⁴⁰⁹ nabywca przedsiębiorstwa nie odpowiada za długi upadłego, a także za długi masy upadłości. Fundusz uważa zarazem, że przepis art. 113 ust. 4 Prawa bankowego⁴¹⁰ stanowi *lex specialis* wobec normy prawa upadłościowego i dlatego nie zwalnia nabywcy upadłego banku z ciężących na nabywanym banku zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, lokat i rachunków bieżących oraz służebności gruntowych.

W ocenie RPO, uzasadniony wydaje się pogląd, że ustawodawca ograniczył w art. 30 i 35 ust. 1 ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym roszczenia Funduszu jedynie do masy upadłości. Wskutek tego Funduszowi roszczenia wobec nabywcy banku nie przysługują.

Wyjaśnienie tych wątpliwości ma istotne znaczenie dla procesów likwidacyjnych upadłych banków, w tym szczególnie dla potencjalnych nabywców banków, którzy przed kupnem muszą wiedzieć, jakie będą ich zobowiązania w związku z kupnem banku znajdującego się w stanie upadłości.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące zakresu kompetencji zarządu komisarycznego banku oraz ochrona interesu akcjonariuszy spo-

⁴⁰⁸ RPO/229145/96/VI z 2.IV.1997 r.

⁴⁰⁹ tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm.

wodowały, iż Rzecznik uznał za potrzebne ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 105 ustawy z dnia 31.I.1989 r. Prawo bankowe dla określenia statusu prawnego akcjonariuszy w okresie zarządu komisarycznego. Zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego⁴¹¹ Rzecznik II kadencji wnosił o wyjaśnienie, czy użyte w art. 105 ust. 2 ustawy sformułowanie „na zarząd komisaryczny przechodzi prawo podejmowania decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych w ustawie i statucie organu banku” oznacza przejście z mocy prawa na zarząd komisaryczny pełnego zakresu kompetencji, jaki przysługuje organom banku, w tym prawo odwołania Rady Banku i powołania nowej Rady, czy też kompetencje stanowiące tych organów przechodzą z mocy prawa na zarząd komisaryczny tylko w takim zakresie, jaki wynika ze sposobu wykonywania zarządu i przyjętych metod uzdrawiania banku, o których mowa w art. 105 ust. 3 pkt 1 i art. 105 ust. 4 ustawy. Rzecznik pytał też, czy dla skuteczności prawnej uchwał podejmowanych przez zarząd komisaryczny konieczne jest zachowanie rygoru przewidzianego przepisami Kodeksu handlowego dla podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie akcjonariuszy (tam gdzie jest to możliwe) i czy w razie ich niezachowania akcjonariuszom banku przysługuje prawo wniesienia powództwa o unieważnienie uchwały na podstawie art. 413 Kodeksu handlowego.

Trybunał Konstytucyjny uchwałą z dnia 28.V.1996 r.⁴¹² orzekł, iż art. 105 ust. 2 Prawa bankowego powoduje przejście na zarząd komisaryczny prawa podejmowania decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych w ustawie i statucie dla zarządu banku i innych organów, których kompetencje zostały zawieszony, w tym także w sprawach odwoływania i powoływania członków rady banku, jeżeli organom banku przysługuje taka kompetencja z mocy ustawy lub statutu. W odniesieniu do decyzji zarządu komisarycznego banku w formie spółki akcyjnej, zastrzeżonych przed ustanowieniem zarządu komisarycznego dla walnego zgromadzenia akcjonariuszy, nie stosuje się przepisów Kodeksu handlowego o podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie akcjonariuszy oraz art. 413 Kodeksu handlowego o zaskarżaniu tych uchwał, co nie pozbawia akcjonariuszy ochrony sądowej na innych podstawach prawnych.

Zakończył się długotrwały spór Rzecznika z Ministrem Finansów w sprawie kontrowersyjnych uprawnień banków do wyposażania wła-

⁴¹⁰ ustawa z dnia 31.I.1989 r.; Dz.U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359 ze zm.

⁴¹¹ RPO/172426/94/VI z 10.VII.1995 r.

⁴¹² sygn. akt W 8/95.

snych dokumentów w moc prawną dokumentów urzędowych oraz nadawania im tytułów wykonawczych bez potrzeby uzyskiwania dla nich sądowych klauzul wykonalności. Trybunał Konstytucyjny w dniu 16.V.1995 r. orzekł, na wniosek RPO, że uprawnienie to nie narusza zasad konstytucyjnych⁴¹³. Jednakże Sejm wprowadził odpowiednie zmiany, zgodne ze stanowiskiem Rzecznika, w ustawie Prawo bankowe oraz ustawie z dnia 6.XII.1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów⁴¹⁴.

⁴¹³ sygn. akt K 12/93.

⁴¹⁴ Dz.U. Nr 146, poz. 703.

12. Ochrona praw konsumentów

A. Zagadnienie ogólne

Treść nadchodzących do RPO listów wskazuje – tak, jak w latach ubiegłych – na stosowanie niekorzystnych dla konsumentów postanowień zawartych z nimi umów oraz na długotrwałość, a często niemożność, dochodzenia roszczeń zgłaszanych w związku z ujawnionymi wadami towarów, albo niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązań.

Podnoszony jest także problem braku możliwości realizacji uprawnień z tytułu gwarancji i rękojmi wadliwych towarów wyprodukowanych przez przedsiębiorstwa, których ogłoszono upadłość, a także pozabawienia nabywców towarów możliwości ich naprawy wobec nieprodukowania części zamiennych.

Często skargi kierowane do RPO obejmują materię, dla której właściwa jest tylko droga powództwa sądowego. Niemniej tak jak i w latach ubiegłych zainteresowani, nawet jeśli to wiedzą, nie występują na drogę sądową, natomiast zwracają się do RPO, próbując znaleźć krótszą, dogodniejszą i mniej kosztowną oraz ryzykowną dla nich drogę załatwienia sprawy niż droga sądowa. W istocie takie skargi są wnioskami o ochronę praw obywatelskich tylko o tyle, o ile dotyczą wad stanu prawnego lub działania organów państwowych powołanych do ochrony konsumentów.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.V.1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów⁴¹⁶ tylko w ograniczony sposób zmieniło pozycję konsumentów w obrocie towarów.

Dlatego też RPO od lat w swoich wystąpieniach wskazuje na pilną potrzebę:

- wprowadzenia specjalnego trybu rozpoznawania spraw konsumenckich z tytułu roszczeń wynikających ze sprzedaży wadliwych towarów lub usług,

⁴¹⁵ problem ten wystąpił na tle upadłości niektórych zakładów.

⁴¹⁶ Dz.U. Nr 64, poz. 328.

- ustawowego określenia katalogu niedozwolonych klauzul w umowach konsumenckich, zgodnie z Dyrektywą Rady EWG z dnia 5.IV.1993 r.⁴¹⁷,
- uregulowania odpowiedzialności producenta i importera za produkt⁴¹⁸.

W sprawach tych RPO występował dwukrotnie w 1996 r. do Ministra Sprawiedliwości⁴¹⁹. Proces legislacyjny przebiega jednakże bardzo powoli.

Nowelizacja Kodeksu cywilnego, która weszła w życie z dniem 29 grudnia 1996 r.⁴²⁰, w odniesieniu do konsumentów polegała na zniesieniu wymogu wykorzystywania w pierwszej kolejności uprawnień z gwarancji, dopiero zaś w drugiej – i to pod warunkiem „niewykonania przez gwaranta we właściwym czasie obowiązków z gwarancji” – szerszych uprawnień z rękojmi. Obecnie do kupującego należy wybór, czy chce skorzystać z uprawnień z gwarancji czy z rękojmi, przy czym nowe unormowanie daje mu możliwość odstąpienia od umowy już w wypadku powtórnego ujawnienia się wad istotnych w rzeczy sprzedanej, jeśli była wcześniej już poddawana naprawie. Kupujący może też – przynajmniej teoretycznie – łatwiej niż dotąd realizować swoje uprawnienia do odstąpienia od umowy. Uregulowanie to ocenić należy jako polepszenie sytuacji prawnej konsumenta, choć RPO otrzymał już skargę, wskazującą na jego niespektowanie przez sprzedawców⁴²¹.

Wiele skarg dotyczyło umów o nabycie towarów w systemach konsorcyjnych. Umowy są dla zainteresowanych niekorzystne, gdyż np. nie pozwalają 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 ustalane bieżąco, odpowiednio do aktualnej ceny towaru, ceny zaś rosną. Ponadto w przypadku rezygnacji uczestnika z dalszego udziału w grupie konsorcyjnej, organizator konsorcjum obowiązany jest do zwrotu sumy rat miesięcznych nie wcześniej, niż z chwilą likwidacji konsorcjum, a więc albo po planowym wydaniu wszystkich towarów w danej grupie, albo gdy przedtem nastąpi przedterminowe rozwiązanie konsor-

⁴¹⁷ Dz.Urz. Wspólnot Nr L 95/92.

⁴¹⁸ zgodnie z Dyrektywą Rady EWG z dnia 25.VII.1985 r. Nr 85/374/EEC.

⁴¹⁹ RPO/110228/94/VI/Z z dnia 23.IV. i 16.XII.1996 r.

⁴²⁰ Dz.U. Nr 114, poz. 542.

⁴²¹ RPO/240850/97/VI.

cjum, przy czym pod dodatkowymi jeszcze warunkami, (np. umowy przewidują tylko zwrot sumy rat, a i to nie w całości, bo zastrzegają na rzecz organizatora w przypadkach rezygnacji prawo potrącenia od 5% do ok. 40% sumy rat jako swego rodzaju „karę umowną”, niezależnie od innych jeszcze tytułów pozwalających na pomniejszenie kwoty zwracanej). Umowy, zależnie od firmy – organizatora konsorcjów są formułowane w sposób szczególnie zawiły i mało zrozumiały dla klienta, co powoduje, że trudno jest nabywcy zorientować się, na czym mają polegać jego uprawnienia i obowiązki, a na czym – organizatora konsorcjum, który ma doskonale zabezpieczone swoje interesy i pełną swobodę działania. Wykorzystywana jest tu powszechna u konsumentów nieznajomość podstawowych zasad prawa cywilnego, brak nawyku dokładnego zapoznawania się z treścią umów i analizowania ich treści, a nadto dość powszechne zaufanie do kontrahentów. Powszechne jest u konsumenta wyobrażenie, że równie łatwe jak zawarcie, jest też rozwiązanie każdej umowy cywilnoprawnej i że do jej rozwiązania i otrzymania zwrotu świadczenia wystarczające jest samo odpowiednie oświadczenie złożone drugiej stronie. Stąd też przedmiotem skarg do RPO najczęściej jest odmowa organizatora konsorcjum dokonania zwrotu wniesionych rat przed likwidacją danej grupy konsorcyjnej.

W II połowie 1996 r. pojawiły się także skargi dotyczące końcowych rozliczeń po zlikwidowaniu grupy konsorcyjnej.

Ustał natomiast wpływ skarg dotyczących umów, w których jako warunek skuteczności odstąpienia przez kupującego od umowy przed jej wykonaniem sprzedawca zastrzegał zapłatę na swoją rzecz 25% wartości przedmiotu umowy. Towary te (garnki itp. naczynia kuchenne), o wygórowanych w porównaniu z podobnymi wyrobami cenach, sprzedawane są poza stałym lokalem handlowym firmy, w systemie „prezentacji” w domach prywatnych i wczasowych, z agresywną i sugestywną reklamą i często niezbyt rzetelnymi informacjami o warunkach umownych. Praktycznie wszyscy skarżący odstąpili od zawartych umów. W tej grupie spraw Rzecznik rozpatrywał dość licznie napływające prośby o złożenie rewizji nadzwyczajnych (kasacji), często przychyłając się do wniosków o ich złożenie.

Szczególnie zagrażające konsumentom były niektóre działania firm prowadzących sprzedaż reklamowaną „zawiadomieniem o wygranej”. Konkursy, losowania itp. gry z losowanymi nagrodami pieniężnymi i rzeczowymi, o których prowadzeniu informują w ulotkach różne firmy, do 1997 r. nie były wymienione w ustawie z 1992 r. o grach loso-

wych i zakładach wzajemnych⁴²² jako gra losowa, na której prowadzenie wymagane jest uzyskanie zezwolenia organu administracji pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 117 ustawy karnej skarbowej. RPO od lat sygnalizował tę nieprawidłowość. Dopiero w 1996 r. Minister Finansów wydał decyzję stwierdzającą, iż prowadzone przez jedną z firm z Gdyni w celach reklamowych konkursy z nagrodami są grą losową w rozumieniu tej ustawy. Z dniem 1 stycznia 1997 r. weszła w życie nowelizacja ustawy⁴²³, według której grą losową są między innymi gry i konkursy określone w ustawie jako „loterie promocyjne”.

W praktyce występują formy „gier” reklamowych, które nie mieszczą się w zakresie znaczeniowym „loterii promocyjnych” ani „sprzedaży premiowanych”, co stwarza trudności i spory na tle kwalifikacji takiej działalności. Stąd też posłużenie się w ustawie o grach losowych tylko określeniem „loteria promocyjna” i jego definicja ustawowa, według której są to loterie, w których uczestniczy się przez nabycie towaru lub usługi, wywołuje obawę, czy nie będzie to prowadzić do wyłączenia zastosowania ustawy do niektórych gier reklamowych. Szkoda zatem, iż ustawodawca przy dokonywaniu tej nowelizacji nie określił jako gier losowych także wszelkich form reklamowania sprzedaży „losowaniami” jakichkolwiek nagród rzeczowych lub pieniężnych. To, czy w praktyce dojdzie do rzeczywistego zwiększenia skuteczności ochrony konsumentów w tej dziedzinie, zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy możliwości, jakie ta regulacja stwarza, będą rzeczywiście w pełni wykorzystane do zapewnienia rzetelności takiej działalności. W praktyce chodzi zatem o wykorzystanie przez Ministerstwo Finansów oraz podległe mu organy w pełnym zakresie przysługujących im uprawnień nadzorczych i kontrolnych, o jakich stanowi ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych (w art. 48 i 49), a nie o ograniczenie się jedynie do prowadzenia postępowań dotyczących wydawania zezwoleń na prowadzenie loterii promocyjnych oraz wszczynania postępowań celem wydania rozstrzygnięć przewidzianych w art. 2 ust. 3 ustawy. Rzecznik wystąpił w tej sprawie w dniu 5.V.1997 r.⁴²⁴ do Ministra Finansów przekazując w załączeniu do wystąpienia obszerną Informację o skargach konsumentów na praktyki niektórych firm prowadzących sprzedaż wysyłkową, reklamowaną losowaniem nagród pieniężnych lub rzeczowych”. Tę samą Informację RPO przesłał również Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴²² ustawa z dnia 29.VII.1992 r. – Dz.U. Nr 68, poz. 341 ze zm.

⁴²³ ustawa z dnia 12.IX.1996 r., Dz.U. Nr 132, poz. 61.

⁴²⁴ RPO/230528/97/VI.

Systemy rzekomych lokal pieniędzy umieszczanych w różnorodnych „systemach”, mających przynieść uczestnikom zysk, działających na zasadzie „łańcuszka” spowodowały napływ pierwszych skarg do RPO jeszcze w II połowie 1995 r. Skargi takie napływają w dalszym ciągu.

Wszystkim skarżącym się udzielano informacji, na czym polegał mechanizm systemu „lokal”, co robi Rzecznik, prokuratura, sąd i komornik oraz jakie skarżącemu przysługują środki prawne. W tej materii przygotowywane są dalsze działania Rzecznika.

B. Ochrona konsumentów przeciwko monopolizacji rynku

a. Usługi telekomunikacyjne

W dalszym ciągu w 1996 r. napływały skargi, w których abonenci skarżyli się na jakość usług telekomunikacyjnych, w szczególności na zawyżane rachunki telefoniczne, „włamania” do linii telefonicznych i prowadzenie rozmów na cudzy rachunek, a także na sposób rozpatrywania reklamacji przez TP SA.

Wieloletnie działania Rzecznika na rzecz podniesienia wiarygodności postępowania reklamacyjnego w związku z kwestionowanymi rachunkami telefonicznymi doprowadziły do wydania przez Ministra Łączności rozporządzenia z dnia 28.V.1996 r. w sprawie reklamacji usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym⁴²⁵. Rozporządzenie to poprawia system ochrony interesów konsumentów, gdyż zobowiązuje operatora sieci do rozpatrzenia reklamacji w ciągu 30 dni i przewiduje możliwość odwołania się do jednostki nadrzędnej w razie odmowy uznania reklamacji. Ponadto Minister Łączności w rozporządzeniu z dnia 8.II.1996 r. w sprawie ogólnych warunków świadczenia usług telekomunikacyjnych w sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego⁴²⁶ zobowiązał operatorów sieci do rejestracji i przechowywania co najmniej przez 12 miesięcy danych zawierających szczegółowy wykaz usług, z których abonent korzystał. W przypadku niezapewnienia rejestracji tych danych, w razie złożenia reklamacji operator obowiązany jest do uznania jej w całości.

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę Prezesa Zarządu Spółki TP SA i Ministra Łączności na niedostateczne zabezpieczenie urządzeń telekomunikacyjnych przed „pirackimi połączeniami” oraz na brak pewności systemu naliczania impulsów. Rzecznik postulował rów-

⁴²⁵ Dz.U. Nr 64, poz. 309.

⁴²⁶ Dz.U. Nr 20, poz. 93.

niez wprowadzenie tzw. billingu w rozmowach telefonicznych. Podnoszone zarzuty i wnioski znalazły potwierdzenie w raporcie Najwyższej Izby Kontroli. W myśl uchwały podjętej jeszcze w 1994 r. przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy TP SA system billingowy miał zostać wprowadzony we wszystkich centralach TP SA. Tak się nie stało. Wykonanie uchwały ograniczono jedynie do instalacji systemów zaliczania impulsów i wstępnego zebrania informacji. Nie wdrożono dalszych elementów billingu, polegających na transmisji danych z central telefonicznych do ośrodka przetwarzania danych i biur obsługi klienta oraz przetwarzaniu uzyskanych danych w celu wystawienia rachunku dla abonenta, zawierającego wykaz przeprowadzonych rozmów. Zdaniem Rzecznika tylko w pełni działający system billingowy zabezpieczy zarówno interesy TP S.A. (przy rozpatrywaniu reklamacji), jak i abonentów, którzy nie będą ponosić nieuzasadnionych kosztów.

Z posiadanych przez Rzecznika informacji wynika, iż w TP S.A. na instalacje telefonów w całym kraju oczekuje obecnie 2.341.605 osób. Oznacza to oczekiwanie wieloletnie. Zdaniem RPO opisany stan telefonii wynika m.in. ze zmonopolizowania tych usług przez TP S.A. Dlatego też Rzecznik uznał za zasadne zakwestionowanie, ze względu na ochronę konsumentów – odbiorców usług telekomunikacyjnych, warunków wykonywania koncesji na GSM. W tym celu złożona została skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje Ministra Łączności z dnia 23.II.1996 r., które w „Warunkach prowadzenia działalności w ramach Koncesji na GSM”, stanowiących integralną część koncesji wprowadzają: zakaz wykorzystywania przez koncesjobjorcę innych niż TP S.A., istniejących linii transmisyjnych, co wymusza na koncesjobjorcy zachowanie mające na celu niedopuszczenie do rynku jakichkolwiek innych uczestników poza TP S.A., zakaz łączenia wewnętrznych elementów sieci bez udziału TP S.A., co zapewnia TP S.A. monopolistyczną pozycję na rynku telekomunikacyjnym, zakaz łączenia się sieci komórkowych bezpośrednio, bez udziału sieci TP S.A., co nie znajduje uzasadnienia w ustawie o łączności, która przewiduje monopol TP S.A. tylko w zakresie połączeń międzynarodowych. Działania Ministra Łączności, zdaniem RPO, prowadzą do zapewnienia monopolistycznej pozycji TP SA, co w konsekwencji może narazić na szkodę interesy konsumentów. Rzecznik wskazał jednocześnie, że w Polsce działają poza Telekomunikacją inni operatorzy sieci, posiadający wolne, niewykorzystywane łącza.

W dniu 16.I.1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki uchylające zaskarżone przez Rzecznika decyzje Ministra Łączności⁴²⁷, jednakże z inną motywacją niż wskazał Rzecznik.

W toku rozprawy przed NSA zostało ujawnione, że Ministerstwo Łączności uzależniło udział w przetargu od zobowiązania się uczestników przetargu do „niepodważania” zasad, procedur i ceny oferty, w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Minister Łączności formułując taki warunek ograniczył obywatelskie prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, wynikające z art. 1 przepisów konstytucyjnych oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji, a także w art. 14 ust. 1. Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Rzecznik w wystąpieniu z dnia 25.III.1997 r. skierowanym do Premiera uznał takie postępowanie za niedopuszczalne⁴²⁸.

b. Usługi pocztowe

Nadal napływają do RPO skargi odbiorców usług pocztowych na kradzież przesyłek.

Falę skarg wywołała również odmowa przyjmowania przez pocztę od początku 1997 r. przesyłek ze znaczkami opiewającymi na „stare złote”. W związku z denominacją złotego i wprowadzeniem do obrotu nowej jednostki pieniężnej – znaki publiczne, a w szczególności znaki pocztowe opiewające na „stare złote”, podlegały wymianie i ostatecznie zostały wycofane z dniem 31.XII.1996 r. Zdaniem skarżących się informacje dotyczące utraty ważności znaczków i kart pocztowych nie zostały dostatecznie rozpowszechnione, co spowodowało wrzucanie do skrzynki pocztowych również w 1997 r. zwykłych przesyłek listowych ze znaczkami opiewającymi na „stare złote” i w konsekwencji zwrot tych przesyłek do nadawcy. Duża liczba tych skarg spowodowała wystąpienie RPO do Ministra Łączności⁴²⁹.

Minister Łączności w odpowiedzi powiadomił, że pismem z 5.III.1997 r. zobowiązał Dyrektora Poczty Polskiej do przeprowadzenia wnikliwej kontroli w tym zakresie. Jednocześnie, w związku z prawdopodobieństwem zaistnienia, z różnych przyczyn, okoliczności, które nie pozwoliły obywatelom na terminową wymianę posiadanych przez nich zapasów „starych” znaczków – zobowiązał Dyrektora Poczty Polskiej do umożliwienia w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach dokonania takiej wymiany jeszcze do końca bieżącego roku.

⁴²⁷ sygn. akt II SA 1383/96 i II SA 1384/96.

⁴²⁸ RPO/221423/96/VI.

⁴²⁹ RPO/237855/97/VI.

c. Usługi w zakresie radiofonii i telewizji

Powtarzającym się zarzutem jest nałożenie przez przepisy ustawy z dnia 29.XII.1992 r. o radiofonii i telewizji⁴³⁰ obowiązku płacenia opłat abonamentowych na rzecz telewizji publicznej w sytuacji, gdy użytkownicy sprzętu korzystają z telewizji kablowej, na rzecz której również przekazują odpowiednie opłaty. Jest niesporne, że korzystanie z sieci kablowej następuje na podstawie umowy zawartej przez użytkowników sprzętu z operatorami sieci tv kablowej i jest dodatkową usługą. Płacenie zatem na rzecz tv kablowej dodatkowych opłat nie zwalnia użytkowników sprzętu od płacenia opłat abonamentowych na rzecz telewizji publicznej. Rozwiązanie to nie jest jednak społecznie akceptowane. Skarżący się twierdzą, że telewizja publiczna powinna utrzymywać się sama z dotacji i reklam. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przyznaje, iż rozpowszechnianie przez telewizję publiczną programów telewizyjnych jest uważane w większości krajów europejskich za „służbę publiczną”, finansowaną z podatków obywateli, bez względu na fakt czy obywatele korzystają z odbiorników tv, czy też nie.

Problemem podnoszonym w licznych skargach jest nałożony na kombatanatów obowiązek corocznego dokumentowania uprawnień do zwolnień od opłat abonamentowych pod rygorem zawieszenia uprawnień. Wynika on z postanowień rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23.VI.1995 r. w sprawie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych⁴³¹. Skarżący się podnoszą, iż postanowienia przepisów rozporządzenia w tym zakresie przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, na podstawie którego wydano rozporządzenie. Nie negując tych zarzutów, Rzecznik nie uznał jednak za celowe wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o uchylenie powołanych przepisów, stojąc na stanowisku, iż delegacja do dokonania omawianych uregulowań wynika także z art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 24.I.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁴³². Ponadto ratio legis wymaga, aby przy zmieniających się uprawnieniach kombatanckich poszczególnych grup osób, zwalnianie od opłat było systematycznie kontrolowane, jest bowiem subsydiowane z funduszków kombatanckich.

⁴³⁰ Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34 ze zm.

⁴³¹ Dz.U. Nr 95, poz. 477.

⁴³² Dz.U. Nr 17, poz. 75 ze zm.

Odnotować należy także wpływ licznych skarg żądających przydziału częstotliwości dla rozgłośni „Radia Maryja”. Skargi składane są w postaci powielanych tekstów.

d. Przedpłaty na samochody

Ponad 16 lat trwa już wypełnienie zobowiązań wobec osób, które zawarły umowy o nabycie samochodów na przedpłaty. Nie powinno budzić wątpliwości, że odpowiedzialność w tej materii ponosi Skarb Państwa, sprzedaż odbywała się bowiem zgodnie z decyzjami rządu, a samochody były dostarczane według rozdzielników właściwych resortów. Obecnie ani NBP, ani PKO BP nie uznają swojej odpowiedzialności za skutki niewykonania zobowiązania, mimo że były stroną umowy sprzedaży na przedpłaty. Także Sąd Najwyższy dwukrotnie odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie, kto był stroną tej umowy. W uzasadnieniu uchwały z dnia 18.XII.1995 r.⁴³³ SN wskazał, że posiadacze niezrealizowanych przedpłat swoich praw mogą dochodzić tylko w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21.I.1994 r. o zasadach realizacji przedpłat⁴³⁴, co oznacza, że osobom tym przysługuje jedynie prawo do zastępczego sposobu wykonania zobowiązania, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21.I.1994 r.

Rzecznik dwukrotnie zwrócił się do Ministra Finansów z prośbą o zwiększenie środków finansowych w budżecie państwa na dotacje przedmiotowe na realizację przedpłat na samochody osobowe⁴³⁵. Minister Finansów przedstawiając ostatecznie swoje stanowisko stwierdził, że realizację przedpłat na samochody osobowe resort przewiduje zakończyć w 1998 r.

Na tle realizacji przedpłat wyłonił się kolejny problem. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21.I.1994 r. osoby, które w 1981 r. wniosły przedpłaty na zakup samochodu marki „FSO 1500” i dotychczas samochodu nie odebrały, mają prawo do zwrotu wniesionych wkładów wraz z oprocentowaniem oraz otrzymania rekompensaty w wysokości równej 40% ceny detalicznej samochodu „Polonez” o pojemności silnika 1500 cm³, jeżeli przedpłata została wniesiona na samochód „FSO 1500”. Od początku 1995 r. samochód „Polonez 1500” został wycofany z produkcji. Mimo to osobom, które otrzymały zawiadomienie o realizacji przedpłaty, banki proponują rekompensatę opartą o cenę tego samochodu z początku 1995 r., bez jej urealnienia

⁴³³ sygn. akt III CZP 91/95.

⁴³⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 132.

⁴³⁵ RPO/100566/92/VI i RPO/218445/96/VI z 19.VIII i 29.X.1996 r.

o stopę inflacji oraz podwyżki cen na samochody. W efekcie osoby te ponoszą stratę rzędu ok. 1.300 zł. Rzecznik występował do Ministra Finansów⁴³⁶ wnosząc o podjęcie stosownych działań w celu zrekompensowania strat osobom, które odebrały zaniżone rekompensaty. Minister Finansów stwierdził, że nie przewiduje się żadnych dopłat do wypłaconych już rekompensat, gdyż wypłacone one zostały zgodnie z ustawą. Podał jednocześnie, że zostały przygotowane zmiany do ustawy o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe⁴³⁷, które zmieniają zasady obliczania rekompensaty.

Z dniem 1 stycznia 1997 r. weszła w życie nowa ustawa o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe, która wprowadziła m.in. kwartalną waloryzację rekompensat w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

C. Ochrona konsumentów w zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych

a. Skutki upadłości zakładów ubezpieczeń

Doszło do piątej w ostatnich latach upadłości zakładu ubezpieczeń. Wcześniej zostały ogłoszone upadłości Zakładu Ubezpieczeń „Westa” S.A., Zakładu Ubezpieczeń „Westa-Life” S.A., PTU „Gryf” S.A., Zakładu Ubezpieczeń „Hestia” S.A. Pięć przypadków następujących po sobie upadłości zakładów ubezpieczeń w jednym państwie w okresie kilku lat jest zjawiskiem niespotykanym w krajach Wspólnoty Europejskiej.

W związku z upadłością „Towarzystwa Ubezpieczeniowego Fenix” S.A. Rzecznik skierował w dniu 1.IV.1997 r. do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie⁴³⁸ wskazujące, że upadłości te podważają zaufanie społeczne do obowiązującego w Polsce systemu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, w szczególności zaś do działalności państwowego nadzoru nad działalnością firm ubezpieczeniowych. Nadzór ten sprawowany był przed zmianą ustawy z dnia 28.VII.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej⁴³⁹ bezpośrednio przez odpowiedni departament Ministerstwa Finansów, a po zmianie ustawy – przez Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, będący centralnym organem administracji państwowej.

⁴³⁶ zob. poprzedni przypis.

⁴³⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 156, poz. 776.

⁴³⁸ RPO/241601/96/VI.

⁴³⁹ tekst jedn.; Dz.U. z 1996 r., Nr 11, poz. 62. Zmiana nastąpiła ustawą z dnia 8.VI.1995 r. – Dz.U. Nr 96, poz. 478.

Każda upadłość zakładu ubezpieczeń powoduje niezaspokojenie ogromnej liczby roszczeń wierzycieli, z różnych przy tym tytułów, zaś Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny – po myśli art. 51 ust. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej – zaspokaja jedynie roszczenia osób uprawnionych z tytułu obowiązkowych umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów i z tytułu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego oraz – w wysokości 50% wierzytelności z tytułu umów ubezpieczeń na życie, nie więcej jednak niż równowartość w złotych polskich 30.000 ECU. Roszczenia z tytułu wszelkich innych umów ubezpieczenia (np. autocasco, kradzieży, szkód losowych, innych ubezpieczeń gospodarczych itp.) nie zostają zaspokojone przez Fundusz, ani też nie będą zaspokajane z masy upadłości.

Posiadacze umów ubezpieczenia zawartych z upadłymi zakładami, którzy nieraz zakładają nawet stowarzyszenia wierzycieli dla wspólnego dochodzenia roszczeń, w swoich wystąpieniach kierowanych do Rzecznika winę za dopuszczenie do upadłości kolejnych zakładów przypisują źle zorganizowanemu i źle działającemu państwowemu nadzorowi ubezpieczeniowemu, wskazując na przyznanie koncesji osobom nieodpowiedzialnym, niedostatecznie sprawdzonym i nie dającym rękojmi fachowości prowadzenia tej trudnej działalności gospodarczej. Państwowemu nadzorowi ubezpieczeniowemu zarzuca się także, że nie reaguje w sytuacji, gdy działania zakładów ubezpieczeń wskazują na nieodpowiedzialne zawieranie różnych umów ubezpieczenia przy źle skalkulowanej składce i bez przyszłościowej kalkulacji wypłat z tytułu narastającej szkodowości oraz w wypadkach rzucającego się w oczy nieekonomicznego prowadzenia tych zakładów (bardzo wysokie wynagrodzenia nie odpowiadające rzeczywistym efektom ekonomicznym, drogie inwestycje, wystawne lokale, rozrzutny styl reklamy, spekulacyjne pożyczki czy lokaty itp.).

W tej sytuacji Rzecznik wskazał w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów, że uważa za celowe wydanie polecenia szczegółowego zbadania przez kompetentnych specjalistów oraz przez organa prokuratury przyczyn powtarzających się upadłości zakładów ubezpieczeń, zarówno w świetle wykonywania postanowień ustawy z dnia 28.VII.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej jak i w świetle przepisów ustawy z dnia 12.X.1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego⁴⁴⁰ i innych postanowień prawa karnego i cywilnego.

⁴⁴⁰ Dz.U. Nr 126, poz. 615.

Rok 1996 jest czwartym rokiem rozpatrywania wierzytelności osób poszkodowanych z powodu upadłości obu „West”. Z uwagi na nie zakończoną likwidację majątku masy upadłości, aktualnie nie można jeszcze określić jej wysokości. Do końca 1996 r. poza małą liczbą osób, u których występują trudności natury formalnej, co powoduje, iż nie można do końca tych wierzytelności rozpatrzeć, praktycznie zostały zweryfikowane wszystkie wierzytelności zgłoszone sędziemu komisarzowi w postępowaniu upadłościowym prowadzonym wobec ZU „Westa-Life” S.A. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja wobec ZU „Westa” S.A. W stosunku do tego ubezpieczyciela zgłoszono wielokrotnie więcej wierzytelności.

Problemem w rozpatrzeniu zgłoszonych wierzytelności stało się przeprowadzanie specjalistycznych badań lekarskich i określanie stopnia inwalidztwa dla prawa do renty. Zdaniem sędziego komisarza trudności w znalezieniu specjalistów, uprawnionych do orzekania o stopniu utraty zdrowia i możliwości zarobkowania u poszkodowanych, niewspółmiernie wydłuża proces zakończenia postępowania wyjaśniającego przez syndyków upadłych zakładów. RPO wystąpił do Prezesa ZUS o rozważenie możliwości przeprowadzenia specjalistycznych badań lekarskich u osób poszkodowanych przez komisje lekarskie ZUS⁴⁴¹. Prezes ZUS wyraził zgodę na przeprowadzenie, w drodze wyjątku, przez komisje lekarskie ZUS do spraw inwalidztwa i zatrudnienia ok. 200 specjalistycznych badań wierzycieli ZU „Westa” S.A. – ubiegających się o rentę przysługującą na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, co rozwiązało ten problem.

W związku z ogłoszeniem upadłości PTU „Gryf” S.A. powstała wątpliwość, czy w świetle ustawy z dnia 8.VI.1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, mają zastosowanie zasady ochrony ubezpieczeniowej, obowiązujące w momencie zawierania umowy ubezpieczeniowej, a przewidziane w art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 28.VII.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej. Art. 57 ust. 2 w zdaniu drugim stanowi, iż Fundusz Ochrony Ubezpieczonych (obecnie Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny – UFG) zaspokaja roszczenia ubezpieczonych osób fizycznych w przypadku niewypłacalności ubezpieczyciela w ubezpieczeniach dobrowolnych w wysokości 50% (o drugie 50% poszkodowani zgłaszają swoje roszczenia do masy upadłości). Tymczasem znowelizowana ustawa o działalności ubezpieczeniowej w przypadku upadłości zakładu ubezpieczeniowego nie objęła

⁴⁴¹ RPO/228088/96/VI z 6.I.1997 r.

ochroną ubezpieczeniową poszkodowanych osób, które zawarły umowy ubezpieczeń dobrowolnych. Zdaniem Rzecznika – w przeciwieństwie np. do UFG i niektórych ubezpieczycieli – osoby takie, jeżeli zawarły umowy ubezpieczeniowe pod rządami ustawy ubezpieczeniowej z 1990 r. powinny w przypadku ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeniowego korzystać z ochrony ubezpieczeniowej wynikającej ze wspomnianej ustawy z 1990 r.

W związku z powstaniem wskazanych wątpliwości Rzecznik zwrócił się w dniu 25.VI.1996 r. do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce⁴⁴². Sąd Najwyższy podjął uchwałę⁴⁴³, zgodnie z którą „w razie ogłoszenia upadłości zakładu ubezpieczeń po wejściu w życie ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (...) UFG zaspakają roszczenia osób uprawnionych z tytułu ubezpieczenia, zawartego przed tą datą w granicach określonych w art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 28.VII.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej.” Oznacza to, że roszczenia osób, które zawarły umowę ubezpieczenia dobrowolnego nie będą zaspokajane przez UFG (nie dotyczy to osób ubezpieczonych w upadłym Z.U. „Westa” S.A.).

b. Świadczenia z umów ubezpieczenia

Nadal kierowane są do RPO liczne skargi w sprawie nieurealniania wysokości wypłacanych rent wypadkowych. Wiele jednostek PZU wypłaca nadal renty w żenująco niskiej wysokości zasądzonej przez sądy przed wielu laty. Brak wiedzy prawnej o wielu poszkodowanych otrzymujących renty powoduje, iż uważają oni, że renta w wysokości zasądzonej przed laty przez sąd lub będąca wynikiem zawartej 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 przekazuje skargi PZU S.A., żądając, aby były one uznane za wniosek o zmianę wysokości renty na zasadzie art. 907 § 2 Kc. Dochodzi wówczas najczęściej do urealnienia renty.

Podstawowymi zagadnieniami z zakresu ochrony ubezpieczonych było doprowadzenie do urealnienia tzw. starego portfela ubezpieczeń (chodzi o ubezpieczenia rent, ubezpieczenia uposażenia dzieci, renty

⁴⁴² RPO/210997/96/VI.

⁴⁴³ w dn. 3.X.1996 r., sygn. akt III CZP 94/96.

z ubezpieczenia szkolnego NW, renty z ubezpieczenia OC rolników, renty wypadkowe itp.). Kuriozalne są bowiem renty wypłacane w wysokości 5 czy 10 zł kwartalnie; są to najczęściej renty wypłacane przez PZU na Życie S.A., przejęte z portfela PZU S.A. Rzecznik domagał się od PZU na Życie S.A. generalnego urealnienia sum z tzw. staro portfela ubezpieczeń. Wielokrotnie już występował do kierownictwa PZU na Życie S.A. o doprowadzenie do zawarcia ugód z ubezpieczonymi satysfakcjonujących obie strony. Omawiany problem RPO przedstawił Ministrowi Finansów⁴⁴⁴. W wyniku licznych wystąpień, Rzecznik otrzymał w dniu 25.V.1996 r. od Prezesa Zarządu PZU na Życie informacje, z której wynika, że w celu rozwiązania problemu urealniania świadczeń wypłacanych z tytułu ubezpieczenia renty i jednostkowych ubezpieczeń na życie zawartych w przeszłości przez PZU S.A., od 1 lipca 1996 r. upoważniono jednostki terenowe do podwyższania wymienionych świadczeń na drodze ugód pozasądowych.

W sytuacji, gdy Zakład odmawia ubezpieczonemu urealnienia sumy ubezpieczenia wynikającej z zawartej w przeszłości umowy ubezpieczenia zaopatrzenia dzieci, względnie gdy proponuje urealnienie jej w wysokości nieodpowiadającej ubezpieczonemu – Rzecznik informuje zainteresowanych, że nie dostrzega innej drogi dla dochodzenia tych roszczeń, niż droga powództwa sądowego, a podstawę stanowiąc tu może art. 358¹ § 3 Kc, który brzmi: „w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub umowie i orzecznictwo SN. Z uzyskiwanych informacji od piszących, Rzecznik dowiadyuje się, że sądy w zdecydowanej większości wydają orzeczenia korzystne dla wnoszących pozwy.

Rzecznik otrzymywał także liczne skargi na przewlekłość postępowania, odraczanie wypłat odszkodowania oraz liczne, często nieuzasadnione, odmowy wypłacania odszkodowania. W wielu przypadkach było to powodowane obawą zakładów przed wyłudzeniem nienależnego odszkodowania. Zakłady ubezpieczeń nie zorganizowały jak dotąd w swoich jednostkach sprawnych służb dochodzeniowych, współdziałających z organami ścigania. Jednostki te powinny przeprowadzać szybkie i wyczerpujące wyjaśnienia powstania wszelkich podejrzanych szkód, innym natomiast ubezpieczającym odszkodowania powinny być wypłacane w terminach w umowie przewidzianych.

⁴⁴⁴ RPO/181945/95/VI z 27.V.1995 r.

13. Prywatyzacja. Waloryzacja wkładów spółdzielczych

A. Świadcstwa udziałowe

W dniu z 26.IV.1996 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 30.IV.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji⁴⁴⁵ jest niezgodny z przepisami konstytucyjnymi⁴⁴⁶. Trybunał podzielił pogląd Rzecznika i orzekł⁴⁴⁷, że przepis ten w zakresie, w jakim pozbawił uprawnień do uzyskania powszechnych świadectw udziałowych obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy stale przebywają na terytorium kraju, lecz nie są zameldowani na pobyt stały, jest niezgodny z zasadą równości określoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, przez to że bez należytego uzasadnienia zróżnicował uprawnienia osób stale zamieszkujących w kraju oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Mając na względzie to orzeczenie oraz stanowisko przedstawiciela Sejmu RP wyrażone przed Trybunałem, Rzecznik zwracał się do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie przygotowań do realizacji orzeczenia TK⁴⁴⁸. Prezes Rady Ministrów przekazał Rzecznikowi stanowisko Ministra Skarbu Państwa w tej sprawie, a po decyzji Sejmu z dnia 9.I.1997 r., przyjmującej orzeczenie TK jako zasadne – powiadomił Rzecznika o konieczności podjęcia przez rząd działań legislacyjnych i organizacyjno-technicznych.

Rzecznik podjął też interwencję w sprawie umożliwienia zakupu powszechnych świadectw udziałowych przez osoby pozbawione wolności. Wystąpienia kierowane do Centralnego Zarządu Służby Więziennej, a następnie do Ministra Sprawiedliwości⁴⁴⁹ spowodowały, że

⁴⁴⁵ Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.

⁴⁴⁶ RPO/203675/95/VI.

⁴⁴⁷ orzeczenie z dn. 3.IX.1993 r. – sygn. akt K 10/96.

⁴⁴⁸ RPO/203675/95/VI z 29.X.1996 r.

⁴⁴⁹ RPO/215214/96/VI z 10.V.1996 r.

Centralny Zarząd wspólnie z Departamentem Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości wdrożył do realizacji sposób ich odbioru sugerowany przez Rzecznika, polegający na włączeniu do współpracy sądowych kuratorów dla dorosłych. Administracja więzienna zapewniła należytą informację, kontakt oraz wszelką pomoc osobom odwiedzającym, których osadzeni ustanowili pełnomocnikami w tej sprawie. Dostarczono także zainteresowanym druki do udzielenia pełnomocnictw i dołożono starań, aby członkom rodzin – pełnomocnikom, z miejscowości odległych od miejsca osadzenia uprawnionego przekazać stosowne dokumenty drogą pocztową. Prezesi sądów wojewódzkich wyznaczili kuratorów, którzy zostali uprawnieni do odbioru powszechnych świadectw udziałowych w imieniu skazanych zamieszkujących na stałe w obrębie działania danego sądu. Listy kuratorów z ich adresami sądowymi zostały udostępnione uprawnionym skazanym, wyrażającym wolę zakupu świadectwa tą drogą. Zwrot wykorzystanych dokumentów oraz odebranego świadectwa udziałowego następował, tak jak ich dostarczenie, drogą pocztową na koszt skazanego. Ogółem ze wszystkich jednostek penitencjarnych wysłano na adres kuratorów sądowych 425 kompletów dokumentów. Do dnia 5.XII.1996 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej otrzymał informacje o uzyskaniu w tym trybie świadectwa udziałowego przez 269 skazanych.

B. Uprawnienia pracowników uzyskujących akcje prywatyzowanego przedsiębiorstwa

Szereg rozwiązań związanych z realizacją uprawnień pracowników prywatyzowanych zakładów pracy do nabywania akcji na zasadach preferencyjnych budziło i nadal budzi dezaprobatę obywateli, o czym Rzecznik informował Marszałka Sejmu oraz Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP we wcześniejszych wystąpieniach⁴⁵⁰. Przedstawione kwestie dotyczyły:

- pozbawienia możliwości nabywania akcji na zasadach preferencyjnych tych, którzy byli pracownikami przedsiębiorstwa, lecz nie pozostawali w stosunku pracy w dniu przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a zwłaszcza pracowników długoletnich, pobierających w dacie transformacji przedsiębiorstwa świadczenia emerytalne;

⁴⁵⁰ z 10.XII.1994 r. i 12.VI.1995 r.

- regulacji prawnych w zakresie podziału między uprawnionych akcji przeznaczonych do nabycia na zasadach preferencyjnych, których praktyczne stosowanie doprowadza niejednokrotnie do podziału akcji w sposób nie dający się pogodzić z zasadami sprawiedliwości, z uwagi na rażąco dysproporcje między liczbą akcji przeznaczonych do nabycia dla poszczególnych grup pracowników, a także z uwagi na przyjmowane kryteria różnicowania omawianych przywilejów;
- stworzenia mechanizmów prawnych ograniczających możliwość bogacenia się niektórych obywateli w stopniu nie mającym wiele wspólnego z ideą prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, opartą o udział pracowników w procesie prywatyzacji ich zakładów pracy.

W związku z zamiarem prywatyzacji przedsiębiorstw o znacznej wartości, do Rzecznika wpływają pisma, w których obywatele wyrażają pogląd, że przyznanie pracownikom tych przedsiębiorstw bezpłatnych akcji, narusza zasadę równości i krzywdzi obywateli, których w swoim czasie obciążały koszty tworzenia takich przedsiębiorstw. Jest to bardzo poważny problem społeczny, który – zdaniem Rzecznika – powinien być ponownie rozpoznany przez Parlament.

Ustawa z dnia 30.VIII.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴⁵¹ rozszerzyła krąg uprawnionych o niektóre kategorie byłych pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Kolejna nowelizacja ustawy, uchwalona przez Sejm w dniu 21.II.1997 r. oczekuje na stanowisko Senatu.

W dniu 29.IV.1997 r. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Społecznej⁴⁵² wskazując potrzebę nowelizacji ustawy z dnia 4.III.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁴⁵³. Ustawa nie przewiduje bowiem obowiązku przekazania funduszy w przypadku zmian organizacyjno-prawnych pracodawcy, z wyjątkiem prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego, polegającej na wniesieniu przedsiębiorstwa do spółki, zgodnie z przepisami o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W takim przypadku fundusz podmiotu przejmującego przedsiębiorstwo zwiększa się odpowiednio o środki funduszu prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. W przypadku przejścia części pracowników

⁴⁵¹ Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

⁴⁵² RPO/228731/96/III.

⁴⁵³ Dz.U. Nr 70, poz. 335 ze zm.

do innego pracodawcy w wyniku zmian organizacyjno-prawnych (np. wyodrębnienia spółki z przedsiębiorstwa), pozbawieni oni zostają przysługujących im środków z funduszu socjalnego.

C. Roszczenia spółdzielców o zwrot lub waloryzację udziałów członkowskich

W wielu listach autorzy domagali się od Rzecznika pomocy w doprowadzeniu do wypłat zwaloryzowanych udziałów członkowskich w różnego rodzaju spółdzielniach, w których udziały te nie były waloryzowane. Wynika to z faktu, że ustawa z dnia 30.VIII.1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw⁴⁵⁴ w art. 5 ust. 1⁴⁵⁵ stanowiła, iż kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały w sprawie waloryzacji. Tak więc podejmowane w 1991 r. uchwały określały, że wypłata może nastąpić najwcześniej w 1996 r. i taką informację otrzymywali członkowie spółdzielni.

Ustawą z dnia 7.VII.1994 r. o zmianie ustawy prawo spółdzielcze zmieniona została treść art. 5 ust. 1, który otrzymał brzmienie: „kwoty udziałów przeniesione z funduszu zasobowego nie mogą być wypłacone przed upływem 5 lat od daty podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 ust. 2. Kwoty te są wypłacane na zasadach i w terminach określonych w statucie spółdzielni”. Na mocy tego przepisu walne zgromadzenia w spółdzielniach wprowadziły w statutach różne zasady i terminy wypłaty zwaloryzowanych udziałów, np. do 2010 roku i w ratach. Budzi to zdecydowany sprzeciw byłych członków, często ludzi starszych, którym takie oddalenie wypłat w czasie może unieвозмоwić ich otrzymanie.

Rzecznik podjął działania mające na celu zbadanie stosowania w praktyce art. 5 ust. 2 ustawy, w szczególności, czy z udziałów byłych członków nie są pokrywane straty za okres, w którym ustało już członkostwo.

⁴⁵⁴ Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.

⁴⁵⁵ w brzmieniu przed zmianą z dnia. 7.VII.1994 r. - Dz.U. Nr 90, poz. 419.

14. Reprywatyzacja i problematyka nieruchomości

A. Roszczenia rewindykacyjne

a. Rewindykacje historyczne

Roszczenia byłych właścicieli lub ich następców prawnych o zwrot względnie zapłatę odszkodowania za przejęte przez Skarb Państwa nieruchomości dotyczą różnych stanów faktycznych i prawnych.

Pierwsza grupa obejmuje sprawy, w których na podstawie ustaw nacjonalizacyjnych doszło do przejęcia nieruchomości rolnych, zakładów przemysłowych oraz małych obiektów wytwórczych i handlowych. Drugą grupę stanowią sprawy, w których repatrianci względnie ich następcy prawni domagają się rekompensaty z tytułu utraty mienia pozostawionego na obszarach nie wchodzących w skład obecnego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. Wreszcie trzecia grupa spraw dotyczy odszkodowania za grunty przejęte na rzecz gminy m.st. Warszawy na podstawie dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności gruntów na obszarze m.st. Warszawy.

Rzecznik od wielu lat podkreślał wagę tej problematyki, wysuwając równocześnie szereg postulatów zmierzających do ostatecznego rozwiązania tych spraw.

W dniu 23.VI.1995 r. Sejm po pierwszym czytaniu czterech projektów ustaw reprywatyzacyjnych podjął decyzję o odesłaniu do dalszych prac w komisjach sejmowych dwóch projektów (projekt rządu oraz projekt grupy posłów z dnia 31.III.1995 r.), odrzucił natomiast w pierwszym czytaniu dwa pozostałe projekty. Przekazane do dalszych prac w komisjach sejmowych projekty przewidują jako jedyną formę zadośćuczynienia za przejęte mienie – bony rekompensacyjne. W związku z tym Rzecznik, odpowiadając na liczne listy kierowane do niego przez osoby prywatne względnie organizacje je zrzeszające, wyjaśniał aktualny stan prawny oraz spodziewane kierunki unormowania sprawy roszczeń reprywatyzacyjnych.

Niezależnie od przyszłych rozwiązań ustawowych Rzecznik podejmuje nadal działania w sprawach, w których na skutek ekscesywnej wykładni obowiązujących przepisów doszło do przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa z oczywistym naruszeniem tych przepisów. Wystąpienia Rzecznika w indywidualnych sprawach dotyczyły w okresie sprawozdawczym, podobnie jak w latach ubiegłych, w zasadzie przejęcia drobnych zakładów przemysłowych i rzemieślniczych w trybie przepisów dekretu z dnia 15.XII.1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego, a następnie na własność na podstawie ustawy z dnia 25.II.1958 r. o uregulowaniu własności mienia pozostającego pod zarządem państwowym⁴⁵⁶. W kilku sprawach wystąpienia Rzecznika doprowadziły do unieważnienia wydanego swego czasu przez właściwego ministra zarządzenia o przejęciu na własność Skarbu Państwa danego zakładu.

Najliczniejszą w dalszym ciągu grupę spraw o odszkodowanie stanowią sprawy dotyczące realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie.

Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości⁴⁵⁷ na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych zawartych przez Państwo mogą otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość mienia nieruchomego pozostawionego za granicą. Realizacja ekwiwalentu przewidzianego w powołanym wyżej przepisie uległa bardzo poważnemu ograniczeniu w związku z powstaniem samorządów terytorialnych (gmin), które otrzymały na własność większość nierolniczych gruntów państwowych na obszarach miejskich oraz nowelizacją ustawy z dnia 29.XII.1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianą niektórych ustaw⁴⁵⁸, która w art. 17 wyłączyła możliwość zaliczenia mienia pozostawionego poza granicami Państwa na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do czasu

⁴⁵⁶ Dz.U. RP Nr 21, poz. 67 i Dz.U. Nr 11, poz. 37.

⁴⁵⁷ tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁴⁵⁸ Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3.

uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności osobom, którym na podstawie art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przysługuje prawo do ekwiwalentu.

Realizacja ekwiwalentu ograniczona jest więc obecnie do nieznacznej liczby nieruchomości, będących w dyspozycji urzędów rejonowych (organów administracji rządowej) i przeznaczonych na te cele oraz nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. O aktualnym stanie prawnym i faktycznych możliwościach realizacji ekwiwalentu Rzecznik powiadamiał zainteresowanych.

Niezależnie od wniosków osób indywidualnych pismo w tej sprawie skierowało Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian, Wierzyteli Skarbu Państwa – Oddział Warszawski⁴⁵⁹ postulując podjęcie dalszych działań przez Rzecznika, w tym wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik w odpowiedzi z dnia 5.VII.1996 r. opisał podejmowane przez Rzeczników poprzednich dwu kadencji działania, stwierdzając, że w wymienionych sprawach możliwości urzędu Rzecznika zostały wyczerpane, a ostateczne uregulowanie niezakończonych dotąd spraw zależy od rozwiązań przyjętych w przyszłej ustawie reprivatyzacyjnej. Podobny pogląd wyraził poseł sprawozdawca Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, oceniając w dniu 27.III.1996 r. sprawozdanie Rzecznika II kadencji.

W okresie działania urzędu problem ekwiwalentu za mienie zabużańskie był przedmiotem ponad 30 wystąpień skierowanych do najwyższych organów państwowych. W efekcie spowodowały one:

- podjęcie przez Sąd Najwyższy w dniu 10.IV.1991 r. uchwały ustalającej, iż prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie przysługuje obywatelom polskim zamieszkującym w dniu 1 września 1939 r. na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa Polskiego, którzy po tym dniu opuścili je w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. i zamieszkują w Polsce; poprzednia wykładnia Sądu Najwyższego ograniczała prawo do ekwiwalentu za mienie zabużańskie wyłącznie do osób, objętych pierwszą fazą repatriacji w latach 1944–1945;
- dwukrotne przesunięcie ostatecznych terminów składania wniosków o ekwiwalent, ustalonych w ustawie z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (z 1988 r. na 1990 r., a następnie na 1992 r.). W 1996 r. został skierowany

⁴⁵⁹ RPO/155069/93/IV z 10.VI.1996 r.

do Sejmu wniosek grupy posłów o ustalenie nowego terminu na 31.XII.1998 r.;

- przyjęcie przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (od grudnia 1991 r.) zasady, iż obowiązek zlecenia wyceny nieruchomości dla celów realizacji ekwiwalentów oraz pokrycie kosztów tej wyceny spoczywa na organach państwowych;
- potwierdzenie (w maju 1993 r.) przez Urząd Rady Ministrów, iż Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest właściwa do realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie w formie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa; zasada ta obowiązywała do dnia 16.I.1994 r., tj. do dnia wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- uzyskanie zapewnienia rządu, iż problem ekwiwalentów za mienie zabużańskie zostanie definitywnie rozwiązany w ustawie o reprivatyzacji. Projektowane regulacje prawne powinny objąć również osoby, które nie złożyły do końca 1992 r. wniosków o ekwiwalent w trybie przepisów ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Ponadto Rzecznik wystąpił dwukrotnie do Sejmu RP (w listopadzie 1992 r. oraz w maju 1994 r.) z wnioskiem o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, dotyczącą nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów ustanowionego dla „zabużan” w sytuacji, gdy realizowany ekwiwalent był niższy od wartości mienia pozostawionego za granicą, a różnica nie została zaliczona na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

Mimo tych wyjaśnień Stowarzyszenie Kresowian w piśmie z dnia 12.VIII.1996 r. ponowiło swój wniosek, aby Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie, że art. 17 ustawy z dnia 29.XII.1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest sprzeczny z art. 1 Konstytucji oraz aby wystąpił z wnioskiem o wykładnię art. 9 ustawy z dnia 10.V.1990 r. wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym. Rzecznik nie znalazł podstaw prawnych do podjęcia postulowanych przez Stowarzyszenie działań. Zawarte w 1944 r. przez Państwo Polskie umowy z Ukrainą, Białorusią i Litwą dotyczyły ewakuacji obywateli polskich z terytorium tych republik oraz ewakuacji ludności ukraińskiej, białoruskiej i litewskiej z terytorium Polski. Umowy te nie regulują wprost stosunków prawnych między państwem będącym stroną umowy i jego obywatelami, nie mogły zatem przewidywać

ekwiwalentu należnego obywatelom polskim od Państwa Polskiego. Jednakże wyrażenie przez Państwo zgody na pozbawienie jego obywateli prawa własności nieruchomości położonych na terytorium innego państwa jest jednoznaczne ze zobowiązaniem się Państwa do zrekompensowania swym obywatelom wartości utraconego mienia nieruchomości i w taki sposób należy traktować wymóg przewidywania w umowach międzynarodowych ekwiwalentu za utracone nieruchomości⁴⁶⁰. Sprawa zakresu i sposobu realizacji tego zobowiązania Państwa należy więc do ustawodawstwa wewnętrznego. Była ona przez ustawodawcę od początku normowana oddzielnie dla nieruchomości rolnych oraz dla nieruchomości nierolniczych⁴⁶¹. Przysługujące repatriantom uprawnienie do otrzymania państwowych nieruchomości rolnych, stosownie do umów międzynarodowych, w zamian za mienie pozostawione poza granicami państwa wygasło na podstawie art. 20 ustawy z dnia 13.III.1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego⁴⁶². Z kolei jeżeli chodzi o nieruchomości nierolnicze sprawa ekwiwalentu była normowana w kolejnych aktach normatywnych, poczynając od dekretu z dnia 6.XII.1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nieruchomości na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, na ustawie z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości kończąc, która do czasu jej nowelizacji w roku 1990 nie przewidywała realizacji ekwiwalentu poprzez zaliczenie go na poczet sprzedaży nieruchomości rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa.

Wprowadzony przez ustawę z dnia 29.12.1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁶³ przepis art. 17 wstrzymuje jedynie realizację ekwiwalentu z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do czasu uregulowania w odrębnej ustawie form zadośćuczynienia z tytułu utraty mienia i zasad przywracania własności. Za takim rozwiązaniem przemawia w szczególności

⁴⁶⁰ zob. uchwała SN III CZP 17/87.

⁴⁶¹ Jeżeli chodzi o nieruchomości rolne w art. 23 dekretu z 6.IX.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska – Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm. oraz w art. 12–14 dekretu z 18.IV.1955 r. o uwłaszczeniu i o uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym – Dz.U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78 ze zm.

⁴⁶² Dz.U. 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.

⁴⁶³ Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3.

ści względ na właściwe – z punktu widzenia gospodarki państwa – kształtowanie struktury gospodarstw rolnych. Stąd też zarzut, że powołany przepis narusza zasadę państwa prawnego nie może być uznany za trafny.

Brak również uzasadnionych podstaw do wystąpienia przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię art. 9 ustawy z dnia 10.V.1990 r. wprowadzającej ustawę o samorządzie terytorialnym. Przejęcie przez gminy samorządowe praw i obowiązków dotyczy i dotyczy może jedynie praw i obowiązków poszczególnych dawnych rad narodowych, a nie przejęcia przez nowe gminy zobowiązań Skarbu Państwa. Zauważyć należy, że zasadę rozdziału odpowiedzialności również między państwowymi osobami prawnymi a Skarbem Państwa statuuje w art. 40 § 1 Kodeks cywilny.

Sprawa odszkodowań za grunty przejęte na rzecz gminy m.st. Warszawy na własność Skarbu Państwa na podstawie dekretu z dnia 26.X.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴⁶⁴, sygnalizowana od początku powstania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w dalszym ciągu czeka na ostateczne rozwiązanie. Chodzi w szczególności o art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu. Przepisy te przewidywały prawo właścicieli gruntów warszawskich do otrzymania odszkodowania. Jak wiadomo art. 82 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości przepisy te uchylił. Skierowany do Sejmu w dniu 12.VI.1995 r. projekt rządowy ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944–1962 obejmuje również sprawy odszkodowań za utratę nieruchomości przejętych przez gminę m.st. Warszawy. Do czasu kompleksowego unormowania w drodze ustawy problemu odszkodowań za mienie przejęte przez Skarb Państwa podejmowane są przez Urząd m.st. Warszawy działania mające na celu weryfikację w trybie art. 156 Kpc zakwestionowanych decyzji odmawiających byłym właścicielom prawa wieczystej dzierżawy, względnie zabudowy (użytkowania wieczystego) oraz rozpatrzenie spraw, w których dotąd nie zostały wydane żadne decyzje.

Regulacja prawna w odniesieniu do gruntów warszawskich na przestrzeni lat przechodziła różne etapy (art. 7 dekretu z 1945 r., art. 53 ustawy z dnia 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, uchwała Nr 11 Rady Ministrów z dnia 27.I.1965 r.

⁴⁶⁴ Dz.U. Nr 50, poz. 279.

w sprawie oddawania niektórych terenów na obszarze m.st. Warszawy w wieczyste użytkowanie, art. 82 i 83 ustawy z 1985 r. o gospodarce terenami i wywłaszczeniach nieruchomości). Problem ten był szerzej omówiony w sprawozdaniu za rok ubiegły⁴⁶⁵. W świetle tych wywodów podtrzymać należy zastrzeżenia co do rozwiązania przyjętego w odniesieniu do gruntów warszawskich w projekcie ustawy reprivatyzacyjnej, które narusza zasadę równego traktowania osób, które utraciły mienie na podstawie jednej i tej samej podstawy prawnej. Na podstawie bowiem kolejnych unormowań byli właściciele lub ich następcy otrzymywali zwrot przejętych nieruchomości względnie mogli uzyskać nieruchomość zamienną. Nie ma uzasadnionych racji do pozbawienia tego prawa pozostałych byłych właścicieli lub ich następców prawnych, jeżeli zachodzą przesłanki ustawowe do zwrotu nieruchomości.

Stosownie do powołanego przepisu art. 83 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwa rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele prowadzący gospodarstwo zostali pozbawieni władania gospodarstwem po dniu 5.IV.1958 r. Odszkodowanie przysługuje również w wypadku przejścia przez państwo domu jednorodzinnego, jeżeli przejście nastąpiło po dniu 5.IV.1958 r. oraz działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu z 1945 r. mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5.IV.1958 r. W ramach przyznanego odszkodowania właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budownictwo domu jednorodzinnego. Analogiczne rozwiązanie zawierał art. 53 ustawy z 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁴⁶⁶.

W okresie ostatnich miesięcy do Biura Rzecznika zaczęły wpływać listy, w których byli właściciele gruntów i budynków położonych na przedwojennym obszarze m.st. Warszawy wskazywali na poważne opóźnienia w wypłacie przysługującego im na podstawie powołanego wyżej art. 83 ustawy z 1985 r. odszkodowania. Z wyjaśnień Urzędu Rejonowego w Warszawie wynikało, że przyczyną opóźnień jest brak

⁴⁶⁵ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 108-111.

⁴⁶⁶ Dz.U. Nr 17, poz. 70.

środków finansowych. Skłoniło to Rzecznika do wystąpienia w tej sprawie do Ministra Finansów⁴⁶⁷. Odpowiadając na wystąpienie Minister Finansów w piśmie z dnia 24.I.1997 r. powiadomił, że znane mu są problemy związane z wykonywaniem przez administrację rządową postanowień art. 83 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W projekcie ustawy budżetowej na 1997 r. wydatki na wypłatę odszkodowań na rzecz osób fizycznych zaplanowano w budżecie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz w budżetach wojewodów w kwocie wyższej od przewidywanego wykonania 1996 r. w ujęciu nominalnym o 27,1%, a realnie o 10,5%. W budżecie Wojewody Warszawskiego na wypłatę odszkodowań na rzecz osób fizycznych w 1997 r. przewidziano wydatki w wysokości 5.090 tys. zł, co w porównaniu z ustawą budżetową na 1996 r. stanowi wzrost o 86,6%. Jednocześnie Minister poinformował, że w toku realizacji budżetu Wojewoda Warszawski podejmował również działania mające na celu rozwiązanie problemów związanych z wypłatą odszkodowań, w tym również wynikających z art. 83 wymienionej wyżej ustawy. W ramach posiadanych uprawnień zwiększył – z rezerwy na nieprzewidziane wydatki oraz z ograniczenia środków budżetowych przeznaczonych na realizację innych zadań – przewidziane w ustawach budżetowych wielkości wydatków na wypłatę odszkodowań z tytułu wywłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. Zwiększenia te wyniosły w 1995 r. – 783 tys. zł, a w 1996 r. – 2.521 tys. zł.

b. Grunty zajęte pod budowę dróg publicznych

W roku 1996 do Biura Rzecznika wpłynęły listy wskazujące na nieuregulowanie przez organy rządowej administracji sprawy przejęcia gruntów stanowiących własność osób fizycznych pod budowę dróg publicznych.

Odpowiadając na pisma Rzecznika w tej sprawie⁴⁶⁸ Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powiadomił, że problem uregulowania stanu prawnego gruntów zajętych w latach ubiegłych pod budowę dróg pozostaje nadal, głównie ze względu na brak środków finansowych, problemem otwartym i nie rozwiązany. W latach 1994 i 1995 uregulowano stan prawny około 3500 działek. Dla uregulowania stanu prawnego dróg konieczne jest zapewnienie środków finansowych (według cen ze stycznia 1996 r.) w wysokości około 180 mln zł dla

⁴⁶⁷ RPO/173772/94/IV z 2.IV.1996 r. oraz z 6.II.1997 r.

⁴⁶⁸ RPO/2062830/96/IV z 24.IV.1996 r. oraz z 6.II.1997 r.

dróg krajowych i około 570 mln zł dla dróg wojewódzkich. W roku 1996 resort otrzymał z budżetu państwa określone kwoty na wszystkie wydatki związane z rozwojem, modernizacją, utrzymaniem i ochroną zamiejskiej sieci dróg krajowych. Ze środków na wydatki inwestycyjne została wydzielona kwota w wysokości 27,5 mln zł na wykup gruntów z przeznaczeniem na realizację nowych zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych oraz sprawy zaległe. Do roku 1994 nie było takiej pozycji i realizacja wykupu gruntów nastęrczała wiele trudności.

Wydzielenie środków pozwoliło na uregulowanie spraw zaległych, jednakże ze względu na wysokość funduszy przyznawanych na ten cel, nadal załatwiane są jedynie sprawy interwencyjne. Zdaniem Ministra przyjęcie w przyszłej ustawie o drogach publicznych zasady, wedle której grunty zajęte pod drogi publiczne z mocy prawa stają się własnością Skarbu Państwa lub gminy wydaje się jedynym sposobem kompleksowego uregulowania tej sprawy. Nie naruszy ono praw właścicieli, z uwagi na przewidziany wymóg wypłacenia odszkodowania, a wskutek ograniczenia wymogów formalnych przy przenoszeniu prawa własności, przyspieszy procedurę.

c. Działki „zamrożone” i zalesione

Rozwiązania wymaga w dalszym ciągu sprawa tzw. działek zamrożonych, a więc gruntów przeznaczonych swego czasu w planach zagospodarowania przestrzennego na określone cele, które nie były od wielu lat i nie są nadal realizowane, a także gruntów zalesionych. Właściciele tych gruntów zostali praktycznie całkowicie pozbawieni korzystania z przysługujących im na podstawie art. 140 Kc praw. Na ten stan rzeczy Rzecznik zwracał wielokrotnie uwagę w swoich pismach kierowanych do organów naczelnych.

Wysuwane przez Rzecznika postulaty zostały uwzględnione w nowej ustawie z dnia 7.VII.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶⁹. Ustawa, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. wprowadza możliwość rekompensat dla właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożli-

⁴⁶⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 415.

we bądź istotnie ograniczone. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości – zgodnie z art. 36 ust. 1 wyżej ustawy – może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną. Natomiast jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Ponieważ art. 68 ust. 1 wymienionej ustawy stanowi, iż przepisów rozdziału 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się do planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy, Rzecznik w 1995 r. zaskarżył go do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷⁰. Rozpoznając wniosek Trybunał Konstytucyjny wydał jednakże orzeczenie, w którym stwierdził, że art. 68 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 7.VII.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 1, 7 i 67 § 2 Ustawy Konstytucyjnej⁴⁷¹.

W tej sytuacji Rzecznik skierował pismo do Marszałka Sejmu, w którym poprosił o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej⁴⁷². W odpowiedzi Marszałek Sejmu powiadomił, że wystąpienie RPO Prezydium Sejmu skierowało w celu rozpatrzenia do Komisji Polityki Przestrzennej, Budownictwa i Mieszkaniowej oraz Komisji Ustawodawczej.

Do wystąpienia Rzecznika ustosunkowali się również Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Zdaniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa sygnalizowany przez Rzecznika problem wymaga sukcesywnego rozwiązania. Sprawa ta w istocie jest bardzo zbliżona do sprawy rekompensat za mienie przejęte z różnych tytułów w okresie powojennym na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz gmin, ze względu na skutki jakie powoduje dla budżetu państwa lub dla budżetów gminnych. Jak wskazuje praktyka, sprawy te nie dają się rozwiązać natychmiast i w sposób, który zadowoliliby w pełni zainteresowane osoby. Z tych względów nie istnieją obecnie możliwości wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą dla szybkiego rozwiązania istniejącego problemu.

⁴⁷⁰ RPO/60076/90/IV z 13.III.1995 r.

⁴⁷¹ z 5.XII.1995 r., sygn. akt K 6/95; zob. szersze omówienie w Sprawozdaniu RPO za 1995 r., s. 112.

⁴⁷² RPO/60076/90/IV z 18.I.1996 r.

Odpowiadając na pismo Rzecznika z dnia 19.XI.1996 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wyjaśnił, że w okresie powojennym znaczne obszary nieruchomości nabytych przez osoby prywatne przed wojną jako działki budowlane uległy zalesieniu. Odbywało się to w oparciu o ówczesne plany zagospodarowania przestrzennego, za zgodą właścicieli gruntów, niekiedy przez nich samych, ale także często bez ich wiedzy i zgody. Część działek uległa samoistnemu zalesieniu poprzez naturalną sukcesję roślinności drzewiastej. Obecnie na takich nieruchomościach w większości przypadków znajdują się kilkudziesięcioletnie drzewostany, na ogół niskiej wartości hodowlanej, jednak zgodnie z ewidencją gruntów i stanem faktycznym stanowią one las. W odniesieniu do obszarów miejskich i podmiejskich są one lasami ochronnymi, zaliczonymi do tej kategorii z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 26.III.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawa z dnia 28.IX.1991 r. o lasach w art. 77 stanowi, że lasy zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy o lasach. Na takich działkach leśnych indywidualne budownictwo mieszkaniowe mogło być realizowane od 1992 r. tylko w przypadkach, gdy las został pozbawiony statusu ochronnego zarządzeniem Ministra, wydanym w oparciu o przepis art. 16 ustawy o lasach. Możliwości zniesienia charakteru ochronnego były ograniczone. Biorąc pod uwagę sytuację właścicieli tych nieruchomości, z inicjatywy resortu do ustawy z dnia 3.II.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadzony został przepis art. 9 ust. 3, który stanowi, że w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami społecznymi i brakiem innych gruntów lasy ochronne mogą być przeznaczone na inne cele, niż określone w ust. 2, tj. m.in. pod budownictwo mieszkaniowe. Na tej podstawie, przy rozpatrywaniu wniosków zarządów gmin o przeznaczenie lasów ochronnych na działkach indywidualnych pod budownictwo mieszkaniowe, resort dopuszcza możliwość lokalizowania budownictwa mieszkaniowego o niskiej intensywności (wolnostojącego) na działkach leśnych o znacznej powierzchni (ok. 1500 m²), jeżeli nie są położone wewnątrz zwartego kompleksu lasów, z obowiązkiem zachowania i utrzymania drzewostanu na pozostałej powierzchni. Kompleksowe potraktowanie tego problemu może mieć miejsce w przypadkach, gdy zarządy gmin składające wnioski w przedmiotowych sprawach przedstawiają koncepcję lokalizacji budownictwa mieszkaniowego nie na pojedynczych działkach, lecz na części lub całości obszaru gminy.

O takie postępowanie Minister apeluje do wnioskodawców. Wnioski w sprawach przeznaczenia działek leśnych lasów ochronnych składane są jednak z reguły na życzenie poszczególnych właścicieli działek, a wnioski dotyczące kompleksowego rozpatrzenia sprawy są sporadyczne. Innym sposobem kompleksowego rozwiązania tej kwestii, pozostającym przede wszystkim w kompetencji gmin, byłoby wytypowanie obszarów gruntów nieleśnych pod budownictwo i dokonanie ekwiwalentnej zamiany działek leśnych na budowlane.

d. Garaże wybudowane z własnych środków ludności na gruntach Skarbu Państwa

Także w obecnym okresie sprawozdawczym RPO prowadził sprawy związane z odmową przekazania na własność garaży wybudowanych z własnych środków obywateli na gruntach Skarbu Państwa lub gminy (związku międzygminnego). Mimo, iż sprawa ta została uregulowana w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29.IX.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴⁷³ oraz w uchwale Trybunału Konstytucyjnego⁴⁷⁴, przekazywanie garaży natrafia na różne opory.

Treść art. 8 ustawy począwszy od dnia 1 stycznia 1995 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24.VI.1994 r. o własności lokali) była różnie interpretowana przez notariuszy. Z tego powodu do Rzecznika wpływały skargi na odmowę sprzedaży garaży (nieodpłatnie) i przekazania (odpłatnie) gruntu w użytkowanie wieczyste. Powodem odmowy sporządzenia aktu notarialnego był brak dołączonego do wniosku o przekazanie garażu zaświadczenia o tzw. samodzielności lokalu. Zdaniem notariuszy obowiązek złożenia takiego zaświadczenia wynika z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24.VI.1994 r.

W sprawie tej Rzecznik 6.IX.1996 r. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa⁴⁷⁵. W dniu 29.I.1997 r. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie stwierdzające, że uzależnienie przez notariusza sporządzenia aktu notarialnego dotyczącego nieodpłatnego nabycia garażu przez osobę, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29.IX.1990 r., od stwierdzenia w formie zaświadczenia przez organ właściwy w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego spełnienia wymagań, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24.VI.1994 r. dopusz-

⁴⁷³ Dz.U. Nr 79, poz. 464.

⁴⁷⁴ z dnia 9.XII.1992 r., opubl. w Dz.U. z 1992 r., Nr 97, poz. 487.

⁴⁷⁵ RPO/138806/93/VI.

czalne jest tylko wtedy, gdy w rozumieniu tego przepisu garaż nie jest budynkiem, lecz samodzielny lokal i nabywca garażu otrzymuje udział w prawie użytkowania wieczystego gruntu⁴⁷⁶.

Sprawą, która budziła również zastrzeżenia, było całkowite wstrzymanie przekazywania garaży na terenie Warszawy. W sprawie tej Rzecznik zwrócił się do Prezydenta m.st. Warszawy⁴⁷⁷, który poinformował, że Rada Gminy Warszawa-Centrum podjęła w dniu 13.VII.1995 r. uchwałę Nr 188/XXI/95 w sprawie zasad zbywania garaży wolnostojących wraz z oddaniem w użytkowanie lub współużytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Gminy Warszawa-Centrum. Uchwała ta dotyczy garaży wybudowanych ze środków własnych. Wojewoda Warszawski wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały. Wyrokiem z dnia 6.III.1996 r. NSA stwierdził nieważność § 1 uchwały⁴⁷⁸. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że postanowienia § 1 uchwały są sprzeczne z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29.IX.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przepis ten nie upoważnia rady gminy do wprowadzania dodatkowych – poza ustawowymi – warunków dla najemców garaży, poza posiadaniem przez nich pozwoleń na budowę garażu, a w przypadku lokalizacji czasowej – zgodności tej lokalizacji z planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego obowiązującym w chwili zgłoszenia żądania, a nie w chwili podjęcia uchwały. W tej sytuacji Prezydent nie wydał zarządzenia, o którym mowa w uchwale, w związku z czym Zarządy Dzielnic Gminy Warszawa-Centrum nie otrzymały pełnomocnictw do realizacji zadań wynikających z uchwały.

W dniu 19.XII.1996 r. Rada Gminy podjęła nową uchwałę, która pozwoli ostatecznie uregulować sprawę garaży.

B. Sprawy dotyczące użytkowania wieczystego

a. Aktualizacja opłat

Do Rzecznika wpływają listy, w których autorzy zwracają uwagę, na stały i to bardzo znaczny wzrost opłat za użytkowanie wieczyste, ustalanych przez poszczególne zarządy gmin w związku z przeprowadzoną aktualizacją opłat. Aktualizacja ta dokonywana jest na podstawie art. 43 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wy-

⁴⁷⁶ sygn. akt W 6/96.

⁴⁷⁷ RPO/108873/92/VI/ z 14.X.1996 r.

⁴⁷⁸ sygn. akt I SA 1613/95.

właszczeniu nieruchomości, który stanowi, że ceny gruntów nie zabudowanych i zabudowanych, będące podstawą do ustalania opłat, mogą być aktualizowane na skutek zmiany ich wartości, w okresach nie krótszych niż jeden rok. Aktualizacji opłaty dokonuje się na podstawie oszacowania wartości gruntów przez biegłych według stanu na dzień oszacowania i przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, a więc 1% względnie 3%, w zależności od tego, czy chodzi o użytkowanie wieczyste gruntu przeznaczonego pod budownictwo mieszkaniowe, czy też na inne cele.

Dający się zaobserwować stały wzrost cen gruntów w obrocie wolnorynkowym, możliwość uzyskiwania przez gminy wyższych cen w drodze przetargu oraz prawo do dokonywania corocznej aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste powoduje systematyczny i stały wzrost opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów. Użytkownicy po wielu latach od zawarcia umowy, pobudowania się i zamieszkania w wybudowanym domu są w tej sytuacji zaskakiwani podwyżką opłaty, przekraczającej często ich możliwości, niezgodnej z jakimikolwiek kalkulacjami, przewidywanymi w dacie zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Dotyczy to również osób, które nabyły od Skarbu Państwa względnie gminy mieszkania i stały się właścicielami lokali jako odrębnych nieruchomości oraz współużytkownikami wieczystymi gruntu.

Wskazane wyżej unormowania, jak również praktyka, jaka na ich tle się wytworzyła budzą u użytkowników wieczystych istotne zastrzeżenia, czemu dają wyraz w listach kierowanych do Rzecznika. Podzielając te zastrzeżenia oraz mając na uwadze, że opracowany przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa projekt nowej ustawy o nieruchomościach przyjmuje w tym zakresie analogiczne rozwiązania, jak w dotychczasowej ustawie o gospodarce gruntami, Rzecznik skierował pismo do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozważenie możliwości odmiennego rozwiązania tej sprawy w przyszłej ustawie⁴⁷⁹. W uzasadnieniu wystąpienia Rzecznik podkreślał, że instytucja użytkowania została wprowadzona przez ustawę z dnia 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁴⁸⁰, a następnie – w 1964 r. – do Kodeksu cywilnego jako szczególna instytucja prawna. Zasadniczym jej celem było stworzenie warunków dla indywidualnego i spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, realizowanego na gruntach państwowych, jak również, po uwłaszczeniu

⁴⁷⁹ RPO/216213/96/IV z 5.VII.1996 r.

⁴⁸⁰ tekst jedn.: Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 169 ze zm.

gmin, na gruntach należących do samorządu terytorialnego. Zakładano, że będzie to instytucja, która z jednej strony zapewni wykorzystywanie gruntów na cele budowlane, określone w umowie stron, z drugiej zaś – nie spowoduje nadmiernego obciążenia osób korzystających z tych gruntów. Obowiązkiem państwa, jak również organów samorządu terytorialnego jest ułatwianie realizacji przez obywateli tego zadania. Stąd też, niejako *ex definitione* (art. 232 Kc), z uwagi na charakter i istotę użytkowania wieczystego nie powinno ono stanowić źródła dochodów dla Skarbu Państwa lub gmin, w zasadzie z samego faktu, iż podmiotom tym przysługuje prawo własności do gruntu. Podstawową bowiem wartością są wzniesione przez użytkowników wieczystych budynki, które stanowią ich własność, mają służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych a jednocześnie zwiększają zasoby mieszkaniowe gmin i całego kraju. Za takim rozumieniem użytkowania wieczystego przemawia również nadanie przez ustawodawcę należności, jaką winni opłacać użytkownicy wieczystości, charakteru opłaty (art. 238 Kc). Z istoty i charakteru opłaty wynika, że powinna ona stanowić element w zasadzie stały. Tak też normowały sprawę opłat przepisy ustawy z 14.VII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Istniała nawet możliwość uiszczenia opłat za cały okres użytkowania wieczystego, a więc za okres dziewięćdziesięciu dziewięciu lat, z czego wielu użytkowników wieczystych skorzystało. Zmiana wartości gruntu w czasie trwania użytkowania wieczystego nie miała wpływu na wysokość opłat. Również w świetle przepisów ustawy z 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przed jej nowelizacją istniały ograniczenia w zakresie podwyższenia opłat. Wynikało to stąd, że ceny gruntów określone po raz pierwszy na podstawie przepisów tej ustawy w wypadku konieczności ich podwyższenia dla osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych nie mogły przekraczać trzykrotnej wysokości cen dotychczasowych. Aktualizacja zaś cen za grunty mogła nastąpić w okresach nie krótszych niż 5 lat.

Ustawa z dnia 29.IX.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴⁸¹ wprowadziła w zakresie obrotu gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub gmin rozwiązanie oparte na zasadach gospodarki wolnorynkowej, stanowiąc, że poza wymienionymi w ustawie przypadkami, sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu

⁴⁸¹ Dz.U. Nr 79, poz. 464.

Państwa lub własność gminy odbywa się w drodze przetargu. O ile zasady te nie mogą w świetle zachodzących w naszym kraju zmian ustrojowych nasuwać wątpliwości, jeżeli chodzi o sam obrót nieruchomościami, o tyle wątpliwe jest stosowanie tych samych kryteriów w wypadku aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste i uzależnianie zmiany tych opłat od wolnej gry rynkowej. Możliwość nabycia gruntu w drodze przetargu, kurczenie się powierzchni gruntów przeznaczonych do zabudowy, uczestnictwo firm kapitałowych w nabywaniu gruntów pod większe budowle wpływa w sposób oczywisty na wysokość cen za grunty. To zaś rzutuje na wysokość opłat za użytkowanie wieczyste, skoro podstawą aktualizacji tych opłat jest wartość gruntu według stanu na dzień oszacowania. W konsekwencji przeprowadzona w krótkich okresach aktualizacja opłat prowadzi do sytuacji, w której suma uiszczanych opłat – biorąc pod uwagę długotrwałość prawa użytkowania wieczystego – może kilkakrotnie przewyższyć wartość samego gruntu. Należy zaś mieć na względzie, że przecież po upływie terminu użytkowania wieczystego grunt wraca do Państwa lub gminy, które nie utraciły prawa własności i mogą ten grunt – po rozliczeniu z użytkownikiem wieczystym – ponownie sprzedać. Samo zaś rozliczenie nie zrekompensuje użytkownikowi wieczystemu pełni poniesionych kosztów budowy, jako że wartość, jaką stanowi budynek, ulega zmniejszeniu z biegiem lat na skutek dekapitalizacji.

Wzrastająca systematycznie i w krótkich odstępach czasu wysokość opłat za użytkowanie wieczyste dotyka również właścicieli odrębnych lokali mieszkalnych, które nabyli od Skarbu Państwa lub gminy. Osoby te w związku z nowym uregulowaniem spraw dotyczących własności lokali przejęły cały ciężar zarządu i utrzymania budynków, w tym obowiązek przeprowadzenia remontów kapitalnych. Poza tym – jak inni właściciele – płacą na rzecz gminy podatek od nieruchomości.

W piśmie z dnia 3.IX.1996 r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ustosunkowując się do wystąpienia Rzecznika stwierdziła, że brak uzasadnionych racji do zmiany zasad aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste w projekcie przyszłej ustawy. Zdaniem Ministra przyjęte przez ustawodawcę kryterium aktualizacji opłat (wzrost wartości nieruchomości) jest zasadne. Prawo użytkowania wieczystego gruntu jest prawem rzeczowym, zbywalnym i może zostać swobodnie sprzedane przez użytkownika wieczystego po cenach rynkowych. Ceny te także rosną w miarę wzrostu wartości nieruchomości. A więc wzrost wartości nieruchomości, do którego na ogół nie

przyczynia się jej użytkownik wieczysty, powoduje wytworzenie się renty gruntowej, którą w całości skonsumowałby użytkownik wieczysty, gdyby nie system aktualizacji opłat z tytułu użytkownika wieczystego gruntów. System ten pozwala Skarbowi Państwa i gminom jako właścicielom gruntów na przejmowanie części takiej renty gruntowej poprzez aktualizację opłat. Gdyby nie ten system opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntów relatywnie by mały, a po kilkunastu latach osiągnęłyby wysokość, którą można uznać za symboliczną. Z podanych powyżej powodów system aktualizacji opłat uznać należy za zasadny.

W związku z przekazaniem przez Sejm projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwym komisjom Rzecznik, nie podzielając stanowiska Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, skierował w dniu 29.XI.1996 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej i Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego pismo, w którym podkreślił, że jest rzeczą oczywistą, iż wzrost wartości gruntów w ogólnym obrocie nie pozostaje bez wpływu na wartość użytkowania wieczystego gruntu. Pozostaje jednakże pytanie, czy tzw. renta gruntowa ma w pełni obciążać użytkownika wieczystego, poprzez stałe podnoszenie i to w zasadzie w okresach rocznych, opłat za użytkowanie wieczyste. Odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna. Wzrost wartości gruntów powoduje bowiem przede wszystkim wzrost renty gruntowej po stronie właściciela gruntu. Zasadniczym celem obywateli, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego działki jest budowa domu dla siebie i swojej rodziny. Zabudowa terenu jest zresztą ich obowiązkiem wynikającym z umowy. Również najemcy lokali mieszkalnych, którzy nabywają od Skarbu Państwa lub gminy własność takich lokali związaną z określonym udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu, nabywają te lokale dla siebie i swojej rodziny, a nie w celu dokonywania nimi obrotu. Ze sporadycznych przypadków sprzedaży takich lokali nie można wyprowadzać ogólnego wniosku o rzekomym narastaniu po stronie użytkownika wieczystego tzw. renty gruntowej. W konkluzji swego wystąpienia do Przewodniczących wskazanych Komisji Sejmowych Rzecznik podkreślił, że jest rzeczą pożądaną z punktu widzenia ochrony obywateli, którzy podejmują trud budowy domu, względnie nabycia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, aby opłata za użytkowanie wieczyste nie podlegała stałej, podwyższonej zależnej wyłącznie od fluktuacji cen gruntów na rynku. Nie oznacza to oczywiście rezygnacji z samej zasady aktualizacji opłat, których

wzrost może zależeć od procesów inflacyjnych. Byłoby również pożądane, aby aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste była dokonywana w dłuższych okresach czasu. Takie okresy przewidywała ustawa z 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przed jej nowelizacją. Aktualizacja cen za grunty mogła nastąpić w okresach nie krótszych niż 5 lat. Godzi się również wskazać na rozwiązania tego problemu w innych państwach, np. w Niemczech, gdzie wysokość opłat za dzierżawę wieczystą określa rada miasta. Pierwsza zmiana wysokości tych opłat w formie weryfikacji następuje po 10 latach, a następne – co 5 lat.

b. Zwrot wywłaszczonego użytkowania wieczystego

Stosownie do art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawo użytkowania wieczystego może być wywłaszczone. W praktyce organów administracji, jak również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, utrwalił się pogląd, że w wypadku gdy wywłaszczeniem było objęte prawo użytkowania wieczystego art. 69 powołanej wyżej ustawy o zwrocie nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu – nie ma zastosowania. Uznając tego rodzaju pogląd za błędny i rażąco naruszający art. 69 ustawy Rzecznik zaskarżył⁴⁸² rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.V.1993 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok⁴⁸³, dzieląc zarzuty podniesione przez Rzecznika. Sąd Najwyższy uznał, że przyjęta w zaskarżonym wyroku NSA interpretacja art. 69 ust. 1 ustawy pozostaje w rażącej sprzeczności ze wskazanym przepisem, którego zakres nie może być ograniczony do zwrotu prawa własności wywłaszczonej nieruchomości.

Wskazane orzeczenie Sądu Najwyższego, podobnie jak analogiczne orzeczenie tego sądu z dnia 25.I.1996 r., również zapadłe na skutek wniesienia przez Rzecznika rewizji nadzwyczajnej⁴⁸⁴, ma znaczenie precedensowe. Umożliwia użytkownikom wieczystym domaganie się zwrotu wywłaszczonego prawa w razie zaistnienia przesłanek z art. 69 ustawy.

⁴⁸² RPO/208436/96/IV z 27.IV.1996 r.

⁴⁸³ wyrokiem z 13.XI.1996 r. – sygn. akt III ARN 50/96.

⁴⁸⁴ rewizja w sprawie RPO/187686/95/IV z 24.VIII.1995 r.; sygn. orzeczenia III ARN 59/95.

c. Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych

W sprawie RPO/210468/96/IV, Rzecznik podjął kwestię stosunku dwu zasad prawnych: zasady, że przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być tylko grunty stanowiące własność Skarbu Państwa i grunty stanowiące własność gmin lub ich związków oraz zasady wynikającej z art. 5 ustawy z dnia 6.VII.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴⁸⁵ o rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych.

W celu wyjaśnienia tej kolizji, Rzecznik wniósł kasację do Sądu Najwyższego⁴⁸⁶ od wyroku sądu wojewódzkiego, w którym oddalono powództwo Skarbu Państwa o ustalenie nieważności ustanowienia użytkowania wieczystego nieruchomości i sprzedaży budynków usytuowanych na tej nieruchomości. Sporna nieruchomość wraz ze znajdującą się na niej budowlą stanowiła do 1950 r. własność spółki z o.o. Dopiero zarządzeniem Ministra Przemysłu Lekkiego z 1950 r. ustanowiony został przymusowy zarząd nad spółką, a orzeczeniem Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 1966 r. stwierdzono jej przejęcie na rzecz Skarbu Państwa. Umową z dnia 27.VI.1989 r. nieruchomość tę oddano w użytkowanie wieczyste pozwanym, a znajdujący się tam zakład produkcyjny im sprzedano. Akty administracyjne zostały uznane za nieważne decyzją z dnia 11.IX.1990 r., od której skargę Naczelny Sąd Administracyjny oddalił. Tym samym upadła podstawa własności Skarbu Państwa.

Decyzja o unieważnieniu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa spornej nieruchomości wywołuje skutek *ex tunc* to znaczy, że Skarb Państwa nie był od początku jej właścicielem, a tym samym nie mogło nastąpić oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Sytuacja, jaka się wytworzyła, powodowała pytanie o dopuszczalność unieważnienia umowy notarialnej oddania w użytkowanie wieczyste gruntu i sprzedaży budynków, jako naruszającej art. 232 Kc. Sąd Najwyższy kasację Rzecznika oddalił⁴⁸⁷, wyrażając pogląd, że w omawianym przypadku nabywców chroni rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych.

C. Problematyka gospodarki gruntami i wywłaszczenia nieruchomości

Stosunkowo duża liczba spraw dotyczyła wywłaszczenia nieruchomości. Wnioski składane przez osoby zainteresowane dotyczyły decy-

⁴⁸⁵ Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm.

⁴⁸⁶ RPO/210468/96/IV z 2.XII.1996 r.

⁴⁸⁷ wyrokiem z 31.I.1997 r. – sygn. akt II CKU 64/96.

zji o wywłaszczeniu zapadłych wiele lat temu, wydanych na podstawie ustawy z dnia 12.VI.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości⁴⁸⁸ oraz w oparciu o liczne akty normatywne, na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości z wypłatą bardzo niskiego z reguły odszkodowania. Rzecznik informował wnioskodawców, że obecnie nie istnieje podstawa prawna do waloryzacji przyznanych i wypłaconych przez Skarb Państwa odszkodowań. Natomiast w sytuacjach, gdy nieruchomość wywłaszczona stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, podlega ona zwrotowi na rzecz właściciela lub jego następcy (art. 69 ustawy z dnia 29.IV.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Decyzja o zwrocie nieruchomości powinna przewidywać rozliczenie między Skarbem Państwa lub gminą, na których rzecz dokonano wywłaszczenia a osobą, na której rzecz następuje zwrot. O zwrocie nieruchomości orzeka rejonowy organ administracji państwowej. W sytuacji więc, kiedy zachodzą przesłanki z art. 69 ustawy strona zainteresowana powinna wystąpić do tego organu, przy czym od decyzji odmownej służy jej odwołanie do organu drugiej instancji, a następnie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto wyjaśniano zainteresowanym kierunki orzecznictwa NSA w tym zakresie.

Badając sprawy, w których odmówiono wnioskodawcy zwrotu nieruchomości, Rzecznik wyjaśnił, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, wywłaszczona nieruchomość nie może być zwrócona, jeżeli nie jest we władaniu państwa lub gminy. Np. w sprawie RPO/208520/96/IV było rzeczą bezsporną, iż wywłaszczona nieruchomość została przekazana w zarząd centrali materiałów budowlanych, a następnie stała się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Możliwość zwrotu mogłaby zaistnieć dopiero po wygaśnięciu lub rozwiązaniu umowy o użytkowaniu wieczystym. Również w sprawie RPO/213523/96/IV Rzecznik nie znalazł podstaw do podjęcia działania. Wywłaszczone działki na cele eksploatacji gliny dla cegielni zostały po zakończeniu eksploatacji przekazane w 1982 r. w użytkowanie na czas nieoznaczony wojewódzkiemu zarządowi Polskiego Związku Działkowców.

Odrębną grupę spraw stanowiły skargi i wystąpienia obywateli w sprawach realizacji tzw. inwestycji liniowych (łącznie ok. 50 spraw).

Stosownie do art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości zakładanie i przeprowadzanie na nie-

⁴⁸⁸ Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 84 ze zm.

ruchomościach ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu administracji ogólnej. Wydanie zezwolenia powinno być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie wymienionych prac. Skargi obywateli w tych sprawach były w większości przypadków uzasadnione, bowiem organy administracji wydają pozwolenia na budowę lub modernizację linii, nie żądając od inwestora wykazania się prawem do dysponowania nieruchomością do celów inwestycyjnych w postaci stosownej ugody z właścicielem gruntu lub w braku jego zgody – decyzji wydanej na podstawie art. 70 ust. 1 powołanej wyżej ustawy.

Kilka tego rodzaju spraw, dzięki interwencji Rzecznika, zostało pomyślnie dla stron zakończonych.

D. Inne sprawy z zakresu stosunków własnościowych i gospodarki budowlanej

Problematyka dotycząca prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych wiąże się z wykładnią i stosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego, jak również przepisów szczególnych dotyczących bezpośrednio lub pośrednio tych praw. Spory, jakie powstają między obywatelami względnie między obywatelami, a osobami prawnymi mają charakter cywilnoprawny, a ich rozstrzygnięcie należy do sądów powszechnych.

Odpowiadając na liczne listy osób zainteresowanych Rzecznik wskazywał na przysługującą im drogę sądową. W wypadku zaś toczącego się postępowania wyjaśniał, że rozstrzygnięcie sprawy należy do sądu i ingerowanie w tok sprawy jest niedopuszczalne. Ponadto informował wnioskodawców o przysługujących im zgodnie z procedurą cywilną środkach prawnych⁴⁸⁹.

Szczegółowemu badaniu podlegały natomiast sprawy, w których orzeczenia sądowe stały się prawomocne, a strony zwróciły się do Rzecznika o wniesienie do Sądu Najwyższego rewizji nadzwyczajnej (kasacji). Podnoszone przez wnioskodawców zarzuty okazały się w większości bezzasadne. Były jednak takie przypadki, w których Rzecznik wnosił rewizje nadzwyczajne (kasacje).

⁴⁸⁹ np. RPO/216947/96/IV, RPO/226138/96/IV.

Jeżeli chodzi o nieruchomości rolne, w dalszym ciągu, aczkolwiek już w mniejszym zakresie, wpływały listy, w których autorzy kwestionowali wydane przez organy administracyjne akty własności ziemi na podstawie art. 1 ustawy z dnia 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Zainteresowanym wyjaśniano, że stosownie do art. 63 ustawy z dnia 19.X.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁹⁰ ostateczne decyzje wydane na podstawie przepisów ustawy z 29.X.1971 r. są obecnie niewzruszalne, to znaczy że wyłączona jest możliwość stwierdzenia ich nieważności względnie wznowienia postępowania, uchylecia lub zmiany decyzji. Również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego wejście w życie powołanego wyżej art. 63 ustawy nie otwiera drogi sądowej do żądania stwierdzenia nieważności decyzji.

W sprawach o ustalanie prawa własności nieruchomości rolnych, które należą do właściwości sądów, Rzecznik korzystał z uprawnienia do wniesienia rewizji nadzwyczajnej (kasacji) w razie stwierdzenia, że kwestionowane orzeczenie zostało wydane z naruszeniem przepisów prawa. I tak w sprawie RPO/228979/96/IV Rzecznik wniósł kasację⁴⁹¹ od postanowienia Sądu Rejonowego stwierdzającego, że wnioskodawca nabył własność nieruchomości z dniem 4.XI.1971 r. w sytuacji, gdy do sprawy nie zostali wezwani wszyscy spadkobiercy poprzedniego właściciela, jak również nie przesłuchano zgłoszonych świadków, mimo że oświadczenie wnioskodawcy zawierało sprzeczności co do daty i okoliczności objęcia nieruchomości w posiadanie. Wątpliwości sądu nie wzbudził też fakt realnej możliwości posiadania spornej łąki przez wnioskodawcę, w sytuacji gdy mieszkał w znacznie odległej miejscowości i nie wiadomo jaki wykonywał zawód, a przede wszystkim, czy w 1971 r. był rolnikiem, co jest przesłanką nabycia nieruchomości w świetle art.1 ust. 1 ustawy z 26.X.1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych.

Również w sprawie RPO/216574/96/IV Rzecznik wniósł kasację od postanowienia Sądu Rejonowego stwierdzającego nabycie z dniem 4.XI.1971 r. z mocy prawa własności nieruchomości rolnej. Postępowanie w sprawie ograniczyło się do przesłuchania dwóch świadków zgłoszonych przez wnioskodawczynię oraz wezwania do udziału w sprawie męża wnioskodawczyni. Tymczasem szereg dowodów m.in.

⁴⁹⁰ Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm.

⁴⁹¹ uwzględnioną orzeczeniem z 7.III.1997 r. – sygn. akt II CKU 12/97.

z innej sprawy, którą sąd rozpoznawał, a w której wnioskodawczyni była uczestnikiem postępowania, wskazuje, że nie była ona samoistnym posiadaczem spornej nieruchomości.

Uwzględniona została kasacja wniesiona w sprawie, w której Rzecznik zarzucał wyrokowi Sądu Wojewódzkiego rażące naruszenie przepisów prawa, podnosząc, że doliczeniu okresu posiadania poprzednika nie stoi na przeszkodzie uregulowanie stanu prawnego nieruchomości w trybie przepisów ustawy uwłaszczeniowej z dnia 26.X.1971 r., skoro akt własności ziemi otrzymali poprzednicy pozwanej, a w tym postępowaniu uwłaszczeniowym powodowie nie brali udziału⁴⁹².

Na uwagę zasługuje również sprawa RPO/208351/96/IV dotycząca przekazania gospodarstwa rolnego następcy pod rządami ustawy z dnia 27.X.1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁴⁹³. W sprawie tej powódka wystąpiła o ustalenie nieważności darowizny gospodarstwa rolnego zawartej w formie aktu notarialnego pomiędzy jej mężem, a jego bratem. W uzasadnieniu pozwana wskazała, że gospodarstwo będące przedmiotem darowizny stanowiło majątek wspólny jej i męża, a umowa darowizny została zawarta bez jej zgody. Sąd Wojewódzki powództwo uwzględnił, natomiast Sąd Apelacyjny zmienił ten wyrok i powództwo oddalił. Sąd Najwyższy rewizję Rzecznika oddalił⁴⁹⁴ uznając, że podstawowym zagadnieniem prawnym w rozpatrywanej sprawie jest charakter umowy o przekazaniu gospodarstwa rolnego następcy w jej kształcie określonym w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 27.X.1977 r. Za przyjęciem poglądu że nie mają do takiej umowy zastosowania przepisy o darowiznie względnie za poglądem przeciwnym przemawiają określone argumenty. Wobec faktu, że ani powołana ustawa ani inne przepisy prawa nie rozstrzygają omawianej kwestii w sposób jednoznaczny, oba stanowiska były prezentowane zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze. W tych okolicznościach zdaniem Sądu Najwyższego nie jest możliwe przyjęcie, że nastąpiło naruszenie prawa w sposób rażący, a tym bardziej że naruszony został interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Z innych spraw dotyczących nieruchomości rolnych, które były przedmiotem oceny przez Rzecznika wskazać należy:

⁴⁹² RPO/215047/96/IV; wyrok z 30.X.1996 r., sygn. akt II CKU 23/96.

⁴⁹³ Dz.U. Nr 32 poz. 140.

⁴⁹⁴ wyrokiem z 9.VIII.1996 r. – sygn. akt I CRN 104/96.

- sprawy o rozwiązanie umowy przekazania gospodarstwa rolnego za rentę⁴⁹⁵; po zbadaniu tych spraw Rzecznik z reguły nie znajdował podstaw prawnych do wniesienia rewizji nadzwyczajnej (kasacji),
- sprawy dotyczące stosowania przez organy administracji przepisów ustawy z dnia 3.II.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁹⁶, w szczególności w zakresie wysokości opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej⁴⁹⁷; zainteresowanym wyjaśniono zasady i zakres wymierzania tych opłat,
- sprawy dotyczące eksploatacji przez rolników lasów prywatnych (wyrąb drewna)⁴⁹⁸,
- sprawy dotyczące reformy rolnej⁴⁹⁹.

Ze spraw jednostkowych, dotyczących problematyki nieruchomości rolnych, wymienić należy sprawy o stwierdzenie praw do spadku obejmującego nieruchomość rolną, sprawy o służebności gruntowe, o rozgraniczenie, o scalenie gruntów i sprawy dotyczące wspólnot gruntowych. W każdej z tych spraw zainteresowani byli informowani o stanie prawnym, o trybie postępowania w tych sprawach oraz środkach odwoławczych.

W okresie sprawozdawczym do Rzecznika wpłynęło ok. 300 nowych spraw z szeroko pojętej problematyki budowlanej. Ponad 100 listów pochodziło od sprawców lub pokrzywdzonych samowolą budowlaną.

Skargi i listy od sprawców samowoli budowlanej są w większości wynikiem nowej regulacji prawnej, tzn. art. 48 nowego Prawa budowlanego⁵⁰⁰. Skargi zaś od osób narażonych na skutki samowoli budowlanej wynikają z opieszałości niektórych organów administracji w wydaniu decyzji nakazującej rozbiórkę lub w wyegzekwowaniu decyzji już wydanej. Część skarg dotyczy samowolnego odstępstwa inwestorów od warunków wydanej decyzji pozwolenia na budowę, np. usytuowania obiektu na granicy nieruchomości, zmiany kubatury realizowanego budynku itp.

Około 20 wystąpień pochodziło od osób mających trudności w uzyskaniu pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospoda-

⁴⁹⁵ RPO/200226/95/IV, RPO/210561/96/IV, RPO/22352/96/IV, RPO/222323/96/IV.

⁴⁹⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 75.

⁴⁹⁷ RPO/194763/95/IV, RPO/99607/95/IV, RPO/224111/96/IV.

⁴⁹⁸ RPO/215953/96/IV, RPO/203017/95/IV, RPO/222016/96/IV.

⁴⁹⁹ RPO/215896/96/IV, RPO/200031/95/IV, RPO/193325/95/IV.

⁵⁰⁰ ustawa z dnia 7.VII.1994 r. - Prawo budowlane, Dz.U. Nr 89, poz. 414.

rowania terenu, z tego 9 z powodu „zamrożenia” nieruchomości postanowieniami obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Trudności z uzyskaniem przez potencjalnych inwestorów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynikają przede wszystkim z kolizji zamierzeń inwestycyjnych z przeznaczeniem działki w planie zagospodarowania przestrzennego lub chęci budowy domu np. na gruncie rolnym.

Ze skarg na samowolę budowlaną o większym ciężarze gatunkowym wskazać można kilkanaście protestów współmieszkańców na samowolną zmianę przeznaczenia budynku i uruchomienie w nim zakładu produkcyjnego (na działce budowlanej, na której dopuszczalne jest urządzenie zakładów usługowych nieuciążliwych, typu zakładu krawieckiego lub fryzjerskiego) oraz protestów zbiorowych na nielegalne zbudowanie obiektu i uruchomienie produkcji szkodliwej lub uciążliwej dla otoczenia na terenach upraw rolnych lub na działce budowlanej (np. zakładu zabezpieczeń antykorozyjnych, odlewni elementów żeliwnych, przemysłowego tuczu świń itp.)⁵⁰¹. Zmiany ustrojowe i (poniekąd) występujące bezrobocie spowodowały nasilającą się tendencję do podejmowania przez osoby fizyczne działalności gospodarczej. W wielu jednak przypadkach odbywa się to z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy o ochronie środowiska.

Naruszenie prawa budowlanego polega na samowolnej zmianie przeznaczenia obiektu budowlanego, np. poprzez uruchomienie tartaku w istniejącej stodole lub budynku gospodarczym albo prowadzenie przemysłowego tuczu trzody chlewnej w budynku składowo-magazynowym. Powoduje to coraz ostrzejsze protesty okolicznych mieszkańców, spowodowane w dodatku opieszałością organów administracji w działaniach mających na celu doprowadzanie do stanu zgodnego z prawem. Łatwość rejestracji takich zakładów produkcyjnych na gruncie przepisów ustawy o działalności gospodarczej stwarza u sprawców poczucie legalności prowadzonej przez nich działalności.

Ze względu na nasilającą się tendencję tego zjawiska wydaje się nieuniknione dokonanie nowelizacji przepisów ustawy o działalności gospodarczej i ustanowienie wymogu wykazania się posiadaniem odpowiedniego pomieszczenia do prowadzenia zamierzonej działalności gospodarczej, jeśli działalność taka może naruszać prawa innych.

⁵⁰¹ np. RPO/197782/95/IV, RPO/190664/95/IV, RPO/184205/95/IV – wszystkie te sprawy Rzecznik podjął do prowadzenia i nie są one jeszcze zakończone.

Wydaje się także, iż organy nadzoru budowlanego winny podejmować bardziej zdecydowane działania wobec tego rodzaju samowoli budowlanych.

Do Rzecznika wpływały także protesty przeciwko nakazowi rozbiórki domku letniskowego, pobudowanego bez pozwolenia na budowę na gruncie rolnym lub w strefie krajobrazu chronionego, których autorzy liczyli na pomoc RPO w legalizacji samowoli budowlanej.

W przeciwieństwie do nich, na ogół zgodne z prawem były działania osób adaptujących strychy na cele mieszkalne, przeciw czemu skarżyli się do Rzecznika ich sąsiedzi.

Kilka skarg dotyczyło zwiększonych wymagań przy nabyciu uprawnień budowlanych, wprowadzonych przepisami nowego Prawa budowlanego. Sprawy tego rodzaju nie mieszczą się w kompetencji Rzecznika. Zwiększone wymagania dotyczące osób starających się o uzyskanie uprawnień budowlanego są zgodne z tendencją do podnoszenia kwalifikacji osób pełniących funkcje techniczne w budownictwie.

Ponad 20 skarg w zakresie problematyki inwestycyjno-budowlanej dotyczyło opieszałości organów administracji w kwestii wykonania własnych decyzji administracyjnych lub wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego lub zwłoki w wydawaniu decyzji. Były to skargi w większości uzasadnione. Ich autorów Rzecznik informował o możliwości wniesienia przez stronę zażalenia na niezafatwienie sprawy w terminie (art. 37 § 1 Kpa) lub skargi do NSA na bezczynność organów. Niezależnie od tego RPO zwracał się do właściwego organu zwierzchniego o podjęcie działań nadzorczych.

15. Ochrona praw obywateli w stosunkach z administracją lokalną

A. Kontrola legalności działań administracji lokalnej

Sprawy badane przez Rzecznika wskazują, że w działaniach administracji terenowej zarówno rządowej jak i samorządowej zdarzają się błędy, które ograniczają prawa obywatelskie.

Badając wynikającą z dużej liczby listów, sprawę opłat za parkowanie pojazdów w miastach⁵⁰², Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził istnienie praktyki wydawania przez organy administracji publicznej aktów o charakterze ogólnym, nie odpowiadających wymogom przepisów prawa lokalnego, które – kierowane do bliżej nieokreślonej grupy adresatów – nakładają na obywateli określone obowiązki. W sprawie tej, jak sygnalizowano już w rozdziale omawiającym prawo do sądu, Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁵⁰³ z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania prac zmierzających do skorygowania przepisów dotyczących nadzoru nad działalnością komunalną, jak również zmiany nieprecyzyjnej regulacji art. 16 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Rzecznik wskazał, że zakres środków kontroli działań organów administracji publicznej jest ograniczony, część z nich znajduje się bowiem zarówno poza nadzorem administracji rządowej, jak i sądu administracyjnego. W zależności od tego, czy akt stanowiący rozstrzygnięcie wydany został przez organ administracji rządowej, czy samorządowej, różna jest możliwość zaskarżenia go do sądu. Prowadząc postępowanie wyjaśniające w sprawie wprowadzenia stref płatnego parkowania w Krakowie, Rzecznik ustalił, iż uchwała Rady Miasta wyznacza jedynie ogólny kierunek polityki w tym zakresie, natomiast zasadnicze i rzutujące na prawa i obowiązki obywateli postanowienia zawiera zarządzenie Prezydenta Miasta. Organizacja ruchu na drogach w mieście jest zadaniem zleconym z zakresu administracji

⁵⁰² RPO/224838/96/X, RPO/207157/96/X, RPO/218590/96/X i in.

⁵⁰³ RPO/223632/96/X, RPO/204843/96/X z 31.I.1997 r.

rządowej. W myśl zaś art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym⁵⁰⁴, wykonywanie zadań zleconych należy do obowiązków zarządu miasta, nie zaś prezydenta.

W wystąpieniu skierowanym także do przewodniczących właściwych komisji sejmowych Rzecznik zwrócił uwagę, że jakkolwiek wątpliwości budzi samo zagadnienie podstaw prawnych obowiązywania zarządzenia, zarządzenie to obowiązuje i stanowi źródło prawa lokalnego. Jedynym sposobem zakwestionowania takiego aktu przez obywateli jest droga skargowa przewidziana w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, która jednak nie jest skuteczna. Jeżeli bowiem zarząd lub rada miejska nie zechcą uchylić tego zarządzenia, pozostanie ono nadal w mocy bez możliwości skutecznego zaskarżenia go do sądu przez jakikolwiek podmiot.

W podobny sposób kwestia wprowadzenia opłat za parkowanie uregulowana została w Olsztynie. Natomiast w Elblągu obowiązuje kilka aktów wydanych przez Radę i Zarząd Miasta w formie uchwał, a także zarządzenie Prezydenta, mocą którego wprowadzone zostały opłaty za parkowanie na określonym obszarze, nie objętym wcześniej odpłatnością w zakresie ustalonym w uchwałach Rady i Zarządu.

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie pozwala na nadzorowanie legalności wszystkich działań samorządu terytorialnego przez określone w rozdziale 10 tej ustawy organy nadzoru, jakimi są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a także regionalna izba obrachunkowa. Zgodnie z art. 87 ustawy organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawami. Ustawa o samorządzie terytorialnym pozwala jedynie na orzekanie nieważności niezgodnych z prawem rozstrzygnięć wydanych w formie uchwał przez organy kolegialne gminy: radę i zarząd. Powstała zatem sytuacja, w której o ile uchwały organów gminy są badane przez administrację rządową i mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego, o tyle zarządzenia organów monokratycznych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) pozostają poza kontrolą. Jeśli organy gminy nie zechcą takiego aktu, podjętego bez upoważnienia, uchylić we własnym zakresie, to o jego nieważności nie może skutecznie orzec ani wojewoda, w trybie nadzoru nad zgodnością z prawem uchwał organów gminy, ani sąd administracyjny, ani inny organ. Zarówno bowiem forma takiego aktu, jak i dyskusyjna w doktrynie pozycja przewodniczącego zarządu jako samoistnego organu gminy, nie

⁵⁰⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

pozwala na pełne wkroczenie organom sprawującym nadzór nad działalnością komunalną.

Akty takie pozostają również poza kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż nie zostały podjęte przez uprawniony organ w formie uchwały (bez znaczenia pozostaje tu zatem przedmiot regulacji), ani też nie są aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, gdyż nie mają charakteru indywidualnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że również nietypowe akty organów administracji rządowej nie podlegają działaniu Kpa oraz kognicji sądowej, chociaż dotyczą praw obywateli.

Ilustracją takiej sprawy był problem likwidacji szkoły podstawowej w Wałbrzychu. Likwidacja stwierdzona została przez Kuratora Oświaty w drodze „decyzji”. Od tego rozstrzygnięcia odwołała się do Ministra Edukacji Narodowej działająca przy szkole rada rodziców. Minister poinformował jednak zainteresowanych, iż decyzja, której dotyczy odwołanie, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i z tego powodu nie przysługują od niej środki odwoławcze przewidziane w Kpa. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę zainteresowanych stwierdzając brak swej kognicji, ponieważ akt kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły nie jest decyzją administracyjną (art. 16 ust. 1 pkt 1) ze względu na brak zindywidualizowanego adresata. Akt taki nie jest także przepisem prawa miejscowego, choć nakłada określone obowiązki na grupę mieszkańców określonego obszaru administracyjnego, np. uczniów i ich rodziców. Skoro zatem akt likwidacji placówki oświatowej podjęty przez kuratora oświaty w formie zarządzenia administracyjnego, nie jest ani decyzją administracyjną, ani innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, ani przepisem prawa miejscowego – dla ochrony praw obywateli pozostaje tylko droga skargowa przed organem wyższego stopnia. W konsekwencji pewna grupa obywateli pozbawiona zostaje ochrony sądowej. Inna grupa – przy takim samym stanie faktycznym – ale w sytuacji, kiedy organem prowadzącym likwidowaną placówkę oświatową jest rada gminy, może natomiast korzystać z takiej ochrony.

W wystąpieniu z 31.I.1997 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał, że doprowadzenie do skutecznego nadzoru nad przestrzeganiem prawa w przedstawionym zakresie i eliminowanie wadliwych aktów wymaga rozwiązań legislacyjnych przez:

- objęcie nadzorem administracji rządowej nie tylko jak dotąd „uchwał organów gminy” (rady i zarządu), ale także w takim samym zakresie nie będących decyzjami administracyjnymi aktów innych organów działających w ramach tego samorządu, przede wszystkim wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – przez zmianę art. 91, 101, 101a i innych ustawy o samorządzie terytorialnym,
- odpowiednią zmianę art. 16 ust. 1 pkt 4–6 ustawy o NSA pozwalającą objąć kontrolą sądową akty organów administracji rządowej oraz monokratycznych organów samorządu będące rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych.

W odpowiedzi z 18.IV.1997 r. Podsekretarz Stanu w MSWiA napisał, że przedstawiony przez Rzecznika problem dotyczy stosowania prawa i prawidłowej realizacji funkcji nadzoru, bowiem zainteresowane podmioty w przypadkach wskazywanych przez RPO „nie są pozbawione skutecznych praw, które doprowadzić mogą do wyeliminowania nieprawidłowego (sprzecznego z prawem) aktu organu samorządu terytorialnego lub terenowego organu rządowej administracji ogólnej. Wiceminister stwierdził, że taki akt jak akt założenia, przekształcenia lub likwidacji szkoły powinien być wydany w trybie zarządzenia wojewody i jako taki podlegać ogólnym przepisom nadzoru nad działalnością wojewody a przyjmując, iż jest to akt prawa miejscowego, także będzie podlegał regułom art. 25a ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, przewidującego możliwość zaskarżenia takich aktów do NSA. Rzecznik nie zgadza się z tym poglądem i kontynuować będzie działania w przedstawionej sprawie.

Sprawy badane przez Rzecznika ujawniły, jak sygnalizowano wcześniej, istnienie bariery w ochronie sądowej obywatela przed niezgodnymi z prawem przepisami wydawanymi przez organy terenowe⁵⁰⁵.

W myśl art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8.III.1990 r. o samorządzie terytorialnym⁵⁰⁶ nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia, chyba że uchylono obowiązki jej przedłożenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1. Podobna regulacja znajduje się w art. 25a ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22.III.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁵⁰⁷, który stanowi, iż nie stwierdza się nieważności przepisu prawa miejscowego, jeżeli skargę wniesiono po upływie roku od daty ogłoszenia przepisu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przy czym

⁵⁰⁵ np. w sprawie RPO/237871/97/X.

⁵⁰⁶ tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

⁵⁰⁷ Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.

w odniesieniu do uchwał organów gminy sąd administracyjny, jeżeli istnieją przesłanki dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, a nie można takiej nieważności orzec z uwagi na upływ rocznego terminu od podjęcia kwestionowanej uchwały, uprawniony jest do stwierdzenia jej niezgodności z prawem.

Obywatel, którego uprawnienia zostały naruszone uchwałą organu gminy podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej, czy też aktem prawa miejscowego wydanym przez organy administracji rządowej, może skutecznie dochodzić swoich praw tylko w okresie jednego roku od podjęcia takiej uchwały (ogłoszenia aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym). W praktyce ów roczny termin jeszcze skraca się, gdyż krancową datą, kiedy NSA może orzec o nieważności uchwały (aktu) nie jest data złożenia skargi, lecz data orzekania przez sąd w tej sprawie, co przy dużym obłożeniu NSA niejednokrotnie uniemożliwia stwierdzenie nieważności. Jak wiadomo stwierdzenie przez sąd administracyjny niezgodności z prawem uchwały organu gminy, wywołuje skutki dalece mniej korzystne dla skarżącego, niż orzeczenie o nieważności uchwały.

W ocenie RPO regulacja ta ogranicza prawo obywateli do ochrony sądowej. Budzi ona również wątpliwości na tle art. 24 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, określającego 5-letni termin, w jakim Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją i innych aktów normatywnych z ustawami. Zakres obowiązywania ustaw, sposób ich promulgacji, a co za tym idzie dostępność dla obywateli jest daleko większa, niż uchwał organów gminy w stosunku do których ustanowiony został roczny termin weryfikacji na drodze sądowej.

B. Inne wadliwe rozwiązania systemowe

W kwietniu 1996 r. Rzecznik II kadencji zwrócił się do Sejmu wskazując na wady systemowe rozwiązań ustawy o ustroju m.st. Warszawy⁵⁰⁸. Jak wynika z przekazanej informacji, sprawa została skierowana do właściwych komisji lecz jak dotychczas problemy sygnalizowane przez Rzecznika nie zostały rozwiązane. W wystąpieniu Rzecznik stwierdził, że skargi od mieszkańców Warszawy wskazują na niespójność przepisów dotyczących urzędów gmin warszawskich (zwłaszcza Gminy Warszawa-Centrum) oraz na dezinformację w tym

⁵⁰⁸ RPO/211950/95/X z 18.IV.1996 r. do Marszałka Sejmu.

zakresie obywateli, zarówno co do kompetencji poszczególnych urzędów jak i obowiązujących procedur i obiegu dokumentów. Popełnione błędy w procesie legislacyjnym, brak konsekwencji w zachowaniu charakteru samorządowego ustroju Warszawy, nieczytelne jednostki struktur samorządowych, niejasny zakres odpowiedzialności za wykonywanie określonych zadań, wydłużenie procedur administracyjnych, znaczne dysproporcje udziału gmin w możliwości współzarządzania miastem i udziałach w dochodach miasta, niedopracowane rozwiązania problemów własnościowych, kontrowersyjne zmiany w kwestii podziału mienia – ograniczają możliwość sprawnego załatwiania swych spraw przez mieszkańców Warszawy.

Skargi kierowane do Rzecznika wskazywały m.in., że szczególny sposób wprowadzenia zmian w ustroju Warszawy oraz specyficzne rozwiązania, spowodowały trwający do dziś paraliż obrotu nieruchomościami komunalnymi.

Uchwalony statut m.st. Warszawy w niewielkim jedynie stopniu poprawił sytuację. Jak wynika z listów mieszkańców Warszawy nie tylko nie znalazły zakończenia sprawy, które spowodowały krytyczne uwagi⁵⁰⁹, lecz narastają nowe problemy. Obecnie mieszkańcy miasta sygnalizują również dowolność i brak konsekwencji w stanowieniu zasad podnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste właścicielom domów⁵¹⁰, a także poruszają kwestie legalności decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji niespójności zapisów kompetencyjnych ustawy o ustroju m.st. Warszawy⁵¹¹.

Sygnalizowane Rzecznikowi problemy skłaniają do wniosku, że wobec decentralizacji uprawnień, dużej samodzielności gmin i zróżnicowanej sytuacji finansowej rozwiązanie wielu spraw może nastąpić wyłącznie na drodze dalszej reformy samorządu. Nieodzowne jest powołanie takiego stopnia samorządowej administracji terenowej, który miałby uprawnienia do rozstrzygania spraw lokalnych wykraczających poza możliwości działania jednej gminy i zróżnicowanie sytuacji prawnej gmin przez uznanie specyfiki działania samorządów wielkich miast⁵¹², samorządów gmin uzdrowiskowych, problemów gmin wiejskich⁵¹³.

⁵⁰⁹ RPO/186559/95/X, RPO/192569/95/X, RPO/211950/96/X.

⁵¹⁰ RPO/216213/96/IV, RPO/36761/97/X.

⁵¹¹ w sprawie RPO/228575/96/X Rzecznik zwrócił się do NSA o nadesłanie orzeczenia wraz z uzasadnieniem przesłanek stwierdzenia nieważności niektórych zapisów statutu m.st. Warszawy.

⁵¹² oczekiwana jest opracowywana przez Sejm ustawa metropolitalna o ustroju największych miast.

⁵¹³ pakiet stosownych ustaw oczekuje w Sejmie na uchwalenie.

Wiele listów do Rzecznika dotyczy problematyki pracowników samorządowych. Poszczególne zadania przekazywane są „wraz” z pracownikami, którzy wykonywali je w innym systemie podległości i ocen kwalifikacyjnych. Niewyjaśniony w tej sytuacji do końca status pracownika samorządowego budzi wiele wątpliwości, wywołuje bowiem skutki w sferze praw pracowniczych. Zakres uregulowań zawartych w ustawie o pracownikach samorządowych nie obejmuje całości problematyki związanej ze statusem prawnym pracowników samorządowych.

Rzecznik zajmował się kilkoma skierowanymi do niego skargami dotyczącymi praw pracowników urzędów gminnych (miejskich) prowadzących bezpośrednią obsługę organów gmin. Były to głównie sprawy związane z członkostwem w zarządach gmin oraz nawiązaniem, bądź rozwiązaniem stosunku pracy z przewodniczącym zarządu. Większość listów zawierała prośby o wyjaśnienie, czy wobec wcześniejszego odwołania z funkcji zastępcy burmistrza przysługuje odprawa przewidziana w art 75 Kodeksu pracy⁵¹⁴, jakie są ograniczenia w możliwości zatrudnienia w zarządzie gminy⁵¹⁵, a także pytania o możliwość odwołania źle – w ocenie mieszkańców – pracującego burmistrza wobec braku właściwej reakcji rady gminy (problem nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym i obsadzania tego stanowiska w wyborach bezpośrednich jest obecnie przedmiotem rozważań Sejmu).

Duża liczba pytań dotyczyła statusu pracowników placówek oświatowych przejętych na mocy ustawy do prowadzenia od początku 1996 r. jako zadanie własne gminy⁵¹⁶ oraz wątpliwości dotyczących poziomu płac.

Na tle pierwszego problemu RPO zwrócił się do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w podnoszonych kwestiach prawnych⁵¹⁷. Podsekretarz Stanu w URM podzielił pogląd Rzecznika, iż ustawa o pracownikach samorządowych wymieniając w art. 1 jednostki, których pracownicy mają status pracowników samorządowych, posługuje się pojęciem jednostka administracyjna gminy, a nie pojęciem jednostka organizacyjna gminy, które to pojęcia nie są tożsame. Ponieważ szkoły przejęte przez samorząd są jednostkami organizacyjnymi gminy – brak jest podstaw do stwierdzenia

⁵¹⁴ np. RPO/224103/96/X.

⁵¹⁵ np. RPO/210755/96/X.

⁵¹⁶ RPO/209775/96/X i in.

⁵¹⁷ wystąpienie z 13.IX.1996 r.

nia, iż pracownicy administracji i obsługi szkół podstawowych przejętych do prowadzenia przez gminy uzyskali z dniem przejścia status pracowników samorządowych, a zatem nieuzasadnione jest stosowanie wobec nich przepisów dotyczących zakazu zatrudniania na stanowiskach związanych z podległością służbową osób bliskich.

Skargi, które wpływają do Rzecznika na działalność straży miejskiej, a zwłaszcza na brak kontroli straży miejskiej ze strony właściwych organów samorządowych, w znacznej części wywołane są niejasnym statusem tych służb i rozproszonymi w różnej rangi aktach kompetencjami, z których zakresem mieszkańcy nie mają możliwości dokładnie się zapoznać. Także same organy założycielskie w różny sposób oceniają pozycje prawną tych służb. Ustawa o Policji⁵¹⁸, dająca w art. 23 podstawę do powołania przez organy samorządu terytorialnego tych specyficznych służb nie zawiera żadnych szczegółowych unormowań. Nie ma ich również w ustawie o pracownikach samorządowych (z wyjątkiem ujęcia w tabelach wynagrodzeń). Przedstawiciele tego środowiska zawodowego domagają się odrębnych uregulowań prawnych, które będą uwzględniały specyfikę pracy funkcjonariuszy straży miejskich.

C. Nieprawidłowe stosowanie prawa przez administrację terenową

Nadal wpływają do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi na opieszałość i beczynność administracji terenowej, na zbytne zwiększanie przez administrację samorządową dystansu między „władzą”, a mieszkańcami gmin, jak również brak odpowiedniej kontroli i nieprawidłowe, mechaniczne stosowanie prawa.

Przykładem może być skarga na beczynność organów samorządowych miasta wobec niewłaściwego umiejscowienia na drodze, przed budynkiem mieszkalnym położonym w pobliżu jednostki wojskowej, znaku zatrzymywania się i postoju⁵¹⁹. Rzecznik wystąpił do Ministra Obrony Narodowej⁵²⁰ wskazując, że umieszczanie znaków zakazu pobawia mieszkańców budynków sąsiadujących z jednostkami wojskowymi prawa parkowania i swobodnego dojazdu do ich miejsca zamieszkania, zaś zarządcy dróg powołują się na przepisy, których treść jest im nieznana (tajna „Instrukcja o ochronie obiektów wojskowych”).

⁵¹⁸ z 6.IV.1990 r.; Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

⁵¹⁹ RPO/200496/95/X.

⁵²⁰ w dniu 28.III.1996 r.

Minister Obrony Narodowej odpowiadając na wystąpienie Rzecznika poinformował, iż co prawda „Instrukcja” wprowadziła zasadę, że na drodze publicznej, przy której położony jest obiekt wojskowy ustawia się znak zakazu zatrzymywania się, to jednak czynności z tym związane prowadzone są przez właściwe władze cywilne na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów. Zgodnie z tymi przepisami projekt organizacji ruchu, w tym ustalanie zakazów i nakazów dla uczestników ruchu, zatwierdza wojewoda, po zasięgnięciu opinii m.in. właściwego organu wojskowego i może on odrzucić przedstawiony projekt. Istnieje też możliwość wyłączenia zakazu zatrzymywania się w stosunku do określonej grupy obywateli lub wydanie w tej mierze indywidualnych zezwoleń. W obu przypadkach właściwy jest wojewoda. Rzecznik po otrzymaniu wyjaśnień Ministra wystąpił do burmistrza, domagając się dostosowania rozwiązań stosowanych na zarządzanych przez gminę drogach do obowiązującego prawa w sposób zgodny z interesami mieszkańców miasta. Ostatecznie wojewoda podjął decyzję, na podstawie której zobowiązano burmistrza miasta i gminy do usunięcia spornych znaków drogowych.

Przykładem opieszłego działania organów administracji terenowej jest list skierowany do Rzecznika przez mieszkańców Falenicy, którzy skarżyli się na funkcjonowanie składowiska złomu⁵²¹. Przeprowadzone przez Rzecznika postępowanie wykazało, iż organ II instancji, tj. Wojewoda Warszawski pomimo licznych monitów burmistrza gminy oraz pisma Rzecznika, wydał decyzję o rozbiórce składowiska dopiero po ośmiu miesiącach, motywując opóźnienie brakami kadrowymi. Rzecznik zwrócił się do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów o zainteresowanie się sytuacją, jaka istnieje w Warszawie i rozważenie potrzeby udzielenia Urzędowi Wojewódzkiemu stosownej pomocy. O beczynności organów administracji i nieprawidłowym stosowaniu prawa świadczy też sprawa uciążliwości powodowanych funkcjonowaniem umiejscowionego bez odpowiednich zezwoleń warsztatu blacharskiego⁵²². Burmistrz, do którego zwrócił się Rzecznik poinformował, iż bezpodstawne jest twierdzenie wnioskodawcy, że warsztat działa niezgodnie z prawem, ponieważ został on zarejestrowany w urzędzie miasta i gminy.

W związku z udzielonymi wyjaśnieniami Rzecznik wystąpił do Zarządu Miasta i Gminy w P. wskazując, że sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie oznacza, że wykonywanie bez wymaganych

⁵²¹ RPO/191678/95/X.

⁵²² RPO/218782/96/X.

zezwoleń uciążliwych dla mieszkańców usług jest zgodne z prawem. Brak zezwoleń, takich jak opinia sanitarna o lokalizacji zakładu wydana przez terenowego inspektora sanitarnego oraz zgoda oddziału nadzoru budowlanego urzędu rejonowego na zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczego na cele usługowe świadczy o tym, iż prowadzona działalność gospodarcza była niezgodna z przepisami prawa. Rzecznik oczekuje na odpowiedź od Zarządu Miasta i Gminy.

Brak odpowiedniej kontroli organów gminy i nieprawidłowe wykonywanie przez nie prawa stwierdzono w sprawie dotyczącej pobierania przez Zarząd Cmentarza Komunalnego w Warszawie opłat za przedłużenie prawa użytkowania grobu rodzinnego⁵²³. Z załączonych przez skarżącą dokumentów oraz przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wynika, że zarząd próbował pobierać niezgodnie z prawem opłaty za prawo użytkowania grobu, w którym pochowani są powstańcy. Grób ten w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁵²⁴ ma status grobu wojennego, który powinien pozostawać pod opieką państwa, a koszty jego utrzymania powinny być ponoszone przez Skarb Państwa.

Niektóre skargi kierowane do Rzecznika wskazywały na próby omińnięcia prawa przez organy samorządowe.

Z działaniami takimi spotkał się Rzecznik badając sprawę „prywatyzacji przedszkoli” (likwidacji publicznych przedszkoli prowadzonych przez organ gminy)⁵²⁵. Władze samorządowe decydowały o prywatyzacji tych placówek ze względów ekonomicznych, bowiem w prowadzonych przez miasto przedszkolach są ogromne przerosty administracyjne, zaś w przedszkolach prywatnych zatrudniona kadra jest lepiej zorganizowana, szerszy jest zakres usług świadczonych przez nauczycieli i pracowników przedszkola (zajęcia plastyczne i muzyczne). Jest to wynikiem wyższych wynagrodzeń otrzymywanych przez pracowników placówek prywatnych, gdyż w przedszkolach prywatnych nie obowiązuje Karta Nauczyciela, wobec czego organ prowadzący może swobodniej dysponować środkami na płace dla personelu zatrudnionego w placówce. Zdaniem władz miejskich uprawnienia z Karty Nauczyciela są obciążeniem dla budżetu miasta, gdyż wydatki na różnego rodzaju przywileje środowiska nauczycielskiego oraz sztywne stawki płacowe powodują hamowanie realnego wzrostu wynagrodzeń tego środowiska. Przekształcenie przedszkoli publicznych w prywatne po-

⁵²³ RPO/215366/96/X.

⁵²⁴ Dz.U. Nr 39, poz. 311 ze zm.

⁵²⁵ RPO/225589/96/X.

woduje, iż wykonanie obowiązku zapewnienia dzieciom miejsc w przedszkolach kosztuje miasto o połowę mniej niż utrzymywanie placówek samorządowych. W badanym przypadku sprywatyzowano 7 placówek, ale przedstawiciel Zarządu Miasta stwierdził, iż zamiarem władz miejskich jest prywatyzacja wszystkich przedszkoli na terenie miasta. Proces ten uległ zahamowaniu na skutek sprzeciwu kuratora oświaty. Obecnie Rzecznik oczekuje na wyjaśnienie, czy zamiar prywatyzacji wszystkich przedszkoli samorządowych akceptuje Rada Miasta.

Przekonanie o tym, że określona ustawami samorządność oznacza niczym nie skrepowaną swobodę podejmowania decyzji przez administrację publiczną zakwestionował Rzecznik składając rewizje nadzwyczajne od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie określania czynszu regulowanego za lokale komunalne⁵²⁶, a także w sprawie pozbawiania części uczniów i studentów prawa do ulg w opłatach za przejazdy środkami komunikacji miejskiej⁵²⁷.

Składając rewizję nadzwyczajną od orzeczenia NSA odmawiającego zbadania uchwały rady gminy w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne Rzecznik uznał, iż Sąd błędnie przyjął, że uchwała ma charakter cywilnoprawny, wobec czego nie może być przedmiotem skargi z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Wydając kwestionowane postanowienie Sąd pozbawił skarżącego należnej mu ochrony, gdyż uchwały rad gmin w sprawie określenia stawek czynszów regulowanych, jako należące do spraw z zakresu administracji publicznej, nie mogą być rozpatrywane przez sądy cywilne. Rzecznik podniósł w rewizji, że przedmiotem skargi wniesionej do NSA nie był wymiar czynszu za lokal skarżącego, lecz uchwała określająca ogólne ramy ustalania zasad czynszu regulowanego za najem lokali, a zatem regulująca sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. W ocenie Rzecznika uchwała rady gminy jest aktem administracyjnym o podwójnej sferze oddziaływania: administracyjnoprawnej, jako akt normatywny stanowiący przepisy powszechnie obowiązujące adresowane do określonej ogólnie grupy podmiotów oraz cywilnoprawnej, gdyż postanowienia w niej zawarte są podstawą dla obliczenia zindywidualizowanego czynszu za najem konkretnego lokalu. Uwzględniając rewizję nadzwyczajną Sąd Najwyższy uchylił

⁵²⁶ RPO/207129/96/X.

⁵²⁷ RPO/238701/97/X.

zaskarżone postanowienie podzielając pogląd wyrażony przez Rzecznika⁵²⁸.

Naruszenia konstytucyjnej zasady równości dopatrył się Rzecznik w działaniach administracji samorządowej i akceptującym je orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie pozbawienia uczniów i studentów, pobierających naukę w systemie zaocznym i wieczorowym, prawa do ulg w przejazdach środkami komunikacji miejskiej przez uchwałę Rady Miejskiej w Bydgoszczy⁵²⁹. Rzecznik nie zgodził się z poglądem wyrażonym przez Sąd, iż w sprawie tej nie ma potrzeby rozważania problemu różnic między studentami w sytuacji, gdy do wyłącznej kompetencji rad gmin należy prawo ustanawiania cen urzędowych za usługi przewozowe. Powołany jako podstawa prawna badanej przez sąd uchwały art. 18 ust. 3a ustawy o cenach⁵³⁰ stanowi, że rada gminy ustala ceny urzędowe za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego. Upoważnienie takie nie dotyczy jednak sytuacji gdy konkretna kategoria osób korzysta już z uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów przyznanych jej ustawą (w tym przypadku – ustawą z dnia 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym).

D. Finansowanie zadań przejmowanych przez gminy

Liczne listy przedstawicieli samorządu terytorialnego zawierały prośby o pomoc wobec zanizania subwencji przekazywanych gminom w związku z obligatoryjnym przejęciem z dniem 1 stycznia 1996 r. prowadzenia szkół podstawowych⁵³¹. Wskazywano negatywne skutki niedoboru środków dla wynagrodzeń pracowników oświaty, poziomu nauczania, a także dla wypełniania obowiązków wynikających z realizacji zadań oświatowych przejętych przez gminy na podstawie ustawy z dnia 24.XI.1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych⁵³². Rzecznik zwracał się do Ministra Edukacji Narodowej⁵³³, a następnie – nie mogąc wyegzekwować stanowiska MEN – skierował do Prezesa Rady Ministrów

⁵²⁸ postanowieniem z 26.IX.1996 r., sygn. akt III ARN 45/96.

⁵²⁹ RPO/238701/97/X.

⁵³⁰ w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 17.V.1990 r.; Dz.U. Nr 34, poz. 198.

⁵³¹ RPO/20559/95/X, RPO/206785/96/X i in.

⁵³² Dz.U. Nr 141, poz. 692.

⁵³³ RPO/198189/95/X, RPO/194428/95/X, RPO/205157/95/X, RPO/209063/96/X.

prośbę o wyjaśnienie wątpliwości i zarzutów podnoszonych przez przedstawicieli samorządu⁵³⁴. Rzecznik podkreślił, iż przeprowadzonymi w 1995 r. nowelizacjami ustaw o samorządzie terytorialnym i o systemie oświaty zagwarantowano samorządom, że przekazywanie nowych zadań własnych odbywać się będzie przy zapewnieniu środków na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gmin lub subwencji. W odniesieniu do wykonywania zadań oświatowych, zgodnie z art. 5a ustawy o systemie oświaty, dodanym nowelizacją z dnia 21.VII.1995 r.⁵³⁵, zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy szkół, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, należy do obowiązków państwa, zaś środki te przekazywane są gminom w formie subwencji i dotacji. Jak jednak wynikało z sygnałów otrzymywanych przez RPO środki przekazane gminom nie wystarczają nawet na utrzymanie szkół na dotychczasowym i tak bardzo niskim poziomie; wystarczą one zaledwie na płace i wydatki rzeczowe, podczas gdy wiele z przekazanych gminom szkół wymaga przeprowadzenia kapitalnych remontów.

Przedstawiciele gmin, które przejęły prowadzenie szkół podstawowych przed 1996 r., a także miast, które w ramach programów pilotażowych od kilku lat wykonują zadania z zakresu oświaty, w wypowiedziach kierowanych do Rzecznika podnosili, iż coroczne subwencje oświatowe wystarczają na zaspokojenie bieżących potrzeb w coraz mniejszym zakresie. Zarząd Miasta Wrocławia poinformował np. Rzecznika, że subwencja oświatowa uzyskana w 1994 r. zaspokoiła w pełnej wysokości płace pracowników oraz pokryła koszty eksploatacyjne. Kwota przekazana w 1995 r. wystarczyła już tylko na płace. Natomiast środki przekazane w 1996 r. nie zaspokoją potrzeb nawet w zakresie samych wynagrodzeń pracowników szkół. Subwencje w części środków na wynagrodzenia nauczycieli naliczane są według uśrednionych wynagrodzeń, podczas gdy nauczyciele w dużych miastach są wysoko kwalifikowani, a ich staż pracy jest też wysoki. Powoduje to, iż na wynagrodzenia potrzeba więcej środków, niż w gminach, w których zatrudniana kadra nauczycielska jest młodsza i gorzej wykształcona.

Równie niepokojące sygnały otrzymał Rzecznik z Gdańska, gdzie dyrektorzy tamtejszych szkół zwrócili się o pomoc w związku z drastycznymi cięciami budżetowymi dokonаныmi przez władze miejskie w planach finansowych przejętych szkół. Spowodowały one brak

⁵³⁴ RPO/209063/96/X z 14.IX.1996 r.

⁵³⁵ Dz.U. Nr 101, poz. 504.

środków na realizację podstawowych zobowiązań placówek, jak płace dla nauczycieli i pracowników obsługi, opłaty za energię elektryczną, centralne ogrzewanie itp. Jednakże, jak wynika ze stanowiska przedstawionego Rzecznikowi przez Prezydenta Miasta Gdańska, budżety placówek zostały ustalone w takiej wysokości, jaką umożliwiały przekazane przez państwo środki finansowe, a ponadto uzupełnione o środki własne gminy.

Wielokrotnie przedstawiciele samorządu terytorialnego podkreślali, iż chcąc wykonać przejęte zadania, na skutek niedostatecznego finansowania ich przez państwo poprzez subwencje i dotacje, gminy muszą się zadłużyć, bez żadnych gwarancji, iż zadłużenia te zostaną przez państwo zrekompensovane.

W kontekście powyższych zarzutów i uwag Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej⁵³⁶ pytając, czy subwencje przekazywane gminom na wykonanie zadań oświatowych naliczane są prawidłowo, a w szczególności, czy podstawą ich obliczenia są rzeczywiste koszty realizacji tych zadań. Zdaniem Rzecznika należałoby zmienić sposób obliczania subwencji tak, aby podstawą naliczania były realne potrzeby placówek oświatowych w danym regionie, a nie uśrednione, ogólnokrajowe i często – jak stwierdzają przedstawiciele samorządów – przestarzałe dane statystyczne. W odpowiedzi Minister potwierdził, że naliczana dla poszczególnych gmin subwencja umożliwia jedynie sfinansowanie wydatków wynikających z realizacji ramowych programów nauczania, podziału klas na oddziały oraz dostosowania do tych wymogów poziomu zatrudniania nauczycieli, a środki na inwestycje, podobnie jak subwencja, nie są wystarczające do pokrycia wszystkich potrzeb zgłaszanych przez gminy. Mając świadomość ogromnych potrzeb finansowych skumulowanych przez ostatnie lata w oświacie Minister stwierdził, iż poprawa tej sytuacji nastąpić może dopiero w warunkach jednoznacznego zwiększania nakładów na oświatę w budżecie państwa.

Przedstawiciele samorządu terytorialnego stwierdzając, że niedofinansowanie nowych zadań przejmowanych od administracji rządowej odbywa się kosztem dotychczas wykonywanych zadań własnych, w tym najczęściej inwestycji na rzecz mieszkańców, formułowali ostre wnioski o przekazywaniu gminom jako obligatoryjne tych zadań, z których prowadzeniem administracja rządowa nie dawała sobie rady.

⁵³⁶ RPO/214317/96/X z 14.IX.1996 r.

E. Utrzymanie czystości, porządku i ochrona środowiska w gminach

Ze szczególną ostrością wystąpił ostatnio problem niemożności zlokalizowania składowisk odpadów komunalnych na terenie gmin będących wielkimi aglomeracjami miejskimi. Rzecznik skierował do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego wystąpienie⁵³⁷, w którym wskazał, iż z przysyłanej do niego korespondencji wynika, że niektóre gminy z przyczyn od nich niezależnych, np. wielkiej ilości odpadów komunalnych, wysokiego stopnia urbanizacji, braku terenu, czy też specyficznych warunków geologicznych, nie mogą zlokalizować na swoim obszarze składowisk odpadów komunalnych. Gmina nie może narzucić innej gminie obowiązku przyjęcia jej odpadów, a lokalne społeczności nie godzą się na lokalizowanie na ich terenie wysypisk śmieci. Wynikiem tego jest sytuacja bez wyjścia, w której gmina produkująca dużą ilość odpadów nie może wybudować składowiska na swoim terenie, jak również wywozić odpadów na tereny innych gmin. Rzecznik zwrócił się o stworzenie takiej regulacji prawnej, która respektując zasadę niezawisłości i samodzielności gminy, dałaby możliwość lokalizacji wysypisk komunalnych dużych aglomeracji miejskich (które ze względu na obiektywne trudności nie mogą gromadzić odpadów na swoim obszarze) – na terenach wybranych gmin danego województwa.

W poprzednim sprawozdaniu po raz kolejny sygnalizowany był problem nieodpłatnego nałożenia na właścicieli nieruchomości, bez podstawy prawnej, nie przewidzianych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska obowiązków utrzymania czystości na drogach i placach publicznych, położonych wzdłuż nieruchomości⁵³⁸. Rzecznik złożył w tej sprawie wnioski do Trybunału Konstytucyjnego⁵³⁹, jednak Trybunał odmówił ustalenia wykładni⁵⁴⁰.

Od 1 stycznia 1997 r. obowiązuje ustawa z dnia 13.IX.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵⁴¹, która kompleksowo reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku. W świetle jej przepisów właścicieli nieruchomości obciąża m.in. obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usu-

⁵³⁷ RPO/201689/95/X z 6.IX.1996 r.

⁵³⁸ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 137

⁵³⁹ RPO/104296/95/V.

⁵⁴⁰ postanowieniem z 21.V.1996 r. – sygn. akt W 10/95.

⁵⁴¹ Dz.U. Nr 132, poz. 622.

wania błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Z treści postanowień art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy wynika, że ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek wykonywania darmowej pracy, której niewykonanie jest wykroczeniem określonym w art. 101 Kodeksu wykroczeń. Właściciele nienależycie wypełniający obowiązki określone w powołanym przepisie albo kwestionujący jego zasadność zagrożeni są karą grzywny lub nagany. Wnioskodawcy, którymi w większości są emeryci i renciści, nie kwestionują obowiązku utrzymania czystości na terenach będących ich własnością, natomiast sprzeciwiają się sprzątanii chodników i poboczy dróg położonych wzdłuż ich nieruchomości. Uważają oni, iż nakładanie na nich dodatkowych obowiązków nie znajduje uzasadnienia i jest sprzeczne z obowiązującym prawem oraz zasadą równości społecznej. Rzecznik we wniosku z 29.IV.1997 r. zaskarżył wskazaną regulację do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴² zarzucając jej, iż nakłada na właścicieli dodatkowe obowiązki bez żadnego ekwiwalentu.

Największa grupa spraw z zakresu ochrony środowiska dotyczy uciążliwej działalności zakładów i urzędzeń przemysłowych oraz emisji hałasu, pyłów, ścieków. Z listów wynika najczęściej, że skarżący nie wykorzystali przysługujących im środków dochodzenia swych praw na drodze cywilnej bądź administracyjnej. W większości spraw obywatele zwracają się do Rzecznika z prośbami o interwencję w przekonaniu o znikomej skuteczności działań, które podejmą we własnym zakresie przeciwko administracji. Z wielu listów wynika także przekonanie o braku właściwej egzekucji przyznanego im prawa w zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska, a także obawa o nieskuteczność podjętych działań wobec długotrwałych procedur sądowych, wreszcie obawa o nadmierne koszty prowadzenia indywidualnie spraw sądowych.

Świadomość konieczności podejmowania działań „wyprzedzających” obowiązujące prawo przez różnego typu podmioty odpowiedzialne za ochronę środowiska prowadzi czasem jednak do sytuacji wskazujących na naruszenie prawa⁵⁴³. Jeden z wnioskodawców zwrócił się np. do Rzecznika z informacją o pobieraniu przez Polski Związek Wędkarski – Zarząd Okręgu w Suwałkach opłat za zaniechanie kierowania wniosku o ukaranie za kłusownictwo do kolegium ds. wykroczeń. Strażnicy rybacy pobierali tzw. dobrowolną opłatę, która następnie

⁵⁴² RPO/221807/96/X i in.

⁵⁴³ RPO/211137/96/X, RPO/212139/96/X, RPO/225565/96/X.

była przeznaczana na dodatek do ich wynagrodzenia. Rzecznik wystąpił w tej sprawie⁵⁴⁴ do Dyrektora Generalnego Polskiego Związku Wędkarskiego z prośbą o przeprowadzenie kontroli w Zarządzie Okręgu w Suwałkach, ze szczególnym uwzględnieniem pobierania niezgodnych z prawem opłat i podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie tego typu nieprawidłowości. Dyrektor Generalny PZW poinformował w odpowiedzi, że ponieważ przeprowadzona kontrola potwierdziła przyjmowanie przez strażników ochrony mienia od osób kłusujących na wodach PZW wpłat pieniężnych stanowiących rekompensatę za wyrządzone szkody – do dyrektorów biur wszystkich Zarządów Okręgów PZW skierowano pismo zakazujące tego rodzaju praktyk.

W związku ze stosowaniem przez organy administracji rządowej niezgodnej z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego praktyki, Rzecznik podjął do zbadania sprawę pobierania przez Wojewodów Rzeszowskiego oraz Zamojskiego opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego przez pojazdy napędzane silnikami spalinowymi. Wojewodowie pobierali te opłaty na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27.XII.1993 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian⁵⁴⁵ oraz na podstawie art. 86 ustawy z dnia 31.I.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵⁴⁶ stanowiącego, iż jednostki organizacyjne ponoszą opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian. Ustęp 3 tego artykułu określa, że opłaty za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza są naliczane i pobierane przez wojewodę. Wojewoda Rzeszowski poinformował, że wielokrotnie zwracał się do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z prośbą o wyjaśnienie, czy opłaty za emisję zanieczyszczeń należy także pobierać od jednostek organizacyjnych wykorzystujących w działalności gospodarczej środki transportu (np. właściciele sklepów dowożących towar własnym samochodem) i nie otrzymał jednoznacznej odpowiedzi. W związku z tym nadal pobierał opisane opłaty. Jednocześnie już w 1991 r., NSA stwierdził, że wobec podmiotów używających pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi nie może być wydana decyzja przewidziana w art. 30 ustawy o ochronie środowiska.

Rzecznik wystąpił w tej sprawie do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa⁵⁴⁷ wskazując, że wytworzona sytu-

⁵⁴⁴ RPO/211844/96/X z 22.I.1997 r.

⁵⁴⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 133, poz. 638 ze zm.

⁵⁴⁶ tekst jedn. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁵⁴⁷ RPO/211137/96/X z 18.III.1997 r.

acja powoduje dezorientację i rozbieżności w stosowaniu prawa. Organ administracji państwowej nie powinny wydawać decyzji sprzecznych z orzecznictwem NSA, gdyż jest to nie tylko niezgodne z zasadą praworządności, ale też naraża Skarb Państwa na dodatkowe wydatki związane z prowadzeniem zbędnych spraw sądowych. Rzecznik oczekuje od Ministra Zasobów Naturalnych i Leśnictwa podjęcia działań w ramach nadzoru nad działalnością wojewodów, jak również informacji o zajętych stanowiskach.

Rzecznik otrzymywał w okresie sprawozdawczym skargi od rolników, którzy wskazywali na brak możliwości uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone przez żubry, niedźwiedzie i bobry. Niemożność wyegzekwowania odszkodowania spowodowana jest brakiem przepisów regulujących ten problem. W sprawie tej Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów⁵⁴⁸ pisząc, iż artykuł 52 ust 1 ustawy o ochronie przyrody z dnia 16.X.1991 r.⁵⁴⁹ stanowi, że Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez te zwierzęta. Ust. 2 tego artykułu przewiduje, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia zasady i tryb ustalania poniesionych szkód w mieniu oraz zasady, wysokość i tryb przyznawania odszkodowań, o których mowa w ust. 1. Ta delegacja ustawowa nie została wykonana, mimo że upłynęło prawie pięć lat od wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody.

Odpowiadając na wystąpienie Minister poinformował, iż upoważnienie zawarte w art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody jest „niwykonalne” z uwagi na zawężenie odszkodowania do określenia wysokości szkód w mieniu. Z tych względów od 1992 r. były podejmowane działania mające na celu nowelizację art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. W projekcie skierowanym w dniu 9.I.1996 r. Sejmowi, proponuje się nadanie art. 52 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody brzmienia: „W sprawach o naprawienie szkód, o których mowa w ust.1 orzekają sądy powszechne. Wypłaty odszkodowań dokonuje wojewoda właściwy ze względu na miejsce wyrządzenia szkody”. Z informacji uzyskanej przez Biuro Rzecznika z Sejmowej Komisji Ustawodawczej wynika, iż projekt z poprawkami senackimi wrócił ponownie pod obrady Sejmu, a przedstawiony problem w najbliższym czasie zostanie uregulowany w drodze ustawowej.

Już w 1995 r. Rzecznik zasygnalizował potrzebę wprowadzenia w szerszym niż dotąd zakresie obowiązku naprawiania szkód majątko-

⁵⁴⁸ RPO/222888/96/X z 30.IX.1996 r.

⁵⁴⁹ Dz.U. z 1991r., Nr 114, poz. 492 ze zm.

wych wyrządzanych przez dzikie zwierzęta.⁵⁵⁰ Postulatów Rzecznika Sejm jednak nie uwzględnił. Tymczasem w okresie sprawozdawczym RPO zanotował zwiększający się napływ skarg od osób poszkodowanych. W skargach powtarzają się zarzuty niedokonywania oszacowań szkód, zaniżania wysokości szacunków itd. Stan prawny jest tu nadal niejasny. Przy uchwalaniu nowego prawa łowieckiego nie uwzględniono bowiem zasady, iż wraz z projektem aktu ustawowego powinny być jednocześnie przygotowane projekty aktów wykonawczych. Ustawodawca pozostawił w mocy akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnień zawartych w poprzednio obowiązującej ustawie jednak tylko na oznaczony czas. Ten roczny okres już upłynął.

⁵⁵⁰ wystąpienie RPO/178867/95/VI z 9.V.1995 r. do Marszałka Sejmu.

16. Ochrona praw dzieci i młodzieży

A. Uwagi ogólne

Naruszanie praw i wolności dzieci przez organy i instytucje publiczne wiąże się z:

- funkcjonowaniem wadliwego systemu opieki nad dzieckiem, który nie zapewnia dzieciom właściwych warunków rozwoju,
- ograniczeniem działań państwa na rzecz ochrony dzieci i młodzieży przed patologiami, co widoczne było w ostatnich latach w ograniczaniu środków na szeroko rozumianą profilaktykę,
- niewłaściwą polityką w zakresie podatków i zasad udzielania świadczeń z pomocy społecznej, co powoduje, że znaczna grupa dzieci i młodzieży żyje w złych warunkach.

Wydaje się, że taki stan rzeczy spowodowany jest głównie brakiem koordynacji działań na rzecz dzieci na szczeblu ponadresortowym.

B. Realizacja praw dzieci i młodzieży w zakresie edukacji

a. Prawa ucznia

Nie zostały zakończone prace nad nowelizacją podstawowego dla przestrzegania praw ucznia aktu, jakim jest zarządzenie Nr 14 MEN z dnia 19.VI.1992 r. w sprawie ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży. Rzecznik występował w tej sprawie do Ministerstwa Edukacji Narodowej⁵⁵¹. W odpowiedzi z 26.XI.1996 r. Ministerstwo poinformowało, że prace nad nowelizacją zarządzenia okazały się trudne i tryb postępowania legislacyjnego został częściowo wstrzymany w celu wzbogacenia treści projektowanych zmian, z uwzględnieniem wniosków wynikających z rozpatrywanych skarg i zażeń. Po opracowaniu kolejnych zmian projekt miał być przekazany do Biura RPO, co jednak do tej pory nie nastąpiło.

Do RPO kierowane były indywidualne sprawy dotyczące łamania praw uczniów. Rzecznik działał również w takich sprawach z własnej

⁵⁵¹ RPO/197149/95/I: wystąpienie RPO z 15.XI.1996 r.

inicjatywy; np. w głośnej w środowisku lokalnym sprawie ucznia liceum, który, będąc współpracownikiem miejscowej gazety, w jednym ze swych felietonów użył wobec nauczycieli określenia uznanego przez radę pedagogiczną szkoły, do której uczęszczał, za skierowane pod jej adresem oraz karygodne⁵⁵². Autor został zawieszony na miesiąc w prawach ucznia, jednakże po zbadaniu jego sprawy kurator zalecił cofnięcie kary, jako wydanej niezgodnie z prawem, gdyż statut szkoły nie precyzował, za jakie naruszenia można w ten sposób karać, ani z jakich praw w trakcie odbywania tej kary uczeń nie może korzystać.

Działalność powoływanych na poziomie kuratoriów (rzadziej – gmin lub wojewódzkich organów samorządowych) tzw. rzeczników praw ucznia początkowo nie była uregulowana przepisami prawa oświatowego. Rozporządzenie z dnia 31.XII.1996 r. MEN w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk i kwalifikacji niezbędnych do ich zajmowania⁵⁵³ umocowiło tego rzecznika, jako pracownika nadzoru pedagogicznego (§ 6 ust. 3). Wywołało to zastrzeżenia w różnych środowiskach (interpelacja poselska, kuratorski rzecznicy, samorządy uczniowskie) głównie ze względu na zbyt dużą zależność rzecznika od władz oświatowych, brak wpływu społeczności uczniowskiej na jego wybór i niesprecyzowanie w projekcie konkretnych obowiązków związanych z tym stanowiskiem⁵⁵⁴. Problem usytuowania i powoływania wojewódzkich rzeczników praw ucznia w sposób gwarantujący im pełną niezależność był przedmiotem spotkania RPO z Ogólnopolską Radą Samorządów Uczniowskich w dniu 18.XII.1996 r. Rada miała przedstawić Rzecznikowi propozycje rozwiązań. Propozycje takie nie zostały przekazane.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich przekazano sprawę negatywnej odpowiedzi na odwołanie jednego z uczestników olimpiady przedmiotowej⁵⁵⁵. Liczniejsze były skargi i protesty na sytuację, gdy dopiero w trakcie konkursu lub po zawodach, wojewódzka komisja konkursu przedmiotowego ustalała liczbę laureatów. Naruszenie praw uczestników konkursów wyrażało się też w płynności kryteriów uzyskania tytułu laureata. Ramowy regulamin nie określał precyzyjnie warunków uzyskiwania przez zawodników wyróżnień i tytułów, mimo, iż przepisy zarządzenia Nr 28 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14.IX.1992 r.

⁵⁵² RPO/239077/97/1.

⁵⁵³ Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 46.

⁵⁵⁴ RPO/187358/96/1, RPO/223688/96/1.

⁵⁵⁵ RPO/219130/96/1.

w sprawie organizacji konkursów i olimpiad przedmiotowych⁵⁵⁶ stanowią, że warunki te muszą być określone w każdym regulaminie. Dokonana 27 lutego 1997 r. nowelizacja zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie organizacji konkursów i olimpiad przedmiotowych zobowiązuje kuratorów oświaty, jako organizatorów konkursów i autorów ich regulaminów, do ustalenia warunków przyznania laureata ostatniego stopnia. Nowa regulacja ma także zapobiec zapisywaniu w regulaminie postanowień ograniczających okres ważności nabytych uprawnień finalisty lub laureata konkursu oraz zapewnić niezmienność regulaminu konkursowego po jego opublikowaniu w ciągu roku szkolnego.

b. Szkolnictwo specjalne

Dzieci opóźnione umysłowo w stopniu głębokim, podlegają – zgodnie z ogólnie uznanymi standardami – obowiązkowi szkolnemu, co nakłada na państwo obowiązek zapewnienia im powszechnego i bezpłatnego nauczania podstawowego. Korespondencja RPO z Ministrem Edukacji Narodowej w sprawie stworzenia warunków dla realizacji prawa tej grupy dzieci do nauki trwała od 7.III.1996 r.⁵⁵⁷ Delegacje ustawowe dotyczące organizacji odpowiednich zajęć rewalidacyjno-wychowawczych miały być wykonane do 1.VII.1996 r. Opóźnienie spowodowane zostało niezaplanowaniem środków w budżecie resortu edukacji na rok 1995 oraz brakiem pełnego pokrycia finansowego na realizację tego zadania w budżecie na rok 1996. Planowany termin wejścia w życie rozporządzenia przesunięty został na 1.IX.1996 r., ale i ten termin nie został dotrzymany. Ostatecznie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim weszło w życie dnia 4.III.1997 r.⁵⁵⁸ Podjęto równocześnie prace przygotowawcze i organizacyjne, m.in. podzielono na poszczególne województwa środki budżetowe na etaty kalkulacyjne i rozpoczęto starania o środki na zakup sprzętu rehabilitacyjnego i środków dydaktycznych. Opracowany także został – pierwszy w historii polskiej rewalidacji – program pracy edukacyjnej z dzieckiem upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, który ma się ukazać na początku drugiego kwartału 1997 r. Program ten powstał na bazie doświadczeń szkoły stworzonej przy Stowarzyszeniu na Rzecz Pomocy Dzieciom Upośledzonym Delta.

⁵⁵⁶ Dz.Urz. MEN Nr 7, poz 31, zm: z 1994 r. Nr 5, poz. 27.

⁵⁵⁷ RPO/2054460/96/1; zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 384–385.

Do RPO kierowane były także sprawy indywidualne dotyczące ograniczenia dostępu do edukacji dzieci z różnego typu zaburzeniami⁵⁵⁹. Część z nich związana była z trudnościami w znalezieniu dzieciom ośrodków szkolno-wychowawczych, odpowiednich dla leczenia i rehabilitacji rzadkich zaburzeń dzieci. Badane były również przypadki usuwania z przedszkoli dzieci zakwalifikowanych do kształcenia specjalnego⁵⁶⁰. Sprawy te załatwione zostały pozytywnie. W części z nich udało się uruchomić środki pomocy społecznej, co poprawiło możliwości rewalidacji dzieci przez rodzinę, np. poprzez pokrycie odpłatności za przedszkole dzieci niepełnosprawnych w wyniku uchwały zarządu miasta o zwolnieniu z opłat rodziców, których dzieci uczęszczają do oddziału specjalnego, organizację transportu dla dziecka, opracowanie programu zabezpieczającego zapewnienie możliwości pobytu dziecka w ośrodku szkolno-wychowawczym itp.⁵⁶¹

c. Wypoczynek dzieci i młodzieży

W związku z licznymi sygnałami na temat nieprawidłowości w organizacji wypoczynku wakacyjnego dla dzieci i młodzieży w poprzednich latach RPO w dniu 30.V.1996 r. zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o udzielenie informacji na temat stanu przygotowań do wakacji letnich oraz stanu prac nad rozporządzeniem w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad organizowania i nadzorowania tego wypoczynku⁵⁶². Z przedstawionych w dniach 11.VI.1996 r. oraz 12.VII.1996 r. wyjaśnień Ministra wynikało, że opóźnienie w wydaniu rozporządzenia spowodowane było przedłużaniem się konsultacji i uzgodnień międzyresortowych. Ostatecznie wydane zostało rozporządzenie MEN z dnia 21.XII.1997 r. w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania. W czasie prac przygotowawczych Ministerstwo przy pomocy środków masowego przekazu prowadziło szeroką akcję, w której informowano o możliwości sprawdzania przez rodziców i opiekunów dzieci legalności i jakości ofert wypoczynku, a także prowadziło szkolenia organizatorów wypoczynku oraz swych wzytatorów w zakresie organizacji i bezpieczeń-

⁵⁵⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 76.

⁵⁵⁹ RPO/220689/96/I, RPO/231802/96/I, RPO/237074/97.

⁵⁶⁰ RPO/211791/96/I, RPO/205440/96/I.

⁵⁶¹ odpowiednio sprawy RPO/231131/96/I, RPO/215984/96/I,

RPO/223186/96/I.

⁵⁶² RPO/217614/96/I.

stwa wypoczynku. W MEN oraz kuratoriach uruchomione były interwencyjne dyżury telefoniczne umożliwiające stały nadzór akcji letniej.

d. Wypadki w czasie zajęć szkolnych

Do Rzecznika kierowane były sprawy wypadków uczniów szkół podstawowych podczas lekcji wychowania fizycznego, w konsekwencji których odnieśli oni poważne obrażenia⁵⁶³. Rodzice dzieci kwestionowali przede wszystkim sposób prowadzenia postępowania powypadkowego (nieterminowość, niekompetencję przejawiającą się w zaniechaniu wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy, m.in. przez niedopuszczenie przedstawiciela ustawowego dziecka do przekazania wyjaśnień dotyczących wypadku i jego następstw członkom zespołu powypadkowego, a nawet – szykanowanie dziecka po wypadku). W dwóch spośród tych spraw prowadzone są w dalszym ciągu postępowania przygotowawcze.

Ze względu na trudności z ustaleniem organu, do którego kompetencji powinno należeć powołanie zespołu powypadkowego Rzecznik wystąpił w dniu 13.XI.1996 r. o wyjaśnienia do Dyrektora Departamentu Prawnego MEN. Z otrzymanej odpowiedzi wynikało, że przyjętą przed nowelizacją z dnia 19IX.1996 r. rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny w szkołach i placówkach publicznych praktykę, iż organem, z upoważnienia którego działa komisja powypadkowa jest organ prowadzący szkołę, uznano za zgodną z ustawą o systemie oświaty. W nowym rozporządzeniu określony został zakres zadań oraz tryb postępowania powypadkowego. W oparciu o analizę danych, które będą napływały do Ministerstwa począwszy od roku 1997, podejmowane będą dalsze działania profilaktyczne. Ministerstwo zostało także zobligowane do przedstawienia informacji o środkach stosowanych w przypadku stwierdzenia niedopełnienia obowiązków w badanych sprawach.

e. Praca uczniów i wychowanków placówek podległych MEN

Z kierowanych do Rzecznika pism wynika, że nie zawsze przestrzegane jest w placówkach resortu edukacji narodowej prawo do ochrony dziecka przed wyczerpaniem i niebezpieczną pracą, a w szczególności przepisy o ochronie pracy młodocianych oraz o zakazie zatrudniania dzieci⁵⁶⁴. Ponieważ sprawy te badały właściwe organy resortu eduka-

⁵⁶³ RPO/222060/96/I, RPO/222061/96/I, RPO/222043/96/I.

⁵⁶⁴ RPO/228177/96/I, RPO/228907/96/I.

cji i nie podjęto koniecznych działań, w dniu 3 marca 1997 r Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej⁵⁶⁵.

Przykładem może być przypadek zatrudnienia – z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, a zwłaszcza rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.VII.1959 r. w sprawie zatrudniania młodocianych przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych⁵⁶⁶ – uczniów klas ósmych jednej ze szkół podstawowych przy wykopkach, w ramach pracy wychowawczo-dydaktycznej szkoły. Mimo naruszenia przepisów prawa w badanej sprawie nie nastąpiło wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, ani nie wnioskowano zastosowania sankcji służbowych wobec osób odpowiedzialnych. Podobne problemy mogą się pojawiać w całym kraju i powinny stać się – zdaniem Rzecznika – przedmiotem szczególnej uwagi nadzoru pedagogicznego.

Z wstępnej informacji Ministerstwa wynikało, że kuratorzy oświaty zostaną pouczeni o konieczności przepisów gwarantujących ochronę dzieci imłodzieży przed niebezpieczną lub szkodliwą pracą, natomiast Minister podjął decyzję o szczegółowym zbadaniu sprawy zatrudnienia uczniów przez wizytatorów MEN.

Już wcześniej Rzecznik podjął sprawę na płaszczyźnie ogólnej i wystąpił do Zastępcy Głównego Inspektora Pracy o uwzględnienie w planach kontroli Państwowej Inspekcji Pracy⁵⁶⁷ problematyki przestrzegania przepisów prawa pracy w stosunku do wychowanków placówek podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej (zwłaszcza domów dziecka i młodzieżowych ośrodków wychowawczych, a częściowo także specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i pogotowi opiekuńczych). Wskazał przy tym na istnienie okoliczności sprzyjających łamaniu przepisów prawa pracy (brak należytej reprezentacji interesów dziecka ze strony rodziców dziecka, nieznamość zwiększonych obowiązków ciążyących na opiekunach prawnych dzieci rodziców pozbawionych władzy rodzicielskiej itp.). W udzielonej w dniu 8.I.1997 r. odpowiedzi Zastępca GIP poinformował, że Państwowa Inspekcja Pracy dostrzega problem i obejmuje swym nadzorem przestrzeganie przepisów o zatrudnianiu młodocianych, a w 1997 r. zostanie zwrócona uwaga na stan przestrzegania prawa w stosunku do wychowanków wskazanych placówek, którzy wykonują pracę w charakterze pracowników młodocianych. Dotyczy to nie tylko działalności kontrolnej, ale także prewencyjnej i edukacyjnej (narady iszkole-

⁵⁶⁵ RPO/228177/96/I.

⁵⁶⁶ Dz.U. Nr 45, poz. 277 ze zm.

⁵⁶⁷ w dn. 5.XII.1996 r. – RPO/228907/96/I.

nia, omawianie stanu przestrzegania przepisów przez pracodawców, poradnictwo prawne).

C. Opieka nad dzieckiem pozbawionym rodziny

a. Założenia systemu opieki

Pilnych zmian wymaga system opieki nad dziećmi pozbawionymi środowiska rodzinnego. Analiza stanu istniejącego wskazuje, że doprowadzenie do zmian systemu opieki może spowodować zmniejszenie wydatków budżetowych na dzieci pozbawione całkowicie lub częściowo opieki rodziców, ale przede wszystkim – pozwoli zagwarantować im środowisko wychowawcze korzystniejsze dla ich rozwoju.

W licznych wystąpieniach Rzecznika dotyczących reformy systemu opieki nad dziećmi prezentowane były następujące założenia:

- umieszczenie dziecka w placówce (zakładzie) powinno być jak najkrótsze, zaś jego celem powinno być – oprócz zapewnienia opieki – zdiagnozowanie dziecka oraz wypracowanie możliwości powrotu dziecka do rodziny,
- jeśli nie jest możliwy powrót dziecka do domu, należy mu zapewnić formę opieki zbliżoną do rodzinnej.

b. Rodziny zastępcze

Problemy związane z orzecznictwem sądów w sprawach rodzin zastępczych przedstawił Rzecznik Ministrowi Sprawiedliwości w wystąpieniu z dnia 6.IX.1996 r.⁵⁶⁸ Stwierdził w nim, że w praktyce sądów orzeczenie o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, będące częstą formą ograniczenia władzy rodzicielskiej, ogranicza możliwość poszukiwania dla dziecka rodziny zastępczej. Tylko kilka procent dzieci umieszczonych w pogotowiach opiekuńczych, w stosunku do których konieczne było zastosowanie opieki całkowitej, trafia do rodzin zastępczych. W przekonaniu Rzecznika, korzystne dla dziecka byłoby orzeczenie o umieszczeniu go w placówce opiekuńczo-wychowawczej jedynie do czasu znalezienia odpowiedniej rodziny zastępczej. Minister Sprawiedliwości stwierdził⁵⁶⁹, że konkluzji tej odpowiadają opracowane w Ministerstwie wnioski dotyczące niewykorzystania przez sądy rodzinne możliwości ustanawiania rodziny zastępczej in blanco. Tego rodzaju orzeczenia obliwowałyby kuratora oświaty do przyspieszenia znalezienia dziecka pozostające-

⁵⁶⁸ RPO/207916/96/I.

⁵⁶⁹ w odpowiedzi z 6.XI.1996 r.

mu w placówce rodziny zastępczej. Zawarte w opracowaniu zalecenia dotyczą również badania przez sądy kryteriów określonych w art. 72–75 ustawy o systemie oświaty z dnia 7.IX.1991 r. i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21.X.1993 r. w sprawie rodzin zastępczych, co zgodne jest z postulatami Rzecznika. RPO w tym samym wystąpieniu podnosił bowiem konieczność uwzględniania w orzecznictwie sądowym przepisów dotyczących instytucji oświatowych, określających: szczegółowe warunki, jakie powinni spełniać rodzice zastępczy, wymogi dotyczące doboru rodziny, obowiązki ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, do których należy nie tylko poszukiwanie i przygotowywanie kandydatów na rodziców, ale także sprawowanie opieki nad rodzinami oraz współpraca z sądem.

W ocenie Ministra nowelizacja z dnia 19.VI.1996 r. Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych wskazała na celowość korzystania przez sądy z pomocy ośrodków adopcyjno-opiekuńczych w sprawach o ustanowienie rodziny zastępczej.

Ponieważ Rzecznik sygnalizował szereg uchybień w rozpatrywaniu spraw dotyczących ustanowienia lub rozwiązania rodzin zastępczych przez sąd, Minister poinformował także, że tematyka ta uwzględniana była w pracy nadzorczej i szkoleniowej. Opracowanie analizujące stan prawny i praktykę sądową w zakresie ustanawiania rodzin zastępczych przesłane zostało do wszystkich sądów wojewódzkich z prośbą o umożliwienie zapoznania się z nim przez wszystkich sędziów rodzinnych.

W dniu 1.VII.1996 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Rzecznika⁵⁷⁰ o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28.XII.1994 r. zmieniającego rozporządzenie z dnia 21.X.1993 r. w sprawie rodzin zastępczych z art. 1, art. 79 ust. 1 i art. 80 przepisów konstytucyjnych przez ustalenie, że dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych będą otrzymywały od dnia 1.I.1995 r. pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów ich utrzymania w wysokości 60% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w kwartale poprzedzającym, a do tego czasu – 40%. Rzecznik kwestionował utrwalenie tymczasowego, w zamiarze prawodawcy z 1993 r., stanu i cofnięcie ekspektatywy zwiększenia pomocy dzieciom w rodzinach zastępczych. Trybunał orzekł jednak, że § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego, rozumiany jako pozostający bez wpływu na uprawnienia rodziny zastępczej określone w umowach powierzenia dziecka, zawartych między rodziną zastępczą a kuratorem oświaty

⁵⁷⁰ RPO/182455/95/I.

w okresie od 1 listopada 1993 r. do 30 grudnia 1994 r., jest zgodny z wymienionymi przepisami konstytucyjnymi.

W związku z niejednorodną interpretacją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.X.1993 r. w sprawie rodzin zastępczych, Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie potrzeby zmiany niektórych przepisów tego rozporządzenia⁵⁷¹. Dotyczyło to zwłaszcza § 16 rozporządzenia, którego treść nie jest jednolicie interpretowana, co nie gwarantuje powszechności udzielania zasiłku pieniężnego na każde dziecko przyjmowane do rodziny zastępczej oraz § 20 ust. 1 rozporządzenia, w którym użyto pojęcia bezpłatne korzystanie niejasnego ze względu na brak określenia zakresu usług oraz kwestii usytuowania nadzoru i opieki nad rodzinami zastępczymi i odpłatności rodziców z tytułu przebywania ich dzieci w rodzinach zastępczych.

W odpowiedzi z dnia 7.V.1996 r. Minister Edukacji Narodowej wymienił zadania przekraczające zakres związany z udzielaniem stałej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych (tj. udzielanie dodatkowej pomocy pieniężnej w przypadku wypadków losowych oraz refundowanie kosztów udziału w zorganizowanych formach wypoczynku i pobytu w przedszkolach i żłobkach, a także ustalanie odpłatności dla rodziców za pobyt ich dzieci w rodzinach zastępczych lub zwalnianie z tej odpłatności oraz podejmowanie działań zmierzających do wszczęcia egzekucji administracyjnej należności z tytułu tej odpłatności), które mogą być również przekazane gminie, w trybie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Minister poinformował także, że zgłoszone przez RPO uwagi zostaną uwzględnione przy nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzin zastępczych, nad którą prace w MEN zostały podjęte.

c. Pogotowia opiekuńcze

W dniu 21.VIII.1996 r. przekazano Ministrowi Edukacji Narodowej „Informację Rzecznika Praw Obywatelskich na temat stanu realizacji i przestrzegania praw dziecka wobec wychowanków pogotowia opiekuńczych”⁵⁷².

Obecnie działają 53 pogotowia opiekuńcze, które dysponują 2938 miejscami. W dniu 15 grudnia 1995 r. przebywało w nich 3013 wychowanków, co oznacza, że wystąpił w nich niedobór miejsc.

⁵⁷¹ RPO/201379/95/I z 25.III.1996 r.

⁵⁷² RPO/223802/96/I.

Pracownicy Biura RPO odbyli wizyty w sześciu pogotowiach opiekuńczych w czterech losowo wybranych województwach. W toku wizyt ustalano, czy istniejące warunki umożliwiają realizację praw przysługujących dziecku. W ramach wizyt przeprowadzone były rozmowy z dyrektorem pogotowia, wizja lokalna obiektu, rozmowy indywidualne z wychowankami według przygotowanej ankiety i wybiórczo – przegląd dokumentacji. Zgromadzone informacje ujawniły zróżnicowanie placówek pod względem stosowanych metod i form pracy pedagogicznej, atmosfery wychowawczej oraz zasad i sposobu wykonywania zadań statutowych, jak również bazy materialnej. Konieczność przeprowadzenia, w związku z rysującymi się na ich podstawie wnioskami i uogólnieniami, pogłębionych badań psychologiczno-pedagogicznych postulowano już w przedstawionym MEN w ubiegłym roku raporcie RPO dotyczącym przestrzegania praw dziecka w domach dziecka i rodzinnych domach dziecka.

Grupa praw, których realizacja w pogotowiach opiekuńczych budzi zastrzeżenia, to:

- prawo do zabezpieczenia odpowiedniego poziomu warunków bytowych, jako że budynki zajmowane przez pogotowia znajdują się w większości w niezadowolającym stanie technicznym, meble i sprzęty codziennego użytku są zniszczone, zły jest stan techniczny sanitariatów. Nie we wszystkich pogotowiach regularnie wypłacano wychowankom kieszonkowe. Większość dyrektorów zwracała uwagę na nierytmiczne wpływy środków finansowych, co powodowało zadłużenie placówek. Nawet w połowie roku placówki nie znają wysokości przyznanych środków, co uniemożliwia racjonalne planowanie i wykorzystanie środków finansowych;
- prawo do opieki zdrowotnej, potrzebnej zwłaszcza w związku z tym, że do placówek tych trafiają dzieci zaniedbane pod względem zdrowotnym;
- prawo do ochrony życia prywatnego, a zwłaszcza korespondencji, która – według ankietowanych wychowanków – jest przeglądana;
- prawo do wychowywania dziecka w rodzinie, co polega na braku prawidłowo zorganizowanej współpracy z rodziną oraz działalności na rzecz powrotu dzieci do domu, jak również braku współpracy z ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi w celu pozyskania dla wychowanków rodziny zastępczej. W kilku wizytowanych placówkach stwierdzono wśród kar regulaminowych pozbawienie przepustki do domu;

- prawo zachowania ciągłości w wychowaniu dziecka, co polega m.in. na tym, że zbyt często przekracza się maksymalny okres pobytu w pogotowiacz, nawet do 2 lat. Przyczyną tego jest brak miejsc w stałych placówkach na terenie danego województwa, bądź brak w ogóle placówki o odpowiednim profilu działania, głównie leczniczo-wychowawczej.

W pogotowiacz opiekuńczych nagminnie łamane są:

- prawo do zrzeczania się, jako że pogotowie opiekuńcze jest jedną z tych placówek oświatowych, w których nie tworzy się samorządu;
- prawo do zapewnienia znajomości swych praw, co polegało na tym, że na terenie pogotowi nie było informacji, jak to ma często miejsce w domach dziecka, o prawach i obowiązkach wychowanka;
- prawo do informacji, w tym do informacji na własny temat. W szczególności rzadko wychowankowie byli informowani o propozycjach dalszych przedsięwzięć wobec nich;
- prawo do swobodnego wyrażania poglądów. Wychowankowie twierdzą wprawdzie, że mogą się wypowiadać we wszystkich sprawach, często jednak swoje wypowiedzi uzależniają od przypuszczalnej reakcji dorosłych;
- prawo do ochrony przed okrutnym lub poniżającym traktowaniem lub karaniem oraz przed wyzyskiem seksualnym. Wychowankowie mieli zastrzeżenia dotyczące traktowania ich przez wychowawców, a także do wykorzystywania przemocy silniejszych wychowanków wobec słabszych. Wśród kar zdarzają się takie kary, jak: pozbawianie racji kolacyjnych, stanie do rana, klęczenie 2 godziny, bicie przy innych, szarpanie za włosy. Do kar mniej dotkliwych, ale także poniżających, należą: przeklinanie, szarpanie, czy stawianie w kącie.

Naruszanie praw dziecka dotyczy także pobytu w izbie rotacyjnej. W wielu przypadkach pobyt w izbie rotacyjnej był przedłużany ponad wyznaczone w przepisach 24 godziny. Warunki przebywania w izbach rotacyjnych uwłaczają nieraz przyjętym standardom traktowania dzieci: w jednej z izb występowały przypadki wzmożonej agresji wychowanków, łącznie z groźnymi napaściami na wychowawców.

W odpowiedzi z dnia 16.X.1996 r. Minister Edukacji Narodowej zapewnił o preferowaniu w rozwiązaniach planowanych w resorcie wszelkich prorodzinnych form opieki i wyraził nadzieję, że mimo trudnej sytuacji finansowej wychowankowie znajdują zabezpieczenie

podstawowych potrzeb w sferze opiekuńczo-wychowawczej. Stwierdził także, że przestrzeganie Konwencji o prawach dziecka zajmuje właściwe miejsce w praktyce aparatu nadzoru pedagogicznego wszystkich szczebli.

d. Rodzinne domy dziecka

Przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Kuratorem Oświaty w Łodzi oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej była sprawa likwidacji Rodzinnego Domu Dziecka w R.⁵⁷³ Wątpliwości Rzecznika dotyczyły trybu likwidacji placówki, zwłaszcza respektowania interesów przebywających w niej dzieci, ich więzi emocjonalne oraz standardów bytowych.

W związku z wystąpieniem RPO do MEN o wyjaśnienie, ile rodzinnych domów dziecka zostało zlikwidowanych w latach 1994–1996, co było przyczyną ich likwidacji oraz do jakich placówek lub rodzin zostały przeniesione przebywające w likwidowanych domach dzieci, Ministerstwo poinformowało, że w 1994 r. rozwiązano 9, w 1995 r – 10, a w 1996 r – 7 rodzinnych domów dziecka. W dwóch przypadkach przyczyną likwidacji było niewywiązywanie się rodziny z przyjętych obowiązków, a w pozostałych – to, że dzieci usamodzielniały się, a wychowawcy przeszli na emeryturę lub też zostali ustanowieni rodzicami zastępczymi dla dzieci młodszych. Przy likwidacji domów zdarzały się także przeniesienia do innych rodzinnych domów dziecka. Przypadki przekazania dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych typu zakładowego były rzadkie.

Zjawisko likwidowania rodzinnych domów dziecka uznać należy za niekorzystne. Domy takie są bardzo dobrą formą opieki nad dzieckiem.

e. Finansowanie domów dziecka i reforma systemu opieki nad dzieckiem

W dniu 14.X.1996 r Rzecznik skierował kolejne⁵⁷⁴ wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie finansowania placówek opieki nad dzieckiem podlegających MEN⁵⁷⁵. Przypomniał, że od 1994 r. napływają sygnały o braku zabezpieczenia środków budżetowych na statutową działalność domów dziecka. Ten stan rzeczy potwierdziły

⁵⁷³ RPO/222124/96/I.

⁵⁷⁴ wcześniejsze wystąpienia – zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 373–375.

⁵⁷⁵ RPO/221581/96/I.

wizyty w domach dziecka i pogotowiach opiekuńczych, przeprowadzone przez pracowników Biura RPO. Ustalono w ich trakcie m.in., że:

- znaczna część podstawowej działalności placówek finansowana jest, ze względu na brak środków budżetowych, z tzw. kont specjalnych,
- nieustanne poszukiwanie sponsorów ma niekorzystny wpływ na funkcjonowanie placówek,
- przedstawiane informacje o wydatkach budżetu na zakłady opiekuńczo - wychowawcze nie ilustrują rzeczywistych kosztów funkcjonowania tych placówek (co za tym idzie, także tzw. koszty utrzymania dziecka w placówkach opieki całkowitej nie mogą być podstawą porównań z kosztami utrzymania dzieci w instytucjach pararodzinnych, a także nie powinny stanowić podstawy refinansowania pobytu dzieci w innych formach opieki).

RPO wskazywał też na potrzebę ponownego przeanalizowania możliwości uregulowania istniejących zobowiązań placówek opieki podległych MEN oraz doprowadzenia do końca prac nad reformą systemu opieki nad dzieckiem, z uwzględnieniem przejścia części tych zadań przez samorządy. W odpowiedzi z dnia 21.I.1997 r. MEN poinformowało, że w projekcie ustawy budżetowej na 1997 r. na utrzymanie zakładów opiekuńczo-wychowawczych zaplanowano kwotę wyższą od kwoty ujmowanej w budżecie MEN w 1996 r. o 17%. Jednak z wniosków NIK, która w tym czasie prowadziła kontrolę w domach dziecka, wynikało, że takie zabezpieczenie środków, przy uwzględnieniu planowanego poziomu inflacji, będzie realnie o kilka procent niższe, niż w roku 1996, w związku z czym nie może prowadzić do poprawy sytuacji bytowej wychowanków.

Należy dodać, że mimo powszechnie znanych kłopotów finansowych placówek opieki nad dziećmi podległych MEN, nie doszło do uporządkowania przepisów określających zasady odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci poza rodziną. Jeśli przesłanki pobytu są podobne, to trudno usprawiedliwić tak znaczne różnice odpłatności za pobyt dziecka umieszczonego poza rodziną w następstwie ograniczenia lub pozbawienia rodziców władzy rodzicielskiej, jakie ustalają przepisy wykonawcze do ustawy o systemie oświaty. Wiele wątpliwości musi także budzić, kwestionowana również przez NIK, praktyka egzekucji (a raczej braku egzekucji) tych odpłatności.

Indywidualne sprawy wychowanków domów dziecka badane przez RPO dotyczyły zwykle niewłaściwego traktowania dzieci.⁵⁷⁶ Sprawy prze-

⁵⁷⁶ np. RPO/237260/97/I, RPO/ 217336/96/I.

kazane przez byłych wychowanków domów dziecka dotyczyły zaległych „wyprawek”⁵⁷⁷, przy czym, ponieważ chodziło o sprawy dawne, problemem było ustalenie równowartości rzeczy stanowiących wyprawkę.

D. Wymiar sprawiedliwości w sprawach dotyczących dzieci i młodzieży

a. Orzeczenia sądowe i ich egzekucja

Większość skierowanych do Rzecznika skarg związanych z prowadzonymi w sądach sprawami rodzinnymi i opiekuńczymi dotyczy toczącego się postępowania w przedmiocie władzy rodzicielskiej lub wniosków o zmianę orzeczeń sądu opiekuńczego. Sprawy te przekazywane są według właściwości do sądów rodzinnych, niekiedy z wnioskami o zmianę orzeczenia sądu.

Najczęstszymi uchybieniami sądów jest rozstrzyganie o sprawach, które należą do właściwości kuratorów oświaty (np. wybór konkretnej placówki do której kieruje się dziecko, czy decyzje o pomocy finansowej w razie umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej). Usztywnia to następnie ewentualną zmianę takich rozstrzygnięć. Nie zawsze wysłuchuje się małoletniego w sprawie, która bezpośrednio go dotyczy. Wzrosła liczba skarg na nierealizowanie prawa do osobistej styczności z dzieckiem przez jedno z rodziców na skutek uniemożliwiania jej przez drugiego rodzica, mimo istnienia prawomocnych postanowień sądu w tym względzie⁵⁷⁸. W sprawie takiej występowało m.in. Stowarzyszenie Obrony Praw Ojca.

RPO wystąpił również do Ministerstwa Sprawiedliwości⁵⁷⁹ o udzielenie wyjaśnień co do praktyki stosowanej przez sądy w sprawach o egzekucję orzeczeń dotyczących kontaktów z dzieckiem oraz o odebraniu dziecka. W licznych przypadkach nie dochodzi bowiem do przymusowego odebrania dziecka, mimo legitymowania się przez uprawnionego rodzica postanowieniem sądu o wydaniu dziecka oraz asysty komornika i policji i to nawet wówczas, gdy przebywa ono u rodzica pozbawionego bezpośredniej pieczy, który samowolnie przedłużył na czas nieokreślony okres ustalonego przez sąd kontaktu z dzieckiem. Podkreślano, że stosowana w takich przypadkach procedura jest korzystna dla tego z rodziców, który nie stosuje się do kolejnych decyzji sądu i przetrzymuje dziecko.

⁵⁷⁷ np. RPO/213138/96/I.

⁵⁷⁸ np. RPO/216909/96/I, RPO/173590/94/I.

⁵⁷⁹ w dn. 8.VIII.1996 r. – RPO/173590/94/I.

W udzielonej przez Departament Rodzinny i Nieletnich odpowiedzi podkreślono, że w regulacji prawnej tej problematyki ustawodawca nie zdecydował się na radykalne rozwiązania, jednak w poważniejszych przypadkach ochrony udziela prawo karne (w grę wchodzi odpowiedzialność karna z art. 188 Kk).

W tego typu sprawach poważne wątpliwości budziło, czy wszczęcie nowego postępowania opiekuńczego może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy komornik wstrzyma się, na ostatnim etapie egzekucji, od przymusowego odebrania dziecka, a sąd uzna, że jego odstąpienie od czynności było zasadne⁵⁸⁰. Postępowanie o odebranie dziecka jest obecnie traktowane jako postępowanie egzekucyjne z wszystkimi tego konsekwencjami.

Niebył liczne są sprawy kierowane do Rzecznika z prośbą o ochronę praw nieletnich, wobec których stosowane są przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w związku z ich demoralizacją lub popełnieniem czynu karalnego. Przykładem podjętej sprawy było zastosowanie schroniska wobec nieletniego, u którego co najwyżej stwierdzić można było okoliczności świadczące o jego demoralizacji (sędzia poniósł odpowiedzialność dyscyplinarną)⁵⁸¹.

Częste są interwencje RPO dotyczące postępowania wykonawczego w trybie wskazanej ustawy, podejmowane na podstawie informacji prasowych lub w związku z wizytami w placówkach podległych Ministerstwu Sprawiedliwości.

b. Kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą

W dniu 30.I.1997 r. RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie w sprawie kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą⁵⁸². Wymiana korespondencji z Ministerstwem Sprawiedliwości w tej sprawie, która trwa od 1995 r., wiąże się z kryzysem funkcjonowania systemu, na który składa się działanie przeszło 203 kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą. Kryzys ten wyraża się w niewystarczającej i malejącej liczbie tych placówek. I tak w 11 okręgach sądów wojewódzkich działalność ośrodków jest zawieszona lub zlikwidowana, w ostatnich sześciu latach liczba ośrodków zmalała o 40%, przy czym zmalała także o połowę liczba młodzieży uczęszczającej do tych placówek. Zbyt małe są środki finansowe przeznaczane z budżetu na działalność ośrodków, które nie zawsze pokrywają nawet opłaty stałe i ry-

⁵⁸⁰ RPO/227401/96/I, RPO/223846/96/I.

⁵⁸¹ RPO/217955/96/I.

⁵⁸² RPO/193244/95/I.

czały kuratorskie. Niewystarczająca była też atrakcyjność prowadzonych zajęć.

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy nasiliły się sygnały o likwidacji lub zawieszeniu działalności wielu ośrodków. Ośrodki te miały zapewniać możliwość skuteczniejszego nadzoru nad nieletnimi orzekanego przez sądy rodzinne w trybie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Co więcej – w niektórych rejonach kraju kuratorskie ośrodki pracy z młodzieżą były jedynymi placówkami działającymi w środowisku otwartym, które wspomagały rodzinę w wypełnianiu jej funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Rzecznik zwrócił się do Ministra o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac nad reformą systemu ośrodków i przyjętym modelu ich funkcjonowania i finansowania. Z odpowiedzi Ministra wynika, że liczba dzieci, które należy poddać oddziaływaniom wychowawczym lub resocjalizacyjnym jest znaczna: ok. 4 tys. nieletnich skierowanych było w 1996 r. do ośrodków kuratorskich, a 35 tys. pozostawało pod nadzorem kuratorów sądowych. Resort rozpoczął reformę kurateli sądowej, którą objęto większość sądów. Potrzeba jeszcze ok. 2,5 tys. etatów, co pozwoli na dalsze wdrażanie reformy. W ramach reformy kurateli sądowej resort rozpoczął prace nad modyfikacją systemu kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą. W budżecie na rok 1998 problematyka ta mieć będzie priorytetowe znaczenie. Resort podejmie także działania dla zahamowania w bieżącym roku dalszego spadku liczby placówek oraz zabezpieczenia odpowiednich środków na ich działalność.

c. Zakłady poprawcze o wzmożonym nadzorze

W Polsce istnieją trzy zakłady poprawcze o wzmożonym nadzorze wychowawczym dla nieletnich zdemoralizowanych w wysokim stopniu: w Trzemesznie, Barczewie i Grodzisku Wielkopolskim. Pracownicy BRPO wizytowali je w sumie pięciokrotnie w 1994 i 1996 r. Choć sytuacja w poszczególnych zakładach jest zróżnicowana, to zbyt często „wzmożony nadzór” rozumiany jest w sposób typowo ochronny, tj. obejmujący zabezpieczenia jak w więzieniu, przy ograniczeniach niekiedy dalej nawet idących, niż w zakładach karnych (np. okresowe pozabawianie niektórych wychowanków pobytu na powietrzu).

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z 9.VIII.1996 r.⁵⁸³ Rzecznik wskazał, że nadzór taki powinien polegać przede wszystkim na wychowawczym oddziaływaniu na nieletnich, po dokładnym ich

⁵⁸³ RPO/146459/94/VII.

zdiagnozowaniu pod względem stanu zdrowia, psychiki, uwarunkowań rodzinnych itp. W wizytowanych placówkach takie metody nie są realizowane w dostatecznym stopniu. Rzecznik podkreślił pozytywne efekty, jakie mogłaby przynieść wymiana doświadczeń między pracownikami tych trzech zakładów.

W odpowiedzi z 11.X.1996 r. Minister Sprawiedliwości powiadomił, że wobec małej skuteczności resocjalizacji nieletnich w stopniu wysokim zdemoralizowanych wypracowana została w resorcie koncepcja zmian funkcjonowania zakładów poprawczych. Polega ona na dalszym profilowaniu zakładów i indywidualizowaniu pracy wychowawczej: od zakładów półwolnościowych (młodzieżowe ośrodki adaptacji społecznej), przez stosowanie bezpośredniego nadzoru, do wzmożonej dyscypliny w zakładach zamkniętych, z sukcesywnym ograniczeniem kontroli techniczno-ochronnej na rzecz oddziaływań pedagogicznych i zwiększaniem kontaktów ze środowiskiem pozazakładowym. Zmiany te znajdują wyraz w nowelizowanych przepisach wykonawczych do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich. Minister podzielił opinię RPO o potrzebie szerszej wymiany doświadczeń między pracownikami zakładów o wzmożonym nadzorze.

E. Realizacja prawa do sądu

a. Uwagi ogólne

Dziecko, w porównaniu z dorosłymi członkami rodziny, ma ograniczone możliwości obrony swych interesów w postępowaniach sądowych. W sprawach karnych uprawnienia dziecka powinny ulec wzmocnieniu przez wprowadzenie do Kpk przepisu, że w razie kolizji interesów między dzieckiem a jego przedstawicielem ustawowym decyzję w sprawie złożenia wniosku o ściganie podejmuje sąd rodzinny. Dotyczy to dzieci, które są ofiarami przestępstw popełnionych przez rodziców, ściganych na wniosek poszkodowanego.

b. Schroniska dla nieletnich

W dniu 25.II.1997 r. RPO skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁵⁸⁴ w sprawie pozostawionej w przepisach ustawy z dnia 26.X.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich możliwości stosowania przez prokuratora schroniska dla nieletnich. RPO wskazał, że w wyniku zmian Kpk, tymczasowe aresztowanie stosuje obecnie

⁵⁸⁴ RPO/237872/97/I.

wyłącznie sąd. Odpowiednikiem tymczasowego aresztowania na gruncie postępowania z nieletnimi jest schronisko dla nieletnich. W zasadzie schronisko stosuje sąd, jest jednak przypadek, gdy schronisko może stosować prokurator. Dotyczy to takich spraw, w których zachodzą podstawy do orzeczenia wobec nieletniego kary na podstawie art. 9 § 2 Kk. W rezultacie w stosunku do nieletnich w zakresie, w jakim prokurator decyduje o umieszczeniu w schronisku, można mówić o naruszeniu standardów europejskich, a w szczególności art. 9 ust. 3 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 5 ust. 3 Europejskiej Konwencji.

W odpowiedzi z dnia 26.III.1997 r. Minister zawiadomił, że podziela ten pogląd. Prace nad nowelizacją ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich zostały już podjęte.

F. Zjawiska patologiczne zagrażające dzieciom i młodzieży

a. Przemoc w rodzinie

Liczna grupa spraw kierowanych do Rzecznika dotyczyła ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Listy pochodziły zwykle od kobiet – ofiar przemocy, które szukały rozwiązania sytuacji w szybkim zakończeniu spraw rozwodowych i eksmisyjnych lub też opuściły mieszkania, w konsekwencji czego musiały szukać schronienia w domu samotnej matki, schronisku ofiar przemocy lub na własną rękę. W takich przypadkach zdarzały się też interwencje sądu rodzinnego w sprawy opieki nad dziećmi, których sytuacja pogarszała się. Sprawy te zwykle kierowano do prokuratury i policji z prośbą o informację o stanie postępowania oraz podjęcie wszelkich działań w celu zabezpieczenia interesu dzieci, również we współpracy z sądem rodzinnym. W przypadkach skarg na przewlekłość postępowania przekazywano je według właściwości organom nadzoru. W sytuacjach, gdy ofiara przemocy nie przedstawiła właściwym organom swej sprawy lub nie podjęła w sprawie odpowiednich działań, warunkujących uzyskanie pomocy i ochrony (np. związanych z wykonaniem eksmisji) – udzielano informacji o obowiązujących przepisach prawnych i przysługujących środkach działania.

b. Bezdomność

Powołując się na wynikające z przepisów ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka zobowiązanie państwa do szczegól-

nej opieki i troski wobec dzieci ofiar przemocy, niepełnosprawnych, umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz dzieci w innych trudnych sytuacjach Rzecznik podejmował również interwencje w sprawach mieszkaniowych. Udzielone przez władze samorządowe odpowiedzi wskazywały na poważne trudności w zapewnianiu osobom uprawnionym mieszkań z zasobu mieszkaniowego gminy wobec braku lokali. Część z tych interwencji przynosiła jednak efekty w postaci przydziału mieszkania lub wpisu zainteresowanych na listę osób uprawnionych do najmu mieszkania z zasobów komunalnych⁵⁸⁵.

c. Sekty

W dniu 8.XI.1996 r. Rzecznik, zaniepokojony informacjami o łamaniu przez przywódców i członków Zboru Chrześcijańskiego Leczenia Duchem Bożym NIEBO, działającego od kilku lat w Majdanie Koźłowieckim koło Lubartowa, praw dzieci poprzez niedopełnianie obowiązków związanych z określaniem tożsamości dzieci, wypełnianiem obowiązku szkolnego, ochroną zdrowia i zabezpieczeniem właściwych warunków bytowych dzieci, skierował wystąpienie do Wojewody Lubelskiego oraz Przewodniczącego Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w Lubartowie⁵⁸⁶. Zwrócił się w nim o zbadanie sprawy i podjęcie właściwych działań. Wojewoda potwierdził naruszenie praw dzieci (wystawienie ośmiorgu przebywającym w Majdanie dzieciom aktów urodzenia, niewypełnianie obowiązku szkolnego przez dwoje starszych dzieci, zła sytuacja sanitarna na terenie posesji, prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawach o kradzieże przeciwko dorosłym członkom sekty). W związku z brakiem działań sprawdzających, czy sposób sprawowania władzy rodzicielskiej nie zagraża zdrowiu dzieci, RPO skierował w styczniu 1997 r. list do właściwego miejscowo sądu rodzinnego. Z otrzymanych telefonicznie informacji wynikało, że próba wejścia na teren zajmowany przez sektę była nieudana; zatrzymano jednak od dawna poszukiwane dziecko, uprowadzone przez ojca – jednego z członków zboru matce, której sąd powierzył pieczę nad synem. Sprawa, mimo wielu ponagleń, nie jest jeszcze zakończona.

⁵⁸⁵ m.in. RPO/219187/96/I, RPO/200900/96/I, RPO/217408/96/I, RPO/224181/96/I, RPO/ 225456/96/I, RPO/227299/96/I, RPO/228810/96/I.

⁵⁸⁶ RPO/229886/96/I.

d. Przemoc i pornografia w mediach

W dniu 26.III.1997 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁵⁸⁷, w którym zwrócił uwagę, że rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21.XI.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad rozpowszechniania przez radio i telewizję audycji, które mogą zagrażać psychicznemu, uczuciowemu lub fizycznemu rozwojowi dzieci i młodzieży⁵⁸⁸ nie jest realizowane. Rzecznik zwrócił się o informację o działaniach podejmowanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w celu doprowadzenia do wydania regulaminów wewnętrznych, określających zasady kwalifikowania do rozpowszechniania takich audycji przez poszczególnych nadawców radiowych i telewizyjnych i ich przestrzegania, a także o wyjaśnienie, czy w praktyce stosowane są – w przypadkach naruszenia przez nadawców zasad rozpowszechniania audycji określonych w art. 18 ust 3 ustawy z dnia 29.XII.1994 r. o radiofonii i telewizji⁵⁸⁹ – środki przewidziane w art. 10, 53 i 38 tej ustawy. RPO uznał, że w samym rozporządzeniu powinno się stwierdzić, iż nie tylko reklamy takich audycji, ale i same takie audycje nie powinny być nadawane w czasie największej oglądalności telewizji przez dzieci i młodzież. Przewodniczący poinformował w odpowiedzi, że nadawcy opracowali regulaminy, o które pytał Rzecznik i w znacznym stopniu ograniczyli emisję programów zawierających sceny przemocy w godzinach najwyższej oglądalności. Jak dotychczas Krajowa Rada nie cofnęła żadnej koncesji ze względu na naruszenie przez nadawcę norm dobrych obyczajów, o których mowa w art. 38 ustawy o radiofonii i telewizji. Adresat przyznał, że problem przedstawiony przez Rzecznika jest poważny i przytoczył fragmenty stanowiska KRRiTV (z 12.III. 1996 r.), z którego wynika, że Radą oczekuje, iż nadawcy sami zaniechają emitowania programów szkodzących rozwojowi dzieci i młodzieży.

⁵⁸⁷ RPO/240164/97/I.

⁵⁸⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 20, poz. 108.

⁵⁸⁹ Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34.

17. Ochrona praw osób niepełnosprawnych

Problemy występujące w praktyce RPO w związku z opieką i przystosowaniem społecznym niepełnosprawnych dzieci omówione zostały w rozdziale dotyczącym ochrony praw dzieci i młodzieży (s. 271–272) a – dotyczące w największym stopniu także tej grupy – kwestie zmian w regulacjach systemu osłony socjalnej – w rozdziale o zabezpieczeniu i pomocy społecznej (s. 115 i nast.).

A. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych

W związku z podjęciem w Senacie RP prac nad projektem ustawy Karta Praw Osób Niepełnosprawnych Rzecznik w piśmie do Wicemarszałka Senatu, wyraził pogląd, że uchwalenie takiej ustawy byłoby celowe. Ustawa powinna formułować prawa swoiste dla tej grupy społeczeństwa. Zdaniem Rzecznika należy rozważyć potrzebę unormowania w Karcie w szczególności takich zagadnień, jak dostosowanie systemów transportu publicznego do potrzeb osób niepełnosprawnych nie tylko przez używanie pojazdów łatwo dostępnych dla niepełnosprawnych, ale także rozwój specjalnych usług transportowych.

Konieczne jest też uregulowanie sprawy usług telekomunikacyjnych dla osób z wadami słuchu i mowy w sposób zapewniający możliwość udziału w łączności drogą radiową lub kablową z osobą słyszącą, jak również preferencje w dostępie do usług telekomunikacyjnych dla osób niepełnosprawnych z wadami narządu ruchu. W dniu 4.III.1997 r.⁵⁹⁰ RPO skierował do Ministra Łączności wystąpienie wskazujące na zróżnicowanie w rozporządzeniu z dnia 21.X.1996 r. w sprawie określenia zakresu dostępu osób niepełnosprawnych do świadczonych usług pocztowych lub telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym⁵⁹¹ uprawnień osób niepełnosprawnych z wadami narządu ruchu w porównaniu z osobami z wadami słuchu i mowy w stopniu powodującym konieczność korzystania z tekstofonu lub

⁵⁹⁰ RPO/236460/97/I.

⁵⁹¹ Dz.U. Nr 127, poz. 598.

wideotelefonu albo z uszkodzeniem narządu wzroku, zakwalifikowanymi do pierwszej grupy inwalidzkiej. Ta pierwsza grupa nie korzysta bowiem z 50% ulgi w opłacie za uzyskanie dostępu do sieci telekomunikacyjnej wraz z zainstalowaniem telefonicznego urządzenia końcowego oraz w miesięcznej opłacie abonamentowej, prawa do zawarcia umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym w pierwszej kolejności oraz prawa otrzymania na żądanie i koszt abonenta telefonicznego urządzenia końcowego, dostosowanego do korzystania z tego urządzenia przez osobę niepełnosprawną.

Uregulowania wymaga wprowadzenie zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych jako odbiorców towarów i usług w tym świadczonych przez instytucje użyteczności publicznej. Konieczna jest również ochrona osób niepełnosprawnych przed nie znajdującymi uzasadnienia badaniami lekarskimi, np. poprzedzającymi zatrudnienie.

B. Dostęp do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych

Listy obywateli, a także przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych⁵⁹², wskazują na niedostatek środków finansowych przeznaczonych na realizację przez jednostki resortu zdrowia zleceń na przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, przysługujące osobom niepełnosprawnym⁵⁹³. Do pewnego złagodzenia trudności w tym zakresie przyczynia się wspieranie działań resortu zdrowia niewielkimi dotacjami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), a także udzielanie w tym zakresie pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej przez ośrodki pomocy społecznej.

Utrudniony dostęp do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych zmusza uprawnionych pacjentów do ich zakupu z własnych środków, bez możliwości uzyskania zwrotu poniesionych na ten cel nakładów finansowych.

W wyniku inicjatywy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych niektóre rodzaje sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego dostępne są w sprzedaży bądź do odpłatnego wypożycze-

⁵⁹² np. RPO/214310/96/I, RPO/238767/97/I, RPO/239260/97/I.

⁵⁹³ rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VII.1974 r. w sprawie zaopatrywania ludności w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze - Dz.U. Nr 26, poz. 154 ze zm. oraz obwieszczenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2.VIII.1974 r. w sprawie ustalenia wykazu typowych środków pomocniczych - Dz.Urz. MZiOS Nr 18, poz. 78 ze zm.

nia w utworzonej w tym celu sieci placówek. Fundusz utworzył, za pośrednictwem spółki „NORMIKO HOLDING”, własną sieć placówek zajmujących się sprzedażą i odpłatnym wypożyczeniem sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego, jednocześnie przeznaczając niewielkie kwoty na dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne prowadzonego przez istniejące przychodnie zaopatrzenia ortopedycznego. Inicjatywa PFRON była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁵⁹⁴. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziło tworzenie centralnie sterowanego systemu produkcji i dystrybucji sprzętu, łączenie instytucji producenta sprzętu z instytucją przydzielającego, a także przeznaczenie znacznych kwot na utworzenie i funkcjonowanie systemu, a więc w efekcie rozproszenie publicznych środków finansowych przeznaczonych na zaopatrzenie osób niepełnosprawnych. Zdaniem Rzecznika, zorganizowanie producentów sprzętu (głównie przedsiębiorstw państwowych) w „NORMIKO HOLDING” rodzi niebezpieczeństwo eliminacji z rynku firm prywatnych dostarczających sprzęt ponadstandardowy i nietypowy, co w konsekwencji może prowadzić do ograniczania dostępności tego sprzętu i zastępowania profesjonalnej sprzedaży realizowanej na zamówienie dla indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych, systemem sprzedaży standardowej.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Pełnomocnik do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował, iż ogólnopolska sieć wypożyczalni ma uzupełniać zadania realizowane przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej. Działalność punktów NORMIKO nakierowana jest przede wszystkim na osoby czasowo niepełnosprawne (które nie są zainteresowane zakupem potrzebnego sprzętu) i osoby trwale niepełnosprawne, które przed zakupem lub inną formą pozyskania konkretnego urządzenia chcą je przetestować i ocenić dopasowanie do indywidualnych potrzeb, a także na osoby wymagające określonego, często nietypowego sprzętu, które gotowe są go zakupić niezwłocznie. Pełnomocnik zapewnił Rzecznika, że ceny sprzętu skalkulowane są na dość niskim poziomie, a wypożyczanie odbywa się za niewielką opłatą i po wniesieniu kaucji podlegającej zwrotowi po zakończeniu okresu wypożyczenia.

W ocenie Rzecznika racjonalność ekonomiczna przemawia za skoncentrowaniem środków w jednej sieci dystrybucji sprzętu rehabilitacyjnego, a nie rozpraszenie ich przez tworzenie konkurencyjnych jednostek, jednakże w omawianej sprawie RPO nie widzi dalszych możliwości skutecznego działania.

⁵⁹⁴ RPO/214310/96/I z dnia 3.XII.1996 r.

W okresie sprawozdawczym szczególne problemy dotyczyły pieluchomajtek dla osób niepełnosprawnych. Do Rzecznika wypłynęło w tej sprawie kilkadziesiąt listów od osób niepełnosprawnych i ich opiekunów oraz organizacji osób niepełnosprawnych, w tym w formie „listu otwartego”. Utrudnienie spowodowane było stopniowym odstępowaniem (od 1994 r.) od finansowania pieluchomajtek przydzielanych osobom uprawnionym ze środków przeznaczonych na leki i artykuły sanitarne, a więc w drodze wystawiania recept uprawniających do bezpłatnego nabywania tych środków w aptekach otwartych. Działanie to spowodowało nierówności w dostępie osób niepełnosprawnych do pieluchomajtek: w części województw zaprzestano wystawiania recept, a w części wystawiano je i realizowano w aptekach otwartych. Spowodowało to pozbawienie części osób chorych możliwości nabycia pieluchomajtek ze względu na brak środków. Problem zaopatrzenia w pieluchomajtki Rzecznik przedstawił w wystąpieniu do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁵⁹⁵, uznając iż dla dużej grupy osób niepełnosprawnych jest to konieczny, codzienny środek sanitarno-higieniczny, chroniący przed odleżynami i infekcjami, ułatwiający samodzielną obsługę, jak również pozwalający na nieskrępowany kontakt z otoczeniem (nauka, praca, zabiegi rehabilitacyjne itp.).

W odpowiedzi Minister stwierdził brak podstaw prawnych do zaopatrzenia w pieluchomajtki ze środków przewidzianych na refundację za leki i artykuły sanitarne. Poinformował również o dotychczasowych działaniach w omawianym zakresie, polegających na wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz wojewodów o rozważenie możliwości dofinansowania zakupu pieluchomajtek ze środków pomocy społecznej, a także do Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W wyniku tych działań wojewodowie podejmowali lokalne inicjatywy zaopatrzenia osób chorych w pieluchomajtki, a organizacje osób niepełnosprawnych zadeklarowały pomoc przy dystrybucji tych środków. Ministerstwo rozważało natomiast możliwość udzielenia pomocy wojewodom przy zakupie pieluchomajtek.

Pomimo narastania problemu i licznych interwencji w tym zakresie poszczególnych lekarzy wojewódzkich, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie podjął w odpowiednim czasie skutecznych działań w kierunku rozwiązania problemu w skali kraju. Zaliczenie pieluchomajtek

⁵⁹⁵ RPO/211641/96/I z 28.III.1996 r.

do typowych środków pomocniczych⁵⁹⁶, spowodowało tylko formalne rozwiązanie problemu w postaci określenia wyraźnych podstaw prawnych przydziału tych środków, ustalenia wielkości i trybu przydziału. Nie zrealizowano bowiem wcześniejszych zapowiedzi ministerstwa o przydziale na ten cel dodatkowych środków z rezerwy budżetowej.

W tym stanie Rzecznik ponownie wystąpił do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej⁵⁹⁷, podnosząc, iż drastyczny niedobór środków finansowych przeznaczonych na opiekę zdrowotną powoduje utrudniony dostęp osób niepełnosprawnych do pieluchomajtek. Sytuację w tym zakresie pogarsza zaliczenie pieluchomajtek do typowych środków pomocniczych faktycznie po upływie 7 miesięcy roku budżetowego, bez przekazania dodatkowych środków na ten cel. Ponadto, w części województw, w wykonaniu postanowień wspomnianego obwieszczenia, faktycznie nie wyznaczono lekarzy upoważnionych do podpisywania zlecenia (recept) na pieluchomajtki oraz aptek lub innych placówek – dostawców tych środków, bądź też wydawanie zleceń uzależniono od przyznania dodatkowych środków finansowych. Odpowiadając w lutym 1997 r. na to wystąpienie Minister Zdrowia i Opieki Społecznej stwierdził, iż posiadane środki finansowe, które mogą być przeznaczone na zaopatrzenie w pieluchomajtki są ograniczone. Od 1994 r. wojewodowie ustalają samodzielnie, w ramach określonego przez Radę Ministrów dla województwa planu dochodów oraz limitu wydatków, stosownie do lokalnych potrzeb oraz preferencji, strukturę swego budżetu, w tym także wysokość środków na ochronę zdrowia. Z dniem 1 stycznia 1997 r. obowiązują nowe zasady klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, wprowadzające odrębne ustalenie wysokości „środków pomocniczych dla uprawnionych”.

Rzecznik występował do Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej również w sprawie utrudnionego dostępu uprawnionych do tzw. materiałów stomijnych⁵⁹⁸. Utrudnienie polegało na ograniczonym asortymencie tych środków w wykazie typowych środków pomocniczych (pomimo ich szerokiej dostępności na rynku w ofercie wielu firm), nieodpowiedniej jakości środków, co powoduje ich nieprzydatność lub

⁵⁹⁶ na podstawie obwieszczenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21.VI.1996 r. zmieniającego obwieszczenie w sprawie ustalania wykazu typowych środków pomocniczych – Dz.Urz. MZiOS Nr 8, poz. 26.

⁵⁹⁷ w dniu 17.X.1996 r.

⁵⁹⁸ wystąpienie z 8.II.1996 r. – RPO/205362/96/I. Materiały stomijne to środki konieczne dla normalnego funkcjonowania osób przewlekle chorych z przetoką.

zwiększone na nie zapotrzebowanie przez poszczególnych chorych (ponad ustalone normy ilościowe i okresy używalności). W odpowiedzi Minister wskazał na obowiązujące uregulowania w tym zakresie, zasady zakupu środków stomijnych, uzasadnienie zakupu środków stomijnych produkcji krajowej (ochrona interesów krajowych producentów), a także zapewnił, iż każdy sygnał dotyczący nieprawidłowości w zaopatrzeniu osób niepełnosprawnych, zarówno w środki pomocnicze, jak i przedmioty ortopedyczne, jest szczegółowo wyjaśniany. Minister poinformował także o podejmowanych działaniach w celu uzyskania pomocy ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na uzupełnienie skromnych funduszy wojewodów w tym zakresie.

W ocenie RPO, z uwagi na powszechnie znany niedobór środków finansowych przeznaczonych na ochronę zdrowia, występuje istotne ograniczanie dostępu osób niepełnosprawnych do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych. Pozbawienie tej grupy osób możliwości stałego korzystania ze wspomnianych środków przyczynia się do postawienia przed osobami niepełnosprawnymi kolejnych barier, przejawiających się w utrudnieniu podjęcia pracy zawodowej oraz rozwinięciu wszelkiej aktywności społecznej.

Zdaniem Rzecznika, realizacja powszechnego prawa do ochrony zdrowia dla najuboższych obywateli oznacza konieczność korzystania z pomocy państwa. W szczególności prawo do efektywnej pomocy państwa mają osoby niepełnosprawne znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, a więc osoby, które nie są w stanie same przezwyciężyć dotyczących ich trudności. Należy ponadto zauważyć, że niedotrzymywanie obietnic złożonych przez organy państwa, w szczególności, gdy obietnice te przybierają postać uprawnień określonych w przepisach prawa, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa.

Skutecznego rozwiązania problemu zaopatrzenia obywateli w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze nie należy oczekiwać wyłącznie od publicznych zakładów opieki zdrowotnej, albowiem przy znanym niedofinansowaniu tych zakładów zapewnienie dostępu osób niepełnosprawnych do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych wymaga decyzji i odpowiedniego wsparcia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

C. Pożyczki na zakup samochodu przez osobę niepełnosprawną

RPO zajął stanowisko w sprawie udzielania ze środków PFRON pożyczek w ramach Programu samochodowego – w związku ze skargami obywateli oraz stanowiskiem wobec tych skarg zajęтым przez jednostki organizacyjne PFRON⁵⁹⁹. Według przedstawicieli PFRON z art. 2 ustawy z 9.V.1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁶⁰⁰ określającego, kto jest osobą niepełnosprawną zdolną do pracy, wynika, że osoby niezdolne do pracy, np. z powodu wieku, nie są objęte Programem samochodowym. W ocenie RPO nie ma natomiast podstaw do odmówienia udzielenia pożyczki w ramach Programu ze względu na wiek osoby ubiegającej się o pożyczkę. Wprowadzenie art. 1 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych ogranicza zakres przedmiotowy ustawy do spraw osób niepełnosprawnych o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczającym zdolność do wykonywania pracy zarobkowej, jednakże w dalszych przepisach ustawy znajdują się postanowienia dotyczące osób niepełnosprawnych, które nie mogą podejmować pracy. Przykładem jest instytucja warsztatów terapii zajęciowej, tworzonych dla osób niepełnosprawnych, całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej, dla których terapia zajęciowa jest formą rehabilitacji społecznej (art. 3 pkt 4 oraz art. 23 ustawy).

Kryteria przyznawania pożyczek na zakup samochodu nie są w ocenie RPO jasne. Samo wprowadzenie kryteriów ustalania kolejności przyznawania pożyczek należy uznać za dopuszczalne w sytuacji przewagi wniosków o pożyczkę nad możliwościami ich realizacji. O uchybieniach w przygotowaniu Programu świadczy natomiast wprowadzenie takich kryteriów już po rozpoczęciu jego realizacji – wobec stwierdzenia, że Fundusz jest w stanie zrealizować jedynie niewielką część wniosków.

Należy przypuszczać, że niektóre podania o pożyczkę nie były rozpatrywane właściwie, o czym świadczy np. powołanie się w decyzji odmawiającej pożyczki na brak amputacji i niedowładu kończyn w sytuacji, gdy wnioskodawczyni wskazywała właśnie na amputację

⁵⁹⁹ wystąpienie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z 2.IV.1996 r. RPO/203415/96/1.

⁶⁰⁰ Dz.U. Nr 46, poz. 201 ze zm.

obu stawów biodrowych oraz zeszywniające zapalenie stawów kręgosłupa.

Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w piśmie z 27.V.1996 r. podzielił zarzuty RPO co do kryteriów przyznawania pożyczek i poinformował o podjęciu prac nad nowym systemem kryteriów, który ma być wykorzystany w nowej edycji Programu. Pełnomocnik wyjaśnił też, że generalnym celem Programu było zwiększenie szans na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, co w sytuacji niedoboru środków finansowych na realizację Programu uzasadniało nieprzyznawanie pożyczek osobom w wieku emerytalnym.

18. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych

A. Przestrzeganie praw żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową

a. Działalność komisji poborowych, realizacja prawa do służby zastępczej, zwolnienia ze służby

Nastąpił dalszy spadek liczby skarg dotyczących wszystkich aspektów realizacji wcieleni. Skargi wpływające do Rzecznika, także zgłaszane w czasie bezpośrednich rozmów, dotyczą głównie działalności komisji lekarskich oraz selektywnej oceny cywilnej dokumentacji medycznej, świadczącej o stanie zdrowia poborowego.

Weryfikacja tych skarg wykazała, iż zarzuty w nich stawiane znajdują uzasadnienie. Liczba żołnierzy zwalnianych z uwagi na zły stan zdrowia z zasadniczej służby wojskowej w tzw. krótkiej drodze, czyli w ciągu kilku tygodni od dnia wcielenia, sięga niekiedy nawet kilkunastu procent żołnierzy wcielonych do jednostki. Wojskowe Komisje Lekarskie zwalniają często żołnierzy z wyraźnymi wadami fizycznymi i psychicznymi. Zauważalne są jednak coraz częściej sygnały świadczące o poszerzaniu zakresu dokonywanych badań, włącznie z badaniami specjalistycznymi, ustalającymi stopień przydatności do służby wojskowej. Odnotowywane są przypadki ukrywania przez poborowych chorób w celu otrzymania karty powołania i po wcieleniu uzyskania bezpłatnej pomocy w wojskowej służbie zdrowia. Rodzi to w konsekwencji zwiększającą się liczbę wystąpień o przyznanie odszkodowań i wojskowych świadczeń socjalnych.

Komisje poborowe oceniane są na ogół pozytywnie, choć żołnierze podnoszą problem braku zainteresowania członków komisji posiadanymi przez nich kwalifikacjami, które nie zawsze brane są pod uwagę przy kierowaniu do poszczególnych rodzajów wojsk i służb (predyspozycje fizyczne i psychiczne, wykształcenie, zainteresowania, czy prośby poborowych) mimo, że obiektywnie istnieją takie możliwości.

Spadła liczba skarg dotyczących nieprzyznawania prawa do spełnienia powszechnego obowiązku obrony RP w ramach służby zastęp-

czej. Krytycznie należy ocenić natomiast realizację tego obowiązku. Oczekiwanie na skierowanie do służby nawet kilka lat negatywnie wpływa na stabilizację życiową zainteresowanych i ich rodzin, ponieważ pracodawcy wymagają od przyszłego pracownika uregulowanego stosunku do służby wojskowej.

W dalszym ciągu krytycznie oceniany jest system udzielania odroczeń i zwolnień z obowiązku odbycia zasadniczej służby wojskowej. Jak wynika z nadchodzącej korespondencji, wypowiedzi żołnierzy oraz oświadczeń pracowników terenowych organów administracji wojskowej część poborowych skutecznie uchyla się od służby wykorzystując dobrą sytuację finansową rodziców, umożliwiającą np. zakup lub dzierżawę gospodarstwa rolnego tylko na okres osiągnięcia wieku umożliwiającego przeniesienie do rezerwy bez odbycia zasadniczej służby wojskowej.

Nie zmienia się praktyka tzw. rejonizacji wcielenia. Kierowanie poborowych do jednostek położonych z dala od miejsca zamieszkania, mimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika, powoduje dodatkowe rozgoryczenie i niezadowolenie żołnierzy.

b. Warunki służby zasadniczej

Wśród skarg dotyczących warunków służby i stosunków międzyludzkich odnotowano kilka skarg zbiorowych. Wszystkie zostały zwerifikowane najczęściej przez zbadanie sprawy na miejscu przez pracowników BRPO lub przez kompetentne organy wojskowe. Szczególny niepokój budzą skargi dotyczące uciążliwości służby i braku czasu na wypoczynek. Jak wynika z zebranych materiałów coraz wyraźniej sygnalizowany jest przez żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, a także kadrę zawodową, problem przeciążenia służbą wartowniczą i innymi służbami zarówno żołnierzy pododdziałów wartowniczych jak i pododdziałów innych specjalności, wykonujących również te zadania. Żołnierze zasadniczej służby wojskowej skarżą się na przemęczenie oraz ograniczenie możliwości regulaminowego wypoczynku i czasu wolnego. Tryb pełnienia służb polega m.in. na realizowaniu ich w porze nocnej, co powoduje dodatkowe obciążenie psychiczne i fizyczne. Niedostosowanie potrzeb etatowych pododdziałów wartowniczych do stawianych im zadań, a przede wszystkim braki w ich obsadzie, są jedną z przyczyn rosnącego niezadowolenia wśród żołnierzy. Niewątpliwym wpływem na zwiększające się obciążenie żołnierzy wartami i służbami, mają również okresy szkolenia podstawowego, w czasie którego radykalnie zmniejsza się liczba żołnierzy mogących spełniać

te zadania. Wakujące w tym czasie elaty pododdziałów wartowniczych sięgają często 50% stanu osobowego, zaś 60–70% ukompletowanie jednostek jest dość często spotykane. Sytuację tę pogłębia konieczność utrzymywania w jednostkach nakazanych stanów gotowości alarmowej. Zadania ochronne realizowane przez jednostki zmuszają dowódców do wystawiania na służbę żołnierzy przemęczonych, nie gwarantujących właściwego jej pełnienia.

Stan ten znacznie ogranicza prawo żołnierzy do wypoczynku, przepustki czy urlopu, powodując rosnące poczucie rozgoryczenia i porzyczenia. W rozmowach indywidualnych żołnierze coraz częściej mówią, że noszą się z zamiarem ucieczki z jednostek lub doprowadzenia – wszelkimi sposobami – do uzyskania zwolnienia z pełnienia służb i wart, a nawet z wojska.

Dowódcy jednostek podkreślają, że do pododdziałów wartowniczych kierowani są często poborowi z niskim wykształceniem, nierzadko mający już za sobą konflikt z prawem, zaś pełniąc samodzielnie wartę dysponują bronią z dużą ilością amunicji. Ich zły stan psychiczny, przemęczenie, monotonia służby jest powodem uzasadnionych obaw co do możliwości wypadków, czy powstawania zagrożeń utraty broni i jej użycia do celów przestępczych.

Przełożeni żołnierzy pełniących służbę w pododdziałach wartowniczych zmuszeni są nawet do rezygnacji z nagradzania ich urlopami, bowiem w pierwszej kolejności muszą wykonać postawione im zadania i nie mogą powodować zmniejszania się liczby żołnierzy mogących je wykonać.

Opisana sytuacja i alarmujące przypadki śmiertelne, o których informowała prasa, spowodowały wystąpienie Rzecznika do Ministra Obrony Narodowej⁶⁰¹, w którym zwracał on uwagę, że jedynie natychmiastowe rozwiązania mogą zapobiec dalszym wypadkom utraty życia lub zdrowia, dezercjom i ucieczkom.

Minister poinformował w odpowiedzi, że jego resort od dłuższego czasu dostrzegał symptomy zagrożeń będących następstwem przeciążenia żołnierzy w zasadniczej służbie wojskowej służbami różnego rodzaju, w tym wartowniczym. Jednocześnie uwzględniając realne warunki i możliwości – podejmowano próby uregulowania związanych z tym zagadnień. Należy do nich np. umożliwienie dowódcom jednostek decydowania o zmniejszeniu liczby żołnierzy zmiany czuwającej i wprowadzenie do ochrony obiektów o mniejszym znaczeniu tzw.

⁶⁰¹ RPO/234923/97/IX z 27.II.1997 r.

ochrony wojskowej, której żołnierze nie są uzbrojeni w broń palną, a ich zadania i sposób pełnienia służby określa dowódca jednostki. Niezależnie od tego przystąpiono, jak poinformował Minister, do opracowania nowych rozwiązań w ochronie i obronie obiektów, m.in. powiązania ochrony fizycznej z technicznymi urządzeniami wspomagającymi, a także do częściowego zastępowania wart wojskowych wartownikami cywilnymi. Przewidziano również możliwość powierzania ochrony niektórych obiektów wojskowych wyspecjalizowanym agencjom ochrony mienia. Ocenia się, że przedsięwzięcia organizacyjno-techniczne nowego systemu wprowadzanego od 1995 r. zostaną zrealizowane do 2000 r. Na tak długi okres jego wdrażania, zwłaszcza zastosowania technicznych środków wspomagających, rzutują przede wszystkim ograniczone możliwości finansowania resortu.

W korespondencji oraz w czasie wizyt w jednostkach wojskowych badano problem tzw. fali. Jej przejawy, sygnalizowane w korespondencji i w czasie pobytu wśród żołnierzy, potwierdzają tendencję zmniejszenia się intensywności, zakresu i stopnia agresywności tego rodzaju zachowań. Coraz rzadziej żołnierze sygnalizują fakty mogące zagrozić ich życiu lub zdrowiu. Znaczne ograniczenie występowania tego zjawiska (w drastycznej postaci) spowodowane jest w ocenie samych żołnierzy służby zasadniczej stale zwiększającą się kontrolą przez kadre zawodową w czasie wolnym i porze wieczorowo-nocnej. Niewątpliwie znaczenie tu mają również zapadłe ostatnio wyroki sądowe wobec żołnierzy znęcających się nad młodszymi rocznikami. Do pododdziałów, w których zjawisko „fali” występuje w intensywniejszej postaci, można zaliczyć jednostki spełniające zadania wartowniczo-ochronne.

W dalszym ciągu podnoszony jest problem zapewnienia warunków dokonywania podstawowych zabiegów higienicznych. Funkcjonujący system wymiany bielizny osobistej i pościeli, nieekwiwalentna kwota przeznaczona na zakup środków higieny osobistej, świadczą o potrzebie rozwiązania tego problemu w skali całego wojska. Żołnierze zasadniczej służby wojskowej zmuszeni są do przeznaczania na ten cel części własnych, bardzo skromnych, środków finansowych.

Odnotowano niewielką liczbę skarg na wojskową służbę medyczną. Skargi te dotyczyły problemów związanych z uciążliwością dotarcia do specjalistów, których nie ma w miejscu stacjonowania jednostki.

Podnoszone są również sprawy wypłacania świadczeń socjalnych w związku z orzeczeniami wojskowych komisji lekarskich (renty inwalidzkie i odszkodowania z tytułu wypadków). Z tendencją wzrostową odnotowywana jest korespondencja dotycząca ujawniania się w cza-

się służby wojskowej chorób psychicznych; krytycznie oceniane są negatywne decyzje wojskowych komisji lekarskich o związku tych chorób ze służbą wojskową w celu uniknięcia odpowiedzialności finansowej.

Narastającym zjawiskiem są skargi na ponoszone straty finansowe w wyniku powoływania na ćwiczenia wojskowe. Skarżą się przede wszystkim ci, którzy uzyskują dochody z pracy znacznie przekraczające otrzymywane świadczenie za czas ćwiczeń, a także prowadzący wyspecjalizowane gospodarstwa rolne – nie tylko ze względu na ponoszone straty, ale przede wszystkim na dezorganizację toku prac w gospodarstwach.

B. Stosunki służbowe

a. Problematyka dyscyplinarna

W roku sprawozdawczym, podobnie jak w latach poprzednich⁶⁰², zagadnienia postępowania dyscyplinarnego i tzw. drogi służbowej w odniesieniu do żołnierzy i funkcjonariuszy były przedmiotem licznych skarg indywidualnych i wystąpień RPO.

Kierowane do Rzecznika skargi dotyczą przede wszystkim wymiaru kary (zwykle wydalenia ze służby), ale również i prawidłowości przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego, zarówno w sensie materialnym (stopień udokumentowania zarzuczonego czynu), jak i formalnym (poprawność czynności procesowych). Kwestionowane są też poszczególne rozwiązania obowiązujących przepisów dyscyplinarnych.

Analiza konkretnych przypadków spowodowała wystąpienie Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych⁶⁰³, w którym wskazał on na celowość rozważenia nowelizacji niektórych rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4.VI.1991 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów⁶⁰⁴. Przepisy rozdziału 10 ustawy o Policji⁶⁰⁵ oraz § 12 ust. 1 wskazanego rozporządzenia nie definiują pojęcia przewinienia dyscyplinarnego, zaś rozporządzenie jedynie przykładowo wylicza pewne rodzaje zachowań, uznane za naruszenie dyscypliny służbowej. Oznacza to, że jeżeli zdaniem przełożonego konkretny czyn naru-

⁶⁰² zob. Sprawozdanie za 1995 r. – s. 391–394, 407–408.

⁶⁰³ RPO/103204/92/IX z 29.V.1996 r.

⁶⁰⁴ Dz.U. Nr 48, poz. 212; analogiczne uwagi dotyczą również uregulowań stosowanych wobec funkcjonariuszy UOP i SG.

⁶⁰⁵ Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.; dalej jako ustawa o Policji.

sza dyscyplinę służbową, czy też narusza inne przepisy szczegółowe, warunkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest jego skonkretyzowanie i odniesienie do danego przepisu. W praktyce brak bliższego określenia przewinienia dyscyplinarnego powoduje uzasadnione kontrowersje przy kwalifikowaniu określonych zachowań jako konkretnych wykroczeń dyscyplinarnych. Zgodnie z § 21 ust. 1 powołanego rozporządzenia MSW „prowadzący postępowanie dyscyplinarne zbiera materiały i podejmuje czynności, niezbędne do wyjaśnienia sprawy”, a zatem kieruje się zasadą prawdy obiektywnej. Oznacza to, że postępowanie jest prowadzone do czasu ustalenia wszystkich istotnych okoliczności zarzucanego policjantowi czynu. Ze skarg kierowanych do RPO wynika, że w postępowaniach dyscyplinarnych pomija się niekiedy zasadnicze dla wyjaśnienia sprawy czynności i zakańcza je przed właściwym rozpoczęciem, bardzo swobodnie traktując przy tym zasady postępowania dowodowego. Sporadycznie tylko zdarza się uzasadnianie przyjęcia określonych dowodów, a odrzucenia innych. W myśl § 38 ust. 1 rozporządzenia rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym następuje na podstawie stanu ustalonego w postępowaniu zakończonym zaskarżonym orzeczeniem. Jednocześnie § 44 ust. 1 wymienia przesłanki wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego. Mimo że mogą one wystąpić dopiero w trakcie postępowania odwoławczego, sformułowane § 38 ust. 1 nie pozwala ich uwzględnić już na tym etapie.

Mimo kilkakrotnych monitów Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na wystąpienie.

Przewinieniem dyscyplinarnym jest również naruszenie przez funkcjonariusza zasad tzw. drogi służbowej, zgodnie z którymi załatwianie spraw związanych ze stosunkiem służbowym następuje przez bezpośredniego przełożonego. W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji⁶⁰⁶ Rzecznik zwrócił uwagę, że porównanie treści § 1 pkt 5 zarządzenia Nr 21 Komendanta Głównego Policji z 20.V.1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, obligującego policjantów do przeszerzegania drogi służbowej i obowiązującego równolegle na podstawie § 1 pkt 1 rozkazu 9/95 – pkt 113 i 114 regulaminu ogólnego Sił Zbrojnych RP, dopuszczającego w określonych wypadkach możliwość pominięcia przez policjanta drogi służbowej – wskazuje na istnienie luki. W odpowiedzi z dnia 31 stycznia 1997 r. Komendant Główny Policji stanął na stanowisku, że powołane akty

⁶⁰⁶ RPO/218830/96/IX z 12.XI.1996 r.

„zbieżnie” określają zakres pojęcia droga służbowa, tym niemniej wznowił postępowanie dyscyplinarne, na którego przykład powoływał się Rzecznik.

Z możliwością podejmowania działań dyscyplinujących wobec funkcjonariuszy wiąże się kwestia zwolnień ze względu na interes służby.

Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 21.VII.1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw⁶⁰⁷ dokonana została nowelizacja ustawy z dnia 11.V.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁶⁰⁸ przez dodanie w art. 19 tejże ustawy punktu 3a, wyłączającego kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach zwolnień ze służby funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa⁶⁰⁹, gdy wymaga tego ważny interes służby. Ustawa z dnia 6.IV.1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa aż do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 21.VII.1995 r. nie zawierała przepisu wyłączającego drogę sądową do dochodzenia roszczeń funkcjonariuszy UOP z tytułu niezgodnego z prawem zwolnienia ze służby z uwagi na ważny interes tej służby. Administracyjno-prawny charakter stosunku służbowego tych funkcjonariuszy powodował, iż każda wydana przez uprawnionego przełożonego decyzja o rozwiązaniu tego stosunku była decyzją administracyjną, co dawało zainteresowanym – w myśl art. 196 Kpa w brzmieniu z 1990 r. – prawo do jej zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozwiązanie to utrzymała również ustawa z dnia 11.V.1995 r. o NSA. Przedstawiony stan prawny uległ zmianie po nowelizacji ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa.

W ocenie RPO zmiana ta, jak podkreślono wcześniej⁶¹⁰, stanowi naruszenie prawa do sądu, a w konsekwencji – naruszenie zasady państwa prawnego oraz zasady równości, dyskryminując funkcjonariuszy UOP wobec Policji i Straży Granicznej. W konsekwencji Rzecznik w dniu 25.VI.1996 r. zaskarżył dokonaną nowelizację do Trybunału Konstytucyjnego⁶¹¹ podnosząc dodatkowo niedookreśloność pojęcia „ważny interes służby” i wynikające stąd niebezpieczeństwo arbitralnych decyzji, które w takiej sytuacji szczególnie winny podlegać kontroli sądowej.

⁶⁰⁷ Dz.U. Nr 104, poz. 515.

⁶⁰⁸ Dz.U. Nr 74, poz. 368.

⁶⁰⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 181 ze zm.; dalej jako ustawa o UOP.

⁶¹⁰ zob. s. 27.

⁶¹¹ RPO/218748/96/IX.

Trybunał podzielił argumentację Rzecznika i stwierdził niekonstytucyjność dokonanych zmian.⁶¹²

b. Wynagrodzenia

Kilkakrotnie w minionym roku Rzecznik interweniował w związku z nieprawidłowościami w terminowości i wysokości wynagrodzenia wypłacanego żołnierzom i funkcjonariuszom.

Wystąpienie z dnia 31.V.1996 r.⁶¹³ skierowane do Ministra Spraw Wewnętrznych poruszało sprawę przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez zarządzenie Nr 103 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30.VII.1993 r.⁶¹⁴ w części dotyczącej określenia terminów wypłaty wynagrodzenia. Rzecznik wskazał, że delegacja do wydania aktu wykonawczego (zawarta w ustawach o Policji, o UOP, o SG oraz o PSP) ogranicza się wyłącznie do określenia jednostek organizacyjnych uprawnionych do dokonywania potrąceń z uposażenia oraz trybu postępowania w tych sprawach, nie obejmuje zaś prawa do określania terminów wypłat. W odpowiedzi Minister podzielił zastrzeżenia Rzecznika i zarządzeniem Nr 70 z dnia 27.IX.1996 r.⁶¹⁵ uchylił kwestionowane przez Rzecznika regulacje.

W dniu 5.V.1997 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności § 3 ust. 3 pkt 3 w związku z § 2 zarządzenia Nr 75 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15.X.1996 r. w sprawie warunków przyznania nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg dla policjantów z art. 28 ust. 1 i 2, art. 87 pkt 3 i art. 110 ustawy z dnia 6.IV.1990 r. o Policji oraz art. 1 i 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, a także § 15 powołanego zarządzenia z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Kwestionowany przepis § 3 ust. 3 pkt 3 wyłącza okres odbywania przeszkolenia lub studiów w Wyższej Szkole Policji z okresu służby niezbędnego do otrzymania nagrody rocznej. Z kolei zgodnie z § 15 zarządzenia – weszło ono w życie z mocą wsteczną 12.IV.1996 r., co uniemożliwiło zaliczenie do okresu służby wymaganego do nagrody za 1996 r. 6 miesięcy szkolenia lub studiów, które zgodnie z poprzednio obowiązującym zarządzeniem nr 89 – podlegały uwzględnieniu w wymiarze nagrody.

W lutym 1997 r. Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Spraw Wewnętrznych na nieprawidłowości w trybie dokonywania przez organy

⁶¹² orzeczenie z 8.IV.1997 r. – sygn. akt K. 14/96.

⁶¹³ RPO/213477/96/IX.

⁶¹⁴ Dz.Urz. MSW Nr 4, poz. 97.

⁶¹⁵ Dz.Urz. MSW Nr 10, poz. 67.

finansowe Policji przelewów wynagrodzenia na bankowe konta osobiste funkcjonariuszy. Miały bowiem miejsce przypadki wydawania dyspozycji przelewu wynagrodzenia po pierwszym dniu miesiąca, przez co funkcjonariusze mieli możliwość podjęcia wynagrodzenia dopiero po dokonaniu przez bank niezbędnych czynności księgowych, tj. po upływie dalszych kilku dni oraz takiego propagowania przez przełożonych systemu zakładania kont osobistych, że było to odbierane przez funkcjonariuszy jako swoista presja⁶¹⁶. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, że przepisy ustawy o Policji nie nakazują wypłaty wynagrodzenia w pierwszym dniu danego miesiąca lub wcześniej i w związku z tym dokonywane jest to w pierwszym dniu roboczym każdego miesiąca, zaś praktyczna realizacja prawa do wynagrodzenia w formie przelewu na konto przebiega bez zakłóceń. Ponadto Minister podkreślił, że w Policji przestrzegana jest zasada dobrowolności zakładania kont osobistych, natomiast propagowanie bezgotówkowej formy wypłaty świadczeń pieniężnych „trudno utożsamiać z wywieraniem na funkcjonariuszy presji”. Argumentacja MSWiA nie przekonała Rzecznika, który przygotowuje kolejne wystąpienie w tej sprawie.

W czasie wizytacji jednostek Krakowskiego Okręgu Wojskowego pracownicy BRPO stwierdzili, że zarządzeniem Dowódcy Krakowskiego Okręgu Wojskowego zobowiązano podległe jednostki do otwarcia rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych dla żołnierzy zawodowych oraz pracowników wojska w oddziałach i filiach Banku Przemysłowo-Handlowego S.A. w Krakowie. Nakazano też „pobranie od pracowników wojska pisemnych oświadczeń zgodnie z art. 86 § 3 Kodeksu pracy”. Z treści zarządzenia wynikało, że wydane ono zostało „w celu uniknięcia zaboru środków pieniężnych, eliminacji zagrożeń oraz rozwiązania problemów związanych z transportem w jednostkach i instytucjach Krakowskiego Okręgu Wojskowego”, zaś czynnikiem przesądającym o jego wydaniu były „liczne przypadki zaboru gotówki przewożonej lub przechowywanej w różnych instytucjach”. W wystąpieniu do Ministra Obrony Narodowej RPO wskazał, że akt tej rangi, nie znajdujący oparcia w upoważnieniu ustawowym, z istoty swej jest aktem kierownictwa wewnętrznego, którym uregulowane mogą być wyłącznie kwestie organizacyjno-porządkowe w zakresie kompetencji wydającego je organu. W żadnym razie natomiast akt taki nie może zawierać rozstrzygnięć w sprawach należących do sfery

⁶¹⁶ RPO/230312/96/IX z 5.II.1997 r.

praw podmiotowych żołnierzy oraz pracowników wojska. W konkluzji RPO zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej⁶¹⁷ o spowodowanie wycofania przedmiotowego zarządzenia z obiegu prawnego oraz zniesienia jego skutków. W wyniku wystąpienia Dowódcy Krakowskiego Okręgu Wojskowego uchylił kwestionowane zarządzenie.

Na nieterminową wypłatę wynagrodzeń skarżyli się też strażacy Państwowej Straży Pożarnej, którym kilkakrotnie w 1996 i 1997 r. wypłacono wynagrodzenie około piątego dnia miesiąca. Na wystąpienie w tej sprawie⁶¹⁸ Komendant Główny PSP odpowiedział, że sytuacja ta spowodowana jest przepisami o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którymi w przypadku dwóch wypłat uposażenia w danym miesiącu należałoby odprowadzić podwójną zaliczkę na poczet tego podatku. W ocenie RPO nie są to przekonujące argumenty, ponieważ art. 131 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁶¹⁹, stanowi, że: „W styczniu 1992 r. uposażenia strażaków wypłaca się w 25 dniu miesiąca. W każdym następnym miesiącu uposażenia wypłaca się o 5 dni wcześniej aż do tego miesiąca, w którym uposażenie wypłacone zostanie w pierwszym dniu miesiąca”. Wobec braku innych, szczegółowych uregulowań w tym przedmiocie, sytuacja winna harmonizować z art. 85 § 3 Kodeksu pracy: „Jeśli ustalony dzień wypłaty wynagrodzenia za pracę, jest wolnym od pracy, wynagrodzenie wypłaca się w dniu poprzednim”. W świetle przytoczonych uregulowań nie znajduje uzasadnienia odwoływanie się do przepisów o terminach wpłat podatku dochodowego od osób fizycznych. Uzasadnienie podatkowe zmiany terminów wypłat wskazał również w odpowiedzi nadesłanej Rzecznikowi Podsekretarz Stanu w MSWiA zawiadamiając, że Komendant Główny PSP zobowiązany zostanie do poinformowania podległych jednostek, iż z tych przyczyn terminy wypłaty uposażeń ustalone są przez komendantów poszczególnych jednostek Państwowej Straży Pożarnej po wyrażeniu zgody przez przedstawicieli związków zawodowych.

W końcu 1996 r. Rzecznik otrzymał szereg skarg od policjantów dotyczących praktyki tzw. zawieszania funkcjonariuszy na wyższych etatach, na których wykonują obowiązki wynikające z tego stanowiska, lecz wynagrodzenie otrzymują ze stanowiska niższego. W ocenie RPO w zarządzeniu Nr 9/91 Komendanta Głównego Policji, dopuszczającym taką możliwość, celowe byłoby zamieszczenie zapisu, że

⁶¹⁷ RPO/234453/97/IX z 12.II.1997 r.

⁶¹⁸ RPO/236736/97/IX z 13.III.1997 r.

funkcjonariusza można byłoby „zawiesić” na wyższym etacie na okres niezbędny do uzyskania przewidzianych na danym stanowisku kwalifikacji zawodowych lub wykształcenia i w przypadku upływu tego terminu lub z innych powodów służbowych (np. złe wywiązywanie się z obowiązków) – funkcjonariusz nie byłby mianowany na zajmowane stanowisko⁶²⁰.

W odpowiedzi na wystąpienie w tej sprawie Komendant Główny Policji potwierdził istnienie praktyki kwestionowanej przez Rzecznika, ale zastrzegł, iż ma ona charakter sporadyczny i wynika z istniejącej w jednostkach struktury etatowej, zawierającej docelowe rozwiązania organizacyjne. Parametry etatów wynikają z przyjętych kryteriów naliczeń i w części przypadków są znacznie wyższe niż kwalifikacje policjantów pełniących aktualnie służbę w jednostce.

Skargi kierowane do RPO dotyczyły też powszechnej, zwłaszcza na niższych szczeblach organizacyjnych, praktyki obniżania dodatku służbowego, traktowanej jako *sui generis* kara dyscyplinarna lub jako kara dodatkowa do kary dyscyplinarnej. Zdaniem Rzecznika ogólnikowość zapisu w zarządzeniu Nr106/90 MSW o zasadach określania wysokości dodatku służbowego, połączona z brakiem wymiernych kryteriów oceny wyników służby przemawiają za celowością rozważenia możliwości odstąpienia od takiej praktyki⁶²¹. Również w tym przypadku Komendant Główny Policji nie zgodził się z Rzecznikiem pisząc, że przyznanie i wymiar dodatku służbowego ma charakter uznaniowy i wymierzenie funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej winno skutkować obniżeniem tego dodatku.

Dwukrotnie w okresie sprawozdawczym Rzecznik występował w sprawie zasadności wstrzymania wypłaty dodatku walutowego funkcjonariuszom i pracownikom cywilnym Straży Granicznej, wykonującym czynności służbowe na przejściu granicznym, wskazując na utrzymanie wypłaty tegoż dodatku dla funkcjonariuszy celnych, zatrudnionych bezpośrednio na przejściu granicznym⁶²². W odpowiedziach z 25.IX. i 6.XII.1996 r. tak Premier, jak i Komendant Główny Straży Granicznej zajęli negatywne stanowiska, motywując to brakiem podstawy prawnej, albowiem dodatek ten otrzymują osoby odbywające podróż zagraniczną, nie zaś – wykonujące obowiązki wy-

⁶¹⁹ z dnia 24.VIII.1991 r. – Dz.U. Nr 88, poz. 400; dalej jako ustawa o PSP.

⁶²⁰ wystąpienie z dnia 8.XI.1996 r. – RPO/218946/96/LX.

⁶²¹ wystąpienie j.w.

⁶²² RPO/187905/95IX z 16.VII.1996 r. do Prezesa Rady Ministrów i RPO/224485/96/LX z 22.X.1996 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej.

łącznie na obszarze przejścia granicznego. Jednocześnie Komendant Główny SG poinformował, że funkcjonariuszom SG – w ramach rekompensaty – podwyższono wysokość równoważnika pieniężnego za służbę w czasie dłuższym niż 12 godzin oraz wymiar dodatku granicznego.

c. Realizacja uprawnień mieszkaniowych

Z krytycznymi opiniami, wyrażanymi w korespondencji do Rzecznika Praw Obywatelskich, spotkała się zmiana § 6 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24.III.1995 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dokonana mocą § 1 pkt 4 ppkt 1 lit. d) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30.XII.1996 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶²³.

Obywatele piszący w tej sprawie do RPO podkreślali, że powołany przepis w nowym brzmieniu jest generalnie korzystniejszy dla zainteresowanych. Zwiększa bowiem znacznie maksymalną wysokość zwolnionej od podatku dochodowego kwoty równoważników pieniężnych za brak kwatery, wypłacanych przeniesionym służbowo funkcjonariuszom Policji i Służby Więziennej, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej oraz strażakom Państwowej Straży Pożarnej. Krytycznie oceniają jednakże zawężenie – w stosunku do przepisu zmienionego – zakresu podmiotowego wynikającego z tego przepisu uprawnienia, poprzez wyłączenie z tego zakresu żołnierzy zawodowych. Przepisy ustawy z dnia 22.VI.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP⁶²⁴, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., nie przewidują świadczenia w postaci równoważnika pieniężnego za brak kwatery, związanego z przeniesieniem służbowym żołnierza. Jednakże stosownie do art. 88 ust. 2 tej ustawy żołnierze zawodowi, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pobierali taki równoważnik, zachowali prawo do jego otrzymania do czasu przydziału kwatery albo wypłacenia ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery, lub też otrzymania świadczenia umożliwiającego pokrycie najmu lokalu. W związku z wątpliwością, czy opisana zmiana przepisu nie powoduje nierówności wobec prawa niewielkiej liczebnie grupy żołnierzy zawodowych, którym ustawodawca zachował słusznie nabyte prawo do równoważnika za brak kwatery w związku z przeniesieniem służbowym, na tle praw

⁶²³ Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 4.

⁶²⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433 ze zm.

funkcjonariuszy „służb mundurowych” otrzymujących taki równoważnik z identycznego powodu, Rzecznik zwrócił się do Ministra Finansów o wyjaśnienie przyczyn dokonania opisanej zmiany przepisu⁶²⁵. W odpowiedzi Minister stwierdził, że na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 49 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ekwiwalenty pieniężne w zamian za rezygnację z kwatery wolne są od podatku bez ograniczenia kwotowego, natomiast świadczenia finansowe na pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego wolne są od podatku do wysokości nie przekraczającej miesięcznie trzykrotnego najniższego wynagrodzenia pracowników, określonego w odrębnych przepisach, za grudzień roku poprzedzającego rok podatkowy. Stąd w rozporządzeniu z dnia 30.XII.1996 r. dokonano zmiany przepisu § 9 ust. 1 pkt 19 poprzez wykreślenie zwolnienia równoważników pieniężnych za brak kwatery, wypłacanych przeniesionym służbowo żołnierzom zawodowym.

Sprawą wysokości świadczeń za mieszkania zajmowane przez funkcjonariuszy Rzecznik zajmował się również w odniesieniu do lokali będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz mieszkań w budynkach będących w dyspozycji resortu Spraw Wewnętrznych, nie będących własnością Skarbu Państwa.

W pierwszym przypadku kontrowersje budziła regulacja zawarta w § 2 ust. 4 zarządzenia Nr 49 Ministra Sprawiedliwości z dnia 20.IX.1996 r. w przedmiocie określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Zgodnie z nią funkcjonariusze i emeryci SW płacą czynsz w wysokości 0,80 zł za 1 m², natomiast pracownicy cywilni więziennictwa – o 100% wyższy, mimo że często partycypowali w budowie mieszkań. Wystąpienie Rzecznika do Dyrektora Gabinetu Ministra Sprawiedliwości⁶²⁶ spowodowało rozpoczęcie prac nad nowelizacją zarządzenia w kierunku ujednoczenia stawek czynszu.

Na tle skarg od funkcjonariuszy Policji, zajmujących mieszkania służbowe w budynkach mieszkalnych nie będących własnością Skarbu Państwa, Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Spraw Wewnętrznych istnienie luki prawnej⁶²⁷. Skargi dotyczyły przede wszystkim wysokości czynszu należnego za najem lokali, a także warunków najmu. Oceniając stan prawny w tym zakresie Rzecznik wskazał, iż art. 97 ust. 2 ustawy o Policji zawiera upoważnienie dla Ministra Spraw

⁶²⁵ RPO/241157/97/IX z 2.IV.1997 r.

⁶²⁶ RPO/229877/96/IX.

⁶²⁷ RPO/213758/96/V z dn. 8.VIII.1996 r.

Wewnętrznych do określenia warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, a także zasad obliczania czynszu najmu za te lokale. Zakres wskazanego upoważnienia nie pozwala Ministrowi Spraw Wewnętrznych na regulowanie wspomnianych kwestii w odniesieniu do budynków nie będących własnością Skarbu Państwa. Stąd też zakresem regulacji wynikającym z ustawy o Policji nie są objęte warunki najmu przez funkcjonariuszy Policji lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością innych podmiotów np. gmin, osób fizycznych. Przepisami ustawy o Policji nie są również regulowane zasady obliczania czynszu najmu za te lokale. W tej sytuacji wspomniane kwestie powinny być regulowane ogólnymi przepisami dotyczącymi najmu lokali mieszkalnych, w szczególności zaś przepisami ustawy o najmie. Tymczasem z art. 2 ust. 2 tej ustawy wynika, że jej przepisów nie stosuje się do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Prowadzi to do wniosku, iż w powyższym zakresie sytuacja prawna omawianej grupy funkcjonariuszy jest regulowana wyłącznie przepisami Kodeksu cywilnego dotyczącymi najmu. W praktyce oznacza to, iż funkcjonariusze Policji w zakresie opłacania czynszu nie są chronieni przepisami o czynszu regulowanym. Ich sytuacja prawna jest więc diametralnie różna niż sytuacja funkcjonariuszy zajmujących mieszkania w budynkach będących własnością Skarbu Państwa. Odnosi się to również do funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz Urzędu Ochrony Państwa, gdyż przepisy ustawy z dnia 12.X.1990 r. o Straży Granicznej⁶²⁸ i ustawy z dnia 6.IV.1990 r. o UOP regulują analogicznie ich pozycję prawną w omawianym zakresie. W ocenie Rzecznika przedstawione zróżnicowanie jest wynikiem luki prawnej, która powstała w efekcie uchylecia przez ustawę o najmie Prawa lokalowego. Ponieważ luka ta może zaś zostać usunięta jedynie w wyniku stosownej ingerencji ustawodawcy, Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań w tym zakresie.

W piśmie z dnia 27.IX.1996 r. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił, że wejście w życie ustawy o najmie, która zastąpiła Prawo lokalowe spowodowało konieczność uregulowania w sposób kompleksowy zagadnień związanych z gospodarką mieszkaniową w resorcie

⁶²⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.; dalej jako ustawa o SG.

spraw wewnętrznych. W związku z tym Ministerstwo podjęło stosowne prace w tym kierunku. Minister poinformował także, że sygnalizowana przez Rzecznika luka zostanie usunięta po nowelizacji ustawy o najmie. Rządowy projekt zmian został przesłany do Sejmu i zawiera on odpowiednie rozwiązania⁶²⁹.

Problematyka rozwiązań prawnych w zakresie mieszkań służb mundurowych została poruszona także w wystąpieniu Rzecznika z dnia 2.X.1996 r.⁶³⁰ do Ministra Obrony Narodowej. W wystąpieniu tym Rzecznik zakwestionował legalność przepisów §§ 22, 23 i 24 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27.V.1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶³¹. Przepisy te określają wzajemne prawa i obowiązki Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz osób zajmujących kwaterę i najemców lokali mieszkalnych. Zostały one wydane na podstawie upoważnienia udzielonego Ministrowi Obrony Narodowej do określenia szczegółowych zasad i trybu administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową. Tymczasem dokonany w rozporządzeniu rozkład obowiązków pomiędzy Agencją i osoby zajmujące kwatery nie mieści się pod pojęciem „administrowania” kwaterami i lokalami. Oznacza to – w ocenie Rzecznika – że zakwestionowane przepisy zostały wydane bez upoważnienia ustawowego. Rzecznik zwrócił się do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu dostosowania przepisów rozporządzenia do obowiązujących standardów konstytucyjnych.

Udzielając w dniu 9 listopada 1996 r. odpowiedzi Minister poinformował, iż dostrzega wagę niedostatków zaistniałych w dotychczasowym uregulowaniu, jednak wyeliminowanie przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego w drodze nowelizacji rozporządzenia spowodowałoby powstanie luki. Możliwość rozwiązania sprawy stwarza natomiast przygotowywany projekt nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Stąd też Minister zamierza zgłosić w trakcie prac nad tym projektem wnioski o dokonanie stosownych zmian w zakresie upoważnienia ustawowego, tak aby usunąć występującą niezgodność z upoważnieniem. Obecnie Rzecznik oczekuje na zapowiedziane przez Ministra zmiany. W przypadku niewprowadzenia tych zmian, Rzecznik rozważy możliwość skierowania stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

⁶²⁹ nowe brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy o najmie – druk sejmowy Nr 1837.

⁶³⁰ RPO/221460/96/V.

⁶³¹ Dz.U. Nr 65, poz. 320.

d. Warunki służby

W dniu 5.XII.1996 r. Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioszek⁶³² o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu art. 20a ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30.VI.1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁶³³ w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9.XI.1995 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw⁶³⁴.

Art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 30.VI.1970 r. zezwala na wyznaczenie żołnierza zawodowego w czasie pokoju, za jego pisemną zgodą, do pełnienia służby poza granicami państwa. W ust. 3 wyliczone zostały okoliczności, w których zgoda taka nie jest wymagana. O ile brak wymogu uzyskania zgody żołnierza zawodowego na udział w prowadzonych poza terytorium kraju ćwiczeniach (ust. 3 pkt 2) lub udział w akcjach ratowniczych, poszukiwawczych i humanitarnych (pkt 3), zdaje się być zrozumiałą, o tyle kierowanie do służby w składzie polskich kontyngentów wojskowych w misjach specjalnych organizacji międzynarodowych bez wymogu uzyskania zgody zainteresowanego budzić musi wątpliwości. Stosownie do art. 8 przepisów konstytucyjnych, Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju, zaś w myśl art. 92 ust. 1 tych przepisów, obrona Ojczyzny jest najświętszym obowiązkiem każdego obywatela. Nie sposób jednak uznać, że obowiązek ten rozciąga się także na sytuację kierowania poza granice Państwa wydzielonych jednostek wojskowych (pododdziałów), gdy byt narodowy nie jest bezpośrednio zagrożony. Brak jest więc podstaw konstytucyjnych do kierowania żołnierza zawodowego bez jego zgody do służby w kontyngentach wojskowych, wykonujących misje specjalne najczęściej w rejonach działań wojennych, a więc w sytuacji szczególnego zagrożenia dla zdrowia i życia. Przepis art. 20a ust. 3 pkt 1 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, stoi także w sprzeczności z art. 67 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Stawia bowiem żołnierzy zawodowych w sytuacji prawnej rażąco odmiennej od sytuacji żołnierzy zasadniczej służby wojskowej, kierowanych do służby w kontyngentach wojskowych poza granicami Państwa. Rzecznik czeka na rozstrzygnięcie Trybunału.

⁶³² RPO/231861/96/IX.

⁶³³ tekst jedn.: Dz.U. z 1992 r. Nr 8, poz. 31 ze zm.

⁶³⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 7, poz. 44.

Warunki pełnienia służby przez strażaków, a ściśle – braki w wyposażeniu w sprzęt i odzież specjalną – zasygnalizował Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27.II.1997 r.⁶³⁵ W skargach kierowanych do RPO zainteresowani podnosili, że pomimo określonej w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24.IX.1992 r. w sprawie umundurowania strażaków Państwowej Straży Pożarnej⁶³⁶ normy odzieży specjalnej nie tylko nie otrzymują należnego im przydziału, lecz często muszą niektóre rzeczy kupować z własnych środków (np. buty specjalne, które podczas udziału w jednej akcji ratowniczej mogą ulec całkowitemu zniszczeniu). W odpowiedzi na wystąpienie Podsekretarz Stanu w MSWiA napisał, że powołanie w 1992 r. PSP o znacznie rozszerzonym zakresie działania, spowodowało zmianę standardów i normatywów sprzętu ochrony indywidualnej strażaków. Jednorazowa wymiana odzieży specjalnej była niemożliwa ze względu na ogromne nakłady finansowe. Dlatego też powołane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych dopuszcza używanie starych wzorów odzieży specjalnej do końca 1998 r. Możliwości finansowe PSP pozwoliły do końca 1996 r. wyposażyć 25% strażaków bezpośrednio biorących udział w działaniach ratowniczych w nowoczesną odzież i obuwie specjalne, odpowiadające normom europejskim. W budżecie na 1997 r. PSP przewidziano kwotę wystarczającą na wyposażenie kolejnych 50% strażaków w odzież i obuwie o wysokich walorach ochronnych, a pozostała część odzieży i sprzętu, takiego jak hełmy, sygnalizatory bezruchu, maski i nadciśnieniowe aparaty powietrzne, została wymieniona w 1998 r.

W trakcie wizytacji jednostek penitencjarnych i rozmów z zatrudnionymi w nich funkcjonariuszami pracownicy Biura RPO stwierdzili liczne, sygnalizowane już wcześniej⁶³⁷, nieprawidłowości w warunkach pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej. W dalszym ciągu istnieje problem nie zapłaconych nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy, zwłaszcza działów ochrony. Nie ma też możliwości przyznania za nadgodziny czasu wolnego ze względu na ciągły charakter służby oraz małą liczbę etatów. Poza ustaloną normą czasu służby wykonywane są dodatkowe czynności zleczone, np. szkolenia zawodowe, przeszukania ogólne cel, zajęcia na strzelnicy, a także obowiązkowe uczestniczenie w odprawach przed objęciem służby, które przycy-

⁶³⁵ RPO/238386/97/LX.

⁶³⁶ Dz.U. Nr 93, poz. 461.

⁶³⁷ zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 411-412.

niają się m.in. do powstawania nadgodzin. Nie rozwiązana jest sprawa tzw. dyżurów pod telefonem, pełnionych poza ustaloną normą czasu pracy. Obliguje to funkcjonariuszy do przebywania w pełnej dyspozycji w miejscu zamieszkania.

W niektórych jednostkach bardzo trudne są warunki lokalowe, w jakich pracują funkcjonariusze. Dotyczy to przede wszystkim oddziałów zewnętrznych jednostek bieszczadzkich. Zatrudnieni w jednostkach tego rejonu funkcjonariusze nie mają też często w zimie możliwości powrotu do domu po zakończonej służbie z powodu nieprzejezdnych dróg. Zmuszeni są zatem do pozostawiania na terenie zakładu, korzystania z noclegu w pomieszczeniach służbowych, zupełnie niedostosowanych do tego celu, bez możliwości przygotowania gorącego posiłku. W warunkach bieszczadzkich stan taki może trwać od kilku do kilkunastu dni.

W niektórych zakładach karnych lokowani są osadzeni, z którymi postępowanie wymaga szczególnych środków ostrożności (Przemysł – za szczególnie groźne przestępstwa, Rzeszów – nosiciele wirusa HIV). Funkcjonariusze tam zatrudnieni nie dysponują najniezbędniejszymi środkami ochrony osobistej.

Rzecznik oczekuje na informację od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przedstawionych problemach i podjętych działaniach.

W wystąpieniu z dnia 26.IX.1996 r.⁶³⁸, skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych Rzecznik podniósł kwestię braku regulacji prawnej zasad postępowania funkcjonariuszy Policji w odniesieniu do samochodów zatrzymanych w wyniku popełnienia przez kierowcę wykroczenia drogowego. Realnym skutkiem braku tych unormowań było obciążanie funkcjonariuszy Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji częściowym zwrotem opłat za długotrwałe parkowanie tych pojazdów na parkingach płatnych. Istotą wystąpienia Rzecznika było spowodowanie zmiany wszystkich wydanych w tej sprawie decyzji indywidualnych i umorzenie należności z uwagi na brak podstawy faktycznej. Do chwili obecnej, mimo monitów, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

C. Emerytury i renty

a. Byłych żołnierzy zawodowych

Wejście w życie ustawy z dnia 10.XII.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁶³⁹ spowodowało obowią-

⁶³⁸ RPO/196781/96/LX.

⁶³⁹ Dz.U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36 ze zm.

zek wojskowych biur emerytalnych przeliczenia z urzędu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych osobom, które uprawnienia do tych świadczeń nabyły pod rządami ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym obowiązującej poprzednio. Sposób wykonania tego przepisu przez organy emerytalne był w okresie sprawozdawczym przedmiotem największej liczby skarg byłych żołnierzy zawodowych, dotyczących spraw emerytalnych.

Stosownie do przepisu art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy, przy ustalaniu na nowo wysokości podstawy wymiaru świadczenia, stawki uposażenia z dnia zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej zastąpić należało stawkami obowiązującymi w dniu wejścia ustawy w życie. Podstawę wymiaru wojskowego świadczenia emerytalno-rentowego stanowi uposażenie otrzymywane przez świadczeniobiorcę na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym. Na uposażenie to, brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości świadczenia, składają się trzy elementy: uposażenie według stanowiska służbowego, uposażenie według stopnia wojskowego oraz dodatki o charakterze stałym.

Najwięcej skarg wnoszonych do Rzecznika w tej sprawie dotyczyło przeliczenia stawek uposażenia według stopnia wojskowego. W dniu wejścia w życie ustawy stawki te uzależnione były od posiadanego stopnia i wysługi lat w czynnej służbie wojskowej. Na wniosek osoby zainteresowanej do tej wysługi zaliczać można także niektóre okresy zatrudnienia oraz kształcenia przed powołaniem do czynnej służby. Stan taki istniał od 1 stycznia 1979 r. Przed tą datą do wysługi tej zaliczało się zawodową służbę wojskową, zaś na równi z zawodową służbą wojskową traktowana była m.in. wojskowa służba nadterminowa i okresowa służba wojskowa. Nie uwzględniane były natomiast okresy pełnienia zasadniczej służby wojskowej, służby wojskowej w charakterze kandydata do wojskowej służby zawodowej i inne formy czynnej służby wojskowej, nie będące służbą zawodową lub równoznaczną ze służbą zawodową.

W powszechnej praktyce wojskowych organów emerytalnych – wysługę lat, od której uzależniona jest wysokość uposażenia według stopnia wojskowego, ustalano z zastosowaniem zasad obowiązujących w dacie zwolnienia poszczególnych żołnierzy z zawodowej służby wojskowej. Zatem w przypadku osób zwolnionych ze służby przed 1 stycznia 1979 r. przyjmowano stawki tego uposażenia z uwzględnieniem wyłącznie okresów służby zawodowej (równorzędnej). Podobne stanowisko zajmowały w orzecznictwie sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

Rzecznik uznał, że stan taki narusza prawa zainteresowanych osób i tworzy dwa „portfele” emerytur i rent wojskowych, zaś wynika z przyjęcia przez wojskowe organy emerytalne wadliwej, zawężającej wykładni art. 53 ust.1 pkt 3 lit. a) ustawy. Dla uzyskania jednoznacznego rozstrzygnięcia RPO wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię wskazanego przepisu przez wyjaśnienie, czy przy przeliczaniu podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych na stawki uposażenia obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy – osobom pełniącym służbę wojskową do końca 1978 r. stawki uposażenia ustalać należało z uwzględnieniem wysługi w czynnej służbie wojskowej, czy też wysługi w zawodowej służbie wojskowej (równorzędnej), rekomendując rozstrzygnięcie pierwsze⁶⁴⁰. Zgodnie z uchwałą Trybunału⁶⁴¹, a wbrew stanowisku Rzecznika, art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 10.XII.1993 r. nie daje podstawy do zaliczania czynnej służby wojskowej do wysługi lat przy przeliczaniu dotychczasowej podstawy wymiaru świadczeń pieniężnych tych emerytów i rencistów, którzy zostali zwolnieni z zawodowej służby wojskowej przed dniem 1 stycznia 1979 r., na stawki uposażenia według stopnia wojskowego obowiązujące w dniu wejścia w życie powołanej ustawy.

W porównaniu ze stanem z poprzedniego okresu sprawozdawczego zmniejszyła się dostrzegalnie liczba skarg dotyczących przeliczenia wskaźnika relacji sumy miesięcznej kwoty dodatków o charakterze stałym i miesięcznej równowartości nagrody rocznej lub premii do uposażenia zasadniczego, jako składnika podstawy wymiaru świadczenia emerytalno-rentowego. Skargi w tej materii dotyczyły przyjmowania przez wojskowe organy emerytalne średniej kwoty dodatków za ostatnie 12 miesięcy służby, zamiast kwoty dodatku specjalnego z ostatniego miesiąca tej służby. Zainteresowani skarżyli się, że praktyka ta powodowała w ich przypadku zaniżenie wskaźnika, a tym samym wymiaru otrzymywanego świadczenia.

Sporadyczne w okresie sprawozdawczym były skargi na zaniżanie przez wojskowe organy emerytalne wysokości świadczeń emerytalno-rentowych poprzez przyjmowanie do podstawy wymiaru świadczenia niższych parametrów uposażenia, niż przewidziane dla stanowiska ostatnio zajmowanego przez osoby zainteresowane. Wobec tego, że taka praktyka wojskowych organów emerytalnych stała, w ocenie RPO, w sprzeczności z przepisem z art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. a) i b) powołanej ustawy, nakazującym przyjmowanie jako podstawy do przeliczeń wy-

⁶⁴⁰ RPO/227657/96/IX z 29.X.1996 r.

⁶⁴¹ z dnia 9.IV.1997 r. – sygn. akt W 10/96.

sokości składników uposażenia z dnia zwolnienia ze służby, podejmowane były w tych sprawach stosowne interwencje w Ministerstwie Obrony Narodowej. Należy podkreślić, że Ministerstwo Obrony Narodowej we wszystkich tych przypadkach spowodowało dokonanie stosownych korekt kwestionowanych decyzji organów emerytalnych oraz wyrównanie zainteresowanym osobom należności od daty wejścia w życie ustawy wraz z odsetkami ustawowymi.

b. Funkcjonariuszy Policji i innych służb zmilitaryzowanych

Problematyka relacji stopni służbowych w Policji do stopni w b. MO, uregulowana w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5.XII.1995 r. w sprawie określenia stopni policyjnych odpowiadających stopniom wojskowym⁶⁴², była przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶⁴³. W wystąpieniu Rzecznik wskazał, że ustawa z dnia 21.VII.1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o UOP, o SG oraz niektórych innych ustaw wprowadziła pięć nowych stopni służbowych, zarówno w korpusie oficerskim, jak i aspirantów oraz podoficerów. Jednocześnie jednak ani ustawa, ani rozporządzenie nie odniosło się do byłych funkcjonariuszy MO i Policji, którzy odeszli ze służby przed tą nowelizacją i posiadali stopnie służbowe wprowadzone tą ustawą. Kwestia ta ma istotne znaczenie w odniesieniu do emerytów policyjnych, albowiem funkcjonariuszom odchodzącym na emeryturę i posiadającym nowo wprowadzone stopnie obliczany jest do wymiaru świadczenia wyższy dodatek za stopień. Natomiast organ emerytalny MSWiA odmawia podwyższania wymiaru dodatku za stopień emerytom, którzy odeszli ze służby przed dniem wejścia w życie znowelizowanej ustawy o Policji i z mocy prawa mianowani byli na te stopnie.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w MSWiA zgodził się z poglądem RPO, iż osoby które w następstwie wejścia w życie nowych przepisów w sprawie określenia stopni policyjnych odpowiadających stopniom wojskowym miały stopień wojskowy niższy niż odpowiadający mu – w myśl tych przepisów – stopień policyjny, należało niezwłocznie awansować na stopień policyjny równorzędny posiadanemu stopniowi wojskowemu. Jednakże, jak stwierdził Wiceminister, dotyczy to tylko osób mających stopnie wojskowe i będących aktualnie w służbie w Policji. Nie może natomiast dotyczyć emerytów, którzy odeszli

⁶⁴² Dz.U. Nr 147, poz. 718.

⁶⁴³ RPO/237785/97/IX z 5.III.1997 r.

ze służby w Policji przed wprowadzeniem w życie nowych przepisów. Zmiana wynikająca z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5.XII.1995 r. dotycząca wprowadzenia odpowiednika stopnia podpułkownika jako młodszego inspektora nie odnosi się do osób, które odeszły na emeryturę w stopniach policyjnych posiadanych przed wprowadzeniem powyższej noweli. Przepisy rozdziału 6 ustawy o Policji dotyczą bowiem mianowania na stopnie policyjne policjantów. Brak jest też regulacji dającej podstawę do nadania stopnia policyjnego w stanie spoczynku, rezerwy – tak jak przewidują to przepisy wojskowe. Nie można zatem, zdaniem adresata, postawić zarzutu obniżenia lub pozbawienia stopnia policyjnego, bądź naruszenia jego dożywotniego charakteru.

Kwestię niemożności ubiegania się emerytów – byłych funkcjonariuszy MO i Policji, którzy odeszli ze służby po osiągnięciu pełnej wysługi lat, o stwierdzenie obecnie inwalidztwa w związku z pełnioną w przeszłości służbą Rzecznik poruszył w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4.IV.1997 r.⁶⁴⁴ Fakt osiągnięcia pełnej wysługi powodował, że funkcjonariusze ci nie byli w ogóle kierowani na komisje lekarskie MSW w celu stwierdzenia stopnia utraty zdrowia i jego związku ze służbą, ponieważ w ówczesnym stanie prawnym ewentualne ustalenie inwalidztwa u funkcjonariusza nie wpływało na wymiar podstawy świadczenia emerytalnego oraz powstanie innych, dodatkowych uprawnień z tego tytułu. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z dnia 18.II.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, UOP, SG, PSP i SW oraz ich rodzin⁶⁴⁵. Zgodnie z art. 58 ustawy wszystkie świadczenia emerytalno-rentowe podlegały jednorazowemu przeliczeniu według zasad w niej określonych. Kwota zrewaloryzowanej emerytury nie mogła przekroczyć 75% podstawy wymiaru świadczenia, chyba że orzeczone zostało inwalidztwo pozostające w związku ze służbą i wówczas kwota ta uległa podwyższeniu o 15%, nie więcej jednak jak do 80% podstawy wymiaru. Jednocześnie jednak ani przepisy ustawy, ani zarządzenia Nr 31 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24.V.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad przeliczania uposażenia funkcjonariuszy dla celów emerytalnych nie regulują⁶⁴⁶ sytuacji osób wskazanych w wystąpieniu.

W rezultacie ustawa nie stworzyła tej grupie emerytów możliwości ubiegania się o stwierdzenie faktu inwalidztwa i jego związku ze

⁶⁴⁴ RPO/182924/95/IX.

⁶⁴⁵ Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.

służbą na podstawie posiadanej do dnia zwolnienia ze służby dokumentacji lekarskiej i podwyższenia kwoty pobieranego świadczenia do wysokości 80% podstawy wymiaru, mimo istnienia przesłanek do stwierdzenia tego związku już w momencie zwolnienia takiego funkcjonariusza ze służby. Co więcej, sytuacje takie, z uwagi na fakultatywny charakter kierowania na komisję lekarską zwalnianych na emeryturę funkcjonariuszy, mogą występować również w przyszłości.

⁶⁴⁶ Dz.Urz. MSW Nr 2, poz. 26.

19. Ochrona praw osób pozbawionych wolności

A. Uwagi ogólne

Wyniki badań prowadzonych w Biurze RPO, składające się na kompleksową diagnozę sytuacji w zakresie więziennictwa opublikowane zostały w kwietniu 1997 r. w części II publikacji „Stan i węzłowe problemy polskiego więziennictwa”. Publikacja zawiera 20 opracowań i liczy ponad 450 stron. Jest kontynuacją przedsięwzięcia zapoczątkowanego w 1995 r., kiedy opracowano część I publikacji, także zawierającą około 20 opracowań. Wydawnictwo zmierza do przedstawienia tych dziedzin życia więziennego i związanych z nim problemów, które mają znaczenie z punktu widzenia ochrony praw osób pozbawionych wolności. Przewiduje się, że w 1997 r. zostanie zakończona opracowywanie materiałów do części III publikacji. Będzie ona zawierała m.in. opracowanie podejmujące próbę oceny, na jakim etapie znajduje się polskie więziennictwo pod względem dostosowania się do standardów europejskich i zasad wypracowanych przez współczesną penitencjarystkę. Wnioski wynikające z tego opracowania prezentowane były przez Rzecznika przy różnych okazjach⁶⁴⁷.

Na stan poszanowania praw osadzonych ma wpływ stopień zaludnienia więzień. W 1996 r. średnia liczba osób pozbawionych wolności wynosiła 58.844, a w 1995 r. – 65.504. Współczynnik pozbawionych wolności na 100.000 ludności wyrażał się w 1996 r. liczbą 152 (w 1995 r. – 170).

Zmniejszenie się liczby osadzonych w 1996 r. było w dużej mierze spowodowane rozwiązaniem przyjętym w art. 4 ustawy z dnia 12.VII.1995 r. o zmianie Kodeksu karnego. Wskazany przepis pozwalał bowiem na warunkowe zwolnienie, już po odbyciu połowy kary, recydy-

⁶⁴⁷ znalazło to m.in. wyraz w wystąpieniu Rzecznika na I Polskim Kongresie Penitencjarnym w Kaliszu, w dn. 3–5.VI.1996 r., a także w referatach i wystąpieniach pracowników Biura Rzecznika, którzy w okresie sprawozdawczym brali udział w 6 konferencjach i sympozjach na tematy penitencjarne, m.in. we wspomnianym Kongresie Penitencjarnym oraz Krajowym Sympozjum Penitencjarnym w Kaliszu w dniach 25–27.IX.1996 r.

wistów skazanych w warunkach art. 60 § 1 Kk, a dwóch trzecich kary – przy skazaniu recydywistów w rozumieniu art. 60 § 2 Kk. Jednak już od początku 1997 r. (po spadku w końcu 1996 r.) wielkość populacji osadzonych zaczęła wzrastać. Zwiększanie się liczby osadzonych jest zjawiskiem niekorzystnym. Pogarsza bowiem i tak często bardzo trudne warunki bytowe w zakładach karnych i aresztach śledczych, jak również utrudnia wykonywanie zadań resocjalizacyjnych przez niedostateczną liczebnie kadrę penitencjarną.

W połowie 1996 r. polskie jednostki penitencjarne były wizytowane przez przedstawicieli Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Kontrola odbyła się według zasad przewidzianych w ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu⁶⁴⁸. Nie ma jeszcze sprawozdania z tej kontroli. Na podstawie wypowiedzi przewodniczącej zespołu kontrolującego z satysfakcją można jednak stwierdzić, że kontrolujący nie ujawnili znaczących uchybień wskazując na przestrzeganie Konwencji.

B. Resocjalizacja skazanych

Zadania z zakresu resocjalizacji ma wykonywać głównie kadra działów penitencjarnych zakładów karnych i aresztów śledczych. Składają się na nią dwie grupy pracowników: psychologów zakładowi i wychowawcy.

W ramach działań Rzecznika podjęto czynności sprawdzające, jak przedstawia się sytuacja w odniesieniu do psychologów więziennych. Asumpt do tych czynności dała skarga osadzonego, który kwestionował kompetencje fachowe psychologa. Opinia psychologiczna natomiast miała zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia wniosku złożonego sądowi penitencjarnemu.

W toku czynności sondażowo-badawczych stwierdzono m.in., że:

- według stanu na dzień 30.VI.1996 r. w więziennictwie było zatrudnionych 187 psychologów, z czego 123 to psychologów ogólnopelitencjarni (pozostali w służbie zdrowia), czyli przy 156 samodzielnych jednostkach penitencjarnych była to liczba co najmniej dwukrotnie mniejsza od potrzeb, zważywszy, że w niektórych jednostkach powinno być dwóch, a nawet trzech psychologów,

⁶⁴⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238.

- w „Klasyfikacji zawodów i specjalności”⁶⁴⁹ nie przewidziano specjalności „psychologia penitencjarna”, choć liczba psychologów w więziennictwie i specyfika ich pracy w pełni to uzasadniają,
- nie ma przepisów określających odbywanie staży przez psychologów penitencjarnych, co nie gwarantuje należytego przygotowania niektórych z nich do wykonywania zawodu, a doraźnie organizowane i będące na różnym poziomie kursy nie mogą rekompensować braku należytego przygotowania stażowego,
- nie wprowadzono możliwości uzyskiwania specjalizacji przez psychologów penitencjarnych, co stawia ich w sytuacji mniej korzystnej niż psychologów zatrudnianych w placówkach innych resortów, a przede wszystkim stanowi barierę dla doskonalenia zawodowego.

Mając na uwadze te ustalenia Rzecznik skierował w dniu 24.IX.1996 r. odpowiednie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości⁶⁵⁰. W dniu 12.II.1997 r. Minister powiadomił Rzecznika, że zgadza się z wnioskami dotyczącymi specjalności, stażu oraz specjalizacji psychologów penitencjarnych i zarządził podjęcie prac idących w kierunku realizacji tych wniosków.

W odniesieniu do wychowawców zebrano w ramach działań Biura Rzecznika dane dotyczące dwustu z nich (ok. 1/6 ogółu). Na tej podstawie, a także uwzględniając wypowiedzi dyrektorów jednostek penitencjarnych oraz 215 skazanych, z którymi prowadzono rozmowy indywidualne, ustalono, że tylko 34% badanej grupy wychowawców ma wykształcenie przygotowujące do wykonywania zadań z zakresu resocjalizacji. Dalsze 38% badanej grupy to osoby po studiach bardzo niekiedy oddalonych od wymaganych przy pracy resocjalizacyjnej (np. rolnicy, filolodzy, matematycy itp.), zaś 28% wychowawców legitymuje się tylko wykształceniem średnim.

Na jednego wychowawcę przypada średnio ponad 50 osadzonych (przy dużej ich przy tym rotacji), podczas gdy według zgodnej opinii wychowawców każdy z nich nie powinien mieć pod swoją opieką więcej niż 25 aresztowanych lub skazanych.

Zakres potrzebnej pracy resocjalizacyjnej jest natomiast bardzo duży. Świadczą o tym m.in. wypowiedzi wymienionej grupy 215 skazanych. Aż 168 z nich twierdzi, że zostały skazane niesłusznie, bądź

⁶⁴⁹ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 20.IV.1995 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania - Dz.U. Nr 48, poz. 253.

⁶⁵⁰ RPO/224923/96/VII.

wymierzono im zbyt surową karę. Zdaniem ponad 60% skazanych, wypowiadających się na ten temat, co najmniej 50% osób przebywających w danej jednostce penitencjarnej będzie po zwolnieniu nadal popełniać przestępstwa.

W oparciu o takie ustalenia, w dniu 3.IV.1997 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości⁶⁵¹ wnioskując o:

- spowodowanie opracowania programu zwiększania liczby wychowawców tak, aby na jednego z nich nie przypadało więcej niż 25 osadzonych,
- zintensyfikowanie doszkalania wychowawców, zwłaszcza tych, którzy nie mają odpowiedniego kierunkowo wykształcenia,
- zmianę przepisów przez radykalne ograniczenie możliwości zatrudniania na stanowiskach wychowawców osób nie legitymujących się pożądanym wykształceniem.

C. Zatrudnienie skazanych

Według stanu na koniec lutego 1997 r. w jednostkach penitencjarnych zatrudniano 12.435 osób, tj. 21,4% osadzonych. W odniesieniu do skazanych i ukaranych przez kolegia ds. wykroczeń odsetek ten wynosił 26,2%. Pomijając osoby, które z różnych względów nie mogły pracować, wskaźnik niepracujących wynosił (dla skazanych i ukaranych) 48,5%.

Sytuacja ta jest wysoce niekorzystna i znajduje odbicie w licznych skargach kierowanych do Rzecznika. Osadzeni podnoszą przede wszystkim, że z powodu braku zatrudnienia nie mogą pomagać rodzinie, będącej w trudnej sytuacji materialnej, są pozbawieni możliwości zakupu dla siebie produktów żywnościowych, środków higieny i papierosów, źle znoszą przymusową bezczynność, jak również nie mogą zdobyć odpowiedniej praktyki przy nauce zawodu.

Brak zatrudnienia działa demoralizująco, gdyż osłabia (i tak często niewielki) nawyk pracy. Niedostateczne zatrudnienie powoduje też szczupłość funduszy na pomoc postpenitencjarną, gdyż pochodzą one z potrąceń z zarobków osadzonych.

Rzecznik Praw Obywatelskich już od kilku lat w różnych formach, postuluje zwiększenie zatrudnienia osadzonych. Przyczyny obiektywne uniemożliwiały do tej pory zmianę na lepsze. W Sejmie trwają prace nad projektem ustawy o zatrudnianiu osób pozbawionych wolno-

⁶⁵¹ RPO/241550/97/VII.

ści przewidującym, jako zachętę do zatrudniania więźniów, różne preferencje dla pracodawców. W świetle ustaleń dokonywanych przez Rzecznika uchwalenie tej ustawy byłoby pożądanym.

W okresie sprawozdawczym ujawniła się tendencja do rozszerzenia możliwości zatrudniania skazanych kosztem niższej wysokości wynagrodzenia. Znalazła ona wyraz w nowelizacji art. 49 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego⁶⁵². Wskazany przepis miał uprzednio brzmienie: „Należność skazanego za pracę ustala się według zasad wynagrodzenia pracowników za pracę tego rodzaju, którą wykonuje skazany”. Nowelą dodano do tego tekstu: „chyba że skazany wyrazi zgodę na niższe wynagrodzenie”.

Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o uznanie, że rozwiązanie wprowadzone nowelą narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości⁶⁵³. Trybunał nie podzielił tego poglądu⁶⁵⁴. Uznał natomiast, że treść noweli nie upoważnia do obniżania skazanemu wynagrodzenia poniżej wynagrodzenia minimalnego przysługującego pracownikom.

Otwarta jednak pozostaje kwestia zgodności polskiego prawa z wzorcowymi Regułami Minimum Postępowania z Więźniami, które stanowią, że „powinno się dążyć do redukcji wszelkich różnic między życiem więziennym a życiem na wolności...” oraz, że „kara więzienia i inne środki skutkujące izolacją przestępcy od świata zewnętrznego są dolegliwe przez sam fakt odebrania prawa decydowania o sobie przez pozbawienie (...) wolności...”⁶⁵⁵ i z Europejskimi Regułami Więziennymi, według których należy „zminimalizować szkodliwe skutki uwięzienia oraz różnice między życiem w więzieniu, a życiem na wolności”⁶⁵⁶. Z postanowień tych wynika, że uwięziony zachowuje prawa przysługujące każdemu obywatelowi z wyjątkiem tych, które nie dadzą się pogodzić z faktem uwięzienia lub zostały wymienione w orzeczeniu o pozbawieniu praw.

D. Traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy

Skargi na niewłaściwe traktowanie osadzonych przez Służbę Więzienną stanowią nieco ponad 20% ogółu załatwionych skarg. Sporadycznie wysuwane są zarzuty nadużycia siły fizycznej. Tego rodzaju

⁶⁵² dokonanej ustawą o zmianie Kodeksu karnego.

⁶⁵³ RPO/212480/96/VII z 28.III.1996 r.

⁶⁵⁴ orzeczenie z 7.I.1997 r. – sygn. akt K 7/96.

⁶⁵⁵ reguła 60 i 57.

⁶⁵⁶ reguła 65b.

przypadki kierowane były do zbadania przez prokuraturę. Wszystkie kończyły się odmową ścigania, bądź umorzeniem postępowania z powodu niestwierdzenia przestępstwa.

W okresie sprawozdawczym pracownicy Biura Rzecznika dokonali czynności sprawdzających w 14 jednostkach penitencjarnych. Czynności obejmowały m.in. rozmowy w cztery osoby z dobranymi losowo 568 osadzonymi. Nadto, w związku z dokonywaniem ustaleń dotyczących wybranych problemów (odbywanie kary przez kobiety, problemy resocjalizacji, wykonywanie kar wobec sprawców przestępstw nieumyślnych itp.), przeprowadzono bez udziału personelu więziennego dalszych 765 rozmów. Żaden z 1.333 rozmówców nie żalił się na pobicie przez Służbę Więzienną, ani nie sygnalizował takich przypadków w odniesieniu do innych. Na tej podstawie można stwierdzić, że pod względem respektowania prawa do nietykalności cielesnej więźniów sytuacja w jednostkach penitencjarnych nie nasuwa zastrzeżeń.

Nieliczne zarzuty pobicia, kierowane do zbadania przez prokuraturę po otrzymaniu pisemnych skarg, dotyczą przede wszystkim zdarzeń związanych z umieszczaniem osadzonych w celach zabezpieczających. Prokuratorzy z reguły nie podejmują w tych sprawach własnych czynności, a zlecają ich przeprowadzenie Policji. Nie jest to sytuacja dobra, bo złożone niekiedy układy społeczne w jednostkach penitencjarnych, specyficzna powściągliwość świadków itp. wymagałyby osobistego prowadzenia postępowania przez prokuratora. Dlatego należy postulować, aby tam, gdzie są ku temu możliwości, tak właśnie się działo.

Kierowane do Rzecznika skargi na niewłaściwe traktowanie osadzonych przez funkcjonariuszy dotyczą głównie: złego odnoszenia się oddziałowych lub wychowawców, niezasadnego karania dyscyplinarnego, uchybień przy przeszukiwaniu cel, dyskryminowania w zakresie przepustek, zbędnego przetransportowywania lub odmowy przewiezienia do innej jednostki, niewłaściwego postępowania z depozytami, odmowy zatrudnienia i braku należytej ochrony przed agresją współwięźniów.

W znacznej części tych przypadków (ok. 1/3) Rzecznik nie podejmuje sprawy ustalając, że nie ma naruszenia prawa, gdyż chodzi o decyzję uznaniową odpowiednio uzasadnioną (np. dotyczącą transportu, przepustki) i stwierdzając dopuszczalność tylko drogi kontroli sądowej (np. zarzuty w zakresie ukarania dyscyplinarnego) lub brak obiektywnych możliwości spełnienia żądań osadzonego (np. sprawa zatrudnienia itp.).

W grupie spraw podjętych (ok. 2/3) za choćby częściowo słuszne uznaje się niespełna 5% skarg. Z reguły chodzi o niezbyt poważne uchybienia (np. zwracanie się do osadzonego przy użyciu formy „ty”, zagubienie jakiegoś depozytu, niedołączenie książeczki zdrowia, wadliwe rozmieszczenie w celach, niezabezpieczenie możliwości pobytu w celi dla niepalących itp.).

Zdarzają się jednak przypadki niemożności ustalenia prawdy ze względu na występowanie dwu odmiennych wersji zdarzenia (skarżącego się i administracji), przy równoczesnym braku świadków lub ich niechęci do wypowiadania się.

Duże znaczenie dla ugruntowania zasady praworządności w postępowaniu z osobami pozbawionymi wolności miało wejście w życie z dniem 1.IX.1996 r. ustawy o Służbie Więziennej. Ustawa ta, wraz z rozporządzeniem wykonawczym z dnia 20.XI.1996 r. w sprawie szczegółowych warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej lub psa służbowego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej⁶⁵⁷ oraz sposobu postępowania w tym zakresie reguluje⁶⁵⁸ zasady stosowania różnych form oddziaływania w warunkach zagrożenia porządku, co ma duże znaczenie m.in. dla zapobieżenia nadużywaniu siły wobec osadzonych.

E. Zagrożenie ze strony współosadzonych

W zasadzie w każdym zakładzie karnym występuje grupa skazanych, których trzeba chronić przed agresją pozostałych osadzonych. Wstępne rozeznanie, przeprowadzone w 16 zakładach zamkniętych, wykazuje, że w zakładach takich wymienieni skazani stanowią od 1,1 do 5,3% ogółu osadzonych.

Skazani omawianej kategorii rekrutują się przede wszystkim z osób, które: zostały przez współwięźniów posądzone o donoszenie administracji lub o inne formy współpracy ze Służbą Więzienną, w toku postępowania karnego obciążyli współników, były pracownikami organów ochrony porządku prawnego (zwłaszcza Policji, Służby Więziennej, prokuratury) oraz dopuścili się czynów przeciwko małoletnim (zabójcy na tle seksualnym, pedofile, gwałciciele małoletnich). Osoby te są w społeczności osadzonych traktowane jak wyjęte spod prawa. Taką postawę wobec nich zajmują nie tylko osoby należące do podkultury więziennej, ale także znaczna część osadzonych niegryp-

⁶⁵⁷ ustawa z dnia 26.IV.1996 r. – Dz.U. Nr 61, poz. 283.

⁶⁵⁸ Dz.U. Nr 136, poz. 637.

sujących. Według zasad więziennych wolno je bić, okradać, szykanować i gwałcić. Co więcej, niejednokrotnie pobicie i zgwałcenie jest uważane za obowiązek. W ten sposób bowiem odpląca się osobom uznanym za donosicieli, funkcjonariuszom, którzy ścigali przestępców oraz pedofilom i innym, którzy pokrzywdzili dziecko. Zgwałcenie jest przy tym formą stygmatyzacji ostatecznie degradującą danego osadzonego, który spada do rzędu „podludzi”, zasługujących na najwyższą pogardę i maltretowanie⁶⁵⁹.

Służba Więzienna podejmuje różnorakie przedsięwzięcia zmierzające do ochrony osób prześladowanych przez współwięźniów. Polega to na umieszczaniu ich w osobnych celach, a czasem nawet w specjalnych oddziałach, na izolowaniu ich od innych osadzonych w czasie spaceru, kąpieli i zajęć kulturalno-oświatowych itp. Nie zawsze jednak udaje się zapobiec agresji, bo czasem dochodzi do niezamierzonych zetknięć się różnych osadzonych, poza tym trudno jest przeciwdziałać zbiorowej agresji słownej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że niektóre przypadki znęcania się w ogóle nie są ujawniane, gdyż poszkodowani boją się je zgłosić z obawy przed jeszcze poważniejszymi formami agresji.

Rzecznik planuje szersze zajęcie się opisanym problemem celem ustalenia, czy i jak można w większym stopniu przeciwdziałać tym zjawiskom. Pierwszym systemowym działaniem dla rozwiązania wskazanych problemów było wystąpienie⁶⁶⁰ do Ministra Sprawiedliwości o powołanie specjalnych oddziałów dla przestępców seksualnych, zwłaszcza pedofilów i gwałcicieli. Chodziło z jednej strony o to, aby objąć te osoby odpowiednią terapią, a z drugiej, aby przez słowne oddzielenie uchronić je od szykan współwięźniów.

F. Warunki bytowe osadzonych

W 1996 r. podstawowa stawka żywnościowa w jednostkach penitencjarnych wynosiła 3,50 zł. Koszt miesięcznego wyżywienia jednego skazanego wyniósł w tym czasie 94 zł. Na odzież, bieliznę, obuwie, pościel i środki higieny osobistej przeznaczono 18 zł miesięcznie, na leki zaś – 6 zł na jednego skazanego.

Prawie we wszystkich jednostkach penitencjarnych, w których istniały nieskanalizowane oddziały, zostały przeprowadzone prace mo-

⁶⁵⁹ Niekiedy dochodzi wręcz do torturowania współosadzonych, o czym świadczą m.in. wyroki Sądu Wojewódzkiego w Opolu – sygn. akt III K 76/96 i Sądu Rejonowego w Lublinie – sygn. akt IX K 996/96.

⁶⁶⁰ RPO/230517/96/VII z 25.XI.1996 r.

dernizacyjne. Pozostają jeszcze trzy jednostki całkowicie nieskanalizowane, a mianowicie areszty śledcze w Piotrkowie, Radomiu i Suwałkach. Bardzo ciężkie warunki bytowania stwierdza się w pochodzącym z XIV w. Zakładzie Karnym w Łęczycy. Przewiduje się, że w końcu 1997 r. zostanie oddany do użytku Areszt Śledczy i Zakład Karny w Radomiu. Pozwoli to na zamknięcie obecnego Aresztu Śledczego w Radomiu.

Generalnie jednak biorąc nie przeprowadza się, z braku środków, wielu koniecznych remontów jednostek penitencjarnych. Dlatego w dużej liczbie jednostek bardzo zły jest stan instalacji elektrycznych, wodociągowych i ciepłowniczych, nie wymienia się zniszczonej stolarki okiennej, nie dokonuje się odnowienia zapuszczonych cel, nie dochodzi do wymiany wyeksploatowanego ich wyposażenia, dość częste są skargi na brak dostatecznej ilości środków czystości itp. Na przykład, spośród jednostek odwiedzanych w okresie sprawozdawczym, zniszczona stolarka okienna nie pozwalała na utrzymanie w zimie właściwej temperatury w wielu celach w zakładach karnych w Bydgoszczy-Fordonie i w Białymstoku oraz w aresztach śledczych w Ostrowie i w Nowogardzie. Zły stan urządzeń sanitarnych występuje w zakładzie w Kaliszu, w areszcie w Ostrowie Wlkp. i w Białymstoku, wiele cel w zakładzie w Potulicach wymaga wyremontowania, nie są zabudowane kąpiki sanitarne w zakładzie dla kobiet w Lublińcu itd.

W znacznej części jednostek dotkliwą uciążliwością jest konieczność przebywania osadzonych w celach wieloosobowych (dla kilkunastu a niekiedy nawet dla ponad dwudziestu osób). Trudno wtedy zapobiec konfliktom, niekiedy bardzo poważnym.

Metodą przeciwdziałania pogarszaniu warunków bytowych osadzonych może być odstępowanie od pozbawiania wolności w przypadkach, w których nie jest to konieczne. W dużej mierze dotyczy to osób ukaranych przez kolegia ds. wykroczeń. W latach 1994–1996 przyjęto do jednostek penitencjarnych kolejno: 9.272, 11.194 i 12.094 takie osoby. Z reguły chodziło w tych przypadkach nie o odbycie zasadniczej kary aresztu, lecz o wykonanie zastępczej kary aresztu w zamian za niezapłaconą grzywnę. Zwykle były to kary krótkie, czasem tylko kilku dni aresztu zastępczego. Sondażowe badania, przeprowadzone przez Rzecznika, wykazały, że zdecydowana większość osadzonych – ukaranych zgodziłaby się na wykonanie pracy społecznie użytecznej w zamian za grzywnę. Obowiązujące przepisy nie stwarzały ku temu możliwości. Dlatego Rzecznik skierował na początku maja 1996 r. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiedniej ini-

cjatywy legislacyjnej⁶⁶¹. W dniu 22.VII.1996 r. Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że wystąpienie to zostało uwzględnione. W projekcie Kodeksu Wykroczeń zamieszczono następujący przepis (art. 25 § 2): „W wypadku orzeczenia zastępczej kary aresztu można, po wyrażeniu zgody przez ukaranego, zmienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając jej rodzaj i czas trwania. Praca społecznie użyteczna trwa co najmniej tydzień, najwyżej 2 miesiące”.

Na pogorszenie warunków bytowych wpływa nałóg palenia tytoniu, który niepalącym osadzonym stwarza bardzo duże dolegliwości. W dniu 1 maja 1996 r. weszła w życie ustawa z dnia 9.XI.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyroków tytoniowych. W art. 5 ust. 3 ustawy przewidziano dla Ministra Sprawiedliwości delegację do uregulowania zasad używania wyrobów tytoniowych⁶⁶² w podległych mu obiektach zamkniętych. Do chwili wejścia ustawy w życie Minister nie wydał odpowiedniego rozporządzenia. W związku z tym Rzecznik skierował w dniu 15.V.1996 r. wystąpienie postulujące wydanie odpowiedniego aktu wykonawczego⁶⁶³. Po podjęciu prac legislacyjnych odpowiednie rozporządzenie ukazało się, ale dopiero 5.XII.1996 r.⁶⁶⁴ Przyjęto w nim, że niepalący mają być osadzani w odrębnych celach mieszkalnych (§ 2 ust. 2).

G. Ochrona zdrowia

Najwięcej skarg kierowanych do Rzecznika przez osadzonych (około 30%), dotyczy zarzutów pod adresem opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych. Większość skarg nie jest zasadna; motywem, który kieruje osadzonymi, jest chęć powołania się na stan zdrowia dla wydostania się na wolność.

Aby uzyskać wolność niektórzy osadzeni dążą do pogorszenia stanu swego zdrowia dokonując samoagresji. Pozytywne jest, że zjawisko samoagresji mające także inne uwarunkowania niż chęć uwolnienia się, systematycznie maleje (z 3.629 przypadków w 1992 r. do 1.137 w 1996 r.). Także współczynniki samoagresji na 1.000 osadzonych maleją, bo w podanych latach ich wysokość spadła z 59,21 do 19,3. Taki stan dowodzi, z jednej strony – polepszenia się stosunków między osadzonymi a administracją, a z drugiej – większej rozwagi osa-

⁶⁶¹ RPO/120111/96/VII z 6.V.1996 r.

⁶⁶² Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55.

⁶⁶³ RPO/216595/96/VII.

⁶⁶⁴ Dz.U. Nr 140, poz. 658.

dzonych, którzy rzadziej korzystają z samouszkodzenia jako metody uzyskania wolności. Problem jednak występuje nadal w dość dużej skali, jako że w 1996 r. zanotowano wśród osadzonych 21 samobójstw dokonanych, 142 samobójstwa usiłowane i 871 samouszkodzeń (pozostałe akty samoagresji to głódówki).

Rozmowy z wieloma lekarzami więziennymi wykazują, że w przypadku większości osadzonych więzienie powoduje poprawę stanu ich zdrowia. Ten, pozornie paradoksalny fakt, wynika z trybu życia, jaki większość osadzonych prowadzi na wolności. Są to ludzie z marginesu społecznego, nie dbający o swoje zdrowie, mieszkający często w bardzo złych warunkach, z reguły nadużywający alkoholu. W jednostkach penitencjarnych muszą – siłą rzeczy – prowadzić unormowany tryb życia, otrzymują skromne, ale regularne posiłki, w zasadzie nie mogą uzyskać alkoholu, z reguły są w dobrej sytuacji, jeśli chodzi o możliwość dostępu do lekarza i przeprowadzanie badań specjalistycznych. Jeżeli występują w tym zakresie jakieś utrudnienia, to nie są one większe, niż w całej służbie zdrowia.

Ostatnio nasiliły się kłopoty wynikłe z tego, że placówki powszechnej służby zdrowia żądają niekiedy opłat za świadczone przez siebie usługi w postaci różnych badań specjalistycznych. Więziennictwo na ogół nie ma na to pieniędzy. Nieporozumienia na tym tle mogłyby być wyeliminowane, gdyby zostało wydane przewidziane w dodanym do art. 212 Kkw § 4 rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie udzielania przez zakłady opieki zdrowotnej świadczeń dla osób pozbawionych wolności. Trwają obecnie dyskusje w tej sprawie, gdyż występują różnice zdań między wskazanymi ministerstwami, zwłaszcza w zakresie odpłatności za świadczenia. Ustawa wprowadzająca § 4 do art. 212 Kkw weszła w życie 20 listopada 1995 r. Mimo upływu półtora roku nie zdołano wydać aktu wykonawczego, co należy uznać za stan niedopuszczalny. Uwagi krytyczne powoduje też niewydanie przewidzianego w § 5 art. 212 Kkw wspólnego rozporządzenia Ministrów Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie współpracy placówek tych resortów przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności.

Spośród nadsyłanych do Rzecznika skarg dotyczących opieki medycznej podejmowanych jest około 80%. W pozostałych przypadkach bądź właściwe są organy procesowe, bądź sama treść skargi nie daje podstaw do dokonywania czynności sprawdzających, a wystarczy odpowiednie pouczenie, np. co do możliwości korzystania z leków dostarczanych przez rodzinę, leczenia się na własny koszt itp. Spośród

spraw podjętych, za choćby częściowo zasadne uznaje się około 4,5%. Chodzi zwykle o opieszałość w przeprowadzaniu badań dodatkowych, czasem niestosowne odnoszenie się do pacjentów itp. Zupełnie sporadycznie odnotowuje się jakieś, zwykle niewielkie, uchybienia w leczeniu. Skargi, które tego wymagają, są na zlecenie Rzecznika badane przez specjalistów z powszechnej służby zdrowia. Z reguły nie stwierdzają oni uchybień w działalności medycznego personelu więziennego.

W Zakładzie Karnym w Bydgoszczy-Fordonie funkcjonuje jedyny w Polsce oddział dla skazanych ociemniałych. Wskutek otrzymanej skargi odpowiednie czynności sprawdzające przeprowadzili w tym oddziale pracownicy Biura Rzecznika. Stwierdzono, że występują tam dosyć poważne uchybienia, a zwłaszcza niedostosowanie pomieszczeń do przebywania w nich ociemniałych, całkowite zaniedbanie szkolenia zawodowego, brak dostatecznych przedsięwzięć, które pozwalałyby osadzonym na spędzanie czasu w sposób rekompensujący braki wynikające ze ślepoty, brak od 2 miesięcy okulisty choć niektórzy pensjonariusze, jako głęboko niedowidzący, wymagają odpowiedniej opieki medycznej. Ze względu na wskazane uchybienia Rzecznik skierował w dniu 19.III.1997 r. odpowiednie wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁶⁶⁵.

W zakresie ochrony zdrowia tymczasowo aresztowani znajdują się w gorszej sytuacji niż skazani. Choć nie ma ku temu uzasadnienia w Kkw, § 75 ust. 4 i § 83 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11.V.1967 r. w sprawie organizacji i zasad działania więziennej służby zdrowia⁶⁶⁶, ograniczają uprawnienia tymczasowo aresztowanych do protezowania jamy ustnej oraz zaopatrywania ich w przedmioty ortopedyczne i okulary. W związku z tym Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości zarzucając niezgodność powołanych przepisów z art. 48 § 1 Kkw, który w powiązaniu z art. 205 § 2 Kkw przewiduje, pod względem opieki medycznej, takie same uprawnienia dla tymczasowo aresztowanych, jak i skazanych oraz z art. 86 § 1 Kkw stanowiącym, że „tymczasowo aresztowany korzysta co najmniej z takich uprawnień, jakie przysługują skazanemu odbywającemu karę pozbawienia wolności”⁶⁶⁷. Do chwili obecnej, mimo pisemnych prośb o ustosunkowanie się do wystąpienia, Minister Sprawiedliwości nie udzielił na nie odpowiedzi.

⁶⁶⁵ RPO/238880/97/VII.

⁶⁶⁶ Dz.Urz. Ministerstwa Sprawiedliwości Nr 4, poz. 15 ze zm.

⁶⁶⁷ RPO/202372/95/VII z 21.XI.1995 r.

20. Ochrona praw cudzoziemców

Mimo, iż w okresie sprawozdawczym do Rzecznika wpłynęło niewiele skarg od cudzoziemców, sygnały ze środków masowego przekazu spowodowały podjęcie problematyki osób ubiegających się o uzyskanie statusu uchodźcy i zatrzymanych w celu wydalenia⁶⁶⁸. Prawidłowość stosowania przepisów obowiązujących w tym zakresie badana była w Biurze ds. Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dwóch oddziałach Straży Granicznej, sześciu jednostkach Policji i w Ośrodku Deportacyjnym w Lesznowoli.

Od kilku lat wzrasta liczba cudzoziemców zatrzymywanych przez Straż Graniczną i Policję, którzy przebywają na terytorium Polski bez zezwolenia i którzy zamierzają dalej przedostać się do państw Wspólnoty Europejskiej, bądź pozostać w Polsce w celu uzyskania uprawnień wynikających ze statusu uchodźcy. O skali tego zjawiska świadczy porównanie liczby cudzoziemców występujących o status uchodźcy. W 1995 r. 842, a do września 1996 r. – 1814 cudzoziemców ubiegało się o jego uzyskanie. Powoduje to konieczność otwierania nowych ośrodków, w których przebywają cudzoziemcy, oraz znacznie przedłuża okres oczekiwania na wydanie decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania statusu uchodźcy (nawet do ponad roku).

Czynnikami utrudniającymi procedury związane z postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy są:

- rozproszenie cudzoziemców w aresztach deportacyjnych na terenie całego kraju i mała liczba pracowników upoważnionych do realizacji procedur uchodźczych,
- konieczność przeprowadzenia procedury o uzyskanie statusu uchodźcy wyłącznie przez pracowników Biura ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA,
- brak możliwości stosowania, wzorem państw zachodnich, instytucji „bezpiecznego kraju pochodzenia” i „bezpiecznego kraju trzeciego”, umożliwiającej oddalenia bezzasadnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, składanego już podczas przekraczania granicy.

⁶⁶⁸ wystąpienie z 20.III.1997 r. – RPO/230515/96/LX do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Na podstawie posiadanych informacji można założyć, że liczba cudzoziemców aspirujących do statusu uchodźcy i nielegalnie przebywających w Polsce będzie wzrastać, zaś państwa b. ZSRR stanowiąc będą główną bazę, z której nielegalni migranci będą usiłowali przedostać się na terytorium Polski i krajów Unii Europejskiej. Rosnąć będzie również liczba obywateli państw azjatyckich (Sri Lanka, Indie, Bangladesz, Afganistan) ubiegających się o status uchodźcy w Polsce z uwagi na perspektywy wejścia Polski do Unii Europejskiej. Niewątpliwie zwiększać się będzie liczba cudzoziemców przekraczających granicę nielegalnie. Wydaje się, iż z uwagi na uszczelnianie granic państw zachodnich (Niemcy, Szwecja, Szwajcaria, Francja), rozwijać się będzie powstawanie grup przestępczych organizujących nielegalny przerzut cudzoziemców przez granice i terytorium Polski. Świadczy o tym zarówno struktura narodowościowa, jak i wiek osób zatrzymywanych przez Straż Graniczną i Policję. Jak wynika z udostępnionej dokumentacji, większość zatrzymanych cudzoziemców to mężczyźni w wieku nie przekraczającym 30 lat, dysponujący kontaktami i wiedzą konieczną do realizacji swych zamierzeń. Działalność międzynarodowych grup przestępczych zajmujących się ich przerzutem zarówno do krajów zachodnich, jak i na terytorium Polski, stwarza możliwość czerpania znaczących zysków z tego procederu.

Wyniki badań wskazują, że często zatrzymanie cudzoziemca przebywającego nielegalnie na terytorium Polski nie powoduje wdrażania procedur zabezpieczających zatrzymanego przed niezgodnym z prawem działaniem wobec jego osoby. Niemożność porozumienia się z nim ogranicza możliwość pouczenia cudzoziemca o przysługujących mu prawach, natomiast ustawowe prokuratorskie uprawnienie do pozbawienia wolności cudzoziemca w celu wydalenia, na okres do 90 dni bez sądowej kontroli tych decyzji, wysoce niepokoi.

Często spotykana jest praktyka prowadzenia przesłuchań oraz sporządzanie z nich protokołów w oparciu o tłumaczenie współzatrzymanego, a jedynie w części przypadków protokoły zatrzymania są tłumaczone na język, którym porozumiewa się cudzoziemiec lub zawierają wzmiankę o obecności przy tej czynności tłumacza.

Decyzje wojewodów o wydaleniu oraz postanowienia o zastosowaniu wobec cudzoziemca aresztu w celu wydalenia nie uwzględniają indywidualnych możliwości realizacji decyzji. Prowadzi to niekiedy do nadmiernie długiego przetrzymywania zatrzymanego w areszcie w celu wydalenia i powoduje, poza oczywistym obciążeniem finansowym, jedynie zwolnienie zatrzymanego tuż przed upływem terminu zawar-

tego w prokuratorskim postanowieniu o zastosowaniu wobec cudzoziemca aresztu w celu wydalenia (90 dni). Cudzoziemca takiego policja zmuszona jest zwolnić i pozostawić na terytorium Polski w sytuacji analogicznej jak przed zatrzymaniem, bez wykonania decyzji wojewody, nie podejmując żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania decyzji o wydaleniu.

Kolejnym problemem są warunki, w jakich przebywają cudzoziemcy zatrzymani w celu wydalenia. Areszty spełniają normy, w których może przebywać człowiek zatrzymany jedynie do 48 godzin. Pełna izolacja (brak prasy obcojęzycznej, książek, dostępu do telewizji) ogranicza znacznie kontakt ze światem zewnętrznym i jest dla zatrzymanych dodatkową, niczym nie uzasadnioną karą. Istniejąca bariera językowa wyłącza możliwość przekazania cudzoziemcowi informacji dotyczącej jego praw i obowiązków. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców podjęli starania prowadzące do uświadomienia cudzoziemcom ich praw, wydając stosowne informacje w wielu językach, lecz jedynie dotyczące możliwości ubiegania się o status uchodźcy.

Posiłki wydawane w aresztach nie zawsze uwzględniają odrębności wynikające np. z wyznawanej religii, zaś obciążanie funkcjonariuszy pełniących służbę w areszcie obowiązkiem ich podania, umycia naczyń po zjedzeniu posiłku przez cudzoziemców – wykracza poza ich ustawowe obowiązki.

W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności działań służb zagranicznych w sprawie współpracy z placówkami dyplomatycznymi państw, których obywatele mają być wydalani z terytorium Polski. Przykładowo Konsulat Ambasady Sri Lanki w Moskwie, mimo wielokrotnych rozmów inicjowanych z polecenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, odmawia wydania zastępczych dokumentów podróży w przypadku braku wypełnienia kwestionariusza paszportowego, nawet gdy wnioskodawca deklaruje, że odmawia powrotu do kraju. Polskie służby konsularne stwierdzają ponadto, że „na tle prowadzonych rozmów oraz opieszałego postępowania dyplomatów Ambasady Sri Lanki można dojść do wniosku, że władze państwa nie są zainteresowane losem swoich obywateli i nie są też skłonne do podejmowania skutecznych działań w tym zakresie”.

Projekt nowej ustawy o cudzoziemcach uwzględnia konieczność rozwiązania niektórych ze wskazanych problemów, lecz do chwili

obecnej nie został uchwalony, choć jest już przedmiotem prac komisji sejmowych.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny krytycznie ocenił obowiązujący w tym zakresie stan prawny, a przede wszystkim ustawę z dnia 19.III.1963 r. o cudzoziemcach⁶⁶⁹, której przepisy uprawniają prokuratora do stosowania wobec cudzoziemców aresztu w celu wydalenia. Zmiana, która nastąpiła w procedurze karnej, polegająca na przekazaniu uprawnień do stosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie do kompetencji sądu powinna, w ocenie Ministra, objąć także cudzoziemców. Dotyczy to zarówno decyzji o przymusowym pobycie w strzeżonych ośrodkach, jak i aresztu w celu wydalenia.

Minister poinformował, że badania przeprowadzone przez Prokuraturę Krajową prowadzą do wniosku, że dotychczas w Polsce nie zostały stworzone warunki umożliwiające prawidłowe realizowanie przez prokuratorów adresowanych do nich przepisów ustawy o cudzoziemcach. Nie utworzono bowiem wystarczającej liczby miejsc zarówno w strzeżonych ośrodkach, jak i pozwalających na prawidłowe stosowanie aresztu w celu wydalenia. Wynikiem tej sytuacji są m.in. nieprawidłowości sygnalizowane przez Rzecznika. Ponadto do prokuratorów kierowane są od razu wnioski o zastosowanie aresztu w celu wydalenia (art. 16 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach), zamiast wniosków o wyznaczenie miejsca przymusowego pobytu. Przyczyną tego jest brak wystarczającej liczby ośrodków przymusowego pobytu cudzoziemców. Zdarzają się też wypadki występowania przez Straż Graniczną i Policję do prokuratorów z wnioskami o zastosowanie wobec cudzoziemców tymczasowego aresztowania pod zarzutem popełnienia czynu z art. 288 Kk w sytuacjach, gdy głównym tego powodem jest brak wystarczającej liczby miejsc w ośrodkach przymusowego pobytu dla cudzoziemców oraz w aresztach w celu wydalenia. Niezastosowanie zaś żadnego środka przymusu utrudnia uruchomienie właściwych procedur wydaleniovych.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych przekazał obszernie wyjaśnienia dotyczące sytuacji zatrzymanych w Polsce lub przekazanych z państw sąsiednich cudzoziemców. Potwierdzają one w dużym stopniu uwagi RPO. W ocenie Ministra procedury uchodźczo-azyłowe są w Polsce nadużywane i traktowane jako element umożliwiający emigrantom ekonomicznym przedostanie

⁶⁶⁹ Dz.U. z 1992 r., Nr 7, poz. 30 ze zm.

się do Europy Zachodniej. Ponad 2/3 wszystkich postępowań kończy się decyzją o umorzeniu postępowania, ponieważ wnioskodawca znikł. Niemniej, jak napisał adresat – jest on zobowiązany do indywidualnego rozpatrywania każdej sprawy zgodnie z Konwencją Genewską z dnia 28.VII.1951 r. oraz Protokołem, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31.I.1967 r., które nakładają na państwa sygnatariuszy obowiązek niewydalania cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy do chwili wydania ostatecznej decyzji.

Problem przedłużania się postępowań uchodźczych nie da się szybko rozwiązać poprzez zwiększenie liczby pracowników, zajmujących się tymi sprawami, ze względu na bardzo wysokie i specjalistyczne kwalifikacje, niezbędne do prowadzenia tych spraw oraz konieczność pełnej ochrony danych osobowych cudzoziemców i przekazywanych przez nich informacji. Jak poinformował adresat, w pracach nad projektem nowej ustawy o cudzoziemcach propozycja przekazania organom Straży Granicznej niektórych uprawnień, m.in. do prowadzenia tzw. procedur uproszczonych, nie znalazła akceptacji posłów z komisji opracowującej projekt ustawy. Generalnie, zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, sama instytucja wydalenia nigdy nie jest skuteczna bez całościowego systemu przeciwdziałania nielegalnej migracji. System taki będzie bardziej sprawny dopiero po uchwaleniu przez Sejm ustawy o cudzoziemcach. Jej projekt, rozpatrywany obecnie przez Sejm, przewiduje zastosowanie instytucji bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego, które z pewnością usprawnią rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy i przyczynią się do skrócenia czasu oczekiwania cudzoziemców na decyzje.

W pełni zgadzając się z koniecznością szybkiego uchwalenia wskazanej ustawy, Rzecznik wymienił ją w wystąpieniu do Marszałka Sejmu z 5.V.1997 r. jako jeden z aktów wymagających priorytetowego potraktowania.

21. Reakcje organów rządowych na wystąpienia Rzecznika

Rzecznik Praw Obywatelskich może domagać się usunięcia naruszeń praw obywatelskich stosując dwa rodzaje środków. Wystąpienia indywidualne lub problemowe do organów państwa lub instytucji publicznych wskazują na błędne regulacje lub nieprawidłowe praktyki ich stosowania i sposoby usunięcia źródeł naruszeń prawa. Środki judykacyjne to przede wszystkim kasacje, rewizje nadzwyczajne i wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku pierwszego rodzaju środków likwidacja naruszeń praw obywatelskich możliwa jest jedynie wówczas, gdy istnieje chęć współpracy ze strony adresatów wystąpień RPO. W niektórych przypadkach chęci takiej nie ma. Rzecznik spotyka się nieraz z brakiem zrozumienia dla przedstawianych problemów, niechęcią do ich rozwiązania i nieumiejętnością usunięcia źródeł, które je spowodowały. W sytuacjach skrajnych dopiero zapowiedź złożenia (lub złożenie) wniosku do TK lub orzeczenie Trybunału powoduje zmianę kwestionowanych regulacji. Tak było np. w przypadku podstawy obliczenia dodatków dla właścicieli mieszkań i umów o opiekę. W sprawach tych Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa reprezentowała negatywne stanowisko w stosunku do zarzutów Rzecznika dotyczących niekonstytucyjności przepisów. Dopiero wnioski i następnie orzeczenia Trybunału doprowadziły do usunięcia norm prawnych naruszających prawa obywatelskie. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku preferencyjnych rozwiązań podatkowych dla rodziców samotnie wychowujących dzieci.

Częstą praktyką organów administracji jest nieprzestrzeganie 30-dniowego terminu dla udzielenia odpowiedzi na wystąpienie RPO. Pozytywnymi wyjątkami na tym tle są Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ten drugi resort – gdy problem wymaga głębszego zbadania – informuje ponadto, kiedy prześle merytoryczną odpowiedź, a następnie dotrzymuje obiecanego terminu (sytuacja taka miała miejsce np. w przypadku sprawy wypłat wynagrodzeń strażakom PSP). Nie znaczy

to, że resorty te akceptują stanowisko Rzecznika. Zwłaszcza wystąpienia dotyczące problematyki bezrobocia spotkały się z negatywnym przyjęciem. Bywa, że zapowiedź późniejszego nadesłania odpowiedzi nie jest realizowana lub wymaga kolejnych monitów. Miało to miejsce np. w przypadku korespondencji z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie wypłaty lekarzom zaległych dodatków za dyżury nocne, czy uprawnień do leków w związku z nowelizacją ustawy z dnia 9.XI.1995 r. Mimo, iż Minister obiecał udostępniać Rzecznikowi na bieżąco przygotowywane przez resort akty prawne i inne dokumenty, zapowiedź ta nie jest realizowana w pełnym zakresie; RPO nie otrzymał np. tak istotnych aktów, jak projekt nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, Narodowy Program Zdrowia, czy Karta Praw Pacjenta. Tym niemniej odpowiedzi Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zawierają zwykle oczekiwane przez Rzecznika stanowisko i wyjaśniają podnoszone wątpliwości. Nie można natomiast tego powiedzieć o korespondencji z niektórymi innymi jednostkami. Tak np. wystąpienia kierowane do Komendanta Głównego Policji, w szczególności gdy dotyczą postępowań dyscyplinarnych zakończonych wydaleniem ze służby, prowadzą do polemik, których celem jest dążenie do utrzymania kwestionowanego rozstrzygnięcia dyscyplinarnego. Wyjaśnianie spraw związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi, odpowiedzialnością zawodową i służbową generalnie napotyka na duży opór. Jednostki organizacyjne, do których zwraca się Rzecznik, udostępniają akta i materiały niezbędne dla zbadania zasadności skarg z opóźnieniem, udzielają wyjaśnień częściowych lub nie na temat, a niekiedy także nie w pełni zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy.

Pozytywnie ocenia Rzecznik współpracę z Ministrem Sprawiedliwości i Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej. Brak zasadniczych różnic w poglądach na ochronę praw obywatelskich powoduje zbieżność stanowisk w wielu sprawach, z którymi RPO zwracał się do Ministra (np. zakres sądowej ochrony praw obywateli). I w tym przypadku jednak zdarza się, że na stanowisko Ministra Rzecznik czeka kilka miesięcy (na odpowiedź na wystąpienie w sprawie psychologów penitencjarnych RPO oczekiwał pięć miesięcy, podobnie w sprawie odziałów dla skazanych za przestępstwa seksualne).

Trudności występują we współpracy z organami administracji celnej. Trudno zwłaszcza niekiedy uzyskać żądane wyjaśnienia. Napływają one z opóźnieniem, zawierają informacje skrótowe, wyjaśniające problem częściowo, powierzchownie lub w ogóle go nie wyjaśniające.

Dotyczy to zarówno konkretnych pytań w indywidualnych sprawach (np. czy decyzje zapadły w terminach przewidzianych w Kpa, a jeśli nie, to z jakich przyczyn), jak i pytań ogólnych o praktykę organów celnych w danym zakresie. Odpowiedzi na wystąpienia problemowe Rzecznika wskazują na niezrozumienie funkcji, jaką spełnia RPO, a co za tym idzie – istoty jego wystąpień. Charakterystycznym przykładem może tu być korespondencja z GUC w sprawie zmiany przepisów o zwolnieniu od cła tzw. mienia przesiedlenia, którą to zmianę w odniesieniu do określonej grupy osób Trybunał uznał za niezgodną z zasadami konstytucyjnymi.

Często występują różnice poglądów między Rzecznikiem a Ministrem Finansów. Rzecznik w wystąpieniach dotyczących poszczególnych kwestii domaga się przestrzegania zasad państwa prawnego i stosowania podstawowych reguł sprawiedliwości podatkowej. Stara się jednocześnie zwalczać tworzenie prawa podatkowego przy pomocy aktów powielaczowych. RPO sprzeciwia się też próbom rozszerzenia uprawnień aparatu skarbowego i stosowania w stosunkach z obywatelem zasady domniemania nieuczciwości podatnika. Wskazane kontrowersje powodują, że największa liczba wniosków RPO do Trybunału Konstytucyjnego kwestionuje rozwiązania podatkowe.

Brak zrozumienia przedstawianych problemów i niechęć do zmiany swego stanowiska dotyczy też współpracy z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, a obecnie Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Także tutaj dla przeforsowania stanowiska Rzecznika konieczne są często rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik bardzo pozytywnie ocenia natomiast reakcje na wnioski i uwagi kierowane do Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej. Dzięki otwartości i chęci współpracy ze strony posłów tej Komisji wiele postulatów RPO zostało uwzględnionych w projektach zmian przepisów mieszkaniowych. Pozytywna współpraca ma miejsce zresztą także z innymi komisjami sejmowymi i senackimi.

Pewne problemy we współpracy Rzecznika z naczelnymi organami państwa stwarzają sprawy wymagające kompleksowej analizy i oceny. W licznych wystąpieniach RPO przedstawia kwestie, dla rozwiązania których konieczne są skoordynowane działania kilku resortów (np. dotyczące prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, ochrony praw konsumentów, ochrony praw dzieci, stworzenia systemu finansowania budownictwa komunalnego, realizacji prawa do sądu różnych grup).

Zwykle w takich sytuacjach otrzymuje odpowiedzi, z których niedwuznacznie wynika brak organu poczuwającego się do rozwiązania całości problemu. Kierownicy resortów nieraz wskazują wzajemnie na siebie jako na odpowiedzialnych za prowadzenie danej sprawy i dopiero wystąpienie Rzecznika do Premiera powoduje podjęcie merytorycznych działań. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy na wystąpienie Rzecznika do Prezesa Rady Ministrów odpowiada któryś z ministrów, ustosunkowując się do sprawy jedynie w zakresie swojego resortu, co mija się z intencjami RPO i w żadnej mierze nie zbliża do rozwiązania przedstawionego problemu.

Po raz pierwszy w minionym roku sprawozdawczym zakwestionowane zostały ustawowe kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Minister Obrony Narodowej zarządzeniem Nr 43 z dnia 30.IX.1996 r. w sprawie szczególnych zasad zabezpieczenia zasobów archiwalnych w resorcie obrony narodowej wprowadził zakaz przekazywania poza miejsce przechowywania dokumentacji (akt) pochodzących sprzed daty 1 sierpnia 1990 r. Powołując się na to zarządzenie Centralne Archiwum Wojskowe odmówiło Rzecznikowi nadesłania do wglądu akt byłego Najwyższego Sądu Wojskowego, uniemożliwiając zajęcie stanowiska co do zasadności podania o wniesienie przez RPO kasacji od wyroku tego sądu. Jednocześnie Rzecznikowi zwrócono uwagę na bezcelowość zwracania się do archiwów wojskowych o nadesłanie akt w innych podobnych sprawach. Zarazem prokuratorom akta takie są przekazywane. Ponieważ Rzecznik działa wyłącznie na rzecz obywateli, a organy prokuratury także na niekorzyść obywateli, jest to oczywiste naruszenie zasady „równości broni”. Próba przekonania Ministra, że wydane zarządzenie sprzeczne jest z przepisami ustawy o RPO i uniemożliwia Rzecznikowi realizację jego ustawowych uprawnień (co Rzecznik wykazywał w wystąpieniu RPO/224553/96/II z 17.II.1996 r.) nie przyniosła rezultatu. W tej sytuacji Rzecznik w dniu 2.IV.1997 r. zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego wskazane zarządzenie.

22. Organizacja pracy Biura RPO

Wzrost liczby spraw podjętych o ponad 11% w porównaniu z rokiem poprzednim spowodował pojawienie się trudności w zapewnieniu pełnej rytmiczności pracy Biura RPO. Przygotowane zostały w związku z tym propozycje wzrostu liczbowego kadry pracowników Biura. Propozycje te zostały uwzględnione w budżecie RPO na 1997 r., który pozwala na zwiększenie liczby etatów o 15, tzn. do 190.

Istotnym problemem stają się warunki lokalowe. Rzecznik poszukuje obecnie dodatkowej powierzchni biurowej, która pozwoliłaby na zapewnienie odpowiednich warunków pracy kadrze zatrudnionej w Biurze.

Kolejny rok Rzecznik borykał się z problemem zapewnienia zatrudnienia wysoko kwalifikowanych pracowników. Główną przyczyną trudności jest relatywnie niski poziom wynagrodzeń. W wielu przypadkach istniejąca kadra pozostaje w pracy ze względu na stopień ciekawości wykonywanych zadań i przyzwyczajenie. Trzeba jednak liczyć się z realiami warszawskiego rynku pracy, na którym dobrzy prawnicy mają możliwość uzyskania wysokich wynagrodzeń.

W 1996 r. zatrudnienie w Biurze wynosiło 175 etatów. Wszyscy merytoryczni pracownicy Biura (107 osób) mają wykształcenie wyższe, w tym 74 osoby – prawnicze, a pozostali – ściśle związane z rodzajem prowadzonych spraw (pedagogiczne, w zakresie profilaktyki społecznej i resocjalizacji, wojskowe), uzupełnione często podyplomowymi studiami z zakresu prawa i administracji. We wskazanej grupie 37 osób ukończyło aplikacje, a 29 z nich to byli sędziowie, prokuratorzy lub osoby mające uprawnienia radców prawnych. Jedenastu pracowników ma stopień naukowy doktora.

Ze względu na nowe zadania dokonane zostały zmiany w strukturze organizacyjnej Biura, które wprowadzono od 1 maja 1997 r. W szczególności były one uzasadnione wprowadzeniem systemu kasacji i związanymi z tym systemem obowiązkami Rzecznika, zwłaszcza w okresie przejściowym oraz z dążeniem do stworzenia lepszych warunków organizacyjnych dla wykorzystania w działalności Rzecznika standardów międzynarodowych, wynikających z Europejskiej Kon-

wencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych umów międzynarodowych. Nadanie nowego statutu nie spowodowało zwiększenia wydatków budżetowych.

Po objęciu urzędu w maju 1996 r. Rzecznik dokonał oceny stanu przygotowań do powołania – z dniem 1 lipca 1996 r. – dwóch pełnomocników terenowych ze względu na potrzebę doprecyzowania formalno-prawnych podstaw działania pełnomocników, ich organizacji i ścisłego określenia zakresu ich kompetencji, a także ze względu na wątpliwości, jakie istniały w tym zakresie wśród pracowników Biura. Temat ten został włączony do planu budżetu Rzecznika na rok 1997. Jednak komisje sejmowe oceniające wydatki budżetowe nie przyznały środków finansowych na ten cel.

W parlamencie i innych instytucjach państwowych podejmowany był problem celowości powołania – obok RPO – wyspecjalizowanych rzeczników dla poszczególnych rodzajów spraw. Rzecznik reprezentował pogląd, że konieczne byłoby przeprowadzenie na ten temat całościowej dyskusji w parlamencie, tak aby było wiadomo, do jakiego modelu strukturalnego zmierzamy. Rzecznik wskazywał przy tym, że rozczłonkowanie rzecznikowskiego systemu organizacyjnego musiałoby doprowadzić do pozbawienia siły przebicia i znaczenia instytucji RPO i choć byłoby wygodne dla różnych instytucji państwowych, których działalność Rzecznik kontroluje, mogłoby doprowadzić do osłabienia ochrony praw obywatelskich. Rzecznik podkreślał zarazem, że ewentualne zmiany w tym względzie nie powinny mieć charakteru doraźnego.

23. Wnioski

Szczegółowe spostrzeżenia, jakie nasuwają się na tle funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w pierwszym roku trzeciej kadencji tej instytucji, zostały omówione przy prezentacji poszczególnych zagadnień. Najbardziej ogólne refleksje, jakie z uwag tych wynikają, są następujące:

1. Podstawą oceny przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich są – zgodnie z art. 36a przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy Ustawą Konstytucyjną z 17.X.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁶⁷⁰ oraz art. 1 ust. 1 ustawy z 15.VII.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶⁷¹ – przepisy Konstytucji i inne przepisy prawa. Szczególnego znaczenia nabiera w związku z tym stan tych przepisów.

Konstytucyjny katalog praw i wolności ciągle jeszcze, niestety, pozostawia wiele do życzenia. Mimo dokonanych w nim wielu zmian pochodzi on w podstawowej swej części z 1952 r. Ogromne znaczenie miało wprowadzenie w 1989 r. do art. 1 tych przepisów zasady, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Rzecznik bardzo często odwoływał się do tej zasady i wynikających z niej konsekwencji dla polskiego systemu prawnego. Tego rodzaju rozwiązanie nie może być jednak tolerowane jako rozwiązanie trwałe. Bez nowoczesnego, odpowiadającego współczesnym wymogom, konstytucyjnego katalogu praw i wolności obywatelskich sytuacja będzie bowiem ciągle ułomna. Wszystko to prowadzi do wniosku o potrzebie możliwie szybkiego doprowadzenia do uchwalenia w Polsce nowej konstytucji.

Obowiązujące ustawodawstwo nie zawiera też przepisu o wpływie, jaki na polski system prawny mają ratyfikowane przez Polskę umowy

⁶⁷⁰ Dz.U. Nr 84, poz. 426.

⁶⁷¹ Dz.U. Nr 109, poz. 471.

międzynarodowe. Dążąc do uczynienia z umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka istotnego kryterium oceny stanu przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Polsce, Rzecznik w swych wystąpieniach powoływał się na zawarte w nich postanowienia. Rzecznik reprezentował przy tym pogląd, że – mimo braku przepisu konstytucyjnego o priorytecie umów międzynarodowych w polskim systemie prawnym – umowy międzynarodowe z zakresu praw człowieka, jako wyznaczające współczesne standardy państwa prawnego, stosują się w Polsce z mocy wspomnianego art. 1 przepisów konstytucyjnych. Możliwość bezpośredniego stosowania międzynarodowych umów z zakresu praw człowieka coraz szerzej uznawana jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny, który nie ma możliwości oceniania zgodności przepisów polskiego prawa z umowami międzynarodowymi – co uznać należy za niewłaściwe – wyprowadza rozwiązania odpowiadające treści tych umów z zasady, iż Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W znacznie węższym zakresie na międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka powołują się natomiast sądy niższych instancji, a zwłaszcza – organy administracji. Także i ten stan uzasadnia postulat zmiany przepisów konstytucyjnych.

Warunkiem prawidłowego działania państwa prawnego jest praworządność obowiązującego systemu prawnego. Możliwość zaskarżania przez Rzecznika niezgodnych z aktami wyższego rzędu aktów legislacyjnych naczelnych i centralnych organów państwowych do Trybunału Konstytucyjnego, a aktów legislacyjnych terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego – do Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozwala na eliminowanie z systemu prawnego przepisów niepraworządnych. Istnieją jednak w tym względzie dwa istotne ograniczenia. Przede wszystkim orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie mają bezpośredniej mocy wiążącej. Po wtóre zaś – na skutek ograniczeń czasowych nie można zaskarżać do Trybunału Konstytucyjnego dawniejszych przepisów organów naczelnych i centralnych. Istnieją też ograniczenia czasowe w zaskarżaniu do NSA aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Także i te rozwiązania powinny ulec zmianie.

2. Dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmów państwa prawnego niezbędna jest powszechna dostępność treści prawa dla obywateli. Dostępność taka ciągle nie jest wystarczająca. Niektóre ak-

ty prawne wchodzą w życie zanim oficjalne organy promulgacyjne dotrą do ich adresatów. Dotyczy to zwłaszcza wsi i małych miast. Bardzo liczne nowelizacje obowiązujących aktów normatywnych – przy braku tekstów jednolitych tych aktów – powodują, że obywatele, a często także i funkcjonariusze państwowi obowiązani do ich stosowania, nie mogą ustalić, jaki tekst aktu obowiązuje w danym dniu.

W dalszym ciągu organy państwowe w szerokim zakresie posługują się różnego rodzaju instrukcjami i wytycznymi zawierającymi wyjaśnienia treści przepisów prawnych dla podległych im urzędników. Te instrukcje i wytyczne z reguły nie są znane obywatelowi, w związku z czym nie wie on, w jaki sposób dotyczące go przepisy będą interpretowane przez urzędy państwowe. Co gorsza – w wielu wypadkach zawarte w tych instrukcjach i wytycznych poglądy zastępują prawo, a przy tym budzą wątpliwości co do ich zgodności z prawem. W konsekwencji należy uznać, że kontynuowana jest praktyka podważania systemu prawnego przy pomocy norm „prawa powielaczowego”.

Powszechny jest brak zrozumienia faktu, iż nowe przepisy prawne nie rodzą się w pustce faktycznej i prawnej, że zmieniają one istniejące stany rzeczy i że obywatele powinni mieć szanse dostosowania swego postępowania do tych zmian. Całkowicie lekceważy się zaś przepisy przejściowe, uznając, że chodzi w nich jedynie o jakies czysto techniczne problemy prawne. Szczęśliwie – m.in. na skutek wielokrotnych wystąpień Rzecznika – organy tworzące przepisy prawa daninowego, głównie podatkowego, uznały zasadę, iż przepisy takie nie powinny być zmieniane w trakcie roku kalendarzowego. Z materiałów, jakie napływają do Rzecznika wynika jednak, że w pewnych sytuacjach zmiana przepisów daninowych nawet z końcem roku nie zabezpiecza ich adresatów przed wieloma komplikacjami. W warunkach wolnego rynku coraz częstsze stają się przypadki planowania różnego rodzaju działalności w dłuższych horyzontach czasowych. Chodzi przy tym nie tylko o wielkie inwestycje, ale i o zwykłą działalność, np. remontową, która zwłaszcza przez ludzi niezamożnych musi być rozkładana na dłuższe okresy. Obserwacja zmian prawa prowadzi do wniosku, że problemy te są całkowicie lekceważone.

3. Nie można mówić o państwie prawnym bez dobrego i sprawnie działającego systemu sądowego. Hasło, iż sądownictwo musi być w demokratycznym społeczeństwie uznane za trzecią władzę, nie jest jedynie sloganem propagandowym. Jest to podstawowa gwarancja realizacji idei państwa prawnego i ochrony praw i wolności obywateli.

Zdaniem Rzecznika, polskie sądownictwo trzecią władzą ciągle jeszcze nie jest. Wystąpienia Rzecznika na ten temat szły w trzech kierunkach.

Przede wszystkim Rzecznik zwracał uwagę na te wszystkie sytuacje, w których obywatelowi – wbrew przyjmowanym na świecie rozwiązaniom – nie przysługuje prawo zwrócenia się do sądu lub prawo to jest ograniczone.

Po drugie, Rzecznik podkreślał, że – na skutek przeciążenia sądownictwa zbyt dużą liczbą spraw – nie jest u nas realizowany międzynarodowy standard rozpoznawania spraw „w rozsądnym terminie”. Na rozpoznanie sprawy czeka się w sądzie często bardzo długo, co zresztą powoduje także powstawanie groźnych społecznie praktyk poszukiwania przez obywateli ochrony ich interesów na drodze pozasądowej. Istniejąca „zapaść” polskiego sądownictwa była wielokrotnie analizowana i oceniana. Rzecznik na podstawie swych materiałów może jedynie potwierdzić trafność tych analiz i ocen, w tym m.in. ostatniego opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości pt. „*Quo vadis iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwości w Polsce*” i przyłączyć się do zawartych tam wniosków.

Wreszcie – Rzecznik zwracał uwagę na niedopuszczalne w państwie prawnym zjawisko niewykonywania orzeczeń sądowych. Egzekucja w Polsce wymaga istotnych zmian. Nie może być dalej tak, że często jedynym dostrzegalnym efektem uruchomienia egzekucji jest konieczność poniesienia przez wierzyciela dodatkowych kosztów egzekucyjnych, bez szans na realizację orzeczenia.

4. Polska przechodzi obecnie przez bardzo trudny okres transformacji ustrojowej. W okresie tym pojawiło się kilka niekorzystnych zjawisk, z których zwłaszcza trzy zagrażają wolnościom i prawom obywatelskim.

Po pierwsze – istnieją ciągle różne grupy osób, które nie są w stanie – na skutek rozmaitych przyczyn – korzystać z pełni wolności i praw obywatelskich. Przyczyny są różne: bieda, bezrobocie, bezdomność, wielodzietność, choroba, inwalidztwo i wiele innych. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, by osób takich nie pozostawiać wyłącznie własnemu losowi. Jest oczywiste, że zakres pomocy społecznej wyznaczany jest wielkością środków budżetowych. Jeśli środki te nie są wystarczające, tym większego znaczenia nabiera prawidłowość działania właściwych w tych sprawach organów państwowych. Z materiałów Rzecznika wynika, że nie zawsze działania te

są prawidłowe. Co więcej – nieraz sam system prawny pogłębia istniejące trudności. Wadliwie skonstruowane przepisy o ewidencji ludności, które powodują, że zwiększa się liczba osób bezdomnych, nie mogących korzystać w związku z tym z wielu praw przysługujących innym obywatelom, nie są tu przykładem jedynym. Podobne przykłady dotyczą kwestii eksmisji, preferencji podatkowych, działań organów zajmujących się zwalczaniem bezrobocia itp.

Po drugie – konieczność walki ze zjawiskami patologii społecznej, zwłaszcza z nowymi formami przestępstw, prowadzi często do wyposażania organów państwowych w dodatkowe środki i uprawnienia, do rozbudowy systemu organów o charakterze policyjnym i do nasilania kontroli państwa nad życiem obywateli. Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę, że choć państwo nie może być bezradne w walce z patologią społeczną, konieczne jest prowadzenie tej walki przy pełnym poszanowaniu wolności i praw obywatelskich. Chodzi w szczególności o koncentrację uprawnień do wkraczania w życie obywateli jedynie w rękach odpowiednio kwalifikowanych organów, o istnienie systemu kontroli ze strony organów niezależnych, w tym w pierwszym rzędzie – sądów, nad podejmowanymi działaniami, o podawanie do publicznej wiadomości wyników takich kontroli oraz o zapewnienie osobom, których prawa zostają naruszone, skutecznych środków obrony. Zasady te nie zawsze są przestrzegane.

I po trzecie – utrzymuje się niedobra tradycja nadmiernego preferowania przez organy państwowe interesu społecznego kosztem interesu jednostkowego, przybierająca w skrajnych przypadkach postać lekceważenia obywatela. Zawarta w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego dyrektywa, by organy administracji państwowej załatwiając sprawy uwzględniały nie tylko interes społeczny, ale i słuszny interes obywateli, jest w istocie generalną zasadą państwa prawnego, która znacznie wykracza poza sferę działalności organów administracyjnych. Dyrektywa ta nie jest zaś przestrzegana. W wielu wypadkach dopiero na skutek wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich udaje się załatwić sprawę, w której racja od początku była po stronie obywatela. Z reguły zresztą nie wyciąga się następnie żadnych konsekwencji wobec organu, który naruszył prawa obywatela. Szczególnie rażąca sprawą jest bezzasadne nieuznawanie przez organ swej kompetencji i odmawianie na tej podstawie obywatelowi ochrony. Z przykrością należy odnotować, że w niektórych przypadkach dotyczy to także sądów. We wszystkich takich sprawach Rzecznik podejmuje stosowne działania.

5. Bardzo trudno jest ocenić w pełni skuteczność wystąpień Rzecznika. Nieraz racja Rzecznika jest uznawana, ale spełnienie postulatu Rzecznika wymaga czasu, nieraz – ze względu na skomplikowany charakter sprawy – konieczne są dalsze konsultacje, nieraz wreszcie – wystąpienia Rzecznika są wadliwie rozumiane, w związku z czym za chodzi konieczność ponowienia wystąpienia.

Zdarza się bagatelizowanie przez adresata wystąpienia Rzecznika znaczenia podniesionych problemów oraz bezzasadne podtrzymywanie kwestionowanego przez Rzecznika stanowiska organu. W takich sytuacjach Rzecznik – korzystając z przysługujących mu uprawnień – zwraca się do organów nadrzędnych. W przypadkach dotyczących aktów normatywnych Rzecznik korzysta także z możliwości zaskarżenia aktu do Trybunału Konstytucyjnego.

Istnieją istotne różnice między reakcjami na wystąpienia Rzecznika poszczególnych ministrów. Łatwiej z reguły załatwia się określone sprawy na szczeblu Premiera, niż na szczeblu ministerialnym. Bardzo duże zrozumienie dla wystąpień Rzecznika wykazują parlamentarzyści, z którymi współpraca układa się dobrze.

W minionym roku były tylko dwa przypadki odmowy wykonywania próśb o nadesłanie akt. W jednym przypadku, w którym chodziło o odmowę przesyłania Rzecznikowi akt spraw prokuratorskich, Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny wydał zalecenia zobowiązujące prokuratorów do przesyłania akt. W drugim, kiedy Minister Obrony Narodowej odmówił przesyłania Rzecznikowi akt spraw sądów wojskowych, Rzecznik wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego kwestionując legalność zarządzenia Ministra Obrony Narodowej w tej sprawie.

Zdarzają się natomiast – także wśród naczelnych i centralnych organów państwowych – przypadki naruszania ustawowego terminu 30 dni na udzielenie Rzecznikowi odpowiedzi na jego wystąpienie, a nawet przypadki nie udzielania odpowiedzi przez dłuższy czas.

Bardzo istotnego wsparcia dla swych działań doznaje Rzecznik ze strony środków masowego przekazu, z którymi współpraca układa się bardzo dobrze.

6. Podstawowe pytanie, które najczęściej zadawane jest Rzecznikowi sprowadza się do tego, czy Polskę można już uznać za państwo prawa. Z przedłożonego sprawozdania wynika, że choć polskie przemiany zmierzają od 1989 r. w dobrym kierunku, pełna realizacja zasady państwa prawnego wymagać będzie jeszcze wiele wysiłku.

7. Zwiększająca się w ostatnim okresie liczba spraw spowodowała pojawienie się w działalności biura Rzecznika wielu trudności. Pogarszają się warunki pracy. Przedłuża się czas załatwiania spraw. Konieczność zajmowania się liczniejszymi, niż dotąd, sprawami indywidualnymi wpływa ograniczająco na podejmowanie tematów generalnych.

Coraz większe trudności występują też w zakresie spraw kadrowych. Sytuacja na prawniczym rynku pracy w Warszawie uniemożliwia pozyskiwanie odpowiednio wysoko kwalifikowanej kadry na warunkach płacowych, które można oferować. Sprawa wymagać więc będzie rozwiązania.

Dane informacyjno-statystyczne

Wpływ spraw do RPO

	1996 (1 rok III kadencji) 8.05.96-7.05.97	1995 (4 rok II kadencji) 1.02.95-31.01.96	Cały okres funkcjonowania instytucji RPO (I-III kadencja)
Liczba wniosków	29 769	29 260	251 521
Liczba listów	46 750	45 423	360 777
Liczba odpowiedzi z urzędów i instytucji	14 660	15 433	102 845

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

Biuro RPO

	1996	1995
Ogólna liczba etatów	175 (191 osób)	167 (181 osób)
Personel analityczny (w tym pracownicy w Zespołach merytorycznych - 107)	113 (128 osób)	107 (120 osób)
Personel biurowy	62 (63 osoby)	60 (61 osób)

Struktura organizacyjna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od dnia 1.05.1997r.¹

1. Zespół Podstawowych Praw i Wolności Obywatelskich,
2. Zespół Prawa Karnego,
3. Zespół Zabezpieczenia Społecznego,
4. Zespół Prawa Cywilnego i Gospodarki Nieruchomościami,
5. Zespół Prawa Administracyjnego i Spraw Mieszkaniowych,

¹ struktura BRPO do 1.05.1997 r. - zob. Sprawozdanie RPO za 1995 r., s. 57.

6. Zespół Prawa Gospodarczego, Danin Publicznych i Ochrony Praw Konsumenta,
7. Zespół Prawa Karnego Wykonawczego,
8. Zespół Prawa Pracy,
9. Zespół Praw Żołnierzy i Funkcjonariuszy Służb Publicznych,
10. Zespół Do Spraw Lokalnych, Samorządu Terytorialnego i Ochrony Środowiska,
11. Zespół Prawa Rodzinnego,
12. Zespół Klasyfikacji Wniosków,
13. Zespół Prezydialny,
14. Samodzielny Wydział do Spraw Stosowania Konwencji Europejskich i Współpracy Międzynarodowej,
15. Samodzielny Wydział Spraw Osobowych i Wynagrodzeń,
16. Samodzielny Wydział Finansowy.

Sprawy indywidualne

Okolo 20% (tj. 5 865) spraw nowych zostało ocenionych, jako nie kwalifikujące się do podjęcia w sposób określony w ustawie o RPO. Wymagały one jednak udzielenia wyjaśnień, informacji lub porady.

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 zaś stosuje wyłącznie środki określone w ustawie o RPO, do których nie ma zastosowania tryb odwoławczy. Postępowanie to cechuje swoboda wyboru sposobu działania w granicach prawem oznaczonych.

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia

Spośród spraw podjętych do prowadzenia:

	1996	1995
- zakończono postępowanie	9 720	7 257
- podjęto do prowadzenia	12 884	9 463
	(tj. 43,3%	(tj. 32,2%
	wplywu spraw	wplywu spraw
	nowych)	nowych)
- pozostaje w toku	14 353	11 189

Spośród 9 720 spraw podjętych indywidualnie i zakończonych:

- uzyskano rozwiązanie pozytywne	- w 22,0%
- nie uzyskano rozwiązania pozytywnego, ze względu na:	
- niepotwierdzenie się zarzutu	- w 56,6%
- ze względów obiektywnych (upływ czasu, nieodwracalne skutki prawne, brak dowodów)	- w 17,9%
- nieuwzględnienie wystąpienia RPO	- w 3,0%
- z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania	- w 0,5%

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

Dane dotyczące spraw podjętych indywidualnie nie obejmują działań, w których uznano racje Rzecznika, podnoszone w jego wystąpieniach generalnych, a także działań polegających na zwróceniu uwagi właściwemu podmiotowi (urzędowi, sądowi, prokuraturze) na występowanie wadliwości w procedurze załatwiania spraw obywateli i wskazanie prawidłowej drogi postępowania. Nie obejmują też wyjaśnień i porad odnośnie trybu, procedury i zastosowania środków prawnych, udzielonych obywatelom w ich sprawach.

Przedmiotowy rozkład wniosków (nowe sprawy)

	1996	1995
Prawa i wolności konstytucyjne, służba zdrowia, nauka i oświata, pomoc społeczna	6,3 %	6,4 %
Wymiar sprawiedliwości	16,6 %	17,7 %
Sprawy pracownicze, ubezpieczenie społeczne	24,3 %	25,3 %
Gospodarka gruntami, rewindykacje historyczne	8,3 %	7,4 %
Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	14,9 %	14,8 %
Sprawy gospodarcze, podatki, banki, cła, ubezpieczenia, prawa konsumenta	17,1 %	12,5 %
Prawa osób pozbawionych wolności	6,1 %	7,8 %
Wojsko, policja, służby publiczne	3,2 %	5,4 %
Samorząd terytorialny i ochrona środowiska	2,2 %	1,8 %
Inne	1,0 %	0,9 %

**Wystąpienia RPO o charakterze ogólnym
(systemowym)
- art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o RPO**

W okresie od 8.05.1996 r. do 7.05.1997 r. RPO skierował 183 wystąpienia. W wielu z nich zawarto kilka zarzutów: niewłaściwej praktyki stosowania prawa, nieprawidłowych rozwiązań ustawowych, nieprawidłowych rozwiązań zawartych w aktach niższego rzędu. We wskazanej liczbie nie uwzględniono wystąpień powtarzanych (przypominających o braku odpowiedzi). Również jako jedno wystąpienie liczone są wystąpienia o tej samej treści, kierowane do kilku adresatów.

Lp.	Nr sprawy	Data wystąpienia	Adresat	Przedmiot wystąpienia
1.	215214/96/VI	10.05.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie trudności z nabyciem powszechnych świadectw udziałowych przez osoby przebywające w zakładach karnych - zob. poz. 53
2.	208214/96/V	14.05.96	Prezes Rady Ministrów	w sprawie braku możliwości orzekania przez sądy o uprawnieniu do lokalu socjalnego w przypadkach eksmisji z lokalu spółdzielczego lub lokalu będącego przedmiotem odrębnej własności
3.	216595/96/VII	15.05.96	Minister Sprawiedliwości	o wydanie rozporządzenia określającego zasady dopuszczalności używania wyrobów

- | | | | | |
|----|---------------|----------|--|---|
| | | | | tytoniowych na terenie
aresztów śledczych
i zakładów karnych |
| 4. | 213353/96/VI | 20.05.96 | Podsekretarz
Stanu
w Ministerstwie
Finansów | w sprawie stanowiska
Ministerstwa Finansów,
dotyczącego opłaty
skarbowej od umowy
przeniesienia własności
działki w trybie art.
231 Kc – zob. poz. 66 |
| 5. | 203596/95/I | 20.05.96 | Minister Zdrowia
i Opieki
Społecznej | w sprawie niewłaściwego
trybu rozpatrywania
wniosków o leczenie
sanatoryjne
– zob. poz. 73, 172 |
| 6. | 216868/96/I | 27.05.96 | Minister
Transportu
i Gospodarki
Morskiej | w sprawie niejednakowego
traktowania
w zakresie uprawnień
do świadczeń zdrowotnych
kolejowej służby
zdrowia – małżonków,
członków rodzin pracowników
i rencistów
kolejowych |
| 7. | 217435/96/I | 27.05.96 | Minister
– Szef Urzędu
Rady Ministrów | w sprawie nadal
zdarzających się
opóźnień w dystrybucji
organów
promulgacyjnych –
zob. poz. 23, 56 |
| 8. | 181945/95/VI | 27.05.96 | Wiceprezes
Rady Ministrów
– Minister
Finansów | w sprawie potrzeby
urealnienia sum ubezpieczeń
zawieranych
w latach 60-tych
i 70-tych przez PZU
– zob. poz. 69 |
| 9. | 192998/95/III | 27.05.96 | Marszałek
Sejmu RP | w sprawie konieczności
zamieszczenia
w ustawie o uznaniu
za nieważne orzeczeń
wydanych wobec osób
represjonowanych
za działalność na rzecz |

				niepodległego bytu Państwa Polskiego przepisu, określającego tryb postępowania w sprawach, w których zapadły już orzeczenia odmawiające przyznania odszkodowania
10.	188008/95/V	28.05.96	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	w sprawie skarg najemców, którzy ze względu na zbyt dużą powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu nie mogą otrzymać dodatku mieszkaniowego
11.	103204/92/IX	29.05.96	Minister Spraw Wewnętrznych	w sprawie uregulowań określających zasady postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Policji, UOP i SG
12.	215975/96/I	31.05.96	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie niemożności tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe przez osoby wykonujące wolne zawody
13.	213477/96/IX	31.05.96	Minister Spraw Wewnętrznych	w sprawie przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez zarządzenie Nr 103 Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczące dokonywania potrąceń z uposażenia funkcjonariuszy Policji, UOP, SG i PSP oraz terminów wypłaty uposażenia
14.	217336/96/I	31.05.96	Minister Edukacji Narodowej	w sprawie zmiany przepisu art. 76 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela

- | | | | |
|------------------|----------|--|--|
| 15. 215691/96/V | 7.06.96 | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów, Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej | w sprawie braku proceduralnych gwarancji ochrony praw obywatelskich przy załatwianiu indywidualnych spraw obywateli w innym trybie niż przez wydanie decyzji lub postanowienia administracyjnego |
| 16. 206741/96/VI | 10.06.96 | Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą | w sprawie uzupełnienia przepisów wykonawczych do ustawy Prawo celne o przypadki powrotu do kraju osób, które przebywały w krajach, z którymi RP nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych i konsularnych |
| 17. 217378/96/VI | 13.06.96 | Minister Sprawiedliwości | w sprawie braku sądowej kontroli orzeczeń karnych wydawanych przez finansowe organy orzekające |
| 18. 216703/96/V | 21.06.96 | Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa | w sprawie zróżnicowania warunków finansowych przekształcania spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własnościowe |
| 19. 218662/96/I | 21.06.96 | Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego do wiadomości: Marszałek Sejmu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego | w sprawie rozbieżności poglądów pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym co do mocy wiążącej wykładni Trybunału Konstytucyjnego |

20. 217614/96/I	27.06.96	Minister Edukacji	w sprawie konieczności jak najszybszego uregulowania zasad wypoczynku zorganizowanego dzieci i młodzieży oraz warunków, jakie powinni spełniać jego organizatorzy
21. 195796/95/VI	27.06.96	Minister Finansów	w sprawie pisma instrukcyjnego do organów skarbowych, dotyczącego zwolnień od opłaty skarbowej pełnomocnictw w sprawach karnych
22. 187264/95/VI	28.06.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	w sprawie projektowanych zasad opodatkowania pojedynczych rodziców (rodzin niepełnych)
23. 217435/96/I	4.07.96	Minister - Szef Urzędu Rady Ministrów	w sprawie projektu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – zob. poz. 7, 33, 56
24. 216213/96/IV	5.07.96	Prezes Rady Ministrów	w sprawie wzrostu opłat za użytkowanie wieczyste
25. 220387/96/VI	5.07.96	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie podstaw prawnych do uzyskania przez urzędy skarbowe informacji podatkowych od handlowców o dokonaniach zakupach
26. 160907/94/VI	5.07.96	Prezes Rady Ministrów	w sprawie konieczności zwalczania lichwy pieniężnej
27. 204243/95/I	7.07.96	Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP	w sprawie zasadności rozszerzenia sądowej ochrony praw obywatelskich w odniesieniu do niektórych grup

			obywateli i konieczności poprawy warunków pracy sądownictwa	
28.	187905/95/IX	16.07.96	Prezes Rady Ministrów	o doprowadzenie do zmiany stanowiska w sprawie wypłacania funkcjonariuszom Straży Granicznej diet i innych należności z tytułu wykonywania zadań poza granicami kraju
29.	218622/96/V	19.07.96	Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	w sprawie rekompensat przyznawanych osobom, które we własnym zakresie zaspokoily potrzeby mieszkaniowe
30.	217782/96/III	19.07.96	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie nadmiernych możliwości sankcjonujących przyznanych ZUS wobec płatników zalegających z płatnościami składek – zob. poz. 67, 138
31.	218894/96/VI	23.07.96	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie niewłaściwego stosowania niektórych przepisów o umarzaniu zobowiązań podatkowych
32.	221974/96/III	25.07.96	Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	w sprawie naruszenia zasady równości przez art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego
33.	221247/96/VI	29.07.96	Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów	w sprawie braku urzędowych jednolitych tekstów najistotniejszych dla gospodarki aktów prawnych – zob. poz. 7, 23, 56

- | | | | |
|-------------------|----------|--|---|
| 34. 184536/95/V | 31.07.96 | Wiceprezes Rady Ministrów
– Minister Finansów | w sprawie niekorzystnych dla właścicieli budynków mieszkalnych regulacji z zakresu prawa podatkowego. |
| 35. 199791/95/VI | 5.08.96 | Prezes Głównego Urzędu Cel | w sprawie skorygowania decyzji celnych dotyczących zwolnienia od cła mienia przesiedlenia – zob. poz. 52, 78 |
| 36. 213758/96/V | 8.08.96 | Minister Spraw Wewnętrznych | w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych w budynkach nie będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych |
| 37. 223341/96/I | 9.08.96 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie braku przepisów wykonawczych do ustawy o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów |
| 38. 175708/95/VI | 9.08.96 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej | w sprawie potrzeby likwidacji uprzywilejowania wiarytelności banków w postępowaniu egzekucyjnym. |
| 39. 146459/94/VII | 9.08.96 | Minister Sprawiedliwości | w sprawie zakładów poprawczych o wzmożonym nadzorze wychowawczym dla nieletnich zdemoralizowanych w wysokim stopniu |
| 40. 220377/96/VI | 19.08.96 | Generalny Inspektor Kontroli | w sprawie postanowień (zarządzeń) Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, podpisanych „z upoważnienia” przez pracowników Inspektoratu – zob. poz. 65, 173 |

- | | | | | |
|-----|---------------|----------|---|---|
| 41. | 100566/92/VI | 19.08.96 | Wiceprezes Rady Ministrów
– Minister Finansów | w sprawie realizacji przedpłat na samochody osobowe – zob. poz. 85 |
| 42. | 222470/96/III | 19.08.96 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | w sprawie niewłaściwych praktyk niektórych urzędów pracy, sygnalizowanych przez bezrobotnych – zob. poz. 106 |
| 43. | 223617/96/III | 19.08.96 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | w sprawie niejasności zawartych we wzorze umowy o pracę |
| 44. | 223802/96/I | 21.08.96 | Minister Edukacji Narodowej | „Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich na temat stanu realizacji i przestrzegania praw dziecka wobec wychowanków pogotowiu opiekuńczych” – zob. poz. 70 |
| 45. | 182787/95/II | 23.08.96 | Prezes Rady Ministrów
Minister Sprawiedliwości
Minister Obrony Narodowej
Minister Spraw Wewnętrznych
Minister Łączności | stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zasad i praktyki stosowania podsłuchów telefonicznych |
| 46. | 223205/96/V | 26.08.96 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie nadmiernej wysokości opłat za zakwaterowanie w hotelach pracowników służby zdrowia – zob. poz. 108 |
| 47. | 219417/96/V | 26.08.96 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie sytuacji osób nie posiadających formalnie uregulowanej sprawy miejsca pobytu – zob. poz. 84, 88, 132 |

48. 220974/96/II	4.09.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie braku prawa osoby ukaranej przez sąd karą porządkową do zaskarżenia postanowienia o ukaraniu
49. 201689/95/X	6.09.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego	w sprawie niemożności lokalizowania składowisk odpadów komunalnych na terenie gmin, będących wielkimi aglomeracjami miejskimi
50. 224493/96/I	6.09.96	Wicemarszałek Senatu RP	uwagi do projektu ustawy Karta Praw Osób Niepełnosprawnych
51. 207916/96/I	6.09.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie problematyki rodzin zastępczych w orzecznictwie sądów
52. 199791/95/VI	6.09.96	Prezes Głównego Urzędu Cei	w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 15.07.1996 r. dotyczącego zwolnień od cła mienia przesiedlenia – zob. poz. 35, 78
53. 215214/96/VI	6.09.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie trudności w nabywaniu powszechnych świadectw udziałowych przez osoby pozbawione wolności – zob. poz. 1
54. 220935/96/I	3.09.96	Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UW Rektor Uniwersytetu Warszawskiego	w sprawie potrzeby uregulowania zasad przeprowadzania egzaminów

- | | | | |
|-------------------|----------|---|--|
| 55. 209775/96/X | 13.09.96 | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów | w sprawie skutków, jakie w sferze stosunków pracowniczych wywołuje przekazywanie nowych zadań gminom |
| 56. 217435/96/I | 14.09.96 | Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów | w sprawie braku tekstów jednolitych aktów prawnych i konieczności zapewnienia powszechnej dostępności organów promulgacyjnych przed dniem wejścia w życie publikowanych w nich aktów – zob. poz. 7, 23, 33 |
| 57. 209063/96/X | 14.09.96 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie zaniżania wysokości subwencji oświatowych przekazywanych samorządom w związku z przejściem prowadzenia szkół |
| 58. 222121/96/IX | 17.09.96 | Komendant Główny Straży Granicznej | sygnalizujące brak jednoznacznego uregulowania statusu prawnego emerytów i rencistów – byłych żołnierzy WOP |
| 59. 224482/96/V | 24.09.96 | Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów | w sprawie zasad rozliczania dostaw energii cieplnej – zob. poz. 86, 123, 183 |
| 60. 221384/96/VI | 24.09.96 | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej | w sprawie projektowanego wprowadzenia obowiązku osób posiadających prawo jazdy, które ukończyły 70 lat, poddawania się corocznym badaniom lekarskim – zob. poz. 93 |
| 61. 224923/96/VII | 24.09.96 | Minister Sprawiedliwości | w sprawie potrzeby uregulowania specjalności, stażu i specjalizacji |

			psychologów penitencjarnych
62. 206122/96/X	6.09.96	Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów	w sprawie nałożenia na gminy obowiązku zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół środkami komunikacji publicznej
63. 223636/96/VI	2.10.96	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie obciążania podatkiem dochodowym od osób fizycznych dochodów nie przewyższających minimum socjalnego
64. 180541/95/V	4.10.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej	przedstawiające podstawowe problemy prawne pojawiające się w skargach do RPO w związku z funkcyjono- waniem ustawy o najmie lokali
65. 220377/96/VI	7.10.96	Wiceprezes Rady Ministrów – Minister Finansów	w sprawie nieprawidłó- wej praktyki przekazy- wania przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej uprawnień do wydawania postano- wień w prowadzonym postępowaniu karnym skarbowym – zob. poz. 40, 173
66. 213353/96/VI	7.10.96	Minister Finansów	w sprawie nieprawidłó- wej praktyki Minister- stwa obliczania opłaty skarbowej od umowy przeniesienia własności działki w trybie art. 231 Kc – zob. poz. 4
67. 223304/96/I	9.10.96	Prezes ZUS do wiadomości: Minister Spraw Wewnętrznych	w sprawie odmów wydawania paszportów lub ich unieważniania na skutek nie płacenia składek ZUS – zob. poz. 30, 138

68. 227436/96/I	10.10.96	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie wpisywania numeru statystycznego choroby do orzeczenia lekarskiego przedkłada- nego pracodawcy (druk L-4)
69. 181945/95/VI	10.10.96	Prezes Zarządu PZU na Życie S.A.	w sprawie potrzeby właściwego urealnienia dotychczas wypłacanych rent odroczonech i naty- chmiast płatnych – zob. poz. 8
70. 221581/96/I	14.10.96	Minister Edukacji Narodowej	w sprawie sytuacji dzieci w domach dziecka – zob. poz. 44
71. 228037/96/II	14.10.96	Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny	o wydanie zarządzenia nakładającego na urzędy prokuratorskie obowią- zek udostępniania Rzecznikowi akt w sprawach zakończonych wydaniem postanowie- nia o umorzeniu postępowania
72. 108873/92/VI	14.10.96	Prezydent m.st. Warszawy	w sprawie przekazania na własność garaży wybudowanych z własnych środków obywateli na terenie Gminy Warszawa Centrum
73. 203596/95/I	16.08.96	Dyrektor Generalny w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie niewłaściwego trybu rozpatrywania wniosków o leczenie sanatoryjne – zob. poz. 5, 172
74. 196781/95/IX	26.09.96	Minister Spraw Wewnętrznych	w sprawie braku regulacji postępowania z pojazdami zatrzymanymi przez Policję wskutek popęśnienia przez

				kierowcę wykroczenia oraz kierowanymi przez cudzoziemców
75.	222888/96/X	30.09.96	Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów	w sprawie braku przepisów wykonawczych do ustawy o ochronie przyrody
76.	221460/96/V	2.10.96	Minister Obrony Narodowej	w sprawie przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.
77.	211641/96/I	17.10.96	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie trudności w zapewnieniu faktycznego dostępu osób niepełnosprawnych do środków pomocniczych
78.	199791/95/VI	18.10.96	Prezes Głównego Urzędu Cei	w sprawie opublikowania w środkach masowego przekazu informacji o możliwości wystąpienia z wnioskami o spowodowanie korekty wadliwych decyzji celnych – zob. poz. 35, 52
79.	222021/96/III	17.10.96	Prezes ZUS	w sprawie trybu przekazywania francuskich emerytur i rent do Polski
80.	215483/96/VI	18.10.96	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie nieprawidłowych działań organów skarbowych przy odliczaniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym zakupu działki budowlanej

- | | | | |
|-------------------|----------|--|---|
| 81. 226920/96/III | 19.10.96 | Prezes Krajowego Urzędu Pracy | w sprawie zmiany interpretacji przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, pozbawiającej tegorocznych bezrobotnych absolwentów szkół średnich prawa do stypendium – zob. poz. 98 |
| 82. 224485/96/IX | 22.10.96 | Komendant Główny Straży Granicznej | w sprawie ryczałtu w walucie obcej dla pracowników cywilnych, zatrudnionych w Straży Granicznej |
| 83. 222159/96/V | 29.10.96 | Minister Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa | w sprawie niedostosowania przepisów, regulujących funkcjonowanie spółdzielczości mieszkaniowej do współczesnych standardów prawnych |
| 84. 203675/95/VI | 29.10.96 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie niewydania świadectw udziałowych obywatelom nie posiadającym zameldowania na pobyt stały – zob. poz. 47, 88, 132 |
| 85. 100566/92/VI | 29.10.96 | Minister Finansów | w sprawie przedpłat na samochody osobowe – zob. poz. 41 |
| 86. 218536/96/V | 29.10.96 | Minister Finansów | w sprawie zasad rozliczeń z tytułu ogrzewania mieszkań i dostaw ciepłej wody – zob. poz. 59, 123 |
| 87. 218946/96/IX | 8.11.96 | Komendant Główny Policji | w sprawie nieprawidłowości w określaniu wysokości wynagrodzenia i niektórych dodatków dla policjantów |
| 88. 225681/96/VI | 9.11.96 | Prezes Zarządu PKO BP | w sprawie odmawiania osobom nie posiadają- |

				cym stałego miejsca zameldowania otwarcia rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych – zob. poz. 47, 84, 132
89.	218830/96/IX	12.11.96	Komendant Główny Policji	w sprawie braku delegacji ustawowej do wydania zarządzenia w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji
90.	227053/96/VI	14.11.96	Prezes NBP	w sprawie skarg na żądania NBP przedstawiania corocznie przez osoby prowadzące działalność, polegającą na kupnie i sprzedaży walut obcych zaświadczeń o niekaralności
91.	201854/95/III	14.11.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej	uwagi do ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (w związku z pracami nad jej nowelizacją)
92.	229566/96/1	20.11.96	Przewodniczący Senackiej Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych	stanowisko w sprawie projektu ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka
93.	221384/96/VI	25.11.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej	w sprawie projektu zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym, przewidującego wprowadzenie dla osób posiadających prawo jazdy, które ukończyły 70 lat – corocznego obowiązkowego badania lekarskiego – zob. poz. 60
94.	230517/96/VII	25.11.96	Minister Sprawiedliwości	o powołanie w więziennictwie oddziałów leczniczo-

			-wychowawczych dla skazanych za przestępstwa seksualne
95. 216213/96/IV	29.11.96	Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej	w sprawie aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste (w związku z przekazaniem Komisjom projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami)
96. 224762/96/III	2.12.96	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie kilkunastu rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Socjalnej regulujących wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej, w których występują odstępstwa na niekorzyść od najniższego wynagrodzenia za pracę – zob. poz. 97
97. 224762/96/III	2.12.96	Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów	w sprawie niezgodnej z Kodeksem pracy regulacji najniższego wynagrodzenia pracowników urzędów państwowych – zob. poz. 96
98. 226920/96/III	2.12.96	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie potrzeby zmiany interpretacji przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w sposób pozwalający na przyznanie stypendiów tegorocznym absolwentom szkół średnich – zob. poz. 81
99. 214310/96/I	3.12.96	Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych	w sprawie utworzenia ze środków PFRON sieci placówek zajmujących się sprzedażą i odpłatnym wypożyczeniem sprzętu rehabilitacyjnego

100.	219824/96/VI	4.12.96	Prezes Zarządu PKO BP	w sprawie skarg na niemożność zawiadomienia o każdej porze dnia o zgubieniu lub kradzieży czeków
101.	226620/96/III	4.12.96	Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	w sprawie nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień w zakresie wynagradzania w jednostkach sfery budżetowych działających w rolnictwie i gospodarce żywnościowej
102.	228907/96/I	5.12.96	Zastępca Głównego Inspektora Pracy	o uwzględnienie w planach kontroli PIP problematyki przestrzegania przepisów prawa pracy w stosunku do wychowanków placówek podległych MEN
103.	232025/96/I	5.12.96	Prezes Rady Ministrów	w sprawie zmiany druków recept na leki bez zapewnienia we wszystkich zakładach służby zdrowia dostatecznej liczby druków nowego typu
104.	228498/96/VI	6.12.96	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie stosowanych przez organy podatkowe zasad odliczania od dochodu wydatków inwestycyjnych na zakup budynków i budowli – zob. poz. 126
105.	223875/96/II	9.12.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie przewlekłości postępowań w sprawach rehabilitacyjnych oraz odszkodowawczych
106.	222470/96/III	10.12.96	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie działań kontrolnych urzędów pracy, mających na celu dyscyplinowanie bezrobotnych – zob. poz. 42

107.	232374/96/I	11.12.96	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej Przewodniczący Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy	w związku ze strajkiem lekarzy
108.	223205/96/V	12.12.96	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	o dofinansowanie zakwaterowania w hotelach pracowniczych służby zdrowia – zob. poz. 46
109.	232110/96/I	14.12.96	Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej do wiadomości: Urząd Rady Ministrów, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, Prezes Naczelnej Izby Lekarskiej	w sprawie skarg na przewlekłość postępowań w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy
110.	204490/95/VI	14.12.96	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie restryktywnych zasad wydawania zaświadczeń przez urzędy skarbowe
111.	110228/92/VI	16.12.96	Minister Sprawiedliwości	w sprawie wprowadzenia do polskiego prawa cywilnego norm zabezpieczających prawa konsumentów – zob. poz. 178, 179
112.	227317/96/VI	20.12.96	Marszałek Sejmu RP	w sprawie uregulowania rozliczeń Skarbu Państwa za przedwojenne papiery wartościowe
113.	229321/96/I	23.12.96	Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej	w sprawie zasad podziału mandatów w okręgach wielomandatowych,

				ustalonych w wytycznych PKW
114.	231636/96/VI	31.12.96	Minister Finansów	w sprawie skarg na przewlekłość w uzyski- waniu licencji pośredni- ka ubezpieczeniowego
115.	206800/96/I	31.12.96	Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości	w sprawie potrzeby wzmocnienia uprawnień małoletnich w sprawach opiekuńczych toczących się przed sądem
116.	220879/96/VI	3.01.97	Prezes NBP	w sprawie niemożności uzyskania zaświadczenia o wysokości dochodów przez osoby płacące podatek w formie ryczałtu
117.	228088/96/VI	6.01.97	Prezes ZUS	w sprawie pomocy orga- nizacyjnej ZUS dla upra- wnionych do odszkodo- wania lub renty klientów upadłych zakładów ubezpieczeniowych „Westy” i „Westy-Life” – zob. poz. 162
118.	233242/96/VI	9.01.97	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów	w sprawie rozporządze- nia Ministra Finansów w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług
119.	226033/96/V	10.01.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	w sprawie obowiązku uiszczenia kaucji miesz- kaniowych przy zawiera- naniu umowy najmu mieszkania komunalnego
120.	232429/96/V	13.01.97	Prezes Rady Ministrów	w sprawie braku systemowych rozwiązań prawnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańczych

- | | | | | |
|------|---------------|----------|--------------------------------------|--|
| 121. | 192998/95/III | 16.01.97 | Marszałek Sejmu RP | obywateli o niskich dochodach – zob. poz. 158
w sprawie braku przepisu przejściowego, umożliwiającego realizację orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w projektach nowelizujących ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych – zob. poz. 9 |
| 122. | 220174/96/V | 16.01.97 | Wicemarszałek Sejmu RP | w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, będących w zarządzie organów wojskowych |
| 123. | 235005/97/V | 17.01.97 | Minister Finansów | w sprawie podwyższania przez administratorów budynków mieszkalnych cen energii, dostarczanej indywidualnym odbiorcom – zob. poz. 59, 86, 123, 183 |
| 124. | 213961/96/VI | 20.01.97 | Minister Finansów | w sprawie naruszania prawa do prywatności przez przesyłanie pism przez organy skarbowe w sposób umożliwiający zapoznanie się z ich treścią przez osoby postonne – zob. poz. 170 |
| 125. | 235633/97/I | 24.01.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie braku przepisów wykonawczych umożliwiających realizację znowelizowanej ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży |

- | | | | | |
|------|---------------|----------|---|---|
| 126. | 228498/96/VI | 27.01.97 | Minister Finansów | w sprawie konieczności skorygowania decyzji resortu o niemożności odliczenia o podatku dochodowego zakupu nieruchomości nabytej w trybie postępowania egzekucyjnego przed 1.01.1997 r.
– zob. poz. 104 |
| 127. | 232343/96/III | 27.01.97 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | w sprawie. zmian zasad przyznawania rent określonych w ustawie z dnia 14.12.1982 r. |
| 128. | 193244/95/I | 30.01.97 | Minister Sprawiedliwości | w sprawie kryzysu funkcjonowania kuratorskich ośrodków pracy z młodzieżą |
| 129. | 204843/95/X | 31.01.97 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | w sprawie luk w regulacjach prawnych normujących nadzór w systemie organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej |
| 130. | 230312/96/IX | 5.02.97 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | w sprawie przyjętego przez organa finansowe Policji trybu dokonywania przelewów wynagrodzenia na bankowe konta osobiste – zob. poz. 133 |
| 131. | 206283/96/IV | 6.02.97 | Minister Transportu i Gospodarki Morskiej | w sprawie opóźnień w realizacji roszczeń związanych z zajęciem przed 1985 r. prywatnych gruntów pod budowę dróg publicznych |
| 132. | 219417/96/V | 11.02.97 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | w sprawie wad regulacji problematyki zameldowań – zob. poz. 47, 84, 88 |
| 133. | 234453/97/IX | 12.02.97 | Minister Obrony Narodowej | w sprawie obowiązku otwarcia w banku |

- | | | | | |
|------|---------------|----------|--|--|
| | | | | <p>rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych dla żołnierzy oraz pracowników wojska – zob. poz. 130</p> |
| 134. | 228547/96/III | 13.02.97 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | <p>w sprawie zróżnicowania sytuacji osób pozbawionych wolności w zakresie wypłaty wynagrodzeń i wypłaty rent i emerytur</p> |
| 135. | 234483/97/III | 13.02.97 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | <p>w sprawie przyznania pracownikom prywatnych zakładów wodno-kanalizacyjnych uprawnień pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze</p> |
| 136. | 224553/96/II | 17.02.97 | Minister Obrony Narodowej | <p>w sprawie odmowy udostępnienia Rzecznikowi akt sądów wojskowych</p> |
| 137. | 202622/95/I | 18.02.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | <p>w sprawie wymuszania od pacjentów współfinansowania leczenia szpitalnego</p> |
| 138. | 217782/96/III | 18.02.97 | Minister Pracy i Polityki Socjalnej | <p>w sprawie potrzeby zmiany art. 23 ust. 4 i art. 35 ust. 2 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych – zob. poz. 30</p> |
| 139. | 226372/96/V | 20.02.97 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | <p>w sprawie możliwości naruszeń praw obywatelskich wynikających ze sformułowania art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o najmie lokali</p> |
| 140. | 197946/95/I | 20.02.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | <p>z prośbą o ustosunkowanie się do ocen i wniosków zawartych w raporcie z akcji „Rodzić po ludzku”</p> |

141.	237872/97/I	25.02.97	Minister Sprawiedliwości	w sprawie kontroli stosowania zasad tymczasowego aresztowania wobec nieletnich
142.	238386/97/IX	27.02.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	sygnalizujące skargi strażaków PSP na niewłaściwe wyposażenie w odzież specjalną i sprzęt strażacki – zob. poz. 53
143.	234923/97/IX	27.02.97	Minister Obrony Narodowej	w sprawie przeciążenia żołnierzy służbą wartowniczą i innymi służbami
144.	237985/97/I	3.03.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie rozwiązań regulacji zawieszenia prawa do renty socjalnej
145.	147881/94/V	3.03.97	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	w sprawie statusu prawnego zrzeczeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego
146.	228177/96/I	3.03.97	Minister Edukacji Narodowej	w sprawie przestrzegania przez placówki resortu przepisów o ochronie pracy młodocianych oraz o zakazie zatrudniania dzieci
147.	236460/97/I	4.03.97	Minister Łączności	w sprawie nierównego dostępu osób niepełnosprawnych do usług telekomunikacyjnych
148.	237785/97/IX	5.03.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	w sprawie zrównania niektórych stopni wojskowych do jednego stopnia policyjnego
149.	229659/96/III	6.03.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie zakresu uprawnień emerytalnych

				współmałżonków pracowników skierowa- nych do pracy za grani- nicą lub zatrudnionych za granicą
150.	239067/97/I	6.03.97	Prezydent RP	Z uwagami do opraco- wanego przez Komisję Konstytucyjną Zgroma- dzenia Narodowego projektu konstytucji
151.	239001/97/V	7.03.97	Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast	w sprawie odmów wypłat rekompensat dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych
152.	235140/97/VI	7.03.97	Minister Łączności	w sprawie sposobu unieważnienia znaków pocztowych
153.	236736/97/IX	13.03.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	w sprawie nietermino- wych wypłat wynagro- dzeń strażakom PSP – zob. poz. 143
154.	237482/97/III	14.03.97	Dyrektor Naczelny Urzędu Morskiego w Gdyni i w Szczecinie	w sprawie warunków, w jakich pracują polscy marynarze, zatrudnieni na statkach obcej bandery
155.	211137/96/X	18.03.97	Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	w sprawie nieprawidło- wej praktyki pobierania przez wojewodów opłat za zanieczyszczanie powietrza przez pojazdy napędzane silnikami spalinowymi
156.	238880/97/VII	19.03.97	Dyrektor Generalny Służby Więziennej	o spowodowanie zapewnienia skazanym, przebywającym w oddziale rehabilitacji ociemniałych, odpowied- nich warunków odbywania kary

- | | | | | |
|------|---------------|----------|---|---|
| 157. | 230515/96/IX | 20.03.97 | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | w sprawie sytuacji cudzoziemców zatrzymywanych na terytorium Polski |
| 158. | 232429/96/V | 24.03.97 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie sytuacji mieszkaniowej osób o niskich dochodach – zob. poz. 120 |
| 159. | 238257/97/V | 25.03.97 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | w sprawie wysokości zwracanych kaucji mieszkaniowych |
| 160. | 221423/96/VI | 25.03.97 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie uzależnienia przez Ministerstwo Łączności udziału w przetargu od zobowiązania się przez jego uczestników do późniejszego nie kwestionowania jego zasad |
| 161. | 240164/97/I | 26.03.97 | Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji | w sprawie nadmiernego eksponowania w mass mediach scen agresji i przemocy |
| 162. | 241601/97/VI | 1.04.97 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie nieprawidłowości w organizacji i działaniu państwowego nadzoru nad działalnością firm ubezpieczeniowych – zob. poz. 117 |
| 163. | 241157/97/IX | 2.04.97 | Minister Finansów | w sprawie wyłączenia żołnierzy zawodowych z grupy osób uprawnionych do zwolnienia od podatku dochodowego równoważników pieniężnych za brak kwatery przy przeniesieniu służbowym |
| 164. | 241550/97/VII | 3.04.97 | Minister Sprawiedliwości | w sprawie statusu, kwalifikacji i warunków pracy wychowawców w jednostkach penitencjarnych |

165.	182924/95/IX	4.04.97	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	w sprawie niemożności ubiegania się przez emerytów – b. funkcjonariuszy MO i Policji o stwierdzenie obecnie faktu inwalidztwa i jego związku z pełnioną służbą
166.	237507/97/III	4.04.97	Minister Pracy i Polityki Socjalnej	w sprawie skarg na interpretację ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu
167.	241886/97/VII	7.04.97	Minister Sprawiedliwości Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie konieczności wydania rozporządzeń dotyczących udzielania osobom pozbawionym wolności świadczeń zdrowotnych przez zakłady opieki zdrowotnej
168.	228331/96/III	16.04.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie odmowy przesyłania negatywnych orzeczeń lekarskich w sprawie choroby zawodowej właściwym inspektorom sanitarnym
169.	236139/97/VI	16.04.97	Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka	w sprawie możliwości składania przez Rzecznika rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA
170.	242240/97/I	18.04.97	Minister Sprawiedliwości	w sprawie przesyłania pism sądowych, komorniczych i prokuratorskich w postaci umożliwiającej zapoznanie się osób postronnych z ich treścią – zob. poz. 124
171.	235632/97/I	18.04.97	Minister Zdrowia i Opieki Społecznej	w sprawie pozaprawnej likwidacji (przekształceń) publicznych zakładów opieki zdrowotnej

- | | | | | |
|------|---------------|----------|---|---|
| 172. | 203596/95/I | 21.04.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie potrzeby określenia trybu odwoławczego od decyzji odmawiających wydania skierowania do sanatorium – zob. poz. 5, 73 |
| 173. | 220377/96/VI | 22.04.97 | Prezes Rady Ministrów | w sprawie praktyki subdelegacji uprawnień ustawowych – zob. poz. 40, 65, |
| 174. | 237863/97/V | 28.04.97 | Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast | w sprawie sytuacji prawnej osób, które bez swej winy podały nieprawdziwe dane we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego |
| 175. | 228731/96/III | 29.04.97 | Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej | w sprawie pozbawienia pracowników środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w niektórych przypadkach przekształceń organizacyjno-prawnych zakładu pracy |
| 176. | 242859/97/I | 18.04.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie różnicowania w ustawie o ubezpieczeniu społecznym praw małżonków do świadczeń zdrowotnych |
| 177. | 243770/97/I | 29.04.97 | Minister Zdrowia i Opieki Społecznej | w sprawie konieczności działań zapobiegających zakażeniom pacjentów w czasie korzystania ze świadczeń zakładów opieki zdrowotnej |
| 178. | 230528/96/VI | 5.05.97 | Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów | w sprawie skarg na działania firm prowadzących sprzedaż wysyłkową promowaną „wygranymi” pieniężnymi lub rzeczowymi – zob. poz. 111, 179 |

- | | | | | |
|------|--------------|----------|--|--|
| 179. | 230528/96/VI | 5.05.97 | Minister
Finansów | w sprawie skarg
na działania firm
prowadzących
promowaną sprzedaż
wysyłkową – zob.
poz. 111, 178 |
| 180. | 191507/95/V | 29.04.97 | Minister
Sprawiedliwości | w sprawie stosowania
przez komorników
przepisów o eksmisji
wynikających z ustawy
o najmie lokali |
| 181. | 244576/97/I | 5.05.97 | Marszałek
Sejmu RP | zestawienie
problematyki
legislacyjnej, mającej
szczególne znaczenie
z punktu widzenia
ochrony praw i wolności
obywatelskich |
| 182. | 184377/95/IX | 5.05.97 | Senacka
Komisja Praw
Człowieka
i Praworządności | w sprawie ograniczenia
prawa żołnierzy
i funkcjonariuszy służb
zmilitaryzowanych do
sądowej kontroli decyzji
o rozwiązaniu
stosunku służbowego |
| 183. | 236243/97/V | 5.05.97 | Minister
Finansów | w sprawie ustalenia
cen urzędowych energii
cieplnej dostarczanej
do mieszkań – zob.
poz. 59, 86, 123 |

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

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

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	138806/93/VI	6.09.96	29.01.97 (W. 6/96)	nieodpłatne przekazanie garażu w lokalu niesamodzielnym
2.	227657/96/IX	29.10.96	09.04.97 (W. 10/96)	przeliczenie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych żołnierzy zawodowych i ich rodzin
3.	220387/96/VI	16.12.96		obowiązek handlowców informowania urzędów skarbowych o transakcjach ich kontrahentów

Zaskarżające przepisy prawne - art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	218748/96/IX	25.06.96	8.04.97 (K. 14/96)	właściwość NSA w sprawach zwolnień funkcjonariuszy UOP	uwzgl.
2.	226974/96/VI	26.09.96	-	uprawnienia organów podatkowych	-

				do wglądu do informacji stanowiących tajemnicę bankową	
3.	210188/96/V	27.09.96	-	zasady spłaty kredytów mieszkaniowych	-
4.	212890/96/VI	14.11.96	19.02.97 (U. 7/96)	koncesje na obrót hurtowy lekami dla zwierząt	umorz.
5.	231861/96/IX	5.12.96	-	zgoda na skierowanie żołnierza zawodowego do służby w kontyngentach wojskowych	-
6.	220387/96/VI	31.12.96	-	obowiązek handlowców informowania urzędów skarbowych o zawartych o transakcjach	-
7.	226460/96/VI	26.02.97	-	zwolnienia od cła mienia przesiedlenia a zameldowanie na pobyt stały	-
8.	227436/96/I	05.03.97	-	numer choroby na druku L-4	-
9.	238311/97/VI	07.03.97	-	dolny limit odliczeń remontowych przy podatku dochodowym	-
10.	236459/97/VI	12.03.97	-	kryterium wysokości stawki w podatku od środków transportowych	-
11.	234559/97/III	24.03.97	-	waloryzacja emerytur i rent za IV kwartał 1995 r.	-
12.	224553/96/II	2.04.97	-	dostęp RPO do akt spraw sądów wojskowych	-

13.	115134/93/I	3.04.97	-	zróznicowanie wieku emerytalnego kobiet i męzczyzn - urzędników służby cywilnej	-
14.	243044/97/VI	18.04.97	-	sankcje podatkowe przy VAT	-
15.	233212/96/V	22.04.97	-	dziedziczenie najmu	-
16.	221807/96/X	29.04.97	-	obowiązek właścicieli czyszczenia chodników	-
17.	230575/96/IX	5.05.97	-	nagrody roczne w Policji	-

Załącznik Nr 5

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

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	214444/96/II	5.06.96	17.09.96 (I KZP 19/96)	zastosowanie przepisu art. 78 § 1 Kk w wypadku skazania na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania
2.	210997/96/VI	25.06.96	03.10.96 (III CZP 94/96)	zakresu ochrony ubezpieczonych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny
3.	225213/96/I	16.10.96	10.01.97 (III CZP 116/96)	radca prawny jako pełnomocnik osoby fizycznej w procesie cywilnym
4.	229145/96/VI	02.04.97	10.05.97	zakres roszczeń Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z tytułu wypłat kwot gwarantowanych deponentom upadłego banku
5.	239015/97/V	16.04.97	-	umorzenie postępowania o przydział lokalu po wejściu w życie ustawy o najmie
6.	217514/96/I	18.04.97	-	wynagrodzenie za dyżury lekarskie

Rewizje nadzwyczajne, kasacje

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji (kasacji)	Wynik
1.	207788/96/II	13.05.96	-	K	-
2.	210003/96/VI	20.05.96	12.06.96 (III CRN 17/96)	C	oddal.
3.	210108/96/II	5.06.96	5.12.96 V KKN 93/96)	K	uwzgl.
4.	170733/94/V	5.06.96	10.10.96 (I CRN 90/96)	C	oddal.
5.	206386/96/VI	7.06.96	11.07.96 (III CRN 18/96)	C	oddal.
6.	183756/95/V	13.06.96	12.07.96 (II CRN 78/96)	C	uwzgl.
7.	207129/96/X	20.06.96	26.09.96 (III ARN 45/96)	A	uwzgl.
8.	200664/95/V	21.06.96	31.07.96 (II CRN 86/96)	C	uwzgl.
9.	153836/94/II	24.06.96	-	K	-
10.	208436/96/IV	27.06.96	13.11.96 (III ARN 50/96)	A	uwzgl.
11.	117898/93/V	27.06.96	4.10.96 (III ARN 49/96)	A	uwzgl.
12.	208351/96/IV	27.06.96	9.08.96 (I CRN 104/96)	C	oddal.
13.	216614/96/VI	13.07.96	-	A	-
14.	217524/96/II	31.07.96	30.01.97 (III KKN 181/96)	K	uwzgl.
15.	214344/96/V	31.07.96	12.09.96 (II CKU 6/96)	C	uwzgl.
16.	221697/96/III	2.08.96	13.12.96 (I PKN 2/96)	P	uwzgl.

17.	200742/95/III	2.08.96	14.11.96 (I PKN 3/96)	P	uwzgl.
18.	205814/96/VI	7.08.96	12.09.96 (II CKU 11/96)	C	oddal.
19.	210585/96/V	8.08.96	12.12.96 (II CKU 13/96)	C	oddal.
20.	209174/96/III	8.08.96	6.11.96 (II UKN 3/96)	P	uwzgl.
21.	218750/96/VI	19.08.96	23.10.96 (I CKU 11/96)	C	uwzgl.
22.	210285/96/VI	19.08.96	-	K	-
23.	216182/96/II	6.09.96	-	K	-
24.	161718/94/V	10.09.96	24.10.96 (I CKU 17/96)	C	oddal.
25.	218165/96/V	24.09.96	14.11.96 (I CKU 22/96)	C	uwzgl.
26.	204638/95/III	24.09.96	-	P	-
27.	98356/92/II	24.09.96	-	K	-
28.	215047/96/IV	24.09.96	30.10.96 (I CKU 23/96)	C	uwzgl.
29.	170393/94/II	26.09.96	-	K	-
30.	134125/93/II	26.09.96	-	K	-
31.	219413/96/II	30.09.96	-	K	-
32.	213658/96/II	9.10.96	-	K	-
33.	221406/96/III	10.10.96	19.12.96 (I PKN 23/96)	P	uwzgl.
34.	226058/96/VI	10.10.96	26.11.96 (II CKU 35/96)	C	uwzgl.
35.	220723/96/V	17.10.96	20.11.96 (II CKU 36/96)	C	oddal.
36.	220490/96/III	17.10.96	8.01.97 (II UKN 20/96)	P	uwzgl.
37.	225161/96/VI	29.10.96	-	A	-
38.	225162/96/VI	29.10.96	-	A	-
39.	217845/96/II	29.10.96	-	K	-
40.	215881/96/III	31.10.96	17.12.96 (II UKN 30/96)	P	uwzgl.

41.	219814/96/IV	12.11.96	19.12.96 (II CKU 49/96)	C	uwzgl.
42.	196020/95/V	13.11.96	18.12.96 (I CKU 43/96)	C	uwzgl.
43.	211301/96/II	14.11.96	-	K	-
44.	173273/94/II	14.11.96	-	K	-
45.	225502/96/V	14.11.96	10.02.97 (I CKU 46/96)	C	oddal.
46.	227628/96/VI	14.11.96	19.12.96 (II CKU 50/96)	C	uwzgl.
47.	217091/96/II	18.11.96	-	K	-
48.	227077/96/III	18.11.96	13.12.96 (I PKN 41/96)	P	oddal.
49.	220411/96/II	19.11.96	22.01.97 (I CKU 54/96)	C	uwzgl.
50.	227104/96/III	25.11.96	19.12.96 (I PKN 47/96)	P	uwzgl.
51.	225812/96/II	29.11.96	-	K	-
52.	227067/96/VI	29.11.96	-	K	-
53.	216262/96/II	29.11.96	4.03.97 (III KKN 381/96)	K	uwzgl.
54.	210468/96/IV	2.12.96	31.01.97 (II CKU 64/96)	C	oddal.
55.	219749/96/II	3.12.96	-	K	-
56.	177882/95/II	3.12.96	-	K	-
57.	223578/96/II	5.12.96	29.01.97 (I CKU 65/96)	C	oddal.
58.	226926/96/II	13.12.96	3.02.97 (I CKU 79/96)	C	uwzgl.
59.	225191/96/III	18.12.96	14.02.97 (II UKN 78/96)	P	uwzgl.
60.	203596/95/I	18.12.96	4.02.97 (III RN 59/96)	A	uwzgl.
61.	225635/96/III	30.12.96	-	P	-
62.	228943/96/II	6.01.97	10.04.97 (II KKN 7/97)	K	uwzgl.
63.	222313/96/III	6.01.97	21.02.97 (I PKN 7/97)	P	oddal.

64.	225813/96/III	6.01.97	28.02.97 (II UKN 6/97)	P	uwzgl.
65.	197864/95/II	27.01.97	28.02.97 (II UKN 6/97)	K	uwzgl.
66.	197864/95/II	27.01.97	-	K	-
67.	99071/92/IV	30.01.97	18.03.97 (I CKU 24/97)	C	uwzgl.
68.	228979/96/IV	30.01.97	7.03.97 (II CKU 12/97)	C	uwzgl.
69.	229831/96/II	3.02.97	9.04.97 (IV KKN 61/97)	K	uwzgl.
70.	216574/96/IV	10.02.97	-	C	-
71.	229838/96/III	20.02.97	-	P	-
72.	204403/95/II	20.02.97	-	K	-
73.	160069/94/V	20.02.97	-	C	-
74.	229027/96/III	20.02.97	-	P	-
75.	229958/96/II	25.02.97	-	K	-
76.	142485/94/II	4.03.97	-	K	-
77.	206916/96/V	5.03.97	-	C	-
78.	222501/96/II	10.03.97	-	K	-
79.	224395/96/II	12.03.97	-	K	-
80.	234734/97/III	17.03.97	-	P	-
81.	232054/96/III	19.03.97	-	P	-
82.	227691/96/III	20.03.97	-	P	-
83.	231051/96/II	26.03.97	-	K	-
84.	227106/96/II	1.04.97	-	K	-
85.	241553/96/II	1.04.97	-	K	-
86.	228791/96/II	3.04.97	9.04.1997 (III KKN 151/97)	K	uwzgl.
87.	206674/96/II	4.04.97	-	C	-
88.	238701/97/X	9.04.97	-	A	-
89.	233404/96/II	10.04.97	-	K	-
90.	222920/96/II	14.04.97	-	K	-
91.	233897/97/II	16.04.97	-	K	-
92.	240087/97/VI	24.04.97	-	A	-

93.	127512/93/II	24.04.97	-	K	-
94.	237464/97/I	28.04.97	-	A	-
95.	234615/97/III	28.04.97	-	A	-
96.	233818/97/II	5.05.97	-	K	-
97.	158696/94/II	6.05.97	-	K	-

Załącznik Nr 7

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	208791/96/V	28.07.96	-	dodatek mieszkaniowy przy zerowym dochodzie	-
2.	221423/96/VI	19.08.96	16.01.1997 (II SA 1383/96)	koncesja na świadczenie usług telekomunikacyjnych dla „Polskiej Telefonii Cyfrowej“	uwzgl.
3.	221423/96/VI	19.08.96	16.01.1997 (II SA 1383/96)	koncesja na świadczenie usług telekomunikacyjnych dla PPT Polkomtel	uwzgl.
4.	212578/96/IX	6.12.96	-	zaświadczenie potwierdzające przymusowe zatrudnienie w kopalniach	-

Wizyty Rzecznika Praw Obywatelskich w terenie

Urzędy administracji i instytucje terenowe, spotkania z przedstawicielami środowisk terenowych

- | | |
|--|------------------|
| 1. Urząd Wojewódzki w Olsztynie,
spotkanie z Wiceprezydentem Miasta
i Komendantem Straży Miejskiej | 23.05.1996 r. |
| 2. Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Urząd Miejski
w Sanoku, spotkanie z Dziekanem Wydziału
Prawa Uniwersytetu im. Marii Curie
Skłodowskiej i przedstawicielami Okręgowej
Izby Radców Prawnych | 29-30.05.1996 r. |
| 3. Urząd Wojewódzki i Urząd Miejski
w Nowym Sączu | 23-24.10.1996 r. |
| 4. Urząd Wojewódzki i Urząd Miejski
w Jeleniej Górze i Wrocławiu, Urzędy Miejskie
w Zgorzelcu i Lwówku Śląskim | 4-6.11.1996 r. |
| 5. Urząd Wojewódzki w Szczecinie | 5-6.12.1996 r. |
| 6. Urząd Wojewódzki i Urząd Miejski w Rzeszowie,
Urzędy Miejskie w Ropczycach i Frysztaku | 20-21.03.1997 r. |
| 7. Urzędy Miejskie w Olsztynie, Elku,
Giżycku i Mikołajkach | 17-18.04.1997 r. |

Ośrodki opiekuńcze

- | | |
|---|------------------|
| 1. Pogotowie Opiekuńcze w Łodzi | 17-18.04.1996 r. |
| 2. Pogotowie Opiekuńcze oraz Dom
dla Samotnych Matek w Łodzi | 20-21.06.1996 r. |

Domy Pomocy Społecznej

- | | |
|---|------------------|
| 1. Domy Pomocy Społecznej
w Zamościu i Bilgoraju | 28-30.10.1996 r. |
|---|------------------|

Jednostki i zakłady penitencjarne oraz zakłady poprawcze

- | | |
|-------------------------------|---------------|
| 1. Zakład Karny w Łowiczu | 14.05.1996 r. |
| 2. Zakład Karny w Trzemesznie | 16.05.1996 r. |
| 3. Zakład Karny w Czersku | 17.05.1996 r. |

4. Zakład Karny w Oleśnicy 29-30.05.1996 r.
5. Zakład Karny w Barczewie 12-13.06.1996 r.
6. Zakład Karny w Kamiensku 14.06.1996 r.
7. Zakład Karny w Lublinie 23-25.06.1996 r.
8. Zakład Poprawczy w Dominowie 27.06.1996 r.
9. Zakład Karny w Krzywańcu 15-17.07.1996 r.
10. Zakłady Poprawcze w Braniewie i Trzemesznie 15-26.07.1996 r.
11. Zakład Karny w Strzelcach Opolskich 30-31.07.1996 r.
12. Zakład Karny w Grudziądzu 30-31.07.1996 r.
13. Zakład Poprawczy w Grodzisku Wielkopolskim 8.08.1996 r.
14. Zakład Karny w Potulicach 6-8.08.1996 r.
15. Zakłady Karne w Świnoujściu
i Kamieniu Pomorskim 19-20.08.1996 r.
16. Zakład Karny w Iławie 9-10.09.1996 r.
17. Zakład Karny w Hrubieszowie 12-13.09.1996 r.
18. Zakład Karny w Sieradzu 24-25.09.1996 r.
19. Zakład Karny w Sztumie 2-3.10.1996 r.
20. Zakłady Karne w Szczecinie i Goleniowie 8-9.10.1996 r.
21. Zakład Karny we Włocławku 22-23.10.1996 r.
22. Zakłady Karne w Rzeszowie, Dębicy,
Uhercach i Przemyślu 23-25.10.1996 r.
23. Zakład Karny w Rzeszowie 29-30.10.1996 r.
24. Zakłady Karne w Ustce i Kwidzynie 29-31.10.1996 r.
25. Zakład Karny w Popowie 13.11.1996 r.
26. Zakład Karny w Szczecinie 12-13.11.1996 r.
27. Zakład Karny w Wojkowicach 14-15.11.1996 r.
28. Spotkanie z pracownikami Zakładu
Karnego we Wrocławiu 12-13.12.1996 r.
29. Zakład Karny oraz Areszt Śledczy
w Białymstoku 13-16.01.1997 r.
30. Zakład Karny w Trzebini 06-07.02.1997 r.
31. Zakład Karny w Ostrowie Wielkopolskim 12-13.02.1997 r.
32. Zakłady Karne w Bydgoszczy-Fordonie i Potulicach 5-07.03.1997 r.
33. Zakład Karny w Nowogardzie-Goleniowie 9-15.03.1997 r.
34. Zakład Karny w Nowogardzie 9.15.03.1997 r.
35. Zakład Karny w Łowiczu 18.03.1997 r.
36. Zakład Karny w Herbach 19-20.03.1997 r.
37. Zakład Karny w Koronach 23-26.03.1997 r.
38. Zakład Karny we Włodawie 9-10.04.1997 r.
39. Zakład Karny w Grudziądzu 9-10.04.1997 r.
40. Zakład Karny w Tarnowie 16-18.04.1997 r.
41. Zakłady Karne w Olsztynie, Elku,
Giżycku i Mikołajkach 17-18.04.1997 r.
42. Zakład Karny w Łodzi 22.04.1997 r.
43. Zakłady Karne w Garbalinie i Łęczycy 24-25.04.1997 r.
44. Zakład Karny we Włocławku 29-30.04.1997 r.

Jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej

- | | |
|--|------------------|
| 1. Jednostki Wojskowe MON i MSW
w Rzeszowie oraz 21 Brygada
Strzelców Podhalańskich w Sanoku | 29-30.05.1996 r. |
| 2. Jednostka Wojsk Lotniczych
w Mińsku Mazowieckim | 17.07.1996 r. |
| 3. Jednostka Wojskowa w Kazuniu | 31.07.1996 r. |
| 4. Jednostka Wojsk Pancernych w Orzyszu | 11-13.09.1996 r. |
| 5. Jednostki Wojskowe w Koszalinie,
Brzegu, Płotach | 16-18.10.1996 r. |
| 6. Jednostka Wojskowa w Katowicach-
-Jaworznie | 16-17.01.1997 r. |
| 7. Jednostki Wojskowe w Żaganiu,
Lubaniu, Świętoszowie | 5-07.02.1997 r. |
| 8. Jednostka Wojskowa w Hrubieszowie | 13-14.02.1997 r. |
| 9. Jednostka Wojskowa w Bydgoszczy | 27.02.1997 r. |
| 10. Jednostki Wojskowe w Kołobrzegu,
Ustce, Czarnym | 12-14.03.1997 r. |

Jednostki podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

- | | |
|---|------------------|
| 1. Komenda Wojewódzka Policji w Ostrołęce | 26.09.1996 r. |
| 2. Ośrodek Deportacyjny w Lesznowoli | 10.12.1996 r. |
| 3. Komenda Wojewódzka Policji i Straży
Granicznej w Białymstoku oraz Suwałkach | 17-18.12.1996 r. |

Załącznik Nr 9

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

- | | |
|--|----------------------|
| 1. IV Ogólnopolskie Dni Prawnicze w Krakowie:
„Harmonizacja prawa polskiego
ze standardami europejskimi” | 23-25.05.1996 r. |
| 2. Konferencja „O równym statusie płci – europejska
polityka równościowa – jak ją realizować?”
zorganizowana przez Parlamentarną Grupę Kobiet
i Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny i Kobiet | 25.05.1996 r. |
| 3. Międzynarodowa konferencja pt. „Ziemia domem
człowieka” zorganizowana przez Senacką Komisję
Ochrony i Środowiska, Ministerstwo Ochrony
Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa | 27.05.1996 r. |
| 4. Spotkanie z Rzecznikiem Ubezpieczonych | 29.05.1996 r. |
| 5. I Polski Kongres Penitencjarny w Sprawie
Zapobiegania Przeszłości i Postępowania
z Więźniami, Kalisz | 2-5.06.1996 r. |
| 6. Spotkanie z radnymi w Studium Demokracji
Lokalnej TWP | 14.06.1996 r. |
| 7. Spotkania z Ministrem Pracy i Polityki
Socjalnej | 7.06. i 5.07.1996 r. |
| 8. Spotkanie z Ministrem Obrony Narodowej | 28.06.1996 r. |
| 9. Spotkanie z przedstawicielami Romów
na temat sytuacji Romów w Polsce
(w kontekście wysiedlenia) | 23.07.1996 r. |
| 10. Ogólnopolskie Zgromadzenie Przewodniczących
Sejmików Samorządowych, Kołobrzeg | 18-20.09.1996 r. |
| 11. Zebranie Parlamentarnej Grupy Kobiet
na temat równego statusu kobiet i mężczyzn | 26.09.1996 r. |
| 12. Krajowe Sympozjum Penitencjarne, Kalisz | 25.09.1996 r. |
| 13. Międzynarodowa Konferencja Prawników
Praktyków poświęcona przestrzeganiu
Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
w Europie Centralnej i Wschodniej, Kraków | 27.09.1996 r. |

-
- | | |
|--|------------------|
| 14. Międzynarodowa konferencja nt. „Europejska Konwencja Praw Człowieka w Europie Centralnej i Wschodniej – pierwsze doświadczenia praktyczne” w Krakowie | 27.09.1996 r. |
| 15. Spotkanie z Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej | 30.09.1996 r. |
| 16. Spotkanie z Głównym Inspektorem Inspekcji Handlowej | 2.10.1996 r. |
| 17. Spotkanie z Prezesem Stowarzyszenia Komorników | 10.10.1996 r. |
| 18. Konferencja na temat leczenia odwykowego skazanych, Iława, Kikity, Kraków, Nowy Sącz | 23-24.10.1996 r. |
| 19. Konferencja na temat wykonywania kary wobec skazanych młodocianych, Popowo | 7-9.11.1996 r. |
| 20. Wykład nt. „Po co ludziom RPO w państwie demokratycznym” dla nauczycieli szkół średnich, uczących wiedzy o społeczeństwie | 12.11.1996 r. |
| 21. Spotkanie z Prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej | 15.11.1996 r. |
| 22. Konferencja pt. „Starsi ludzie w okresie przemian ustrojowych” | 25.11.1996 r. |
| 23. Spotkanie ze środowiskiem prawniczym, zorganizowane przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Fundację „Emeryt” oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Golubiu-Dobrzyniu | 27.11.1996 r. |
| 24. Spotkanie ze środowiskiem prawników w Szczecinie | 5-6.12.1996 r. |
| 25. Spotkanie z przedstawicielami Ogólnopolskiej Rady Samorządów Uczniowskich | 18.12.1996 r. |
| 26. Seminarium polsko-niemieckie na temat roli samorządu terytorialnego w systemie ubezpieczeń zdrowotnych oraz struktur organizacyjnych instytucji ubezpieczeń zdrowotnych, Dębe k/Warszawy | 10-11.01.1997 r. |
| 27. Spotkanie w Centrum Kultury Regionalnej w Grójcu | 20.01.1997 r. |
| 28. Spotkanie z przedstawicielami Sekretariatu Ochrony Zdrowia i Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” | 28.01.1997 r. |

-
- | | |
|---|--------------------|
| 29. Seminarium nt. „Europejskiej Karty Społecznej”, zorganizowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej | 12.02.1997 r. |
| 30. Spotkanie z Naczelnym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej Lekarzy | 13.02.1997 r. |
| 31. Spotkanie z przedstawicielami Zjednoczenia Łemków | 18.02.1997 r. |
| 32. Dyskusja panelowa nt. „Prawa kobiet i mężczyzn w Polsce – teoria i rzeczywistość” zorganizowana przez Klub im. M. i S. Ossowskich | 20.02.1997 r. |
| 33. Konferencja na temat zadań samorządów lokalnych wobec problemu negatywnych zachowań dzieci i młodzieży, Cedzyna k/Kielc | 21.02.1997 r. |
| 34. Spotkanie z przedstawicielami Parlamentu Studentów | 24.02.1997 r. |
| 35. Międzynarodowa Konferencja zorganizowana przez Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych | 27.02.1997 r. |
| 36. Konferencja nt. Polityka i zarządzanie Państwowymi Funduszami Osób Niepełnosprawnych, Konstancin k/Warszawy | 27.02–1.03.1997 r. |
| 37. Konferencja na temat analizy procesów nauczania skazanych, Sucha – Koronowo | 24–26.03.1997 r. |
| 38. Konferencja nt. Zakład penitencjarny a otoczenie społeczne – współpraca i wzajemne relacje, Sucha | 28–29.04.1997 r. |

Działania RPO na forum międzynarodowym

- | | |
|--|------------------|
| 1. Spotkanie ze Specjalnym Sprawozdawcą Komisji Praw Człowieka ONZ do spraw przemocy wobec kobiet | 28.05.1996 r. |
| 2. Spotkanie z delegacją Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej | 4.06.1996 r. |
| 3. Spotkanie z członkami Parlamentarnej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Tajlandii | 14.06.1996 r. |
| 4. Wizyta Sergieja Kowaliowa | 21.06.1996 r. |
| 5. Spotkanie „okrągłego stołu” na temat roli ombudsmana w zapobieganiu konfliktom, rozwiązywaniu konfliktów oraz budowaniu środków zaufania, zorganizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Budapeszt | 24–26.06.1997 r. |
| 6. Spotkanie z delegacją Sądu Najwyższego Indii | 26.06.1996 r. |
| 7. Spotkanie z delegacją Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu | 1.07.1996 r. |
| 8. Spotkanie z Przewodniczącym Komitetu Zapobiegania Torturom Rady Europy | 1.07.1996 r. |
| 9. Wizyta Przewodniczącego Kanadyjskiej Komisji Praw Człowieka | 16–19.07.1996 r. |
| 10. Spotkanie z delegacją Ministerstwa Sprawiedliwości Chin | 27.08.1996 r. |
| 11. Spotkanie z Ministrem Sprawiedliwości Holandii | 3.09.1996 r. |
| 12. Seminarium nt. narodowych instytucji praw człowieka, Taszkient | 11–13.09.1996 r. |
| 13. Spotkanie z prawnikami prawa administracyjnego z Białorusi | 12.09.1996 r. |
| 14. Spotkanie z prawnikami prawa konstytucyjnego z Białorusi | 17.09.1996 r. |

15. LXI Kongres Prawników Niemieckich (Juristen Tag), Karlsruhe 17-20.09.1996 r.
16. Konferencja Europejskiego Instytutu Ombudsmanów, Ljubljana 21.09.1996 r.
17. Spotkanie z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców 23.09.1996 r.
18. Spotkanie z delegacją Sądu Konstytucyjnego Białorusi 7.10.1996 r.
19. Spotkanie z delegacją Sądu Konstytucyjnego Chorwacji 14.10.1996 r.
20. VI Międzynarodowa Konferencja Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów w Buenos Aires, „Ombudsman i prawa człowieka – wyzwania XXI w.” 20-24.10.1996 r.
21. Spotkanie z delegacją Sądu Najwyższego Łotwy 8.11.1996 r.
22. XX posiedzenie Międzynarodowej Grupy Roboczej ds. Ochrony Danych Osobowych w Telekomunikacji, Berlin 18-19.11.1996 r.
23. Konferencja nt. roli i zadań ombudsmanów w procesie przemian w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zorganizowana przez Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Węgier oraz Radę Europy, Budapeszt 21-22.11.1996 r.
24. Spotkanie z Szefem Kancelarii Prezydenta Mongolii 25.11.1996 r.
25. Spotkanie z Komisarzem Rady Państw Morza Bałtyckiego 25.11.1996 r.
26. Spotkanie z Wiceprzewodniczącym Kongresu Hondurasu 4.12.1996 r.
27. Spotkanie z delegacją Rady Konstytucyjno-Prawnej Parlamentu Republiki Czeskiej 30.01.1997 r.
28. Konsultacje w Uzbekistanie nt. koncepcji i praktyki funkcjonowania instytucji ombudsmana w związku z opracowaniem projektu ustawy o rzeczniku praw obywatelskich w tym kraju 2-6.03.1997 r.
29. Spotkanie z Ombudsmanem Sardynii 3.03.1997 r.
30. Spotkanie z delegacją prawników Białorusi 3.03.1997 r.

31. Posiedzenie „okrągłego stołu” w Biszkek (Kirgistan) nt. „Prawa człowieka: narodowe instytucje i mechanizmy”, zorganizowane przez Biuro Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych Kirgistanu 8-10.04.1997 r.
32. Spotkanie z Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Niemiec 9.04.1997 r.
33. Spotkanie z działaczkami afrykańskich ruchów kobiecych 25.04.1997 r.
34. Wizyta Ombudsmana Argentyny 5-9.05.1997 r.

Załącznik Nr 11**Działania RPO na rzecz edukacji prawnej społeczeństwa****Wydawnictwa Biura RPO**

- „Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich” - skróty wystąpień generalnych RPO, rewizji nadzwyczajnych i kasacji, 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.

Informacje i komentarze prasowe, programy radiowe i telewizyjne

- wywiady dla prasy, radia i telewizji publicznej oraz stacji komercyjnych, udział Rzecznika oraz pracowników Biura RPO w tematycznych programach radiowych i telewizyjnych;
- stała współpraca z ok. 60. redakcjami TV, radia i prasy.
- tematyczne konferencje prasowe organizowane w Biurze RPO;
- stały felieton RPO w dzienniku „Rzeczpospolita” – „RPO informuje”;
- specjalne rubryki poświęcone działalności RPO w licznych pismach i wydawnictwach (np. „Bliżej prawa” w „Nowym Tygodniku Związkowym”, „Z prac RPO” w „Notatniku Legislacyjnym” Senatu RP, „Wystąpienia RPO dotyczące ustaw” w „Przeglądzie Sejmowym”,
- stałe publikacje pracowników Biura RPO w prasie fachowej (np. w „Przeglądzie Podatkowym”, „Serwisie Prawno-Pracowniczym”).

**Dane dotyczące działań RPO
podjętych przed 8.V.1996 r.
– nie objęte poprzednim sprawozdaniem**

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego

- O dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni prawa – art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy o RPO

*Złożone wcześniej, rozpoznane
w okresie 1.02.1996-7.05.1996*

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	176022/95/III	22.02.95	7.02.96 (W. 3/95)	pojęcie „zatrudnienia ogółem” w ustawie o zatrudnieniu i rehabilitacji
2.	172426/94/VI	10.07.95	21.05.96 (W. 3/95)	kompetencje zarządu komisarycznego banku i skuteczność prawna jego uchwał
3.	104296/95/V	31.07.95	26.03.96 (W. 13/95)	obowiązek właścicieli nieruchomości sprzątnięcia ulic i placów
4.	150437/95/VI	20.10.95	21.05.97 (W. 6/96)	odliczenia od dochodu wydatków na objęcie akcji w tworzonej spółce

5.	192998/95/III	7.12.95	30.04.96 (W. 18/96)	uprawnienia kombatantów spoza linii Curzona.
----	---------------	---------	------------------------	---

Złożone w okresie 1.02.1996-7.05.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	210886/96/III	12.04.96	18.12.96 (W 3/96)	waloryzacja rent i emerytur za IV kwartał 1995 r.

- Zaskarżające przepisy prawne – art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o RPO

*Złożone wcześniej, rozpoznane
w okresie 1.02.1996-7.05.1997*

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	182455/95/I	21.03.95	1.07.96 (U. 3/95)	wysokość pomocy finansowej rodzin zastępczych	oddal.
2.	179213/95/III	16.06.95	25.06.96 (K. 15/96)	prawo do zasiłku dla bezrobotnych	oddal.
3.	176262/95/V	24.08.95	27.03.96 (U. 7/95)	wykup należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych	umorz.
4.	191096/95/III	6.09.95	25.02.97 (K. 21/95)	dyskryminacja przy zasiłkach rodzinnych	cz. uwzgl.
5.	187264/95/VI	11.10.95	28.01.97 (K. 24/95)	opodatkowanie samotnych rodziców	umorz.

6.	176517/95/V	13.10.95	3.12.96 (K. 25/95)	prawo opiekuna do mieszkania po śmierci najemcy	uwzgl.
7.	197941/95/VI	20.11.95	5.03.97 (K. 26/95)	kary podatkowe przy VAT	umorz.

*Złożone w okresie
1.02.1996 – 7.05.1997*

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku	Wynik
1.	208181/96/V	22.02.96	16.12.96 (U. 1/96)	koszty zarządu nieruchomością wspólną	uwzgl.
2.	199791/95/VI	2.03.96	15.07.96 (K. 5/96)	zwolnienie od cła mienia przesiedlenia	uwzgl.
3.	179213/95/III	16.06.95 27.03.96 (uzup. wniosku)	25.06.96 (K 15/95)	staż zasiłkowy przy niepełnym zatrudnieniu	oddal.
4.	212480/96/VII	28.03.96	07.01.97 (K. 7/96)	wynagrodzenia za pracę skazanych	cz. uwzgl.
5.	213570/96/V	18.04.96	-	zwrotu premii gwarancyjnej przy sprzedaży mieszkania	-
6.	203675/95/VI	26.04.96	03.09.96 (K. 10/96)	świadcstwa udziałowe dla osób nie zameldowanych na pobyt stały	cz. uwzgl.

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

Złożone wcześniej, rozpoznane do 7.05.1997

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	157183/94/VI	31.05.95	12.10.95 (III AZP 20/95)	zakres upoważnienia wydanego przez ministra do podpisu decyzji
2.	179496/95/III	8.09.95	22.11.95 (I PZP 27/96)	status i wynagrodzenie dyrektora upadłego przedsiębiorstwa
3.	183354/95/V	4.12.95	27.02.96 (III CZP 190/95)	podwyższenie stawek czynszu przez uchwałę rady gminy
4.	196636/95/VI	18.01.96	21.05.96 (III CZP 9/96)	odpowiedzialność za zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa przy jego przejęciu
5.	208083/96/III	2.02.96	24.04.96 (I PZP 4/96)	staż pracy do nagrody z zakładowego funduszu nagród

Złożone w okresie 1.02.1996-7.05.1996

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania (sygnatura orzeczenia)	Przedmiot wniosku
1.	208083/96/III	02.02.96	24.04.96 (I PZP 4/96)	staż pracy do nagrody z zakładowego funduszu nagród

Rewizje nadzwyczajne, kasacje

*Wniesione wcześniej, rozpatrzone
w okresie 1.02.1996 – 7.05.1997*

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji (kasacji)	Wynik
1.	175501/94/VI	12.04.95	termin nieustalony (II CRN 41/95)	C	rewizja odroczone
2.	172722/95/III	25.07.95	8.01.97 (II URN 37/95)	P	uwzgl.
3.	175173/95/VI	4.10.95	-	C	-
4.	192336/95/II	8.11.95	29.08.96 (II CRN 183/95)	C	uwzgl.
5.	112964/93/III	7.12.95	6.03.96 (II URN 61/95)	P	uwzgl.
6.	198522/95/I	11.12.95	14.02.96 II CRN 201/95)	A	uwzgl.
7.	176970/94/IV	11.12.95	30.05.96 (II CRN 204/95)	C	uwzgl.
8.	180395/95/IV	11.12.95	2.04.96 (I CRN 64/96)	C	uwzgl.
9.	123050/93/II	15.12.95	27.02.96 (II KRN 200/95)	K	uwzgl.
10.	197936/95/III	15.12.95	5.03.96 (I PRN 105/95)	K	uwzgl.
11.	198397/95/VI	15.12.95	14.02.96 (II CRN 208/95)	C	uwzgl.
12.	197975/95/II	18.12.95	14.02.96 (II KRN 201/95)	K	uwzgl.
13.	193097/95/II	19.12.95	5.03.96 (III KRN 212/95)	K	uwzgl.
14.	134494/93/II	19.12.95	20.02.96 (I CRN 250/95)	C	uwzgl.
15.	195129/95/II	28.12.95	21.03.96 (III KRN 2132/95)	K	uwzgl.

*Wniesione w okresie
1.02.1996 - 7.05.1996*

Lp.	Nr sprawy	Data wniosku	Data rozpoznania	Charakter rewizji (kasacji)	Wynik
1.	200991/95/VI	2.02.96	29.02.96 (III CRN 4/96)	C	uwzgl.
2.	201854/95/III	9.02.96	20.06.96 (III ARN 10/96)	P	oddal.
3.	202709/95/VI	16.02.96	20.06.96 (III ARN 13/96)	A	uwzgl.
4.	182713/95/III	23.02.96	20.06.96 (III ARN 12/96)	A	oddal.
5.	198741/95/VI	27.02.96	20.05.96 (II KKN 15/96)	K	uwzgl.
6.	195891/95/III	28.02.96	4.12.96 (III ARN 15/96)	P	oddal.
7.	207044/96/VI	7.03.96	19.04.96 (I CRN 51/96)	C	oddal.
8.	206483/96/II	7.03.96	18.04.96 (V KKN 15/96)	K	uwzgl.
9.	204591/95/II	13.03.96	9.05.96 (III KKN 11/96)	K	oddal.
10.	188716/95/II	16.03.96	29.04.96 (IV KKN 10/96)	K	oddal.
11.	205816/96/VI	20.03.96	20.06.96 (III ARN 16/96)	A	uwzgl.
12.	200418/95/II	21.03.96	15.05.96 (V KKN 18/96)	K	uwzgl.
13.	207917/96/II	27.03.96	15.05.96 (V KKN 22/96)	K	uwzgl.
14.	205691/96/II	29.03.96	5.06.96 (V KKN 27/96)	K	uwzgl.
15.	206005/96/II	3.04.96	26.06.96 (III KKN 26/96)	K	uwzgl.
16.	203474/95/II	5.04.96	20.05.96 (II KKN 16/96)	K	uwzgl.
17.	206936/96/II	9.04.96	30.05.96 (III KKN 21/96)	K	uwzgl.

18.	208451/96/II	10.04.96	20.05.96 (II KKN 17/96)	K	uwzgl.
19.	208938/96/II	11.04.96	24.06.96 (IV KKN 39/96)	K	oddal.
20.	173535/94/III	22.04.96	17.07.96 (II URN 13/96)	P	uwzgl.
21.	209290/96/II	22.04.96	7.06.96 (WRN 24/96)	K	uwzgl.
22.	206208/96/II	24.04.96	26.09.96 (II KKN 30/96)	K	uwzgl.
23.	211029/96/VI	7.05.96	9.08.96 (III ARN 29/9)	A	oddal.

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,
Biul. RPO 1996/1 oraz 2 i 3, a także 33 zeszyty 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