

42

Drugie Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
1.XII 1988 - 30 XI 1989

SPIS TREŚCI (analityczny)

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE	1
1. Dane podstawowe	1
2. Sprawy indywidualne	1
3. Tematyczny rozkład wniosków (z podziałem na zespoły biura)	3
4. Sprawy o charakterze ogólnym (systemowe)	4
a) Wystąpienia (art. 14 ust. 1 ustawy o r.p.o.).....	4
b) Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (art. 14 ust. 2 ustawy o r.p.o.).....	4
c) Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni prawa (art. 11a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym)	5
d) Wnioski o spowodowanie zadania pytania prawnego Sądowi Najwyższemu	5
5. Rewizje nadzwyczajne	5
6. Wnioski o uchylenie orzeczenia kolegium orzekającego	5
II. ZASADY DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	6
1. Uwaga ogólna	6
2. Zasady ustawowe.....	6
3. Zasady praktyczne, stosowane w obecnym okresie działania r.p.o.	7
III. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW OBYWATELSKICH (KONSTITUCJA, PAKTY PRAW CZŁOWIEKA) NA TLE PRAKTYKI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	10
1. Agnostycyzm konstytucyjny	10
2. Różnica w sposobie oceny uchybieniom Paktów Praw Politycznych i Paktów Ekonomicznych	10
3. Związek między oceną przestrzegania Konstytucji i Paktów a treścią wniosków obywateli	10

4. Zasada równości obywateli (art. 67 ust. 2, 78, 81 Konstytucji, art. 2 Paktów Praw Politycznych).....	11
a) Dyskryminacja płci	11
b) Dyskryminacja narodowościowa	12
c) Dyskryminacja osób nie mających stałego meldunku	13
d) Dyskryminacja osób z uwagi na przynależność do określonego związku zawodowego, prowadzoną działalność i inne okoliczności	13
e) Dyskryminacja z uwagi na miejsce zamieszkania ..	14
f) Odrzucenie zarzutu dyskryminacji z uwagi na przynależność partyjną (bezpartyjność) na tle ustawy o służbie MO i SB	14
5. Wolność myśli, sumienia, wyznania (art. 82 Konstytucji, art. 18 i 25 lit. c Paktów Praw Politycznych) .	14
6. Trudności usunięcia skutków różnego rodzaju dyskryminacji środkami stojącymi w dyspozycji r.p.o.	15
7. Wolność słowa (art. 83 Konstytucji, art. 19 Paktów Praw Politycznych)	15
8. Prawo stowarzyszania się (art. 83 Konstytucji, art. 21 Paktów Praw Politycznych)	16
9. Prawo zgromadzania się (art. 84 Konstytucji, art. 22 Paktów Praw Politycznych)	17
10. Prawo do swobodnego poruszania się, wolności miejsca zamieszkania, wolności opuszczania kraju (art. 12 Paktów Praw Politycznych)	17
11. Poszanowanie prywatności (art. 17 Paktów Praw Politycznych)	18
a) tajemnica korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji).....	18
b) ekscesywna praktyka pobierania od podejrzanych odcisków palców	19
c) niestaranne traktowanie prawa do prywatności dzieci (na tle kryteriów tajemnicy lekarskiej) ..	19
d) bezkrytyczne udzielanie informacji dotyczących obywatela	19
12. Prawo do nietykalności osobistej, wolności i bezpieczeństwa (art. 87 Konstytucji, art. 9 Paktów Praw Politycznych)	20
13. Zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości (art. 56 i nast. Konstytucji, art. 14 i 15 Paktów Praw Politycznych)	21
a) naruszenie niezawisłości sędziowskiej	21
b) trwałe skutki działania "ustawy epizodycznej" ...	21

c) "praworzędność papierowa" (z uwagi na skutki inflacji, niemożliwość wyegzekwowania wyroków)	22
d) nihilizm prawny, co do zasad prawa karnego (niehonorowanie zasad zatarcia skazania)	23
e) powołność postępowania sądowego	24
f) nieprawidłowość regulacji odszkodowania za niesłuszne skazania i bezpodstawne aresztowanie (art. 14 ust. 6 Paktów Praw Politycznych)	24
g) prawo do sprawiedliwego i publicznego sądu (art. 14 Paktów Praw Politycznych) a zabezpieczenie praw ofiar przestępstw popełnionych przez cudzoziemców	24
h) prawo do sprawiedliwego i publicznego sądu (art. 14 Paktów Praw Politycznych) a regulacja wykroczeń (odesłanie do pkt IV sprawozdania)	25
i) naruszenie zasady, "nullum crimen sine lege"	25
j) wadliwe posługiwanie się instytucją amnestii i ułaskawień	25
k) mechanizm stosowania przez prokuraturę instytucji nawiązki	25
l) załatwianie w trybie skargowym (zamiast procesowym) skarg na nadużycie siły przez funkcjonariuszy MO i służby więziennej	26
14. Zakaz pracy przymusowej (art. 8 Paktów Praw Politycznych)	26
15. Poniżające traktowanie (art. 7 Paktów Praw Politycznych)	27
16. Prawo więźnia do resocjalizacji (art. 10 Paktów Praw Politycznych)	27
17. Prawa wyborcze (art. 99 i 100 Konstytucji)	28
18. Obrona praw obywateli polskich za granicą (art. 85 Konstytucji)	29
19. Prawo do pracy (art. 68 Konstytucji, art. 6 Paktów Praw Ekonomicznych).....	30
a) sytuacja osób bez meldunku	30
b) regulacja dot. dyżurów lekarskich (wypoczynek po pracy)	30
c) odmowa dostarczania pracy odpowiedniej do stanu zdrowia długoletniego pracownika	30
d) "wilczy bilet"	31
e) dyskryminacja z powodu działań w innych sferach życia społecznego	31
f) niehonorowanie wyroków przywracających	31

- g) nieprzyjęcie do pracy osoby uniewinnionej przez sąd 31
- h) trwałość stosunku pracy a likwidacja zakładu 31
- i) wynagrodzenie wg ilości i jakości pracy (wątpliwości co do przepisów ustawy o zakładowych systemach wynagradzania) 32
- 20. Ochrona zdrowia (art. 70 Konstytucji) 32
- 21. Prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 70 ust. 2 Konstytucji) 33
 - a) wadliwości ujęcia Konwencji Generalnej z 1948 r. z Francją 33
 - b) przerzucanie na pracownika ryzyka trudności dowodowych przy stwierdzaniu choroby zawodowej 33
 - c) wybiórcze (geograficznie) stosowanie ustawy o inwalidztwie wojennym 34
 - d) wątpliwości na tle konwencji polsko-czechosłowackiej z 1948 r. 34
 - e) nierówne traktowanie rzemieślników 34
 - f) nierówne traktowanie architektów (wnętrz) 34
- 22. Prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego (art. 71 Konstytucji) 35
- 23. Prawo do korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji) 37
- 24. Prawo weteranów walk do korzystania z wszechstronnej opieki (art. 76 Konstytucji). Problem uprawnień kombatanckich 37
- 25. Ochrona praw kobiet (art. 78 Konstytucji) 37
- 26. Ochrona rodziny (art. 79 Konstytucji) 37
 - a i b) łączenie rodzin 38
 - c) stworzenie realnych gwarancji realizacji praw i obowiązków alimentacyjnych (art. 79 ust. 3 Konstytucji) 38
 - d) dążenie do poprawy sytuacji mieszkaniowej (art. 79 ust. 4 Konstytucji) 38
- 27. Konstytucyjna ochrona własności osobistej (art. 18 Konstytucji) 40
 - a) niedopuszczalność orzekania przepadku mieszkania (domu) jako "narzędzia wykroczenia" 40
 - b) naruszenie ochrony własności przez dawny art. 13 ust. 5 prawa celnego 40
 - c) naruszenia w zakresie prawa najmu 41

d) naruszenia w zakresie dyspozycji mieszkaniem i zakładowymi	41
e) ograniczenia w wyniku reżimu prawnego książeczek mieszkaniowych	41
f) ograniczenia związane z problemem nadbudowy domu.	41
g) ograniczenia wynikające z braku właściwej pieczy nad mieniem zajęтым lub skonfiskowanym	42
28. Zasada zaufania (art. 8 ust. 2; art. 9 Konstytucji).	42
a) hipokryzja prawa	43
b) niedotrzymanie zapowiedzi wydania przepisów wykonawczych	43
c) niezachowanie zasady konsultacji z miejscową ludnością zamiaru posadowienia uciążliwych inwestycji	43
d) złamanie przyrzeczenia danego obywatelowi	43
e) przerzucanie na obywatela ryzyka błędnego posłużenia się prawem przez administrację	43
f) pasywne tolerowanie sytuacji, gdy warunki gospodarcze "ługują z treści" orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne	43
g) wadliwe posługiwanie się prawem (nadużycie instytucji prawnej)	43
h) łamanie zasady nullum crimen sine lege	44
i) łamanie zasady lex retro non agit	44
j) pozostawianie luki w zakresie prawa intertemporalnego, wadliwe posługiwanie się tym prawem.....	44
k) tolerowanie wadliwej praktyki załatwiania skarg (manipulowanie skargami)	44

IV. PODSTAWOWE GRUPY SPRAW W PRAKTYCE RZECZNIKA PRAW

OBYWATELSKICH	45
1. Skargi osób pozbawionych wolności	45
2. Sprawy milicyjne i służby bezpieczeństwa	52
3. Wykroczenia	56
4. Pasporyty	62
5. Sprawy wojskowe	64
6. Sytuacja osób "wymeldowanych donikąd"	67
7. Rewindykacje historyczne	68
a) Zasady działania r.p.o. w tych sprawach	68

b)	Rewindykacje dotyczące szkód na osobie	69
b ₁)	roszczenia odszkodowawcze wobec państw obcych	69
b ₂)	roszczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego	69
b ₃)	roszczenia ofiar eksperymentów pseudomedycznych	70
c)	Roszczenia dotyczące nieruchomości	72
c ₁)	reforma rolna	72
c ₂)	upaństwowienie małych zakładów przemysłowych i pensjonatów	72
c ₃)	grunty warszawskie	73
c ₄)	sprawy nie podjęte przez r.p.o. w tym zakresie (apteki, mienie osadnicze, przejęcie przez państwo ziemi na terenie niektórych województw)	73
c ₅)	mienie zabużańskie	74
c ₆)	roszczenia rewindykacyjne obcych obywateli wobec Polski	77
d)	Roszczenia dotyczące ruchomości	78
e)	Roszczenia dotyczące papierów wartościowych.....	79
e ₁)	obligacje przedwojenne	79
e ₂)	należności zdeponowane w obcych instytucjach oszczędnościowych	80
e ₃)	bilety bankowe ("młynarki", "Reichsmarki") zdeponowane w NBP	81
8.	Rehabilitacje skazanych za przestępstwa polityczne ..	81
9.	Prawne skutki inflacji	83
a)	spłaty spadkowe	83
b)	alimenty	84
c)	należności z tytułu dożywocia	84
d)	waloryzacja rent wypadkowych PZU	84
e)	problem inflacji w prawie zabezpieczeń społecznych (sygnalizacja)	84
f)	skutki inflacji w prawie karnym (odesłanie do pkt. III 13 ^o sprawozdania)	85
10.	Nieprzestrzeganie traktowania obywatela jako kontrahenta przez banki	85
a)	zmiany umów (jednostronne)	85
b)	uprzywilejowane kredyty dla pracowników banku	85
c)	jednostronne zmiany warunków umów	86

11.	Nieprzestrzeganie traktowania obywatela jak kontrahenta przez PZU	86
	a) uwaga ogólna	86
	b) w zakresie systemu ubezpieczenia autocasco	86
	c) warunki ubezpieczeń (ustawowych i umownych)	86
	d) ubezpieczenia rent	88
	e) system rent ubezpieczenia NW w szkołach	88
	f) grupowe ubezpieczenie rodzinne na życie	88
	h) brak świadomości PZU, że jest partnerem umowy (jednostronna korekta rachunków i kosztorysów)..	89
12.	Niewłaściwe traktowanie jako partnerów umów obywateli, którzy wybudowali garaże na gruncie państwowym	89
13.	Reglamentacja dóbr rzadkich	91
	a) telefony (przydział)	91
	b) telefony (przy rozwodzie)	92
	c) rozdział maszyn rolniczych	92
14.	Realizacja przedpłat samochodowych	92
15.	Sprawy podatkowe i finansowe	94
	a) niekorzystne interpretacje prawa dewizowego.....	94
	b) renty zagraniczne	94
	c) nierówności oraz nieprawidłowości w systemie podatkowym i związane z wymiarem podatków	95
16.	Ochrona cudzoziemców i wobec władz obcych	97

V. REAKCJE NA DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1.	Środki działania rzecznika (perswazyjne, proceduralne)	99
2.	Brak odpowiedzi	100
3.	Reakcje na wystąpienia przekazywane Prezydium Sejmu i Komisjom Sejmu	100
4.	Ponaglenia	100
5.	Techniki "odpychania sprawy"	101
	a) odpowiedzi "na raty"	101
	b) odpowiedź opisująca problem.....	101
	c) niewiążące obietnice.....	102
	d) metoda ustępowania w miarę kolejnych wystąpień	102
	e) minięcie się intencji wystąpienia i odpowiedzi	102

- VIII -

f) kwestionowanie zasadności wystąpienia, "na wszelki wypadek"-ustąpienie przy replice	102
g) sygnalizowanie niekonkretnych zamierzeń zmian prawa w sytuacji, gdzie chodzi o zmiany praktyki	102
h) udzielanie odpowiedzi nieprawdziwych lub niepełnych	103
i) deklaratywność odpowiedzi	103
j) werbalne powoływanie się na zakazy płynące z całości systemu prawnego	103
k) niewiążące obietnice poprawy	103
l) powoływanie się na marginalność problemu	104
m) postawa: "i tak dobrze, że to w ogóle działa"	104
6. Nieodróżnianie skutków aktów instrukcyjnych i aktów prawa powszechnego	104
7. Trudności z reakcją na postulaty zmiany praktyki ...	104
8. Nieumiejętność posługiwania się środkami niekonwencjonalnymi ("dar z łaski", przeproszenie)	105
9. Bezradność administracji, gdy prawo nie wskazuje wyraźnego sposobu działania	106
10. Odpowiedzi wskazujące na współzależność poszczególnych organów jako elementów systemu (powołanie się na orzecznictwo sądowe)	106
11. Brak poczucia ze strony organu, że jest gospodarzem sprawy	106
12. Brak poczucia odpowiedzialności za kształtowanie polityki administracyjnej w granicach posiadanych kompetencji	107
13. Hołdowanie postawom "legalizmu biurokratycznego"	107
14. Podporządkowanie prawa polityce	108
15. Nieświadomość co do trybu działania r.p.o.	108
16. Trudności wynikające z utożsamiania interesów kontrolowanych i wykonujących kontrolę (na zlecenie r.p.o.)..	108
17. Trudności w uzyskaniu przez r.p.o. aktów niepublikowanych	109
VI. KONKLUZJE	110
1. Nihilizm konstytucyjny i jego skutki w sferze ochrony praw obywatelskich	110
2. Zagrożenie dla pozycji obywatela wynikające z braku zainteresowania dla nieuchronnych ubocznych skutków zmian prawa	110
3. Wynikające stąd zadania rzecznika praw obywatelskich	112
A N E K S	114

146

Sprawozdanie
Rzecznika Praw Obywatelskich
1 XII 1988 - 30 XI 1989^{z/}

I. DANE INFORMACYJNO-STATYSTYCZNE

1. Dane podstawowe (w nawiasach dane z roku ubiegłego):

a) Liczba wniosków 17 895 (41 801)
listów 29 031 (52 867)

Uwaga: nie każdy list jest wnioskiem w rozumieniu ustawy
• rzecznika.

b) Personel:

	<u>1989 r.</u>	<u>1988 r.</u>
Ogólna liczba etatów	75 (85 osób);	55 ^{1/4} (63 os.)
Personel analityczny	39 ^{1/2} (48 ");	32 ^{3/4} (39 os.)
Personel biurowy (biuro nie skomputeryzowane)	35 ^{1/2} (37 ");	22 ^{1/2} (24 os.)

Uwaga: w 1989 r. przeniesione na etaty biura r.p.e. 8 osób -
pracowników obsługi z Kancelarii Sejmu (sprzątaczkі,
woźne).

Dane porównawcze (Ombudsman Office Profile* 1982)

Szwecja	spraw 3 456,	52 etaty;
Francja	" 4 316,	88 etatów;
Hiszpania (dane z 1988 r.)...	" 13.797,	91 etatów.

2. Sprawy indywidualne:

a) W 1989 r. osiągnięte bieżącą rejestracją spraw wpływających;

b) Sposoby rozpatrzenia spraw indywidualnych (dane z 10% próby):

- udzielone żądanych informacji	1,4%
- zwrócone się o uzupełnienie wniosku	4,2%
- nie podjęto sprawy (oczywiście niezasadne, nie należące do rzecznika)	74,5%

z/ Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o r.p.e. czteroletnią kadencję
rzecznika liczy się od dnia powołania. Z tego względu roczne
sprawozdania obejmują okresy roczne od 1 XII do 30 XI następnego
roku kalendarzowego.

- wniosek pozostawiono bez zapoznania, (dezaktualizacja, sprawę załatwił kto inny) 2,2%
- przekazano wg właściwości 1,9%
- przekazano wg właściwości, z prośbą o informację o sposobie załatwienia (aby ewentualnie przyjąć sprawę) 8,4%
- podjęto do prowadzenia indywidualnego 7,6%
- podjęto do prowadzenia zbiorowego 13,6%

c) Z pośród spraw podjętych indywidualnie:

- zakończono postępowanie w 3 311 (w 1988 - 1 015)
- podjęto do prowadzenia 4 101 (w 1988 - 3 286)
- w toku jest 2 706

Uwaga: "sprawa podjęta" dotyczy tylko kategorii spraw należących do właściwości rzecznika i nasuwających podejrzenia co do istnienia naruszenia praw obywatelskich. Poza tą liczbą pozostają sprawy zakończone bez postępowania wyjaśniającego (sprawy w części niezasadne, nie należące do kompetencji rzecznika, wnioski pozostawione bez rozpoznania, przekazane wg właściwości).

d) Wśród 3 311 spraw indywidualnych zakończonych w 1989 r.:

- zakończono - pozytywnie (stwierdzenie naruszenia prawa obywatela i uzyskanie rozwiązania satysfakcjonującego) 26,3%
- częściowo pozytywnie 6,4%
- negatywnie 67,3%

- ze względów obiektywnych (upływ czasu, brak dowodów) 1,5%
- niezasadność wniosku 58,1%
- nieodwracalność skutków prawnych 0,4%
- nieuwzględniono stanowiska r.p.o. 0,1%
- dezaktualizacja sprawy 7,2%

Dane porównawcze (źródło j.w. pkt 1):

Dania	pozytywnie	30%	negatywnie	70%
Finlandia	"	19%	"	81%
Francja	"	38%	"	62%
Holandia	"	20%	"	76%

3. Tematyczny rozkład wniosków (z podziałem na zespoły biura)
we wpływie:

		<u>1989</u>	<u>1988</u>
Zespół I	(sprawy konstytucyjne, zrzeszanie się, paszportowe, służba wojskowa, konfiskaty celne, sprawy z elementem zagranicznym)	7,3% ;	10%
Zespół II	(skargi na wymiar sprawiedliwości, postępowanie przygotowawcze, działania MO, prośby o rewizje nadzwyczajne)..... (Uwaga: w 1988 r. tu wpływały skargi z zakładów karnych, co od 1989r. wyodrębniono organizacyjnie)	19,9% ;	24%
Zespół III	(prawo pracy, zabezpieczenie społeczne, prośby o rewizje nadzwyczajne w sprawach pracowniczych i rentowych).....	21,1% ;	24%
Zespół IV	(problematyka rolna, ochrona środowiska, rewindykacje historyczne dotyczące nieruchomości, rewizje nadzwyczajne w sprawach nieruchomości)	12,8% ;	12%
Zespół V	(problematyka mieszkaniowa, komunalna, rewizje nadzwyczajne w sprawach mieszkaniowych)	16,6% ;	16%
Zespół VI i VII	(sprawy gospodarcze, rozdział dóbr, sprawy finansowe, bankowe, ubezpieczenia majątkowe, rewizje nadzwyczajne)	15% ;	11%
Zespół VIII	(oświata, nauka, kultura)	2% ;	3%
	(Uwaga: zespół przestaje istnieć od 1 I 1990 r.)		
Zespół IX	(skargi z zakładów karnych)..... (Zespół istnieje od 1 I 1989 r.; dawniej ta problematyka znajdowała się w Zespole II).	5,6% ;	--

Obserwacja wpływających wniosków pozwala na sformułowanie następujących uwag:

- tendencją jest spadek spraw karnych i dotyczących kwestii konstytucyjnych. Wzrasta liczba spraw o podłożu majątkowym, roszczeniowych, gospodarczych. Jest to skutek pauperyzacji społeczeństwa;
- pojawiają się żądania zajęcia się przez rzecznika nierzetelnością kupiecką w przedsiębiorczości prywatnej;
- rośnie gwałtowność żądań rewindykacji historycznych (majątkowych) niezależnie od legalności dokonanych w swoim czasie zmian własnościowych;
- w konsekwencji rośnie liczba spraw nie nadających się do prowadzenia indywidualnego, wymagających zmian systemowych. Duży odsetek ma u swego podłoża inflację i sprawy polityki gospodarczej oraz socjalnej.

4. Sprawy o charakterze ogólnym (systemowe):

a) Wystąpienia (art. 14 ust. 1 ustawy o r.p.o.)

- ogółem	123
- kwestionujące praktykę administracyjną	74
- " rozwiązania ustawowe	20
- " akt normatywny niższego rzędu ...	36

Uwaga: niektóre wystąpienia dotyczą kilku zarzutów).

b) Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (art. 14 ust. 2 ustawy o r.p.o.)

	<u>1989</u>	<u>1988</u>
- wniesiono.....	5	5
- uwzględniono po rozprawie	5	0
- umorzono (z uwagi na zmianę zakwestionowanego aktu)	9	2
- nie uwzględniono	0	0
- w toku	3	0

c) Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie wykładni prawa (art. 11a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) 5
Uwaga: jest to nowa kompetencja Trybunału, nie istniejąca w 1988 r.

d) Wnioski o spowodowanie zadania pytania prawnego Sądowi Najwyższemu
Łącznie:..... 5
- do Prokuratora Generalnego; w jednym wypadku odmówił wystąpienia z pytaniem 3
- do Ministra Sprawiedliwości 1
- do Pierwszego Prezesa SN 1

5. Rewizje nadzwyczajne:	<u>1989</u>	<u>1988</u>
- wniesiono	26	10
- uwzględniono	19	6
- oddalono	3	2
- w toku	4	2

Wnioski o rewizję nadzwyczajną we wpływie stanowiły ok. 15% w 1988 r. i 12% w 1989 r. Zmienia się wyraźnie wewnętrzna proporcja wniosków. Maleje liczba spraw karnych, rośnie liczba wniosków w sprawach cywilnych.

6. Wnioski o uchylenie orzeczenia kolegium orzekającego:	<u>1989</u>	<u>1988</u>
- wniesiono	18	1
- uwzględniono	13	0
- nieuwzględniono	2	0
- w toku	4	0

Na tle spraw wykroczeniowych skierowano 5 obszerniejszych wystąpień problemowo-sygnalizacyjnych do MSW i Prokuratury Generalnej.

II. ZASADY DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Ocena działalności r.p.o. nie jest możliwa bez znajomości zasad jego działania:

Ustawowych (ponieważ przypisanie mu obcych obowiązków i zadań powoduje rozliczanie go z nie jego powinności;

praktycznych (ponieważ ich znajomość umożliwia ocenę "polityki" działania r.p.o.).

2. Ustawowe zasady działania r.p.o.

- rzecznik jest instytucją kontroli; nie wolno mu działać "zamiast władz i urzędów, jako ich wyręczyciel ;

- rzecznik zajmuje się naruszeniami praw obywatelskich (a więc nie naruszeniami prawa w ogóle). Jego działanie dotyczy stosunków "władza - obywatel" (nie zaś sporów prywatnych między obywatelami).

Nieporozumieniem jest utożsamianie "praw obywatelskich" z interesem ekonomicznym jednostek lub grup.

"Prawa obywatelskie" nie są synonimem "praw człowieka" rozumianych tylko jako programy i postulaty moralno-polityczne.

Natomiast "prawa człowieka" zawarte w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych są - zdaniem r.p.o. - bezpośrednim wyznacznikiem praw obywatelskich;

- r.p.o. jest niezawisły (art. 4 ustawy o r.p.o.). Ma też prawo doboru spraw. Nie ma obowiązku podejmowania każdej kierowanej doń sprawy. Musi wybierać, aby w ogóle móc działać w zalewie korespondencji dotyczącej wszystkich możliwych przejawów obiektywnie i subiektywnie rozumianego zła;

- r.p.o. jest urzędem, nie zaś działaczem społecznym. Właściwe mu środki działania wyznacza ustawa (art. 12, 14, 17). Nieporozumieniem jest oczekiwanie odeń uprawiania lobbyizmu z właściwymi mu środkami;

- tradycja ombudsmńska wymaga ścisłej apolityczności r.p.o. (nie mieszanie się do polityki - także gospodarczej).

3. Zasady praktyczne, stosowane w obecnym okresie działania r.p.o.

Drugi rok kadencji upływa w warunkach charakteryzujących się:

- koniecznością budowy tradycji ombudsmarskiej i organizacji urzędu i jego pracy (zmarnowana *vacatio legis*, konieczność kształcenia personelu);
- trwającego zalewu spraw (dziesięciokrotność wpływu do mediatora francuskiego, przy zbliżonym liczbowo personelu) przy wyraźnych oczekiwaniach interwencyjno-paternalistycznej ochrony ze strony obywateli;
- zasadniczymi zmianami w zakresie systemu polityczno-prawnego, przy coraz wyraźniej uświadamianym i wyrażanym krytycyzmie wobec prawa. Rzecznik spotyka się więc ze zjawiskiem obcym innym ombudsmanom. Aż połowa spraw podejmowanych dotyczy spraw generalnych, gdzie źródło naruszenia praw obywatelskich ma przyczynę systemową (uregulowania prawne, utrwalona praktyka), na skutek czego sprawa nie daje się do pojedynczego prowadzenia. Począwszy od lipca 1989 r. został opanowany wpływ (więcej spraw "wychodzi" niż "wchodzi". Nadal jednak zaległości (ok. 30 tys.) wymagają specyficznej "polityki" ze strony r.p.o. Wyraża się ona w następujących zasadach:

- a) subsidiarność działania. Rzecznik nie podejmuje spraw, o których wie, że załatwia je kto inny, a ze spraw generalnych tych - których załatwienie jest już "na dobrej drodze", np. w wyniku toczących się, zaawansowanych działań legislacyjnych. Wyjątek może wynikać z przypadku (nieświadome zdublowanie pewnych działań) albo w sytuacji masowego dopływu do rzecznika spraw indywidualnych, gdy zdaniem r.p.o. jakiś aspekt tych spraw nie jest dostrzegany (np. mimo satysfakcji z realizowanej polityki paszportowej - zdaniem r.p.o. jest konieczna także zmiana ustawy; to bowiem, co obecnie osiągnięto jest normatywnie ujęte w aktach niskiej rangi, podatnych na łatwą zmianę pozaparlamentarną - por. pkt IV. 4 Sprawozdania).

- b) determinacja doboru tematyki podejmowanej przez r.p.o. - tematyką wniosków. Wpływające do r.p.o. wnioski są silnie zorientowane ekonomicznie i roszczeniowo. R.p.o. stara się nie umacniać tych postaw. Jednakże podejmując sprawy indywidualne lub zagadnienia do wystąpień generalnych nie może abstrahować od treści kierowanej doń korespondencji i decydować się przede wszystkim na podejmowanie spraw z inicjatywy własnej - kosztem odłożenia (i tak zalegających) spraw nadesłanych. R.p.o. uważa, że sprawy podejmowane z inicjatywy własnej mogłyby może okazać się bardzo interesujące i ważne, jednakże w stanie walki o "drożność biura" musi "przerabiać" kierowane doń wnioski. To zaś rzutuje na dobór podejmowanych zagadnień także w płaszczyźnie generalnej;
- c) ograniczenie stosowania środków polegających na inicjowaniu i prowadzeniu indywidualnych spraw cywilnych, administracyjnych i karnych (art. 12 pkt 4, 5, 6 ustawy). Ograniczenie to jest przyjęte - obecnie - świadomie. Nacisk na stosowanie tego rodzaju środków ze strony wnioskodawców - jest b. duży. Obecnie r.p.o. nie stać na podejmowanie do prowadzenia indywidualnego takich spraw. Jest to - po pierwsze - zbyt czasochłonne; po drugie - istnieje trudność w określeniu czytelnego dla publiczności kryterium, mającego decydować o tym, że rzecznik z większym nakładem czasu zajmie się tą, a nie inną sprawą;
- d) zasada działania na rzecz tworzenia mechanizmów ochrony praw, a nie czysto interwencyjnego działania ad hoc. R.p.o. widzi potrzebę działania na rzecz budowy społeczeństwa demokratycznego i pluralistycznego. Sam spotyka się - ze strony wnioskodawców - raczej z oczekiwaniami na interwencję paternalistyczną: nie "więcej dobrego prawa dla wszystkich" lecz "załatw per fas et nefas moją sprawę". R.p.o. stara się raczej działać tak, aby kreować i umacniać "mechanizmy samoregulujące" służące ochronie praw obywatelskich. Np. zamiast interweniować osobiście w dziesiątkach spraw dotyczących konfliktów lokalnych na tle ochrony środowiska, postarał się o precedensową rewizję nadzwyczajną dzięki której uznano podmiotowość procesową komitetów osiedlowych, w sprawach

o ochronę środowiska i postarał się o skierowanie pytania w tej sprawie do Sądu Najwyższego (RPO/10806/88/IV - rozstrzygnięte pozytywnie); zamiast interweniować pojedynczo na rzecz przyjęcia do pracy wyrzuconych członków samorządów pracowniczych za przypisane im naruszenia obowiązków pracowniczych - stara się od ponad półtora roku o dokonanie zmiany w ustawie o samorządzie - czyniącej niemożliwą dotychczasowe manewry pojęciem "ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych" i dającej tym pracownikom lepszą ochronę w czasie działalności związanej z funkcją (RPO/6424/88/III). Niestety także obecne Prezydium Sejmu milczy w tej kwestii.

R.p.o. stara się działać na rzecz prawnego upodmiotowienia grup obywateli (seria działań w sprawach stowarzyszeń - RPO/26765/88/I i samorządu lokalnego - RPO/41215/88/IV i RPO/Ł/75/88).

W sprawach gospodarczych kierowanie się tą właśnie wytyczną przybiera postać działań na rzecz raczej ulepszenia mechanizmów systemowych (poprzez porządkowanie źródeł prawa, pytania prawne, wnioski do urzędu antymonopolowego) niż interweniowania w pojedynczych wypadkach indywidualnego pokrzywdzenia obywatela (brakiem telefonu, złymi warunkami kredytu mieszkaniowego, brakiem części zamiennych itp.);

- e) zasada sugerowania działań "z urzędu" na rzecz weryfikacji decyzji jednostkowych dotyczących kategorii spraw bulwersujących społecznie, a uwagi na zmianę warunków społeczno-politycznych. Z tego względu r.p.o. występował na rzecz weryfikacji z urzędu decyzji odmownych w sprawach rejestracji stowarzyszeń (RPO/26765/88/II) na rzecz weryfikacji decyzji odmownych w sprawach służby wojskowej rolników (RPO/20350/88/I); w sprawach, w których inflacja wymaga weryfikacji - wyroków alimentacyjnych (RPO/46068/89/II); rent odszkodowawczych PZU (ubezpieczenie komunikacyjne - RPO/8890/88/VI); weryfikacji decyzji z lat 50 i 60 dotyczących upaństwowiania małych zakładów przemysłowych (RPO/3757/88/IV).

III. POSZANOWANIE PODSTAWOWYCH PRAW OBYWATELSKICH /KONSTYTUCJA,
PAKTY PRAW CZŁOWIEKA/ NA TLE PRAKTYKI RZECZNIKA PRAW
OBYWATELSKICH

1. Agnostycyzm konstytucyjny. Zarówno Konstytucja, jak i Pakty Praw Człowieka nie są na tyle zakorzenione w umysłach tworzących i stosujących prawo w Polsce, aby były świadomym czynnikiem wpływającym zawsze na treść i wykładnię prawa, a także na konkretne decyzje indywidualne.

Rzecznik dostrzega niepokojący "agnostycyzm konstytucyjny": brak wiedzy i przekonania, że z treścią Konstytucji (Paktów) należy się liczyć tworząc prawo i je stosując "na co dzień"; że Konstytucja (Pakty) muszą być kryterium decydującym o ocenie, czy konkretne posunięcie może być uznane za "właściwe" czy "niewłaściwe". Dotyczy to także reakcji na wystąpienia r.p.o. (np. w sprawie RPO/23568/88/VIII, gdzie ustąpiono rzecznikowi bardziej dla świętego spokoju, niż w świadomości, iż ujawnianie schorzeń dzieci na zwolnieniach z przedszkola - oznacza naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony prywatności).

2. Ratyfikowane przez Polskę umowy (zwłaszcza Pakty Praw Człowieka) są częścią porządku prawnego. Istnieje jednak różnica między Paktem Praw Politycznych a Paktem Praw Ekonomicznych. Uchybienie tym pierwszym zawsze oznacza istnienie naruszenia praw obywatelskich (w razie rozbieżności z przepisami wewnętrznymi te ostatnie powinny podlegać derogacji, a sprzeczna z Paktami praktyka zawsze będzie wymagała rzetelnych działań korygujących).

Pakty Praw Ekonomicznych mają charakter prospektywny i zależny od bogactwa kraju. To też musi, zwłaszcza w obecnej sytuacji Polski, decydować o większej powściągliwości w ocenie zauważonych tu uchybień.

3. Przedstawiona niżej ocena r.p.o. jest zdeterminowana materiałami, z jakimi zetknął się rzecznik (treść wniosków obywateli). Pamiętać trzeba, że do rzecznika wpłynęły sprawy i krzywdy "za całe czterdziestolecie". Powoduje to wyraźne zabarwienie oceny, i tak, z natury rzeczy, u każdego ombudsmana budowanej

na podstawie materiału wyłącznie krytycznego (bo tylko taki do niego wpływa).

Najczęściej spotykane naruszenia podstawowych praw obywatelskich wyrażają się w:

a) braku (słabości, niesprawności) procedur umożliwiających obywatelowi wyegzekwowanie przysługującego mu prawa konstytucyjnego (tak np. na tle odmowy paszportów brak odwołania do NSA i dopuszczalność braku motywowania decyzji);

b) braku (słabości, nieefektywności) urządzeń (gwarancje materialne) umożliwiających obywatelowi realizację prawa konstytucyjnego (np. słabości gospodarcze, organizacyjne realizacji pracy w ramach wojskowej służby zastępczej);

c) na tle naruszenia Paktów występuje problem dodatkowy: "formalnej legalności" kwestionowanych praktyk, w świetle prawa wewnętrznego (por. RPO/54304/89/II, gdzie na tle legalnego stosowania ustawy o pasożytach powstała sprzeczność z Paktami: faktyczne zastosowanie kary pozbawienia wolności za odmowę pracy). W takich sytuacjach istnieje trudność w usunięciu stanu sprzeczności zwłaszcza, że Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie zajmował się oceną zgodności ustaw wewnętrznych z prawem międzynarodowym (orz. P 1/87 z 10 VI 1987 r.) i dlatego nie można tu wykorzystać skutecznie tego środka proceduralnego. Obecnie - jak można sądzić na tle motywacji wniosku w sprawie RPO/43020/89/III - stanowisko to nie jest już w pełni aktualne; przybliżyła to możliwość zaskarżenia do TK aktów prawa wewnętrznego, sprzecznych z prawem międzynarodowym.

4. Zasada równości obywateli (art. 67 ust. 2, 78, 81 Konstytucji, art. 2 Paktu Praw Politycznych)

a) Dyskryminacja płci

- Dwukrotnie ten rodzaj dyskryminacji w aktach normatywnych stał się podstawą do wystąpienia z wnioskiem do TK (RPO/43020/89/III) - uwzględniony - dyskryminacja kobiet zatrudnionych w gór-

nictwie w porównaniu z mężczyznami co do uzyskiwania uprawnień socjalnych; RPO/12463/89/VIII - oczekuje na rozpoznanie - kobiet ciężarnych zatrudnionych w lecznictwie co do wynagrodzenia za pracę).

- W odosobnionych wypadkach (RPO/43271/89/I - w toku) stwierdzono dyskryminację kobiet przy przyjęciu do pracy. Inny wypadek tego typu (RPO/35822/88/III) nie potwierdził się (przyczyną nieprzyjęcia był fakt, iż zainteresowana była znana w miasteczku jako zły pracownik, którego nikt nie chciał zaangażować).
- R.p.o. nie dopatrzył się natomiast dyskryminacji kobiet w fakcie odmowy przyjęcia kobiet do stowarzyszenia, zrzeszającego zgodnie ze statutem mężczyzn, o ile stowarzyszenie to nie wykonywało funkcji zleconych administracji (RPO/42110/89/WP).
- W sprawie RPO/483/88/I Min. Transp. uznał trafność zarzutu r.p.o. o dyskryminacji płci w fakcie honorowania zniżek rodzinnych z tytułu zatrudniania męża, a nie żony (zapowiedziano zmiany).

b) Dyskryminacja narodowościowa

- Rzecznik (RPO/29381/88/I) zajął stanowisko, że umieszczenie w formularzu paszportowym oddzielnych rubryk "narodowość" może sugerować przyznanie lub odmowę paszportu z przyczyn narodowościowych, co byłoby dyskryminacją. (Brak ostatecznego stanowiska MSW).
- Inne sygnalizowane rzecznikowi wypadki dyskryminacji narodowościowej (RPO/23404/88/VIII i 42113/89/VIII) po zbadaniu nie potwierdziły się. Rzekome dyskryminujące działania cenzury wobec stowarzyszeń kulturalnych Ukraińców - wynikały z **wprowadzie błędnej**, ale mającej inne podłoże, praktyki uzgodnionej z tymi stowarzyszeniami. Nie potwierdziła się rzekoma dyskryminacja autorów piszących w periodykach białoruskich; nieodpłatność publikacji (co zarzucono) wynikała z - uzgodnionego z autorami - zamiaru wydawania materiałów większych objętościowo.

c) Dyskryminacja osób nie mających stałego meldunku

Niepokojącym zjawiskiem ciągle obserwowanym w praktyce jest dyskryminacja osób bez stałego meldunku. Sprawa ta była przedmiotem generalnego wystąpienia r.p.o. w roku ubiegłym (RzPO/9/88); różne przejawy zjawiska trwają. Np. w sprawie RPO/48712/89/V - t.o.a.p. wyraźnie stwierdził, że przyczyną odmowy podjęcia sprawy mieszkaniowej obywatela jest fakt nieposiadania przez niego stałego meldunku. Utrzymują się trudności przy zatrudnianiu osób nie mających stałego meldunku - jest to niedopuszczalne.

d) Dyskryminacja osób z uwagi na przynależność do określonego związku zawodowego, prowadzoną działalność i inne okoliczności

Kilkunastokrotnie sygnalizowano rzecznikowi sprawy tego rodzaju, dotyczące zresztą faktów występujących na przestrzeni ostatnich kilku lat. W dwóch jednak tylko wypadkach (RPO/19689/88/III i 13968/88/III) wyraźnie (bo na piśmie) zaznaczano, że powodem dyskryminacji była przynależność do "Solidarności". Rzecznik konsekwentnie zajmował stanowisko, iż przynależność do jakiegokolwiek ruchu społecznego, związku zawodowego itp. nie może być traktowana jako swoista okoliczność "obciążająca" w jakiegokolwiek sferze. Nawet jeżeli chodzi o działalność zakazaną lub nielegalną, fakt ten może wywierać negatywne skutki tylko w zakresie określonym prawem; nie może jednak stać się podstawą szykany, a więc działania odwetowego, wykraczającego poza ramy lub cel użytego prawnego środka. Ta przyczyna spowodowała wystąpienie r.p.o. do Prezydium Sejmu (RPO/10600/88/VI) uznającego fakt szykanowania obywatela (jako pracownika i w zakresie jego spraw rodzinnych) w związku z jego uporczywą działalnością zmierzającą, do ujawnienia nieprawidłowości w czasie realizacji przez polskie przedsiębiorstwa umów eksportowych. Z tej samej przyczyny rzecznik zaskarżył serię trzech orzeczeń kolegiów (RPO/8656/88/II) wobec jednej osoby, w której dopatrzył się szykany z uwagi na terminy ukarania i charakter popełnianych błędów. Podobnie zaprotestowano (RPO/19689/88/III) w odniesieniu do utrudnień czynionych adwokatom co do wpisu na listę z uwagi na ich poglądy.

e) Dyskryminacja z uwagi na miejsce zamieszkania

Była jedną z podstaw (uwzględnionego) wniosku r.p.o. do TK (RPO/32665/88/VI) obciążenia obywateli miejscowych tzw. dopłatą turystyczną, która powinna obciążać turystów, lecz z uwagi na wadliwą konstrukcję prawną, dotknęła także ludność miejscową.

f) Odrzucenie zarzutu dyskryminacji z uwagi na przynależność partyjną (bezpartyjność) na tle treści ustawy o służbie MO i SB - nastąpiło przez rzecznika w sprawie RPO/11313/88/I.

Wniosek zarzucał tu dyskryminację nieczłonków PZPR na tle art. 1 ust. 2, 4 ust. 1 i 34 ust. 1 wspomnianej ustawy. Zdaniem r.p.o. przepisy te nie tworzą kryteriów, których istnienie kolidowałoby z art. 67 ust. 2 lub art. 81 Konstytucji. Gdyby natomiast polski obywatel tylko z powodu narodowości, rasy, wyznania albo płci, urodzenia czy zawodu był niedopuszczony do służby lub z niej zwolniony - wtedy z pewnością można byłoby tu dostrzegać naruszenie praw obywatelskich.

5. Wolność myśli, sumienia, wyznania (art. 82 Konstytucji, art. 18 i 25 lit. c Paktów Praw Politycznych)

a) Rzecznikowi są znane naruszenia Konstytucji w tym zakresie. Charakterystyczne są tu wnioski kierowane przez żołnierzy, milicjantów i nauczycieli, skarżących się na dyskryminację (szykany, zagrożenia lub nawet zwolnienie z pracy) związaną z wyznaniem światopoglądu katolickiego np. RPO/13956/88/VIII; 15550/88/I; 27754/88/I; 37351/89/III; 49069/89/I. Wyjaśnianie spraw przyniosło werbalne zaprzeczenia jakoby w instytucjonalny sposób naruszano zasadę wolności sumienia. Sprawy te są niezwykle trudne dowodowo - także dla r.p.o. Jednakże w dwóch wypadkach (RPO/13956/88/III i 37351/88/III) nawet dokumenty pisane w sprawie (z MEN i MSW) potwierdzają istnienie naruszania konstytucyjnej zasady wolności sumienia, w postaci krytycznych ocen (dotyczących nauczyciela i milicjantki) z powodu "uznawania kościoła za jedyny autorytet moralny" lub opinii o "nieustabilizowanej postawie światopoglądowej".

R.p.o. musi krytycznie ocenić te wypadki, zwłaszcza, że doprowadziły do nieodwracalnych życiowo skutków (emerytalnych, przebieg kariery zawodowej). Uderza tu zresztą rozdźwięk między zasadami głoszonymi i praktykowanymi ze strony administracji, co jest przejawem nihilizmu konstytucyjnego i hipokryzji. Rzecznik ma poza tym świadomość, że istnieją sytuacje, gdzie tylko trudności dowodowe stanęły na przeszkodzie ujawnienia innych jeszcze podobnych przykładów.

b) Godne krytycznego odnotowania jest też zjawisko (obserwowane w MEN na tle sprawy RPO/18713/88/VIII), gdzie dyrektorka szkoły stojąca w obliczu otwartego konfliktu światopoglądowego, który wybuchnął w szkole - nie uzyskała rzetelnej pomocy ze strony administracji centralnej ("wojna o krzyże"). Tego rodzaju stanowisko unikania sytuacji drażliwych i pozostawianie wobec nich pracowników szeregowych - jest niewłaściwe.

6. Charakterystyczna w walce z różnymi przejawami dyskryminacji jest okoliczność, że rzecznik nie dysponuje skutecznymi środkami umożliwiającymi usunięcie następstw tych działań.

Działania perswazyjne napotykają na opór dyktowany postawą "niech mi kto udowodni, że to była szykana, skoro zachowałem się formalnie legalnie" (postawa właściwa dla legalizmu biurokratycznego) i na sygnalizowany już agnostycyzm konstytucyjny. W tej sytuacji znaczenia szczególnego nabiera upowszechnianie (także poprzez mass media) przekonania o naganności szykan i dyskryminacji w przedstawionym zakresie.

7. Wolność słowa (art. 83 Konstytucji, art. 19 Paktów Praw Politycznych).

W tym zakresie, zwłaszcza w działalności cenzury, odnotować można wyraźny postęp, tak co do regulacji prawnej (zmiany w prawie celnym - por. uwzględnione wystąpienie RPO/13060/88/VI dotyczące rozszerzenia zaskarżenia decyzji do NSA, rozszerzenia debitu informacyjnego - RPO/24284/88/I). Na tle spraw mających swe źródło w odleglejszym czasie pojawia się problem niestarannego przechowywania zakwestionowanych przedmiotów, co powoduje niemożność ich

zwrotu na wypadek uchylenia decyzji. Rzecznik interweniował w podobnych sprawach kilkakrotnie, po części bezskutecznie. Odszkodowanie pieniężne nie rozwiązuje problemu, gdy chodzi zwłaszcza o wprowadzone z zagranicy unikatowe publikacje. Rzecznik nie jest w stanie w tym zakresie doprowadzić do odwrócenia skutków - tym dobitniej rysuje się potrzeba regulacji w precyzyjny sposób określającej zasady staranniejszego obchodzenia się z własnością obywateli, a także następstwa odszkodowawcze, gdy obowiązkowi temu uchybiono.

W związku z rozważaną wolnością zasługuje na upowszechnienie stanowisko MEN, w sprawie (RPO/15553/88/VIII) kiedy to wyraźnie stwierdzono brak obowiązku nauczycieli uczestnictwa w manifestacjach politycznych - chyba, że chodzi o zapewnienie opieki dzieciom powierzonym nauczycielom. R.p.o. podziela pogląd, że ewentualne inne, odmienne dyspozycje - byłyby naruszeniem Konstytucji.

8. Prawo stowarzyszenia się (art. 83 Konstytucji, art. 21 Paktów Praw Politycznych).

a) I tu odnotować należy znaczny postęp w liberalizacji prawa. Mając to na uwadze r.p.o. zwrócił się do MSW z prośbą o dokona-
nie z urzędu weryfikacji decyzji odmawiających zrzeszenia się
(RPO/26765/88/I). W czterech wypadkach weryfikacji dokonano, w jednym - RPO/391/88/I - odmówiono; motywy odmowy nie pozwalały tu na dopatrzenie się naruszenia praw obywatelskich.

b) Na tle sprawy RPO/20033/88/I uzyskano rezygnację związania uprawnienia (ulgowy abonament TV) z obowiązkową przynależnością do stowarzyszenia (związek głuchych), co zdaniem r.p.o. naruszało wolność stowarzyszania się.

c) Na tle sprawy RPO/38801/89/I r.p.o. nie dopatrył się naruszenia wolności słowa i naruszenia art. 19 ust. 2 Paktów w samym fakcie, iż na pewnym terenie (województwo) istnieje jedna gazeta o profilu politycznym nie odpowiadającym wszystkim mieszkańcom. Byłoby inaczej, gdyby starania zainteresowanych obywateli o wydawanie własnej prasy spotkały się z dyskryminacyjnym zakazem.

d) Nie załatwiono natomiast, mimo obietnic Min. Kultury, sprawy (RPO/7055/88/III) właściwego uregulowania urlopów dla twórców w taki sposób, aby nie wiązały się one tylko z przynależnością do związku twórczego, jak to ma miejsce obecnie. Tego rodzaju regulacja narusza - zdaniem r.p.o. - wolność zrzeszania się; wolności tej natomiast jego zdaniem nie narusza (RPO/19882/88/I) obowiązek należenia do stowarzyszenia radców prawnych, z uwagi na odmienny cel i charakter grupowania profesjonalnego w takim wypadku.

9. Prawo zgromadzania się (art. 84 Konstytucji, art. 22 Paktów Praw Politycznych).

Regulacja ustawowa wykazuje tu istotne braki, podobnie zresztą jak i praktyka.

W sprawie RPO/11358/88/I - uznano np. racje r.p.o., kiedy kwestionował naruszenie prawa polegające na przenoszeniu do prawa o zgromadzeniach przesłanek i konstrukcji po prostu zapożyczonych z prawa o stowarzyszeniach. Doprowadziło to do błędnych rozstrzygnięć; decyzję wprawdzie uchylono, lecz poza satysfakcją nie wiele stąd wynikało dla uczestników nieodbytego w terminie zgromadzenia. Obecną regulację prawną w zakresie prawa zgromadzeń r.p.o. uznaje za zbyt rygorystyczną (RPO/31634/88/I), a także - co należy uznać za jej niedostatek - nie przewiduje ona sądowej kontroli decyzji.

10. Prawo do swobodnego poruszania się, wolności miejsca zamieszkania, wolności opuszczenia kraju (art. 12 Paktów Praw Politycznych).

Zdaniem r.p.o. uchylaniem temu przepisowi jest dopuszczalność nieuzasadnienia odmownych decyzji paszportowych. Uniemożliwia to bowiem ocenę, czy odmowa była po pierwsze rzeczywiście oparta na przesłankach wskazanych w ustawie o paszportach z 1959 r. i z art. 12 ust. 3 Paktu Praw Politycznych. Zaznaczyć należy, że pomyślana jako wyjątek możliwość niepodania faktycznego uzasadnienia decyzji paszportowej zamieniła się (obserwacja praktyki przez r.p.o. RPO/24675/88/I) w regułę. W zmianach prawa paszportowego powinien być wprowadzony wymóg bezwzględnego uzasadnienia

decyzji i możliwości jej zaskarżenia do NSA. Fakt, że obecna praktyka paszportowa może zadowalać ze społecznego punktu widzenia nie powinien stanowić argumentu za brakiem pilności zmian w prawie. Praktyka może być przecież zmieniana na tle tej samej ustawy.

Zaznaczyć należy, że na tle sprawy RPO/13940/88/I z kolei zetknięto się z nader prawidłowym stanowiskiem MSW w kwestii odrzucenia możliwości banicji (art. 12 ust. 4). Rzecznik wita tę prawidłową postawę z wielką satysfakcją, ponieważ po pierwsze, była demonstrowana jeszcze w okresie odmiennego klimatu politycznego, niż obecny. Po drugie, w sytuacji, gdy przed kilkoma laty publicznie rozważano możliwość zinstytucjonalizowanego wprowadzenia banicji.

11. Poszanowania prywatności (art. 17 Paktów Praw Politycznych).

Polska Konstytucja nie wyodrębnia tego prawa, można jednak tu mówić o zasadzie konstytucyjnej, na tle wielu przepisów Konstytucji i ustawodawstwa zwykłego. Zasada ta zakłada obowiązek poszanowania sfery prywatnej obywatela, która nie może być naruszana inaczej, niż tylko na podstawie i w granicach prawa obowiązującego powszechnie (nie aktów instrukcyjnych).

a) Tajemnica korespondencji (art. 87 ust. 2 Konstytucji). R.p.o. nie stwierdził istnienia sugerowanych niekiedy przez obywateli faktów instytucjonalnego naruszania tego prawa (RPO/1585/88/I; 30410/88/I; 31716/88/I). Jednakże konstatacja ta opiera się m.in. na zapewnieniu właściwego ministra. Nie dysponując innymi możliwościami weryfikacji prawdy, r.p.o. jako prawnik - przyznaje jednak, że obywatel nie dysponuje w tym zakresie dostatecznymi gwarancjami prawnymi. Sytuację charakteryzuje tu bowiem charakterystyczna "niemoc dowodowa", paraliżująca nawet wtedy, gdy naruszenie praw obywatela jest oczywiste (RPO/43058/89/I) i gdy fakt ten wymagałby energicznych, konkretnych działań skierowanych personalnie. Mało uchwytnie "omówienia z personelem" czy "wykorzystanie szkoleniowe przypadku" - co jest skutkiem stwierdzonych wypadków

naruszenia tajemnicy - należy ocenić jako niewystarczające. Bardzo drastycznym naruszeniem tajemnicy korespondencji jest ujawnienie przez kolegium ds. wykroczeń (RPO/47953/89/II) treści listu "nie-doręczalnego". Tym sposobem naruszono art. 198 § 1 k.p.k. dający prawo takich działań tylko sądowi lub prokuraturze.

b) Ekscesywna praktyka pobierania od podejrzanych odcisków palców w sytuacjach, gdy brak jest (z uwagi na charakter deliktu) procesowej potrzeby (np. sprawcy przestępstw finansowych, nielegalnie uprawiający mak). Wadliwe w tym względzie są akty wewnętrzne MSW, które winny być skorygowane. W tym zakresie r.p.o. przychyliła się w pełni do stanowiska Generalnej Prokuratury. Niezbędne jest także faktycznie niszczenie zbędnie pobranych odcisków (RPO/19595/88/II; 46208/89/II; 49512/89/II). W indywidualnych wypadkach wskazujących na istnienie takich praktyk - osiągnięto pomyślne rezultaty.

c) Drastycznym naruszeniem prawa do prywatności jest złagodzenie kryteriów tajemnicy lekarskiej, ujawnione na tle praktyki w województwie katowickim w odniesieniu do schorzeń dzieci. Drastyczność wynika z lekceważącego stosunku do prawa do prywatności w odniesieniu do obywateli nieświadomych, nie mogących samym skutecznie się bronić. Charakterystyczne, że r.p.o. znalazł pełne poparcie Towarzystwa Lekarskiego; administracja zniosła kwestionowaną praktykę ujawniania rodzaju choroby na zwolnieniach dotyczących dzieci. Jednakże postawa władz lokalnych nie świadczy o zrozumieniu problemu (działanie "dla świętego spokoju" bez zrozumienia wadliwości własnego postępowania - RPO/23568/88/VIII).

d) Niepokojącym naruszeniem prawa do prywatności jest praktyka (ujawniona w związku ze sprawą RPO/11626/88/VI) bezkrytycznego (i łamiącego obowiązujące prawo) udzielania informacji przez ZUS, ADM, organy finansowe) o rzemieślniku - na żądanie osoby toczącej z nim proces prywatny. Uderza bezkrytycyzm informatorów w sytuacji, gdy działanie zainteresowanego ma pozór oficjalności, z uwagi na toczący się proces.

12. Prawo do nietykalności osobistej, wolności i bezpieczeństwa (art. 87 Konstytucji, art. 9 Paktów Praw Politycznych).

Zaobserwowane naruszenia w tym zakresie nie były w praktyce r.p.o. liczne, jednakże uznać je należy za niepokojące. Niewielka liczba udowodnionych naruszeń rozważanego prawa konstytucyjnego powinna być przyjmowana z rezerwą. Skarg obywateli jest bowiem wiele; trudności dowodowe nie pozwalają natomiast na autorytatywne zajęcie stanowiska co do tego, czy naruszenie nastąpiło. Podane niżej przykłady dotyczą stwierdzonych naruszeń o niepokojącym (waga naruszenia, typowość) charakterze:

- stwierdzono (sporadyczne) wypadki przetrzymywania zatrzymanych ponad 48 godzin (ujawnione w Raporcie r.p.o. z wizytacji aresztów milicyjnych - RPO/R/19/89); winnych tych przekroczeń (prokuratora) - wedle wiadomości r.p.o. ukarano,
- spotkano się (RPO/17815/88/II) z wypadkami dokonywania przez milicję przeszukań w sposób naruszający prawo,
- na tle sprawy RPO/20115/88/I stwierdzono (przyznany przez Min. Spraw. i MSW) fakt zatrzymania sędziego bez uchylenia immunitetu. Nie mogąc w inny sposób doprowadzić do dania satysfakcji poszkodowanym, r.p.o. prosił odpowiedzialne organy administracji o wyrażenie ubolewania - wyrazy te zostały złożone przez Ministra Sprawiedliwości,
- w kilku sprawach (RPO/40273/89/IX; 47848/89/II), a także w czasie wizytacji w zakładach karnych i aresztach milicyjnych można stwierdzić, że zjawisko jest dość powszechne (a przynajmniej było w przeszłości), że skargi ze strony osób zatrzymanych na różne nieprawidłowości (także na nadużycie siły ze strony funkcjonariuszy MO) są rozpatrywane w trybie skargowym zamiast - jak powinny - w trybie procesowym. Ogranicza to prawa zatrzymanych od strony prawnej (niemożliwość zażalenia) i faktycznej i nawet późniejsze przeniesienie sprawy do trybu właściwego niewiele daje, na skutek upływu czasu i zatarcia dowodów.

Poprawa rzetelności działania na tym odcinku - jest sprawą ważną i pilną.

13. Zasady dotyczące wymiaru sprawiedliwości (art. 56 i nast. Konstytucji, art. 14 i 15 Paktów Praw Politycznych).

a) Naruszenia niezawisłości sędziowskiej - stwierdzona na tle sygnalizowanej już sprawy RPO/12115/88/I (internowanie sędziego). Nielegalność działania - w wyniku interwencji r.p.o. została uznana przez Min. Spraw. i Min. S.W.

Dla r.p.o. niepokojącym, masowo występującym zjawiskiem jest żądanie ingerencji w postępowania sądowe, kierowane do rzecznika. Szczególnie groźne jest to wówczas, gdy żądania te (prośby, sugestie) pochodzą od organizacji społecznych lub osób pełniących funkcje publiczne (także posłowie). Świadczy to bowiem o czysto werbalnym poszanowaniu niezawisłości sędziowskiej i prestiżu sądów. Tego rodzaju naciski r.p.o. odrzuca w jak najbardziej kategoryczny sposób i dostrzega potrzebę dobitniejszego tłumaczenia rzeczywistego znaczenia i przejawów niezawisłości sędziowskiej w mass - mediach i życiu publicznym.

b) Mimo uchylenia tzw. ustaw epizodycznych (charakteryzujących się znaczną represyjnością i ograniczeniem swobody sędziowskiej w zakresie wymiaru kary) ich katastrofalne skutki trwają i są dostrzegalne przez r.p.o. Świadczy o tym:

- duży odsetek próśb o rewizję nadzwyczajną, wpływających do r.p.o. zarzucających nadmierną surowość kary. Rzecznik sądzi, że w wielu wypadkach te oceny są zasadne; podobnie jednak jak orzekające sądy, tak i on sam ma związane ręce, chcąc ewentualnie skorygować wyrok przy pomocy rewizji nadzwyczajnej. Rozmiar kary był bowiem determinowany ustawowo. Trzy rewizje (ogółem, poza rehabilitacyjnymi, złożono w 1989 r. 5 rewizji nadzwyczajnych w sprawach karnych), dotyczyły zarzutów co do kary (rażąco dotkliwie kary dodatkowego przepadku mienia, wewnętrzna niesprawiedliwość wyroku przy kilku skazanych). Tym niemniej z przyczyny ograniczeń stanowiących przez uchyloną ustawę epizodyczną, rzecznik praw obywatelskich uważa się sam za ograniczonego w tym zakresie (nie dysponuje właściwymi środkami prawnymi, aby móc korygować niesprawiedliwe - jago zdaniem - wyroki);

- w treści listów wpływających do r.p.o. rzecznik dostrzega na tle niepokojąco dużej liczby opisywanych sytuacji (nie będących tylko wyrazem subiektywnych odczuć autorów) duży rygoryzm kadry sędziowskiej - nastawienie "ku surowemu karaniu". Jest to także - zdaniem r.p.o. - relikwt ustaw epizodycznych. Mimo ich uchylenia zostawiły one trwałe piętno nie tylko w postaci liczby osób odbywających kary orzeczone w czasie ich obowiązywania, ale i w świadomości sądów;
- wypadki rygoryzmu i "mechaniczności" karania - ta ostatnia objawia się w rozmaitych, pojedynczych posunięciach sądów dotyczących np. postępowania z majątkiem objętym przepadkiem - por. RPO/41221/89/II, gdzie przepadkiem objęto książeczkę mieszkaniową z wkładem wpłaconym przez matkę skazanego po zapadnięciu wyroku o przepadku - skorygowanie skutków błędu przez samych zainteresowanych, bez interwencji r.p.o. okazało się niemożliwe.

c) Zagrożenie dla prawidłowego, praworzadnego działania sądów jest "praworzadność papierowa". Jej przejawem jest m.in. niereagowanie na skutki inflacji, powodujące np.:

- "wypłukanie z treści" wyroków sądowych w sprawach alimentacyjnych, spadkowych, przy zasądzeniu renty. R.p.o. występował (jak dotąd bezskutecznie) o przerachowanie z urzędu alimentów (RPO/48068/89/II), spłat spadkowych - mających także charakter alimentacyjny (dwukrotnie, w ub. roku i obecnie - RPO/20222/88/IV);
- skutki inflacji w zakresie polityki karania (od wartości zagarniętego mienia zależy uznanie czynu za zbrodnię lub występki). W tej sprawie dwukrotnie r.p.o. zwracał się w ub.r. do Ministra Sprawiedliwości (lipiec i październik - RPO/L/42/88) i dopiero w roku bieżącym uzyskał reakcję (połowiczną) w postaci wystąpienia Min. Spraw. z pytaniem prawnym do SN, dotyczącym wykorzystania sugerowanej przez r.p.o. możliwości użycia art. XIV p.w.k.k. w celu przerachowania niesprawiedliwych z uwagi na inflację wyroków. Propozycja ta nie znalazła uznania w SN (Orz.24 X 1989 r., V KZP 18/89). Negatywne skutki jej odrzucenia łagodzą zmiany nor-

matywne (amnestia i nowelizacja k.k.). R.p.o. natomiast uważa za własny sukces zapowiedź wykorzystania jego propozycji szerszego wykorzystania mechanizmu z art. XIV przepisów przejściowych w prawie karnym w przyszłości (obietnica stosownej nowelizacji o prawie karnym ze strony Min. Sprawiedliwości);

- niemożliwość wyegzekwowania polskich wyroków od radzieckich władz (szkoda wyrządzona przez żołnierza) - r.p.o. w podobnej sprawie kilkakrotnie zwracał się do MSZ; sprawę ostatecznie załatwiono (RPO/37031/88/II), problem w płaszczyźnie ogólnej istnieje;
- bezradność polskiej administracji (Min. Spraw., MSZ) w sytuacji, gdy polski wyrok uniewinniający pozostaje "na papierze" wobec stanowiska kraju, gdzie osądzono polskiego obywatela o przemyt i skonfiskowano przedmioty rzekomego przemytu i następnie przekazano go w celu osądzenia do Polski. Władze obce nie zajmują stanowiska w kwestii skutków wyroku uniewinniającego (RPO/31563/88/II);
- brak możliwości realizacji wyroków eksmisyjnych (brak faktycznych możliwości). Niepokoją przykłady (wystąpienie RPO/522/88/V) wskazujące, iż organy władzy administracji (tak centralne, jak terenowe) nie dostrzegają, iż własnymi dyspozycjami w zakresie spraw mieszkaniowych utrwalają ten stan. Następuje to przez rozgrzeszanie się z własnej niemocy i braku koncepcji poprzez wprowadzenie niekontrolowanej i pozbawionej zabezpieczeń komercjalizacji gospodarki mieszkaniowej.

d) Wyrazem nihilizmu prawnego w zakresie prawa karnego, godnym zasygnalizowania z uwagi na rangę problemów (art. 52 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji) objętych nieświadomością organów bardzo wysokiego szczebla lub masowość praktyki było:

- (RPO/32655/89/II) stanowisko (Przewodniczący Warszawskiej Komisji ds. Wykroczeń i Wiceminister SW), że ze względów delowościowych dopuszczalne jest odstąpienie od rozpatrzenia "rewizji nadzwyczajnej" w sprawie o wykroczenia wniesionej przez r.p.o. (sprawę ostatecznie, po wymianie korespondencji - rozstrzygnięto prawidłowo);

- rażącym, a powszechnym uchybieniem ZBoWiD (skorygowanym dopiero w wyniku uwzględnienia przez TK wniosku r.p.o.) było niehonorowanie ustawowych następstw zatarcia skazania przez tę organizację. Podobnie - w odniesieniu do sytuacji kandydata na adwokata - Minister Sprawiedliwości - np. RPO/13968/88/III.

e) Zjawiskiem niepokojącym (ogólnie zresztą znanym) jest powolność postępowania sądowego. Niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy musi budzić niepokój np. ponad 5-letni okres prowadzenia spraw karnych (RPO/248/88/VI). Często - jak się wydaje na tle obserwacji praktyki - powodem tego stanu jest bezzradność sądu wobec opieszałości biegłych.

Rzecznik sygnalizował także Min. Spraw. (RPO/17972/89/VI) nadmierną podatność sądów na opóźniające działania stron zainteresowanych przedłużaniem postępowania sądowego.

f) Niezgodna z art. 14 ust. 6 Paktów Praw Politycznych jest regulacja odszkodowania za niesłuszne skazanie i bezpodstawne aresztowanie ujęta w sposób praktycznie uniemożliwiający realizację tego prawa. Dotyczy to też zwykłego braku odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki bezpodstawnego ukarania za wykroczenia, nawet w wypadku drastycznych uchybień procedurze i prawu materialnemu (RPO/555/88/II). R.p.o. jest wdzięczny Prokuraturze za zgodzenie się w tych wypadkach z jego sugestią obejmowania przez ten urząd dochodzenia odszkodowania.

g) Naruszeniem art. 14 Paktów (prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy praw i obowiązków także w sprawach cywilnych) jest zakwestionowana przez r.p.o. praktyka (RPO/43431/89/II; 49511/89/II) braku stosownego zabezpieczenia praw ofiar przestępstw popełnianych przez cudzoziemców. R.p.o. wypowiedział się w tych sytuacjach za bardziej restryktywnym udzielaniem zgody na wyjazd sprawców z Polski i za wytaczaniem powództw odszkodowawczych przez prokuratorów z urzędu w każdej sprawie wydania zgody sprawcy przestępstwa na opuszczenie Polski. Pogląd ostatni nie został podzielony przez Prokuraturę Generalną.

h) Rzecznik uważa generalnie system odpowiedzialności za wykroczenia za niespójny z art. 14 Paktów Praw Politycznych (por. bliższa motywacja pkt IV.3 niniejszego sprawozdania).

i) Zasada "nullum crimen sine lege" (art. 15 Paktów Praw Politycznych) nie jest w Polsce w pełni szanowana:

- Na tle spraw o wykroczenia (uchylony już art. 52a k.wykroczeń) zaznaczała się praktyka przecząca tej zasadzie, którą r.p.o. sygnalizował kilkakrotnie jako niezgodną z Paktami (Min.Sprawiedliwości, Prokuratura Generalna, MSW) w odniesieniu do ekstensywnej wykładni przepisów o narzędziach przestępstwa. Należy podkreślić, że krytyka ze strony r.p.o. jeszcze w lutym 1989 r. spotkała się z niechętnym stanowiskiem adresatów.
- Z uwagi na niewłaściwą rangę aktu przewidującego karanie za wykroczenie r.p.o. skierował wniosek do TK (RPO/20468/88/III) który czeka na rozpoznanie.

j) Na tle instytucji amnestii i ułaskawienia dopatrzeć się można nieprawidłowości, i tak:

- na tle amnestii z 1989 r. zarysowały się różnice w interpretacji przepisów (m.in. dotyczące dopuszczalności umorzeń na podstawie tej ustawy w wypadku niewykrycia sprawcy - a więc "w sprawie", podczas gdy ustawa przewidując wymóg pobudek politycznych przestępstw, a także uznania za popełniane "przy przeciwdziałaniu" demonstracjom wypadków pobicia przez milicję zatrzymanych w komisariatach i karetkach milicyjnych) - dlatego r.p.o. skierował wniosek o wykładnię do TK (RPO/21865/88/II i 54371/89/II - czeka na rozpoznanie);
- r.p.o. natomiast (RPO/20053/88/III) nie podzielił poglądu, iż tryb postępowania ułaskawieniowego narusza art. 30 ust. 1 pkt 11 Konstytucji i nie wystąpił o zmianę - co sugerowano - rozdziału 51 k.p.k.

k) na tle dwóch spraw (RPO/40830/88/II i 11341/88/II) zaobserwowano mechaniczne stosowanie przez prokuraturę art. 448 k.c. (nawiązka na rzecz PCK) wobec osób, których osobista sytuacja nie

uzasadniałaby - zdaniem r.p.o. - stosowania tego przepisu. Problemem nie jest ewentualnie wadliwe zastosowanie cytowanego przepisu w dwóch wypadkach. Problem tworzy uzyskanie odpowiedzi od prokuratury w obu wypadkach zdecydowanie podkreślające tezę "działanie było niewadliwe, ponieważ legalne" w sytuacji, gdy r.p.o. kwestionował trafność (sprawiedliwość) konkretnego rozstrzygnięcia. Tego rodzaju postawa może budzić zaniepokojenie z uwagi na nieumiejętność rozróżnienia (przez organ taki, jak prokuratura) między formalną legalnością działania a sprawiedliwością decyzji jednostkowej (oczywiście podjętej w ramach działania legalnego).

1) Bardzo niepokojące jest powtarzające się w skargach więźniów, iż doniesienia o ich pobiciu (przez funkcjonariuszy MO czy ZK) są załatwiane w trybie skargowym a nie procesowym (co pozbawia ich możliwości zaskarżenia). Z uwagi na upływanie sporego czasu między otrzymywanymi sygnałami nie zawsze r.p.o. podejmował działania korekcyjne (por. RPO/42273/89/IX; 47848/89/II).

14. Zakaz pracy przymusowej (art. 8 Paktów Praw Politycznych).

- Zastrzeżenia r.p.o. budzi „ustawa o pasożytach” - w ocenie tej rzecznik nie jest odosobniony. Jednakże na tle sprawy (RPO/54304/89/II) zrodził się problem dodatkowy: uchylanie się od pracy w konsekwencji przekształceń sankcji za uchybienie temu obowiązkowi stało się podstawą zastosowania kary pozbawienia wolności. Jest to kara zastępcza i postępowanie orzekających organów jest formalnie legalne. Faktycznie jednak obywatel za uchylanie się od pracy zostaje pozbawiony wolności. Jest to wyraźnie sprzeczne z art. 8 Paktów.
- Innym przykładem jest (stwierdzone na tle sprawy RPO/42718/89/IX) zmuszanie więźniów do nieodpłatnych prac na rzecz personelu więziennego. Nie wystarczy tu - jak odpowiedziano r.p.o. - stwierdzenie, iż CZKK jest w porządku, ponieważ przed kilkoma laty wydano zabraniający takich praktyk-akt. Powstaje problem, jak się walczy z taką - zdarzającą się - praktyką.

15. Poniżające traktowanie (art. 7 Paktów Praw Politycznych).

R.p.o. zakwestionował poniżający sposób przeszukań osobistych kobiet więźniarek (poszukiwanie papierosów w otworach ciała). Z tej formy przeszukania już zrezygnowano (RPO/14283/89/IX).

16. Prawo więźnia do resocjalizacji (art. 10 Paktów Praw Politycznych).

a) Na tle raportów rzecznika z prowadzonych systematycznie inspekcji zakładów karnych stwierdzono brak warunków prowadzenia działań resocjalizacyjnych (art. 10 ust. 3 Paktów) - ciasnota, przewaga personelu ochronnego nad wychowawczym. Oznacza to naruszenie prawa więźnia do resocjalizacji.

b) Niepokojąca jest także - BRPO/85/89 - stygmatyzacja więźniów jako niepoprawnych recydywistów (negacja prawa do resocjalizacji) pojawiająca się w odpowiedziach kierowanych do r.p.o., proszącego o wyjaśnienia dotyczące sytuacji konkretnych więźniów. R.p.o. zaprotestował przeciw temu i uzyskał potwierdzenie nieprawidłowości tych praktyk i zapewnienie ich zwalczania.

c) Uchybieniem powołanemu przepisowi (art. 10 ust. 2 lit. a Paktów) jest tolerowanie (często to stwierdza r.p.o.) odbywania kary pozbawienia wolności w aresztach śledczych (zamiast w ZK). Powoduje to poddanie odbywających karę reżimowi ostrzejszemu niż im przysługuje.

d) Domniemanie niewinności dotyczące osoby nieskazanej, (tymczasowo aresztowanej), na co zwraca uwagę art. 10 ust. 2 lit. a Paktów - wymaga regulaminu uwzględniającego ten fakt. Tymczasem regulamin w aresztach śledczych zawiera mniej gwarancji dla obywatela niż regulamin wykonania kary. Fakt zaś, że większa część tymczasowo aresztowanych przebywa w aresztach milicyjnych (wypaczenia praktyki na tle art. 209 k.k.w.) - gdzie brak warunków dla dłuższego pobytu, stanowi dodatkową obrazę art. 10 Paktów.

e) Uchybieniem art. 10 Paktów (zarówno w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych i skazanych) było ich potraktowanie w zakresie praw wyborczych w ordynacji z 1989 r. (por. niżej).

17. Prawa wyborcze (art. 99 i 100 Konstytucji; art. 25 Paktów Praw Politycznych).

a) W tym zakresie do r.p.o. wpływały trzy rodzaje dokumentów: manifesty i apele dotyczące postulatów politycznych i wniosków de lege ferenda, nie wiążących się z naruszeniem praw obywatelskich de lege lata. W tych wypadkach (np. tzw. manifestu stu, RPO/32939/89/I) - r.p.o. przekazywał sprawę organowi zajmującemu się przygotowaniem projektu prawa wyborczego, wyrażając razem myśl, że "wszystkie postulaty zmierzające do urealniania podmiotowych praw obywateli powinny być powitane z satysfakcją i rozpatrzone z szacunkiem.

Druga grupa dotyczyła zastrzeżeń do obowiązujących ordynacji i przeprowadzenia wyborów (referendum), w okresie poprzedzającym powołanie r.p.o.; wnioski te przesyłano do zbadania Radzie Państwa sporadycznie - prokuraturze. Nie doprowadziły one do ustaleń dających podstawę do dalszych działań (upływ czasu; wydanie nowej ordynacji; rozwój wydarzeń politycznych). Nie znaczy to jednak, że zgłaszane zarzuty okazały się nietrafne; nie można jednak było ich potwierdzić i nie było warunków do podjęcia działań korekcyjnych.

Trzecia grupa wniosków dotyczyła ordynacji i wyborów z 1989r. Rzecznik nie podjął działań w sprawach: RPO/40851/89/I (domagano się rewizji nadzwyczajnej od stanowiska SN w kwestii protestu wyborczego. Taki środek odwoławczy jest prawnie niedopuszczalny); RPO/47814/89/I - zastrzeżenia co do wyboru Prezydenta - sposób liczenia głosów (wniosek niezasadny, brak naruszenia praw obywatelskich); RPO/49025/89/I zakwestionowanie legalności zmian ordynacji z 1989 r. dekretem (r.p.o. odmówił podjęcia sprawy przyznając, iż konieczność kompromisu politycznego nie sprzyjała zachowaniu elegancji prawa).

b) Dwukrotnie r.p.o. skierował wystąpienia na tle ordynacji z 1989 r.:

- RPO/R/21/89 (Sekretarz Rady Państwa) w zakresie praw wyborczych więźniów (naruszenie art. 25 Paktu Praw Politycznych, art. 99

Konstytucji), zarzut manipulatorskiej regulacji przez faktyczne pozbawienie więźniów czynnego prawa wyborczego - bierne im służyło - w wyniku unormowania dotyczącego okręgów wyborczych; wystąpienie bez jakiegokolwiek reakcji,

- RPO/43410/89/I (Prezydium Sejmu i Senatu) sygnalizujące wadliwość wykluczenia organizacji spółdzielczych (będących wszak organizacjami ludu pracującego) jako uprawnionych do zgłaszania kandydatów w wyborach.

Z uwagi na fakt odbycia wyborów - oba wystąpienia służą sygnalizacji błędów, aby uniknąć ich w przyszłości. Będą przekazywane zatem ciałom opracowującym ordynację wyborczą.

18. Ochrona praw obywateli polskich za granicą (art. 89 Konstytucji).

a) Poważny problem stanowią sytuacje, gdzie polscy obywatele skarżą się na brak efektywnej pomocy ze strony polskich służb zagranicznych. Dotyczy to w szczególności osób (ich rodzin) przebywających na kontraktach zagranicznych. Zarówno sam sposób przygotowania tych kontraktów, kontrola nad ich treścią z punktu widzenia właściwego zabezpieczenia praw naszych współobywateli - powinna wzbudzić ogólniejsze zainteresowanie Ministerstwa Pracy i Min. Współpracy z Zagr. - niektóre sytuacje są bulwersujące (RPO/40882/89/VI/Z).

Przedmiotem generalnego wystąpienia r.p.o. do KERM, które nie doczekało się, niestety, rzetelnej analizy i odpowiedzi - są sprawy rodzin osób, które zmarły za granicą i nie mogą otrzymać należnego (z zagranicy) odszkodowania. Opieszałość i bezwład polskich służb zagranicznych, źle wyregulowany "styk" współdziałania z Ministerstwem Finansów - budzą duży niepokój.

b) Skuteczna okazała się interwencja r.p.o. (RPO/33177/88/I) wobec działania polskich służb zagranicznych w jednej z ambasad, gdy aktem instrukcyjnym (a więc bezskutecznym wobec obywateli) kazało deponować tam paszporty obywateli przebywających długoterminowo. Zdaniem r.p.o. było to sprzeczne z funkcją paszportów i z zasadami poszanowania praw obywateli polskich za granicą.

c) Poza zakresem właściwości r.p.o. znajdują się sytuacje, gdzie rzeczywistym źródłem naruszeń okazuje się działalność obcych władz i urzędów. Tak np. w sprawie RPO/12614/88/I, gdzie rozdzielono rodzinę polsko-czeską; w sprawie RPO/31563/88/II, gdzie następuje niehonorowanie skutków stworzonych polskimi prawomocnymi wyrokami. W takich wypadkach pozostaje tylko występowanie do MSZ o podjęcie działań w stosownym trybie.

d) Odrębny przypadek, gdzie działanie r.p.o. (prośba do MSZ o rozważenie możliwości działania) tworzą sytuacje, gdy nawet w działalności władz obcych (brak zgody na wydanie wizy dla rozdzielonych członków rodzin) nie można się depatrzyć naruszenia prawa. Wystąpienia r.p.o. do MSZ są tu determinowane względami czysto humanitarnymi (RPO/54272/89/I). Odnotowano tu przychylne i rzeczowe działania MSZ.

19. Prawo do pracy (art. 68 Konstytucji, art. 6 Paktów Praw Ekonomicznych).

Rzecznik zaobserwował zjawiska, które można uznać za naruszenie konstytucyjnego prawa do pracy:

a) na tle sytuacji obywateli pozbawionych stałego meldunku, gdy fakt ten staje się odmową przyjęcia do pracy. Mimo oczywistej błędności tej praktyki - ciągle dochodzą sygnały o takim naruszeniu (por. wyst. RPO/Ł/49/88 z lipca 1988 r.);

b) regulacja (i praktyka) dotycząca dyżurów lekarskich (RPO/3403/88/VIII) - zdaniem r.p.o. - naruszała prawo do pracy w zakresie wypoczynku po pracy, adekwatnie do jej ilości i jakości (art. 70);

c) naruszeniem konstytucyjnego prawa do pracy jest - w przekonaniu r.p.o. (RPO/32882/88/III) sytuacja, gdy długoletniemu pracownikowi, który stał się częściowo niezdolny do pracy nie zaoferowano w ramach struktury przedsiębiorstwa pracy, którą w swym stanie zdrowia mógłby świadczyć;

d) naruszeniem prawa do pracy jest sytuacja (rzecznik zetknął się z nią wielokrotnie), swoistego "wilczego biletu" (np. z przyczyny zaangażowania społecznego - RPO/6424/88/III). Jest to szczególnie groźne w warunkach polskich, gdzie występuje niemobilność kadr, z uwagi na trudności mieszkaniowe. Rzecznik nie ma możliwości oddziaływania w tych wypadkach środkami prawnymi. W takich wypadkach bowiem nie dochodzi do naruszenia prawa pozytywnego; jednakże naruszenie prawa do pracy w sensie konstytucyjnym jest tolerowanie nierzetelnych praktyk. Z tych samych przyczyn - zdaniem r.p.o. - należy krytycznie ocenić sytuację, gdy zwalnia się z pracy pracownika określonego jako "konfliktowy" bez szczególnie skrupulatnego skonkretyzowania zarzutu i sprawdzenia jego zasadności przez wszystkie działające w sporze osoby i organy (RPO/20026/88/III - uwzględniona rewizja nadzwyczajna rzecznika i RPO/4752/88/III);

e) naruszeniem prawa do pracy jest dyskryminacja (lub szykany) spotykające pracownika z powodu jego działalności w innych sferach życia społecznego (por. RPO/10600/88/VI - z uwagi na dążenie do ujawnienia niegospodarności, RPO/364/88/I - z uwagi na ujawnianie naganności w pracy organów MO przez szeregowego funkcjonariusza, RPO/37357/88/III - z uwagi na wyznawany światopogląd);

f) naruszeniem konstytucyjnego prawa do pracy jest niehonorowanie przez zakład pracy wyroku przywracającego pracownika do pracy. Zdarza się, że zakłady pracy czynią tu rozmaite utrudnienia (tak na tle sprawy RPO/46003/89/II), dotyczącej pracownicy w ciąży (!). Sprawa została zresztą pomyślnie zakończona;

g) naruszeniem zasady konstytucyjnej jest - gdy - pomimo konkretnego przepisu nakazującego nawiązanie stosunku pracy - zakład pracy uchyla się od tego obowiązku (tak RPO/26459/88/II - pogwałcenie przepisu nakazującego przyjąć do pracy osobę uniewinnioną, gdy uprzednia umowa o pracę wygasła z powodu tymczasowego aresztowania);

h) z konstytucyjnej zasady prawa do pracy wynika trwałość stosunku pracy, znajdująca wyraz w art. 45 k.p. chroniącym pracownika przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem umowy o pracę. Zasada ta musi doznawać ograniczenia w razie likwidacji zakładów pracy. Należy w takim wypadku jednak ograniczać do minimum negatywne dla pracow-

nika skutki. Niektórymi z nich zajął się r.p.o. w wystąpieniach (RPO/31782/89/III i 43254/89/III) do Min. Pracy i Polityki Socjalnych. Zwrócono tam uwagę na potrzebę przepracowania wykładni art. 9 ust. 1 ustawy z 24 II 1989 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 57), o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej (propozycję przyjęto);

i) komponentem konstytucyjnego prawa do pracy jest prawo do wynagrodzenia według ilości i jakości pracy. Ta kwestia pojawiła się na tle wątpliwości co do wykładni niektórych przepisów ustawy o zakładowych systemach wynagradzania (Dz.U. Nr 28/1988, poz. 26), co do przedsiębiorstw o strukturze wielozakładowej. Wątpliwość tę przedstawiono TK w formie wniosku o dokonanie wykładni (RPO/33351/88/III).

Prawo do wynagrodzenia wedle ilości i jakości pracy było przedmiotem sprawy (RPO/20993/88/III) w związku z bezpodstawnym pozbawieniem emerytów zatrudnionych w jednym z przedsiębiorstw w niepełnym wymiarze, dodatku za staż oraz nagrody jubileuszowej.

20. Ochrona zdrowia (art. 70 Konstytucji).

a) Przestrzeganie tej zasady nabiera szczególnego znaczenia w stosunkach pracy. Niektórzy pracownicy są zatrudniani w warunkach szkodliwych dla zdrowia, a wykaz tych prac i stanowisk zawierają odpowiednie akty prawa. RPO wystąpił (RPO/21104/88/III) o objęcie tym wykazem pracowników służby zdrowia pracujących w pracowniach wirusologicznych, bakteriologicznych i parazytologicznych. Mimo poparcia sprawy przez Min. Zdrowia - zdecydowany opór stawił Minister Pracy. Zdaniem r.p.o. decyzję ostateczną w takim wypadku powinna podjąć Rada Ministrów, ponieważ w razie rozbieżności stanowisk dwóch zainteresowanych ministrów brak jest podstaw do uważania za wiążące a limine - jednego z nich.

b) W wystąpieniu RPO/17500/88/III r.p.o. zwrócił się do ZUS i Min. Zdrowia o podjęcie niezbędnych czynności w związku z poważnymi podejrzeniami o powstanie w hucie aluminium w Koninie na skutek nieprzestrzegania bhp - fluorozy wśród pracowników. W wyniku wystąpienia podjęto szereg kroków i prowadzi się badania - sprawa trwa.

c) Naruszeniem jednego z komponentów tego konstytucyjnego prawa jest naruszenie uprawnienia do bezpłatnej pomocy lekarskiej. Naruszenie to objawiło się w związaniu uprawnienia do bezpłatnych recept nie (jak należy) ze statusem obywatela, lecz z miejscem zatrudnienia lekarza wystawiającego receptę. W wystąpieniu RPO/19443/88/VIII zwrócono na to uwagę; mimo pewnych działań organizacyjnych MZ i OS sprawa nie została uregulowana dotychczas w prawidłowy sposób i wymaga skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

d) Rewizja nadzwyczajna - uwzględniona (RPO/31630/89/III) była inspirowana chęcią przeciwdziałania nieprawidłowej ocenie zdarzeń tworzących wypadek przy pracy.

21. Prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 70 ust. 2 Konstytucji).

a) W dwóch wystąpieniach RPO/5194/88/III r.p.o. sugerował (sprawa ostatecznie pozytywnie załatwiona w drodze zmiany praktyki w sierpniu 1989 r.) zmianę art. 13 Konwencji Generalnej Polsko-Francuskiej przewidującej sumowanie okresów zatrudnienia (ubezpieczenia) i podział kosztów świadczeń emerytalno-rentowych między stronami konwencji.

Od zasady tej Francja odstąpiła, na wniosek francuskiego mediatora i obecnie francuskie instytucje ubezpieczeniowe rozpatrują uprawnienia jedynie w świetle zatrudniania we Francji, jeżeli obywatel "wypracował" staż pracy niezbędny do nabycia uprawnień we Francji. Pod tym wpływem także i w Polsce wyrażono zgodę na rezygnację ze stosowania art. 13 § 3 Konwencji. R.p.o. wystąpił jednak o oficjalną zmianę treści konwencji. Pogląd ten podziela MSZ. Opieszale reaguje Min. Pracy.

b) W uwzględnionej przez SN rewizji nadzwyczajnej (RPO/9563/88/VI) - dotyczącej stwierdzenia choroby zawodowej - r.p.o. podniósł, iż niedopuszczalne jest przerzucanie na pracownika ryzyka braku badań i pomiarów, w wyniku czego występują trudności w ustaleniu związku przyczynowego uzasadniającego uznanie schorzenia za taką właśnie chorobę.

c) Za naruszenie przepisów o inwalidztwie wojennym uznać należy (uwzględniona rewizja nadzwyczajna RPO/23736/88/III) - ograniczenie stosowania przepisów o tym inwalidztwie tylko do następstw uznania kontuzji, chorób związanych z ruchem podziemnym, partyzanckim, pobytem w niewoli, w obozach, z ograniczeniem tych zdarzeń tylko do instytucji nazistowskich (zdaniem r.p.o. - SN pogląd ten podzielił - inwalidztwo wojenne mogło powstać także w radzieckich miejscach odosobnienia w okresie stalinowskim).

d) Naruszeniem analizowanego uprawnienia konstytucyjnego była też wykładnia (ostatecznie w wyniku działania r.p.o. w konkretnej sprawie odrzucona), iż do okresu zatrudnienia warunkującego nabycie prawa do dodatku za wysługę lat nie zalicza się okresu, gdzie obecna obywatelka polska pracowała (jako obywatelka czechosłowacka) w ojczystym kraju. Zdaniem r.p.o. (RPO/25499/88/III), stanowisko obecne oparte jest na bardzo formalistycznej wykładni art. 3 ust. 1 umowy między Polską i Czechosłowacją o współpracy w dziedzinie polityki i administracji społecznej z 1948 r., wykładni niezgodnej z funkcjami i intencjami umowy. Pozytywne załatwienie sprawy nie rozwiązuje problemu generalnego wykładni, czym powinien zająć się Trybunał Konstytucyjny.

e) Zdaniem r.p.o. (RPO/1336/88/III), wystąpienie skierowane do Prezydium Sejmu X kadencji - brak odpowiedzi - w wadliwy sposób, nie odpowiadający zasadom sprawiedliwości społecznej i równości, uregulowano sprawę uprawnień rzemieślników do uzyskiwania emerytury lub renty z tytułu pracy w warunkach szkodliwych (uciążliwych) - ograniczenia w uzyskaniu uprawnień przez rzemieślników z uwagi na fakt, iż są rzemieślnikami.

f) Na tle wystąpienia RPO/32903/88/VIII, do Min. Kultury zasygnalizowano uchybienie (dało się ono usunąć dzięki zmianie wykładni obowiązujących przepisów i praktyki) polegające na uniemożliwianiu jednej z grup zawodowych (architekci wnętrz) w ogólności, korzystania z dobrodziejstw ubezpieczenia społecznego.

22. Prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego
(art. 71 Konstytucji).

a) Częstym podłożem wniosków jest bezradność miejscowej społeczności w efektywnej samoobronie przed zagrożeniami środowiska ze strony instytucji szkodliwych lub uciążliwych. Aby zatem ułatwić samoobronę reprezentacjom miejscowej ludności r.p.o. (RPO/10806/88/IV) uznając, iż komitety osiedlowe mają na tle ustawy o ochronie środowiska możliwość występowania z powództwami o zaniechanie działalności szkodzącej środowisku, wystąpił ze stosowną rewizją nadzwyczajną (na tle sprawy Starej Miłosnej; rewizja uwzględniona), a także poprosił (prośba uwzględniona) I Prezesa SN o zadanie pytania prawnego, rozpraszającego wątpliwości zdarzające się w sądach co do dopuszczalności występowania komitetów osiedlowych na podstawie przepisów ustawy o ochronie środowiska o zaniechaniu szkodenia. Sąd Najwyższy (Orz. z 8 V 1989 r., III CRN 104/89; w tym samym duchu orzeczenie składu 7 sędziów z października 1989 r.) przychylił się do poglądu o dopuszczalności występowania komitetów osiedlowych w tych sprawach przed sądem. Ten kierunek wykładni ma znaczenie precedensowe i skieruje energię obywateli na właściwą drogę proceduralną (w miejsce nieefektywnych działań interwencyjnych).

b) Myśl o konieczności poszanowania interesów społeczności miejscowych była przyczyną wystąpienia (RPO/41215/89/IV) do przewodn. WRN w Tarnowie, Szefa URM i Sekretarza RP - potrzebie konsultacji (a nawet negocjacji) z miejscową ludnością, o potrzebie poszukiwania rozwiązań kompromisowych i alternatywnych - na wypadek lokalizacji na tamtym terenie instytucji wywierających szkodliwy wpływ dla otoczenia. W ogólności problemem jest bowiem zapewnienie odpowiedniego współdziałania między miejscową społecznością i organami administracji (por. RPO/23039/88/IV) czy zwłaszcza RPO/11260/88/IV), gdzie wystąpił klasyczny przykład braku współdziałania organów administracji z organizacjami społecznymi w procesie planowania, co w konsekwencji prowadzi do tworzenia faktów dokonanych, trudno odwracalnych.

c) Analiza wniosków wpływających do r.p.o. i dotyczących rozważanej kwestii wskazuje, że często obywatele, organizacje społeczne i samorządowe podejmują działanie spóźnione, już po fakcie zapadnięcia uchwały miejscowej rady narodowej zatwierdzającej plan szczegółowy, względnie po uprawomocnieniu się decyzji o lokalizacji inwestycji, w sytuacji gdy prace budowlane są w pełni zaawansowane. Istotnego znaczenia nabiera sprawa jak najszerszego udziału zainteresowanych obywateli oraz organizacji społecznych i samorządowych, do których zadań należy ochrona środowiska, już w trakcie tworzenia się samego planu zagospodarowania przestrzennego (uspolecznienie procesu planowania). Z tej przyczyny r.p.o. opracował stosowny informator dla społeczności lokalnych (komitetów osiedlowych) dotyczący prawnych aspektów ich działania w tym zakresie.

d) W zakresie spraw dotyczących ochrony środowiska r.p.o. korzysta z pomocy prokuratury (realizowanej w zakresie prokurator-skiej kontroli przestrzegania prawa). Współdziałanie to w kilku sprawach (np. RPO/25/88/IV; 32469/88/IV; 23039/88/IV; 32706/88/IV) przyniosło pożyteczne efekty; sporą opieszałość dostrzec można w sprawie budowy w Starej Miłosnej.

e) Na tle spraw dotyczących ochrony środowiska naturalnego zasygnalizowania wymagają problemy związane z prawem własności do gruntów (działek), które znajdują się względnie znalazły się na podstawie planów przestrzennych w tak zwanej strefie ochronnej, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia a nawet wyłączenia praw właściciela do tych gruntów, pozostawiając mu "nudum ius".

Przedstawiając ten problem Rzecznik w swoim wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów (RPO/17085/88/IV) zwracał uwagę na konieczność szukania takich rozwiązań, które dawałyby możliwość zamiany takich działek na działki budowlane, bądź też załatwienia takich spraw w płaszczyźnie przepisów o wyłączeniu. Włączenie w ramach działalności planowej określonych nieruchomości do pasa ochronnego ze względów ekologicznych następuje w interesie społecznym. Nie powinno to jednakże odbywać się wyłącznie kosztem poszczególnych obywateli. Niestety, wystąpienie nie spotkało się z poważniejszym potraktowaniem.

23. Prawo do korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji).

W wystąpieniu RPO/43235/89/VIII zasygnalizowano jako rozbieżność między zasadą bezpłatności korzystania z bibliotek (art. 15 ustawy o bibliotekach) i praktyką pobierania opłat za druki (rewersy). Przedmiotem krytyki r.p.o. (uwzględnionej) była raczej rozbieżność między stanem prawa i praktyką, niż fakt naruszenia (w nieznacznym stopniu) dostępności do dóbr kultury.

24. Prawo weteranów walk do wszechstronnej opieki (art. 76 Konstytucji).

W okresie objętym sprawozdaniem, T.K. uwzględnił wniosek (RPO/Ł/45/88/I), gdzie m.in. zarzucano statutowi ZBoWiD i aktom wewnętrznym tej organizacji kreowanie wobec kombatanów - nieczłonków ZBoWiD "prawa wewnętrznego", co oznacza niedopuszczalne naruszenie zasad porządku prawnego wobec obywateli. Dodać należy, że owo "prawo wewnętrzne" naruszało także interesy kombatanów nie należących do ZBoWiD i dlatego oznaczało naruszenie art. 76 Konstytucji.

25. Ochrona praw kobiet (art. 78 Konstytucji).

Naruszenie tego prawa było przyczyną dwóch wniosków do TK. (RPO/43020/88/III - uwzględniony - dyskryminacja co do warunków uzyskania pewnych uprawnień socjalnych kobiet pracujących w górnictwie i RPO/12403/88/VIII - ograniczenie aktem niskiej rangi ustawowych uprawnień kobiet ciężarnych pracujących w lecznictwie). Sytuacja ta stanowi też naruszenie art. 10 ust. 2 Paktów Praw Ekonomicznych.

W pkt 19 w lit. f wskazano przykład naruszenia praw kobiet ciężarnych w zakresie sądowego przywrócenia do pracy (RPO/46003/89/III).

26. Ochrona rodziny (art. 79 Konstytucji).

W praktyce r.p.o. występowały w tym zakresie następujące sytuacje:

a) Gdy szło o skłonienie do aktywnej postawy władze polskie (MSZ) na rzecz łączenia rodzin rozdzielonych - zasada konstytucyjna wymaga tu bowiem zwiększonego stopnia staranności działania polskich służb zagranicznych (RPO/12614/88/I; 49609/89/I).

b) Sytuacje, gdzie nie można dopatrzeć się wadliwości czy opieszałości postępowania władz polskich, a rozdzielenie rodzin wynika z działań państw obcych. Sytuacje te wykraczają poza właściwość r.p.o. - tym niemniej zwracał się on w kilku wypadkach do MSZ - skutecznie - o rozważenie możliwości działań choćby nieformalnych, dyktowanych humanitaryzmem (RPO/54272/89/I) i wymogami już nie prawa wewnętrznego, ale wręcz zasadami o charakterze moralnym.

c) Komponentem prawa ochrony rodziny jest (art. 79 ust. 3) stworzenie realnych gwarancji realizacji praw i obowiązków alimentacyjnych.

Inspirowany tą troską r.p.o.:

- zwrócił się do Min. Spraw. ze wskazaniem potrzeby dokonania prze-rachowania z urzędu alimentów (RPO/48068/89/II), co wymaga stosownego aktu normatywnego. Sprawa załatwiana nader opieszale;
- podjął działania na rzecz prawidłowego wymiaru alimentów (w związku z trudnościami w tym względzie odnośnie zobowiązanych milicjantów i żołnierzy - RPO/43021/89/I). Uzyskano prawidłową reakcję MSW. Sprawa trwa w odniesieniu do MON;
- w związku z trudnościami w prawidłowej realizacji alimentów należnych z zagranicy (sprawa będzie wymagała generalnych działań);
- wykorzystano "kontakty poziome" zwracając się w jednej ze spraw indywidualnych do ombudsmana szwedzkiego (RPO/19342/88/II).

d) Innym komponentem prawa rodziny do ochrony jest (art. 79 ust. 4) "dążenie do poprawy sytuacji mieszkaniowej".

Oczywiście błędem byłoby ze sformułowania konstytucyjnego wyprowadzać "prawo obywatela do mieszkania" (choć z takimi oczekiwaniami r.p.o. bardzo często się styka). Jednakże - zdaniem r.p.o. - sformułowanie Konstytucji nakłada na organy administracji państwowej obowiązki szczególnej pieczołowitości, gdy idzie o rozwią-

zania prawne i praktyczne, dotyczące gospodarki mieszkaniowej. W szczególności zaś za niespójne z art. 79 ust. 4 ustawy zasadniczej uznać należy działania polegające na "samozwolnieniu się" administracji z wziętych na siebie zobowiązań w zakresie gospodarki zasobami mieszkaniowymi.

Tego rodzaju postawy r.p.o. dopatrzył się na tle spraw:

- RPO/522/88/IV, gdzie wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisu prawa lokalowego dopuszczającego zniesienie szczególnego trybu najmu uznano za prawidłową, bo zgodną z "polityką państwa" sytuację, gdzie mimo braku poprawy sytuacji mieszkaniowej - ów tryb zniesiono. Powodowało to unicestwienie szansy realizacji orzeczonych w imieniu Rzeczypospolitej wyroków eksmisyjnych. Zdaniem r.p.o. taką operację można aprobować tylko w sytuacji, gdy jednocześnie podejmie się kroki mające na celu usuwanie owych "skutków ubocznych";
- RPO/48712/89/V - jeden z przypadków (częstych w praktyce), gdy t.o.a.p. odmawiają obywatelowi bez stałego meldunku samego wszczęcia jego sprawy mieszkaniowej dlatego, że nie dysponuje meldunkiem na ich terenie. (Zdaniem r.p.o. zasadę tę można aprobować tylko w odniesieniu do osób mających w ogóle jakiś stały meldunek);
- RPO/12137/88/I - przyczyną wystąpienia z wnioskiem do TK było uchybienie ustawodawcy w zakresie regulacji sprawy mieszkań zakładowych: przez to, że utworzenie zaostrzonego reżimu prawnego tych mieszkań nie było połączone z zachowaniem zasady poszanowania nabytych praw do mieszkania przez osoby, które czasem bez własnej woli znalazły się w mieszkaniach objętych tym reżimem. W motywach orzeczenia (TK uwzględnił wniosek r.p.o.) bardzo dobitnie podkreślono potrzebę respektowania konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 79 ust. 4 ustawy zasadniczej ze sposobem regulacji kwestii mieszkań zakładowych;
- RPO/47821/88/V - sprawa studenckich książeczek mieszkaniowych, gdzie studentom - prymusom obiecano efektywną pomoc przy rozwiązaniu ich sytuacji mieszkaniowej i czego później po prostu nie dotrzymano. R.p.o. powtórzył w bieżącym roku wystąpienie do

URM w tym zakresie, ponieważ poza werbalnymi obietnicami nie obserwuje w ciągu roku żadnych rzetelnych działań (obietniczanych w roku ubiegłym rzecznikowi). Do rzecznika dochodzą przy tym sygnały świadczące o braku spójnej polityki działania w zakresie rozwiązania problemu. Jest to klasyczny przykład już nie nihilizmu konstytucyjnego (w zakresie art. 79 ust. 4) ale wręcz nihilizmu wobec własnych zobowiązań administracji, wobec obywateli i wobec r.p.o. W ostatnich miesiącach 1989 r. uzyskano z URM potwierdzenie zobowiązań państwa w tym zakresie. Poważne zaniepokojenie jednak co do realności tych zapewnień budzi brak efektywnych działań zabezpieczających uprawnionych przed negatywnymi konsekwencjami komercjalizacji gospodarki mieszkaniowej;

- RPO/20007/88/IV - r.p.o. wniósł rewizję w sprawie cywilnej (budowa na cudzym gruncie) - art. 231 k.c. w interesie strony, ponieważ przemawiała za nią (niezależnie od innych przesłanek rewizyjnych) konstytucyjna zasada przewidziana w art. 79 ust. 4 (rewizja uwzględniona).

27. Konstytucyjna ochrona własności osobistej (art. 18 Konstytucji).

Szczególna ochrona własności osobistej doznała uszczerbku sygnalizowanego przez rzecznika w następujących jego wystąpieniach:

a) w drugim wystąpieniu RPO/L/36/89 kwestionującym dopuszczalność przepadku - jako narzędzi wykroczenia z art. 52 lit. a. k.wykr. - domu (mieszkania); konstytucyjna zasada ochrony własności osobistej ("poręczenie całkowitej ochrony") wyklucza zd. r.p.o. możliwość rozszerzającej interpretacji cytowanego przepisu (którą dopuszczała Prokuratura Generalna i Ministerstwo Sprawiedliwości). Zasady konstytucyjne mają bowiem swe konsekwencje nie tylko w treści ustawodawstwa zwykłego, ale też i muszą wpływać (w tym wypadku ograniczająco) na metody i wyniki wykładni;

b) uchybieniem konstytucyjnej ochronie własności osobistej było (usunięte w wyniku nowelizacji, podjętej m.in. na skutek wystąpienia r.p.o. - RPO/13060/88/VI) dopuszczenie do konfiskaty

na podstawie art. 13 (dawnego) prawa celnego całej przesyłki, w której znajdowały się nie tylko przedmioty zakwestionowane przez administrację celną;

c) w wystąpieniu RPO/522/88/V - r.p.o. zajmując się szczególnym trybem najmu wskazał, iż decyzje o jego wprowadzeniu powodują automatyczne przekwalifikowanie przedmiotu własności z osobistej (chronionej w ramach art. 18 Konstytucji) w prywatną (chronioną słabiej, art. 17 Konstytucji). Tryb tych przekształceń, podległość w tym zakresie prawa polityce, co rzecznik krytykował w tym wystąpieniu - nasuwa zastrzeżenia także z punktu widzenia kryterium "poręczenia całkowitej ochrony" własności osobistej;

d) własność osobista w sensie konstytucyjnym obejmuje wszelkie prawa majątkowe (w tym także najem). Odjęcie własności bez ekwiwalentu musi być zatem traktowane jako uszczuplenie zasady "pełnej ochrony" konstytucją "poręczonej". Kwestię tę r.p.o. podjął we wniosku do TK (RPO/12137/88/V), w związku z koniecznością ochrony praw nabytych osób zajmujących mieszkania "kwaterunkowe", wola ustawodawcy zamienione w mieszkania zakładowe. Na tle tego wniosku (uwzględnionego przez TK) - zakwestionowano tezę, jakoby mieszkanie zamienne (mniejsze, o gorszym wyposażeniu) było w świetle art. 18 Konstytucji pełnym ekwiwalentem utraconego mienia (najmu);

e) RPO/4442/88/VIII - gdzie przyczyną wniosku do TK (w zakresie wykładni - oczekuje na rozpoznanie) był krytycyzm do przepisów niskiego rzędu, tworzących prawny reżim książeczek mieszkaniowych uniemożliwiający swobodne dysponowanie przez właściciela nadpłatami (naruszenie art. 18 Konstytucji);

f) wykluczenie udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony osób zajmujących domy, w których dokonuje się nadbudowy - jest ograniczeniem gwarancji proceduralnych służących właścicielowi (RPO/12576/88/IV; uwaga: nie należy wystąpienia r.p.o. w tym zakresie rozumieć jako postulatu wyrażania jednomyślnej zgody wszystkich lokatorów domu, lecz jako postulat udziału w postępowaniu, wysłuchania lokatorów i wyraźnego umotywowania w decyzji czy i dłaczego stanowisko tych lokatorów zostało uwzględnione);

g) oddzielnym problemem, który pojawia się na tle indywidualnych spraw jest zagadnienie zgodności z konstytucyjną zasadą "poręczenia własności osobistej" i ocena przepisów rozsianych w różnych aktach normatywnych, dotyczących konfiskaty, zajmowania, zabezpieczenia (w różnych prawnych procedurach) mienia obywateli, właściwej pieczy nad nim i likwidacji prawomocnie odjętego mienia. Zdaniem r.p.o. w tym zakresie występują uchybienia i sprawa ta będzie przedmiotem obserwacji, analizy i zgeneralizowanych wniosków - w przyszłości. (Por. RPO/41569/89/II).

28. Zasada zaufania (art. 8 ust. 2; art. 9 Konstytucji).

W sprawozdaniu z pierwszego roku kadencji r.p.o. wskazano, iż obywatel ma prawo do państwa działającego nie tylko legalnie - ale wręcz rzetelnie. Istnieje bowiem różnica między legalizmem formalnym, biurokratycznym, który zadowala się tym tylko, że decyzji (normatywnej lub administracyjnej) nie można postawić zarzutu wykroczenia poza prawo - a decyzjami (przepisami) jednocześnie sprawiedliwymi. a więc jednocześnie prezentującymi humanistyczne wartości i przez to także, oprócz czysto formalnego obowiązywania, mającymi szansę na społeczną akceptację. Rzecznik opowiadał się i opowiada z całą stanowczością, za tą drugą koncepcją. I dlatego np. cieszy go stanowisko CZZK (RPO/48699/89/IX), gdy przyznano, iż choć formalnie legalna, to przecież z uwagi na niesprawiedliwość zasługuje na negatywną ocenę, decyzja o zwrocie paczki dla więźnia, minimalnie przekraczającej dopuszczalny limit wagi. I smuci kilkakrotnie (RPO/40830/89/III; 11341/88/III) prezentowane stanowisko Prokuratury w kwestii występowania z powództwem o nawiązkę na rzecz PCK wobec sprawców przestępstw, gdzie na wskazanie, że w konkretnej sytuacji powództwo nie powinno być skierowane z uwagi na konkretne okoliczności przeciw tym właśnie osobom - r.p.o. otrzymuje odpowiedź, że przecież formalnie wszystko jest w porządku.

Obywatel ma prawo do państwa działającego rzetelnie - a więc takiego, którego postępowanie w różnych formach nie naraża zaufania we wzajemnych stosunkach obywatel - władza.

Rzecznik, uznający, iż podstawą do tak rozumianej zasady zaufania tworzy art. 8 i 9 Konstytucji, podjął działania przeciwstawiając się:

a) hipokryzji prawa (RPO/522/88/V) - rozbieżność między polityką na tle prawa lokalnego i rozbieżność litery prawa (podobnie; choć zjawisko nie jest groźne, na tle zasady nieodpłatności za korzystanie z bibliotek - RPO/43235/89/VIII). Inny przejaw (RPO/6424/88/III) - kolejne wystąpienie dotyczące braku "sprawności" prawa - brak deklarowanej ochrony pracowników samorządu w zakresie ich stosunku pracy;

b) niedotrzymaniu przez ustawodawcę zapowiedzi wydania przepisów wykonawczych, paraliżującym działanie werbalnie przyznanego prawa (RPO/1/8/88 - ciągle nie zakończona, mimo obietnic, sprawa gruntów warszawskich);

c) niezachowaniu przez ustawodawcę i decydenta centralnego zasady konsultowania z miejscową ludnością posadowienia uciążliwych dla miejscowej ludności inwestycji (naruszenie art. 9, 45, 46 Konstytucji - np. RPO/41215/89/IV);

d) złamaniu przyrzeczenia danego obywatelowi, działaniu z naruszeniami zasad umacniających zaufanie do poczynañ administracji (RPO/6667/88/IV - niedotrzymanie danego słowa przez administrację, 32736/88/II - sprawa tzw. skarbu w Środzie Śląskiej, RPO/47821/88/V - niedotrzymywanie słowa w kwestii studenckich książeczek mieszkaniowych, problem przedpłat samochodowych);

e) przerzucaniu na obywatela błędnego posłużenia się przez administrację prawem (RPO/32972/88/VI - w zakresie finansowych konsekwencji niedokonania przez administrację właściwych pomiarów zanieczyszczenia środowiska); wyboru złej formy prawnej lub procedury działania ("wpuszczanie w maliny", błędne informacje - RPO/17985/88/VIII; 23404/88/VIII; 966/88/V);

f) pasywnemu tolerowaniu sytuacji, gdy warunki gospodarcze (inflacja) "ługują z treści" w masowej skali orzeczenia sądowe i decyzje (por. egzemplifikacja już podana przy omawianiu skutków inflacji i zabezpieczeniu realności ochrony prawnej pkt III B);

g) wadliwemu posługiwaniu się prawem, niweczącym jego wartości: - używanie niewłaściwej rangi aktów normatywnych do ograniczenia praw obywateli lub nakładania na nich ciężarów (wnioski do TK: RPO/32665/88/VI; 12483/89/VIII; 20468/88/III); wnioski płynące z analizy sytuacji w aresztach milicyjnych co do funkcjonowania tych aresztów - RPO/R/19/89, skuteczne wystąpienie Rzecznika w sprawie RPO/20110/88/VIII nakładania ciężarów finansowych na stypendystów naukowych; podobnie RPO/30165/88/VI - rejestracja radioodbiorników;

h) złamaniu (praktycznym) zasady nullum crimen sine lege (na tle wniosku do TK - RPO/20468/88/III) i przyzwoleniu na rozszerzającą wykładnię w tym zakresie ze strony Prokuratury Generalnej i Ministra Sprawiedliwości na tle (już nieobowiązującego) art. 52a k.w. (RPO/L/36/88 z lutego 1989 r.);

i) złamaniu (praktycznym) zasady lex retro non agit na tle wymierzania opłat za użytkowanie wieczystego po noweli ustawy z 1985 r. (skuteczne wystąpienie RPO/37669/89/IV);

j) pozostawianiu luk w zakresie prawa intertemporalnego lub niewłaściwym operowaniu tymi przepisami (wnioski do TK - RPO/12137/88/V - w sprawie mieszkań zakładowych (uwzględniony) i - oczekującej - RPO/4442/88/VIII - co do książeczek mieszkaniowych i RPO/4612/88/V - co do stawek czynszu określonych w rozp. RM w odniesieniu do uregulowań intertemporalnych. Tego rodzaju wada otwiera drogę do dowolnych, trudnych do wychwycenia praktyk lokalnych;

k) tolerowaniu wadliwej, masowej praktyki na tle załatwiania skarg ludności, powodującej, iż obywatel znajduje się w błędnym kole (RPO/47891/89/V), co wywołuje u obywateli przekonanie o manipulowaniu ich sprawami. R.p.o. wskazał na błędy praktyki (nieróżnianie w treści skarg zarzutów uruchamiających działania nadzorcze i proceduralne od zarzutów uzasadniających działania tylko interwencyjne).

IV. PODSTAWOWE GRUPY SPRAW W PRAKTYCE RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Skargi osób pozbawionych wolności

a) Działalność w tym zakresie jest prowadzona przede wszystkim dwoma głównymi metodami:

- po pierwsze, w formie dokonywania lustracji jednostek, w których są osadzone osoby pozbawione wolności,
- po drugie, w formie załatwiania indywidualnych wniosków takich osób.

Ustalenia dokonywane w każdej z tych form były wykorzystywane jako podstawa do formułowania wniosków generalnych w wystąpieniach kierowanych do odpowiednich organów.

W 1989 r. dokonano, poza innymi, dwu lustracji problemowych. Pierwszą objęto 26 aresztów milicyjnych, drugą - pięć takich aresztów śledczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, w których istniały pawilony wykorzystywane do osadzania tymczasowo aresztowanych, będących obiektem szczególnego zainteresowania organów spraw wewnętrznych.

b) Lustrację aresztów milicyjnych (RPO/R/19/89) podjęto ze względu na liczne sygnały, że w wielu takich jednostkach panują bardzo złe warunki bytu, zastrzeżenia budzi wyżywienie itp.

Lustracji tych aresztów dokonano wspólnie z właściwymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi.

Areszty do badań dobrano metodą losową.

Ustalenia dokonane w toku lustracji - generalnie biorąc - potwierdziły sygnały o bardzo złym stanie dużej części aresztów milicyjnych. W szczególności stwierdzono, że:

- prawie 1/3 aresztów jest usytuowana głębiej poniżej powierzchni ziemi niż dopuszczają to przyjęte normy,
- tylko w dwu aresztach zapewniono należyte oświetlenie dzienne i sztuczne, a w części aresztów siła światła sięga zaledwie kilku lub kilkunastu procent normy,

- z wyjątkiem jednego aresztu cele nie są skanalizowane, co stwarza szczególne uciążliwości dla osadzonych,
- stan higieniczny koców i materaców do spania nasuwa bardzo poważne zastrzeżenia,
- w znacznej części aresztów nie ma właściwego dopływu powietrza do cel,
- stan sanitarny większości aresztów jest niezadowalający,
- na 151 osób osadzonych, z którymi na osobności przeprowadzono rozmowy, 58% określiło wyżywienie jako złe, a badania sanitarne (które objęły tylko część miejsc przygotowywania żywności) stwierdziły, że w dwu wypadkach konsumy należałoby niezwłocznie zamknąć, gdyż inaczej grozi niebezpieczeństwo zatrucia,
- na opiekę lekarską żaliło się 18% osób objętych rozmowami.

W 1988 r. w aresztach milicyjnych zatrzymano prawie 360 tys. ludzi. Niedogodności połyty w tych jednostkach doznaje zatem bardzo duża liczba osób. Należy przy tym dodać, że art. 209 kodeksu karnego wykonawczego dopuścił przejściowo możliwość przetrzymywania przez 3 miesiące w niektórych aresztach milicyjnych osób tymczasowo aresztowanych, a skazanych nawet do 6 miesięcy. Miało to obowiązywać tylko do czasu utworzenia wystarczającej sieci aresztów śledczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Tymczasem sytuacja ukształtowała się przez 19 lat obowiązywania kodeksu karnego wykonawczego tak, że więziennictwo (stan na koniec 1988 r.) dysponuje 117 jednostkami, w których można osadzać tymczasowo aresztowanych, zaś organy Milicji Obywatelskiej posiadają 220 jednostek tego typu, czyli o 53% więcej. Wskazany stan dowodzi całkowitego odwrócenia intencji ustawodawcy, wykazanej już w ustawie z 11 września 1956r. o przejęciu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 41, poz. 188).

Na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiedziało, że powodem nieutworzenia odpowiedniej sieci aresztów śledczych był brak środków finansowych. Równocześnie podjęto odpowiednie poczynania legislacyjne dla poprawy istniejącego stanu. W przygotowywanej noweli do kkw stwierdzono, że tym-

czasowo aresztowanych i skazanych będzie można osadzać w aresztach milicyjnych tylko do końca 1994 r. i to jedynie na okres od 1 miesiąca.

Na podstawie wniosków przekazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Spraw Wewnętrznych spowodował opracowanie specjalnego programu poprawy warunków bytowych w aresztach milicyjnych oraz podjęcia prac nad zmianą przepisów określających wymogi, jakim te areszty muszą odpowiadać. Prokurator Generalny PRL natomiast zarządził zintensyfikowanie kontroli aresztów milicyjnych i ograniczenie liczby zezwoleń na pobyt w tych aresztach osób tymczasowo aresztowanych.

W dniu 5 października 1989 r. raport Rzecznika Praw Obywatelskich był przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja uznała dokonane ustalenia za bardzo ważne i opracowała odpowiednie dezyderaty, zmierzające m.in. do zapewnienia realizacji przedsięwzięć zmierzających do radykalnej poprawy sytuacji w aresztach milicyjnych oraz ograniczenia ich roli do właściwych rozmiarów.

c) Sygnałem do podjęcia drugiej problemowej lustracji były informacje (także prasowe), że w znajdujących się w gestii Ministra Sprawiedliwości aresztach śledczych w wielkich miastach istnieją pawilony więzienne podległe tylko MSW (RPO/R/29/89).

Lustracją objęto pięć takich aresztów. Stwierdzono, że rzeczywiście w każdym z nich istnieją oddziały lub pawilony, w których stosuje się w pewnym stopniu odrębne zasady niż odnoszące się do innych obiektów dla tymczasowo aresztowanych. W jednostkach tych osadza się osoby wskazane przez organy spraw wewnętrznych. Organy te mają także wpływ na rozmieszczenie tymczasowo aresztowanych. Osoby osadzone w danej celi w ogóle nie widują się z przebywającymi w innych celach, w zasadzie wyłączone są zajęcia świetlicowe, nikt nie jest zatrudniany (nawet przy pracach administracyjno-porządkowych). Poza spacerem raz dziennie, kąpielą raz na tydzień oraz ewentualnym przesłuchaniem osadzeni przebywają wyłącznie w celach. Do niedawna trzy z tych specjalnych oddziałów nie były zradiofonizowane. W czasie lustracji bez głośników pozostał jeszcze jeden z nich.

Wskazane szczególne ograniczenia lub odmienności w porównaniu z innymi oddziałami były motywowane koniecznością przeciwdziałania mactwu w sprawach dużej wagi. Tego wyjaśnienia nie da się jednak odnieść do wszystkich odmienności, np. do braku głośników. Poza tym, hermetyczna izolacja sama przez się działa wybitnie stresująco na osoby nią objęte. Niewątpliwie sprzyja to uzyskiwaniu wyjaśnień, które być może nie zostałyby udzielone przez osoby bardziej psychicznie odporne. Trudno oczywiście powiedzieć, na ile uzyskanie takiego stanu psychicznego osadzonych było zamierzone oraz czy w każdym wypadku izolacja opisanego typu wynikała z uzasadnionych potrzeb postępowania przygotowawczego.

Przedstawione odmienności lustrowanych obiektów w największym stopniu przejawiały się w pawilonie III Aresztu Śledczego Warszawa-Mokotów, zwanego przez osadzonych pawilonem ciszy.

W toku lustracji przeprowadzono na osobności rozmowy ze 116 tymczasowo aresztowanymi osadzonymi we wskazanych oddziałach lub pawilonach. Przyjęto wiele skarg na przetrzymywanie korespondencji, przy czym część rozmówców przypisywała zwłokę organom spraw wewnętrznych, których przedstawiciele w różnym stopniu są obecni w lustrowanych pawilonach.

Informacje o ustaleniach dokonanych w toku lustracji i wnioski z nich wynikające przedstawiono m.in. Ministrom: Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Z Ministerstwa Sprawiedliwości uzyskano zapewnienie, że z dniem 1 października 1989 r. zostają wyeliminowane jakiegokolwiek możliwości różnicowania statusu osób tymczasowo aresztowanych. Równocześnie, m.in. w związku z funkcją spełnianą w przeszłości przez pawilon III w Areszcie Śledczym w Warszawie-Mokotowie, zakazano dokonywania w nim jakiegokolwiek czynności śledczych.

W dniu 4 października 1989 r. została z ramienia Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzona ponowna lustracja Aresztu Śledczego Warszawa-Mokotów. Wykazała ona, że pawilon III jako swoista instytucja przestał istnieć.

d) Niezależnie od problemowych lustracji w jednostkach penitencjarnych dokonywane są w ramach działań Rzecznika Praw Obywatelskich lustracje w poszczególnych placówkach tego typu, jeśli jest to podyktowane określonymi potrzebami. W ciągu pierwszych trzech kwartałów 1989 r. takich lustracji było 9. Na podstawie

dokonanych ustaleń przekazano Służbie Więziennej odpowiednie wnioski, z reguły dotyczące poprawy warunków bytu. Zgłoszono m.in. formalny wniosek o likwidację ZK w Wiśniczu Nowym, z uwagi na warunki bytu nie odpowiadające jakimkolwiek standardom (m.in. brak zadatnej wody do picia) i brak szans na poprawę w wyniku modernizacji tej jednostki.

e) Od początku czerwca br. zaczęło dochodzić do różnych protestów osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Zaburzenia objęły kilkadziesiąt jednostek penitencjarnych, przyjmując niekiedy bardzo drastyczne formy (np. bunt w Areszcie Śledczym w Olsztynie).

Protestujący skazani wysuwali jako główne m.in. postulaty płacowe, wskazując, że wskutek zbyt niskich zarobków w porównaniu z pracownikami cywilnymi oraz zbyt dużych potrąceń, pozostają do ich dyspozycji na zakupy w kantynie kwoty bardzo małe.

Protesty pozbawionych wolności często wiązały się także z ciężkimi warunkami bytowymi.

W związku z tymi zdarzeniami celowe jest podanie, że w połowie 1988 r. został w moim biurze opracowany "Raport o ustaleniach dotyczących przestrzegania praw obywatelskich w niektórych zakładach karnych". Bazował on na lustracjach przeprowadzonych w 6 zakładach karnych. W czasie lustracji przeprowadzono wówczas na osobności rozmowy z 216 skazanymi.

Na podstawie dokonanych ustaleń stwierdzono, że w przedsiębiorstwach przywieziennych średnia płaca skazanego była przeszło dwa i pół raza niższa niż odpowiednia płaca w kraju. Ponadto wskazano na bardzo duże potrącenia z zarobków otrzymywanych przez skazanych.

W oparciu o te fakty postulowano w Raporcie pilne podjęcie prac zmierzających do wprowadzenia rozwiązań, które w zasadniczy sposób zmieniłyby przedstawianą sytuację. Tego jednak w zasadzie nie uczyniono. (Raport był przedmiotem dyskusji komisji Sejmowej, która jednak nie sformułowała żadnych zaleceń). Można przypuszczać, że gdyby wymieniony postulat został uwzględniony, zaburzenia w jednostkach penitencjarnych nie przybrałyby tak szerokiego zakresu i nie przejawiałyby się w tak drastycznych formach. Można to zresztą odnieść również do wielu innych postulatów zawartych w wymienionym Raporcie.

f) Przechodząco do problematyki indywidualnych skarg osób pozbawionych wolności trzeba przede wszystkim wskazać, że w zdecydowanej większości przypadków sprawa jest podejmowana i badana. W okresie sprawozdawczym podjęto około 1100 spraw z indywidualnych skarg.

Spośród zarzutów podnoszonych w skargach plasują się na pierwszym miejscu różne pretensje dotyczące opieki lekarskiej. Chodzi zwłaszcza o odmowę leczenia, o leczenie niedostatecznie efektywne, o odmowę wykonania zabiegu operacyjnego w warunkach wolnościowych, o złe odnoszenie się więziennej służby zdrowia do pacjentów itp.

Aby wyeliminować zarzut braku obiektywizmu przy analizie skarg na pracę więziennej służby zdrowia Rzecznik Praw Obywatelskich powołał ponad 60-osobowy zespół lekarzy z powszechnej służby zdrowia, którzy badają żalących się oraz odpowiednią dokumentację i na tej podstawie oceniają prawidłowość dotychczasowego postępowania medycznego, a także formułują zalecenia do dalszych przedsięwzięć tego typu. W świetle ustaleń wskazanego zespołu (w 1989 r. badaniami lekarskimi objęto ok. 240 osób) kilkanaście procent skarg omawianego rodzaju należy uznać za całkowicie lub częściowo słuszne.

Ogólnie jednak należy stwierdzić, że więzienna służba zdrowia pracuje w trudnych warunkach, wywołanych m.in. brakami kadrowymi. Nadto często konieczne są interwencje z powodu samouszkodzeń, a więzienni pacjenci niejednokrotnie nie stosują się do zaleceń lekarskich. Poza tym ogólny stan zdrowia osób pozbawionych wolności jest o wiele gorszy niż przeciętny. Dotyczy to zwłaszcza recydywistów.

Druga z kolei grupa skarg osób pozbawionych wolności dotyczy szeroko rozumianego ich traktowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, karania dyscyplinarnego, stosowania szczególnych środków zabezpieczających itp. Sprawy tego typu są bardzo trudne do zładuania, gdyż z reguły brak jest obiektywnych świadków, a relacje uczestników zdarzeń są z reguły całkowicie rozbieżne. Dlatego tylko zupełnie minimalna liczba skarg omawianego typu potwierdza się w toku badań. W każdym razie można stwierdzić z perspektywy prawie dwuletniego działania Rzecznika Praw Obywatelskich, że liczba

skarg na traktowanie osadzonych maleje. Jest to widoczne także wówczas, gdy w zakładzie karnym przyjmuje się na osobności ustne skargi skazanych i ukaranych.

Dalsza grupa zarzutów podnoszonych przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności odnosi się do warunków pracy, a zwłaszcza wynagrodzenia. Występują wszystkie te zarzuty, które są wysuwane w toku ostatnich niepokojów w jednostkach penitencjarnych. Materialnie biorąc zarzuty dotyczące zarobków, wysokości potrąceń itp. są słuszne. Załatwienie tych spraw nie było jednak w odpowiednim zakresie możliwe bez zmian kodeksu karnego wykonawczego.

Ogólnie biorąc, zarówno ze względów resocjalizacyjnych jak i bytowych pracujący skazani powinni otrzymywać o wiele większą część swoich zarobków niż to się działo do tej pory.

Z kolei występuje grupa zarzutów dotyczących warunków bytowych, wyżywienia itp. Nasilenie tych skarg nie oddaje należycie sytuacji istniejącej w jednostkach penitencjarnych. Skarg tych jest bowiem o wiele mniej niż przypadków, w których osadzeni mogliby zasadnie żalić się na warunki swego bytu. Po prostu, wielu z nich przyjmuje takie warunki jako zło konieczne. Tymczasem brak kanalizacji, centralnego ogrzewania, małe wymiary okien, zagrzybienie ścian itp. występują jeszcze w kilkunastu jednostkach penitencjarnych. W jednym wypadku wystąpiłam z wnioskiem o zamknięcie zakładu karnego. Główny jego obiekt pochodzi z połowy XVII w., a warunki jakie tam istnieją nie odpowiadają generalnie biorąc - przyjętym na Kongresie ONZ regułom minimalnym dotyczącym postępowania z więźniami. Nie jest wykluczone, że w miarę obejmowania lustracjami innych jednostek penitencjarnych może powstać konieczność złożenia dalszych wniosków podobnego typu.

Ustalenia dokonywane w toku indywidualnych skarg są uogólnione i wykorzystywane do kierowania odpowiednich wystąpień zmierzających do generalnego rozwiązania określonych problemów.

Przykładowo można wskazać na wystąpienia dotyczące:

- uregulowania postępowania z osadzonymi w jednostkach penitencjarnych i aresztach Milicji Obywatelskiej osobami chorymi na AIDS lub będącymi nosicielami wirusa tej choroby (RPO/DG/77/89),

- wydania przepisów określających dopuszczalne zasady rzemieślniczej, artystycznej i pisarskiej twórczości osób odbywających karę pozbawienia wolności (RPO/R/28/29),
- określenia zasad zmiany bielizny osobom pozbawionym wolności (RPO/13834/88/II),
- wprowadzenia zasad postępowania z tymi osadzonymi, którzy są chorzy na cukrzyce (RPO/40296/IX/89),
- sposobu weryfikacji zawiadomień o śmierci bliskich w przypadku rozpatrywania wniosku o udzieleniu przepustki losowej itp. (RPO/14286/89/IX),
- wniosek o zapewnienie skazanemu doreczenia (nie tylko "podania do wiadomości") odpowiedzi na jego prośby, skargi i wnioski (RPO/43448/89/IX),
- wniosek o zmianę przepisów zabraniających skazanym posiadania w celach zegarków (RPO/48023/89/IX).

2. Sprawy milicyjne i służby bezpieczeństwa

Z treści skarg daje się uszeregować katalog najbardziej typowych negatywnych zjawisk w działaniu MO i SB naruszających prawa i swobody obywatelskie. Są to:

a) Działania wyrażające się bezpośrednimi czynnościami funkcjonariuszy MO i SB w stosunku do obywateli, a wskazującymi na brutalność i brak poszanowania dla prawnie zagwarantowanej nietykalności (przede wszystkim fizycznej) obywateli. Pobicia, i to zarówno w wypadkach interwencji indywidualnej, jak w czasie interwencji dotyczących protestów zbiorowych i różnego typu zgromadzeń, które oceniane były jako nielegalne, a także pobicia w pomieszczeniach jednostek milicyjnych lub pojazdach służbowych, noszące znamiona ekscesów w związku z akcjami zbiorowymi lub interwencjami indywidualnymi. Np. penetracja - jak to bywa określane w nazewnictwie służbowym milicji - środowisk przestępczych, połączona z czynnościami funkcjonariuszy dokonywanymi w mieszkaniach prywatnych, na

skutek wezwania lub z własnej inicjatywy. Dlatego też - zdaniem r.p.o. - nie jest prawidłowe objęcie amnestią z maja 1989 r. ekscesów w zakresie nadużycia siły przy przeciwdziałaniu manifestacjom i strajkom. W tej mierze skierowano wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o wykładnię ustawy amnestyjnej (RPO/21865 i 54371/89/II). Arogancja i agresywność w czasie nawet prawnie uzasadnionych czynności (ustalania tożsamości, neutralizowania zakłócającego spokój zachowania się osób będących w stanie nietrzeźwości - wyrażające się w użyciu przemocy fizycznej nieadekwatnej do faktycznej potrzeby; np. stosowanie zatrzymania na posterunkach osób, których tożsamość mogła być bez szczególnego trudu ustalona bez potrzeby legitymowania lub użycie siły fizycznej w wypadkach, gdy wystarczające byłoby jedynie ostrzeżenie lub perswazja, zwłaszcza w stosunku do osób nietrzeźwych lub osób, które niejednokrotnie znalazły się przypadkowo w miejscach, gdzie dochodziło do interwencji milicji lub SB). W tych ostatnich przypadkach można mówić o braku kultury osobistej funkcjonariuszy i bezkrytycznym traktowaniu swej siły wobec obywatela, który znalazł się na linii interweniujących funkcjonariuszy. Za przykład takiego zachowania można także uznać aroganckie sposoby przesłuchiwanie osób w charakterze świadków lub podejrzanych.

Arogancja w czasie czynności kontrolnych dokonywanych przez funkcjonariuszy ruchu drogowego (jakkolwiek trzeba stwierdzić, że w tym zakresie jest najmniej skarg).

b) Działania polegające na dokonywaniu czynności merytorycznie bezzasadnych i bezprawnych, a mianowicie:

- czynności w ramach tzw. działania profilaktycznego (mającego formalne oparcie w przepisach ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych - (Dz.U. Nr 38, poz. 172) a zwłaszcza art. 7 ust. 1 pkt 1/ do 4/, polegające na legitymowaniu osób mimo braku konkretnej potrzeby, na "widzimisię" pełniącego służbę funkcjonariusza). W konsekwencji prowadzi to do zbędnych konfliktów, wobec np. odmowy indagowanego okazania dowodu tożsamości, zatrzymywanie osób mimo braku ku temu przesłanek wynikających z k.p.k., a dokonywane jedynie na podstawie

bliżej nie skonkretyzowanego podejrzenia ze strony interweniującego milicjanta, bądź zatrzymywanie osób mimo braku konkretnych okoliczności wskazujących, że zagrażają one w istocie porządkowi publicznemu. Za dowód np. takiego stanu rzeczy uznano w jednym z przypadków fakt posiadania materiałów propagandowych lub wydawnictw tzw. drugiego obiegu, mimo braku dowodów na ich rozpowszechnianie. Zatrzymań takich dokonywano przed przewidywanymi akcjami protestacyjnymi, chociaż nie dysponowano żadnymi dowodami, że określone materiały będą wykorzystywane w tych celach lub, że istotnie zatrzymane osoby mogą być czynne w zakłóceniu porządku publicznego. Zatrzymywanie osób i agresywny wobec nich stosunek w czasie interwencji skierowanych przeciwko akcjom zbiorowym i zgromadzeniom publicznym mimo braku konkretnych dowodów, że osoby te dopuściły się naruszenia porządku publicznego, a czasem mimo istnienia dostatecznie wyraźnych symptomów, że znalazły się w miejscu interwencji zupełnie przypadkowo (np. RPO/33629/88/II),

- inwigilowanie określonych osób mimo braku dostatecznie skonkretyzowanej potrzeby, a oparte jedynie na bliżej nieokreślonych podejrzeniach, że osoby te z powodu przynależności do określonego środowiska czy ugrupowania nieformalnego mogą w przyszłości zagrażać porządkowi publicznemu lub podejmować działanie destabilizujące ten porządek (np. RPO/20604/88/II),
- zbieranie dowodów rzeczowych w postaci np. odcisków palców lub fotografii sygnalitycznych i przechowywanie tych dowodów mimo braku merytorycznego uzasadnienia, ze względu na charakter przestępstwa (np. w jednym z przypadków zbierano odciski palców w sprawie o spowodowanie wypadku drogowego, a w innym o wykroczenie karno-skarbowe) lub z uwagi na prawomocne umorzenie postępowania przygotowawczego (czynności te - jak ujawniły wstępne czynności Rzecznika Praw Obywatelskich - stanowią, także zgodnie z opinią Prokuratora Generalnego, naruszenie swobód konstytucyjnych, ale znajdują oparcie w wewnętrznych przepisach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych - np. RPO/46208/89/II).

c) Brak działania ze strony zwłaszcza Milicji Obywatelskiej i wyraźna opieszałość, w tych wypadkach gdy działania takie są niezbędne bądź dla zapobieżenia aktów przemocy lub bezprawia ze strony konkretnych osób, bądź dla ujawnienia sprawców przestępstw i doprowadzenia do ich ukarania (np. RPO/48135/89/II).

d) Między r.p.o. a MSW wywiązała się dość ożywiona korespondencja, której celem było spowodowanie zbadania zasadności podnoszonych zarzutów. Korespondencja ta nie przyniosła rezultatów, które dawałyby w pełni odpowiedź, jakie w szczególności konkretne kroki podjęło lub zamierza podjąć Ministerstwo, aby jeśli nie zlikwidować choćby części tych negatywnych zjawisk, to przynajmniej je w znacznej mierze ograniczyć. Aparat r.p.o. nie stwarza możliwości weryfikacji udzielanych Rzecznikowi w tym względzie informacji przez MSW. Z tego powodu nietrafne byłoby stawianie temuż Ministerstwu zarzutu braku wiarygodności, zwłaszcza, że należy brać pod uwagę trudności, jakie mogą stać na przeszkodzie w docieraniu do prawdy i zbieraniu dowodów, ze względu na anonimowe przebieżenie działania funkcjonariuszy w bardzo wielu wypadkach. W szczególności występuje to w wypadkach interwencji ulicznych czy innych tego rodzaju akcji. Jednocześnie wobec dość wyraźnych w niektórych wypadkach prób ze strony MSW sprowadzenia działań funkcjonariuszy MO naruszających swobody obywatelskie, do ocen czysto formalno-proceduralnych i zasłaniania tego rodzaju poczynań tłumaczeniem zgodności podejmowanych czynności z przepisami (przy unikaniu podejmowania konkretnych kroków, które zmierzałyby do naprawienia negatywnych merytorycznych skutków np. bezzasadnych prawomocnych orzeczeń kolegiów do spraw wykroczeń i ograniczania się jedynie do informacji o działaniach szkoleniowych i o podejmowaniu, bliżej zresztą nie skonkretyzowanych, kroków dyscyplinujących wobec funkcjonariuszy winnych niedozwolonych poczynań) - można mieć zastrzeżenia co do rzetelności działań resortu.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie uznał za słuszne podjęcie sugerowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych współpracy, mającej polegać na przekazywaniu skarg na działalność funkcjonariuszy MO i SB. Należało bowiem dojść do przekonania, że nie można oddawać

pod ocenę zasadności skarg temu samemu organowi, któremu poddawani krytyce funkcjonariusze podlegają. Uznano w tej sytuacji za właściwe zwracanie się bezpośrednio do właściwych prokuratur terenowych (wojewódzkich lub rejonowych) w tych wypadkach, gdy treść skargi uzasadniała podejrzenie popełnienia przestępstwa, z sugestią rozważenia potrzeby wszczęcia postępowania przygotowawczego, a kierowanie skarg do właściwych urzędów spraw wewnętrznych jedynie w tych wypadkach, gdy skarga dotyczyła niewłaściwego stosunku funkcjonariusza wykonującego obowiązki służbowe do skarżącego się (np. arogancja, agresywność, opieszałość), a więc poczynania, które winny być oceniane i likwidowane poprzez komórki nadzoru służbowego MSW.

e) Na tle dotychczasowych wyników podejmowanych czynności przez Biuro Rzecznika w omawianej kategorii spraw, trudno byłoby pokusić się na ocenę czy były one zdecydowanie pozytywne a przede wszystkim czy dały rezultaty w postaci poprawy postawy funkcjonariuszy MO i SB w wielu dziedzinach ich działania. Można zaryzykować wniosek, że niektóre zjawiska spośród wymienionych zanikną na skutek przekształcania się stosunków społeczno-politycznych, inne natomiast będą musiały być likwidowane, a co najmniej ograniczane przez wiele jeszcze złudnych poczynañ tak ze strony nadzoru służbowego MSW, ale poczynañ konkretnych, konsekwentnych pozbawionych próby "rozmazywania" odpowiedzialności poszczególnych osób w ocenach jedynie formalnych, jak też przez działania prokuratorskie. Rzecznik Praw Obywatelskich wyniósł bowiem ze swej działalności doświadczenie, że konsekwentne "naciskanie" w konkretnych sprawach dawało określone rezultaty w postaci choćby przwznania, że istotnie dopuszczono się mervtorvcznych błędów lub uchybień naruszających prawa obywatelskie i podjęcia bardziej skonkretyzowanych kroków celem usunięcia ich negatywnych skutków.

3. Wykroczenia

a) Praktykę w tym zakresie charakteryzują przede wszystkim procesowa działalność kolegiów i komisji orzecznictwa ds. wykroczeń oraz wyniki tej działalności w postaci orzecznictwa wymienionych organów. Na niski poziom oraz wady tej działalności i jej wyników wskazują analizy zbadanych przez r.p.o. spraw o wykroczenia,

które pozwalają zarazem na wysoce negatywną ocenę owej działalności i jej rezultatów.

Razi prymitywny sposób rozpoznawania przez kolegia ds. wykroczeń I instancji spraw na rozprawach, który z reguły wyraża się w niedokładnym przesłuchiwanu obwinionych i świadków, pozostawiania bez wyjaśnienia istotnych okoliczności rozpoznawanych spraw, naruszania zasad bezpośredniości, ciągłości rozpraw i niezmienności składów orzekających.

Wynikiem takiego sposobu rozpoznawania spraw są orzeczenia skazujące z reguły za czyny zarzucane we wnioskach o ukaranie, których opisy nie zawsze wskazują na ustawowe znamiona danego wykroczenia, albo same przez się świadczą o przypisaniu czynu nie stanowiącego w całości lub w części karalnego wykroczenia (por. np. RPO/32655/89/II/JS).

Uzasadnienia orzeczeń skazujących nie zawierają z reguły ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę takich orzeczeń i najczęściej ograniczają się do powołania się na niekiedy sprzeczne zeznania świadków i gołosłownego stwierdzenia, że w ich świetle nie zasługują na wiarę wyjaśnienia obwinionych, albo - jak to np. miało miejsce w sprawie RPO/22275/89/II/JS i RPO/20777/89/II/JS - do gołosłownego stwierdzenia, że kolegium z jednej strony dało wiarę obciążającym zeznaniom jedyne go świadka - funkcjonariusza MO, a z drugiej strony nie dało wiary wyjaśnieniom obwinionego i potwierdzającym je zeznaniom wielu świadków obrony.

Uzasadnienia orzeczeń skazujących są też z reguły pozbawione wyjaśnienia podstawy prawnej takich orzeczeń i często nie wskazują, jakie okoliczności wzięto pod uwagę przy wymiarze kary. Bez jakiegokolwiek uzasadnienia pozostają z reguły orzeczenia o karach dodatkowych, a w tym o karach dodatkowych przypadku zakwestionowanych przedmiotów.

Warunkiem orzeczenia przypadku zakwestionowanych przedmiotów jest ustalenie, że służyły one lub były przeznaczone do popełnienia określonego wykroczenia. W praktyce zaś występują wypadki orzekania przypadku zakwestionowanych przedmiotów bez wspomnianego ustalenia, i to niekiedy w warunkach, gdy jest oczywiste, że wśród objętych przypadkiem przedmiotów występują takie, które nie służyły i nie

były przeznaczone do popełnienia przypisanego wykroczenia. (np. RPO/8656/88/II/JS). Bardzo drastycznym przykładem sugerującym wręcz albo skrajną ignorację, albo złą wolę jest (RPO/47953/II) orzeczenie kary dodatkowej przepadku przedmiotów uznanych za narzędzia wykroczenia, gdy samo postępowanie w sprawie o wykroczenie umorzono z uwagi na przedawnienie karania, nie prowadząc żadnego postępowania dowodowego i nie ustalając czynu i winy.

Niektóre orzeczenia kolegiów ds. wykroczeń I instancji zapadają z oczywistą obrazą przepisów prawa materialnego w następstwie dowolnego przyjęcia, że zarzucane i przypisane wykroczenie może być popełnione z winy nieumyślnej lub z winy umyślnej w postaci zamiaru ewentualnego wówczas gdy - w myśl zastosowanego przepisu - może być ono popełnione tylko z winy umyślnej w postaci zamiaru bezpośredniego. Do takich orzeczeń należą np. RPO/8656/88/II/JS.

Scharakteryzowane wyżej ogólnie i przytoczone przykładowo oczywiście wadliwe orzeczenia skazujące kolegiów ds. wykroczeń I instancji są z reguły utrzymywane w mocy orzeczeniami kolegiów ds. wykroczeń II instancji, których - najczęściej lakoniczne - uzasadnienia nie ustosunkowują się do podniesionych w odwołaniach zarzutów i pomijają uchybienia wyrażające się w obrazie przepisów prawa materialnego, przepisów postępowania i błędach w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę zaskarżonych orzeczeń. Podobnie kształtuje się też praktyka komisji orzecznictwa ds. wykroczeń, które z reguły nie uwzględniają wniosków obwinionych, odmawiając swymi decyzjami uchylenia prawomocnych rozstrzygnięć kolegiów ds. wykroczeń, chociaż niejednokrotnie jest oczywiste, że rozstrzygnięcia te są wadliwe w rozumieniu art. 112 k.p.w. i jako takie wymagają uchylenia. Znamienny jest fakt, że we wszystkich wymienionych wyżej przykładowo sprawach wnioski obwinionych o uchylenie prawomocnych orzeczeń spotykały się z odmownymi decyzjami właściwych komisji orzecznictwa ds. wykroczeń, i że te same komisje na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uchyliły - jako oczywiście niesłuszne w rozumieniu art. 112 k.p.w. - wydane prawomocne orzeczenia. Zdarzyło się też tak, że odmawiając zadośćuczynienia wnioskowi r.p.o. (RPO/22275/89/II/JS), zawierającemu 8-stro nicowy wywód merytoryczny, Komisja ograniczyła się do uzasadnienia

zawierającego 11 linijek tekstu. Dopiero energiczne działania nadzorcze MSW przyniosło polepszenie sytuacji.

b) R.p.o. wniósł ogółem 18 wniosków o uchylenie orzeczenia (12 - uwzględnionych, 2 nieuwzględnione, 4 w toku).

Na tle spraw rozważanego typu pojawia się kilka bardzo niepokojących zjawisk:

- generalnie potwierdzają się sygnalizowane w ub. roku zastrzeżenia co do postępowania dowodowego, staranności protokółów (por. RPO/7485/88/II; 20777/88/II; 20941/88/II; 22275/88/II; 34540/89/II). Właściwie w każdej badanej sprawie można znaleźć uchybienia: nie zawsze tylko rzutuujące na "oczywistość" niesłuszności ukarania. Trudno znaleźć akta bez usterek w tym względzie,
- wątpliwości nasuwa staranność podejścia do spraw winy (w sprawie RPO/32658/88/II/TJ) kilkunastokrotnie karano osobę niepoczytalną; dopiero przy sprzeciwie prokuratora wywołaną interwencją r.p.o. powzięto wątpliwości co do stanu psychicznego ukaranego; podobnie w sprawie RPO/14743/88/II, gdzie ostatecznie uznany za niepoczytalnego już odcierpiał karę; por. też RPO/6990/88/V - gdzie ukarano człowieka, którego wina z uwagi na wiek - była nader wątpliwa (kolegium tej sprawy w ogóle nie badało pod tym kątem),
- groźnym zjawiskiem jest nieodróżnianie przez kolegia (i to instancji odwoławczych) zjawiskowych form wykroczenia (np. niekaralne czynności przygotowawcze - karalne usiłowanie - RPO/18361/88/II; 32655/89/II),
- do uchybień skandalicznych należy demonstracja postawy expressis verbis odrzucającej zasadę domniemania niewinności (RPO/12617/88/II), a także "uporczywość trwania przy swoim" przez kolegium, mimo stwierdzenia nieprawidłowości działania przez prokuraturę (RPO/14743/88/II), a także ukaranie karą dodatkową przy braku karalności wykroczeniu jako takiego (przedawnienie - RPO/47953/89/II),
- w tym samym orzeczeniu kolegium otwierając przesyłkę niedoreczalną uzurpowało sobie prawa Sądu lub prokuratury (art. 198 § 1 k.p.k.),

- zdarzają się wypadki potwierdzające zarzut "nękającego" stosowania oskarżeń przed kolegiami (seria trzech spraw opatrzonych jednym numerem - RPO/8656/88/II). Podejrzanie szykany potwierdza fakt istnienia w tych sprawach licznych uchybień prawu materialnemu tego kalibru, że nie mogą i nie powinny się zdarzyć w sytuacji, gdyby nie szło o czysto instrumentalne zastosowanie w tym wypadku prawa (podobnie w sprawie RPO/26130/88/II, zbadanej przez Prokuraturę),

- zjawiskiem niepokojącym jest spotykany na tle niektórych sygnalizowanych przez rzecznika zjawisk brak gotowości resortu nadzorującego kolegia do przyjęcia krytyki - bez oporu.

Tak np. w sprawie RPO/4743/88/II czterokrotnie na przestrzeni ponad pół roku wymieniano korespondencję w sprawie, gdzie r.p.o. dążył do skłonienia resortu do podjęcia środków nadzorczych zmierzających do zaskarżenia orzeczenia i napiętnowania szczególnie nagannej postawy ("postawić na swoim") kolegium, podczas gdy organ nadzoru podejmował rozmaite działania szkoleniowe, porządkowe, dyscyplinujące (same w sobie pożyteczne), lecz nie trafiające w sedno sprawy. (Odnosiły się one przy tym raczej do pionu oskarżycielskiego, niż działania kolegium, a o to w sprawie szło). Na tle sprawy RPO/32655/89/II, gdzie oczywista - zdaniem r.p.o. - wadliwość orzeczenia odnosiła się do czynu, który w międzyczasie przestał być karalny, kierownictwo resortu poparło początkowo stanowisko Przewodniczącego Komisji Orzecznictwa przy Prezydium miasta w Warszawie, iż wniosek o uchylenie orzeczenia nie wymaga tu rozpoznania. Pogląd ten jest całkowicie dowolny i bardzo szkodliwy z punktu widzenia elementarnych reguł proceduralnych w jakimkolwiek postępowaniu karnym.

Aprobata dla takiego poglądu (ostatecznie od niego odstąpiono) oznacza czysto instrumentalne podejście do prawa (niepokojące na tym szczeblu) i brak zrozumienia dla pryncypiów postępowania karnego.

c) Problemem samym w sobie jest nieposzanowanie mającej gwarancje konstytucyjne własności osobistej obywateli, przy regulacji prawnej spraw wykroczeń i praktyce stosowania tego prawa.

Kwestia pierwsza wiąże się z ogólniejszymi zagadnieniami postępowania z dowodami rzeczowymi w sprawach karnych. Brak obowiązku szczególnej pieczy przy czuwaniu nad depozytem i zbyt łagodne rygory przy likwidacji depozytu wręcz skłaniają do niestaranego obchodzenia się z własnością obywateli (sprzedaż poniżej wartości).

Z tej przyczyny w sprawie RPO/555/88/II r.p.o. wnioskował, aby prokuratura wytoczyła powództwo odszkodowawcze w interesie poszkodowanej, uniewinnionej ostatecznie przez kolegium odwoławcze, w której sprawie dopuszczono się rażących błędów w postępowaniu o wykroczenia (pomówienie o spekulację) i sprzedano(?) zajęte dowody rzeczowe. Rażąco niestaranne było postępowanie z dowodami rzeczowymi w sprawach RPO/20445/88/II i zwłaszcza RPO/12617/88/II.

Rażąco wadliwe było stosowanie - obecnie uchylonego - art. 52a § 3 kodeksu wykroczeń. Wadliwe było usiłowanie rozciągnięcia tego przepisu na konfiskatę mieszkań i domów (pierwsze wystąpienie r.p.o. w 1988 r. w tej sprawie było wywołane próbą takiego właśnie zastosowania tego przepisu w indywidualnej sprawie, do czego ostatecznie - prawdopodobnie także na skutek interwencji r.p.o. nie doszło); wadliwe było także ekscesywne stosowanie tego przepisu (sprawy RPO/8656/88/II - zastosowanie przepisu do waluty obcej, która - zdaniem r.p.o. - nie może być narzędziem dokonania wykroczenia z art. 52 k.w.), czy RPO/32655/88/II - w odniesieniu do przypadku samochodu przy wątpliwościach co do związku między czynem, za który ukarano (który nie polegał - zdaniem r.p.o. - na "przewożeniu" bezdebitowych druków, lecz na ich "sporządzaniu" i "przechowywaniu"). Podobnie RPO/25566/88/II. R.p.o. wystąpił w lutym 1989 r. z drugim obszernym wystąpieniem kwestionującym praktykę wykładni art. 52a § 3 k.wykr.

Wątpliwości w doktrynie i praktyce, z którą się zetknął r.p.o. wywołuje sprawa dopuszczalności złożenia wniosku o uchYLENIE (na korzyść ukaranego) ostatecznej decyzji po upływie dwóch lat od wykonania kary. Dlatego też wątpliwości te przedstawił r.p.o. do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu we wniosku o wykładnię art. 113 k.p.w. (RPO/23050/88/II).

d) W ocenie r.p.o. istniejąca regulacja prawna w zakresie karania za wykroczenia no prostu przeżyła się i wymaga radykalnych zmian - idących dalej i głębiej, niż wynika to z dotychczas przedstawionych projektów komisji do spraw reformy prawa o wykroczenia.

W szczególności:

- konieczne jest podwyższenie profesjonalizmu gremiów orzekających (jeżeli okazałoby się niemożliwe "usądowienie" kolegiów - przez obowiązkowy udział sędziego, aplikantów sądowych ostatnich lat, być może emerytowanych sędziów, adwokatów),
- konieczna jest zmiana podporządkowania kolegiów (aby uniknąć łączenia gestii tego samego nadzoru nad orzekaniem i pionem oskarżycielskim),
- konieczne są głębokie zmiany procedury i prawa materialnego idące w duchu humanizacji, wzmocnienia gwarancji praw obywatelskich (zwłaszcza - lecz nie tylko w zakresie pozbawienia wolności i poszanowania własności osobistej), zharmonizowania przepisów z obowiązującymi Polskę Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (zwłaszcza art. 9 i 14).

4. Paszporty

Problematyka straciła na ostrości w bieżącym roku. Spowodowane to zostało zmianą przepisów paszportowych dokonane rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 grudnia 1988 r. w sprawie opłaty paszportowej.

R.p.o. występował do Ministra Spraw Wewnętrznych (RPO/24675/89/I/MW) oraz Dyrektora Biura Paszportów MSW (RPO/29381/88/I) przedstawiając ogólniejszą analizę problematyki paszportowej - w oparciu o treść napływających skarg jak i minimalnych standardów międzynarodowych dotyczących wolności przemieszczania się. Przedmiotem oceny było zarówno prawo paszportowe, jak i polityka paszportowa. Rzecznik zwrócił uwagę na następujące zagadnienia: poufność decyzji odmownych i brak uzasadnienia faktycznego; poufność aktów wewnętrznych ministerstwa dotyczących kwestii paszportowych: polityka państwa

w zakresie wniosków o wyjazdy na emigrację stała: ograniczenie wolności przemieszczania się poprzez restryktywną wykładnie obowiązków alimentacyjnych osób zainteresowanych wyjazdem; niezgodny z Paktami Praw Politycznych katalog podstaw wydania negatywnej decyzji paszportowej; brak sądowej kontroli decyzji paszportowych; ograniczone stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach paszportowych. W piśmie skierowanym do Dyrektora Biura Paszportów MSW zwrócono uwagę na nieadekwatność pytań kwestionariusza paszportowego w stosunku do paszportu jako dokumentu podróży oraz naruszenie art. 67 Konstytucji, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na narodowość.

Niewątpliwie zauważalna liberalizacja polityki paszportowej jest - zdaniem Rzecznika - jedynie wykonaniem podstawowego obowiązku Państwa w zakresie tworzenia warunków realizacji jednej z wolności obywatelskich, jaką jest wolność przemieszczania się. Wolność ta, aczkolwiek jeszcze nie mająca rangi wolności konstytucyjnej, należy do wolności podstawowych. Niezbędne jest, zdaniem Rzecznika, wprowadzenie tej wolności do nowej Konstytucji. Niezbędna jest również zmiana prawa paszportowego, którego konstrukcja powinna opierać się na tej właśnie konstatacji, że wolność przemieszczania się jest wolnością, a nie prawem obywatelskim. Niezrozumiałe jest dla r.p.o zawarcie podstawowego elementu możliwości realizacji wolności przemieszczania się, jaką jest swoboda wielokrotnego dysponowania paszportem w akcie rangi rozporządzenia, a nie w samej ustawie paszportowej. Nasuwa się wątpliwość, czy Rada Ministrów była upoważniona, na podstawie powołanego w rozporządzeniu z 6 grudnia 1988 r. przepisu do takiej regulacji prawnej. Refleksję budzi również regulacja prawna wyjazdów zagranicznych pracowników resortu spraw wewnętrznych i ich rodzin; znaczna liczba skarg napływających do Biura Rzecznika w sprawach paszportowych dotyczy tej właśnie grupy społecznej.

Należy wyrazić przekonanie, że zapowiedzi szefa resortu spraw wewnętrznych zostaną jak najszybciej zrealizowane w ten sposób, by uwzględniały minimalne standardy przyjmowane w większości państw demokratycznych.

W okresie sprawozdawczym do Biura wpłynęło ok. 300 spraw paszportowych, podjętych zostało 246. Do Biura Paszportów, zgodnie z art. 16 przesłanych zostało 235 spraw. Do dnia 10.10.1989 r. otrzymaliśmy odpowiedzi z Biura Paszportów w 180 sprawach. Interwencja RPO dała pozytywny wynik w 126 sprawach, co oznacza w 70% spraw załatwionych przez MSW. W prawie 20% odpowiedź była negatywna. Reszta to "inne" np. nieaktualne, prośba o zgodę na zwłokę itd.

Ocenę skuteczności interwencji należy jednak opatrzyć uwagą, że r.p.o. nie jest świadom, czy to właśnie on spowodował zmianę decyzji. Wydaje się, że zbyt dużo jest jeszcze decyzji odmownych.

5. Sprawy wojskowe

a) Podjęto postępowanie w 180 sprawach. Zauważa się tendencję wzrostową - w roku 1988 podjęto 166 spraw. Gwałtowny przyrost dotyczy spraw zawodowej służby wojskowej (1988 - 9 spraw; 1989 - 62 sprawy). Problematyki zasadniczej służby wojskowej dotyczyło 165 spraw (odroczenie, przedterminowe zwolnienie). Podjęto postępowanie w 135 sprawach - w 74 z pozytywnym rozstrzygnięciem.

b) Analiza potwierdza - niestety - wnioski sformułowane w ogólnym wystąpieniu skierowanym do KOK, RPO/20350/88/I, iż organy administracji w niejasny sposób przechodzą do porządku nad ustaleniami stanu faktycznego, uznając, że gospodarstwo może być prowadzone przez inne osoby (rodzeństwo, rodziców, osoby nie posiadające kwalifikacji do prowadzenia gospodarstwa itp.). Znamienne jest również, że Departament Społeczno-Administracyjny MSW przychyłając się werbalnie do stanowiska r.p.o., w orzeczeniach swych realizuje rygorystyczną, i moim zdaniem, z każdego punktu widzenia (interesu indywidualnego rolnika, interesu społecznego w postaci upadku gospodarstw rolnych oraz braku elementarnej produkcji rolnej, obrazu państwa jako struktury realizującej zasadę plus vis quam ratio) błędą. Nic nie może usprawiedliwić ani stanowiska organów szczebla podstawowego i odwoławczego, ani Departamentu Społeczno-Administracyjnego w przypadkach, gdy nie uwzględniano wniosku o zwolnienie rolnika ze służby zasadniczej motywując to możliwością zastąpienia go w pracy na gospodarstwie przez brata, który od kilku lat przebywa za granicą, co w uzasadnieniu jest podane (RPO/120415/88/I),

czy rodziców żołnierza, którzy mieszkają 7 kilometrów od miejscowości położenia gospodarstwa żołnierza i sami prowadzą gospodarstwo rolne (RPO/19815/88/I).

Zagadnienia te sygnalizował RPO w wystąpieniu do Przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju (RPO/20350/88/I) oraz Ministra Obrony Narodowej (RPO/Rz/25/89), ale efekty wystąpień Rzecznika są mniejsze niż wymaga tego minimalny poziom rozumienia problemów przez adresatów wystąpień. Zaaprobowano co prawda werbalnie propozycję, by projektowane reguły zwalniania lub uznawania za jedynych żywicieli rodzin już obecnie stosować w praktyce orzeczniczej organów administracyjnych i organów administracji wojskowej, jednakże realizacja tego przyrzeczenia w wypadkach indywidualnych jest realizowana opieszale i niechętnie. Niezbędne jest publiczne przedyskutowanie zasadności stosowania ogólnych reguł postępowania administracyjnego (kodeksu postępowania administracyjnego) w sprawach wojskowych łącznie - co konieczne - z sądową kontrolą decyzji administracyjnych w sprawach wojskowych.

c) Druga grupa spraw dotyczy służby zawodowej (zwolnienia ze służby) oraz uszczerbków na zdrowiu wynikających ze służby zawodowej. Zaniepokojenie ilością i charakterem tych spraw wyraził r.p.o. w stanowisku przedstawionym Prezydentowi PRL oraz Ministrowi Obrony Narodowej w sierpniu 1989 r. Żołnierze zawodowi wskazują, że mimo spełnienia formalnych warunków (liczba lat odbytej służby) nie uwzględniane są ich prośby o zwolnienie. Przepis pozwalający na przedłużenie przez przełożonego okresu służby - motywując to, iż właściwy jest czas dłuższy służby - stanowi podstawę dla zatrzymania żołnierza. Na marginesie zwracam uwagę na nadzwyczaj poważny problem jakim jest niedostępność przepisów regulujących służbę w wojsku, niedostępność zarówno dla rzecznika (w dużym stopniu) jak i przede wszystkim dla samych zainteresowanych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zrozumieć, jakie są powody faktycznego "utajniania" przepisów, ograniczania ich dostępności i wykładni ich stosowania. Nie wydaje się zasadny argument, iż wszystko co dotyczy wojska musi być objęte tajemnicą wojskową. Szczególnie niewłaściwe jest to w zakresie regulacji prawnej służby wojskowej. Ponadto żołnierze skarżą się na nieinformowanie

ich w sposób właściwy przez odpowiednie jednostki organizacyjne wojska o przysługujących im uprawnieniach i zasadach służby. Zdaniem r.p.o. specyfika służby wojskowej nie jest wystarczającym argumentem dla odejścia od powszechnych reguł ochrony prawnej pracownika: specyfika służby nie może uchylać obowiązków informacji i dostępu do informacji o prawach i obowiązkach żołnierzy zawodowych (szczególnie jest to ważne w momencie podejmowania przez nich decyzji o podjęciu służby zawodowej).

d) Trzecia grupa problemów dotyczy zastępczej służby wojskowej. Rzecznik otrzymał kilkanaście wniosków o interwencję. Powtarzają się skargi na niewłaściwe załatwianie wniosków o zastępczą służbę wojskową, polegające na kierowaniu do prac niezgodnie z przygotowaniem zawodowym (marnowanie wykształcenia), wysyłanie do odległych miejscowości mimo istnienia możliwości wykonywania takiej samej pracy w miejscu zamieszkania, co podraża w sposób zupełnie niezrozumiały koszty indywidualne i społeczne takiej służby. (Odniesć można wrażenie, że takie skierowanie ma charakter swoistej szykany - "wprawdzie masz człowieku podstawy do służby zastępczej, ale zobaczysz, że będzie inaczej, niż sobie to wymyśliłeś"). Skargi dotyczyły również zbyt niskiego równoważnika pieniężnego za wyżywienie i zbyt niskie uposażenie. Wydaje się, że kolejny raz administracja nie była właściwie przygotowana do podjęcia nowych zadań, a atmosfera poprzedzająca nowelizację ustawy (żądania organizacji Wolność i Pokój, poprzednie wyroki sądów wojskowych) nie sprzyjały i nie sprzyjają traktowaniu służby zastępczej jako jednej z w pełni legitymowanych rodzajów służby. Najbardziej symptomatycznym wyrazem tej atmosfery może być przytoczone w jednym z listów stwierdzenie oficera WP "dostanie Pan skierowanie do służby zastępczej, jeżeli byłby Pan członkiem organizacji "Wolność i Pokój".

e) Ostatnia z grupy spraw układających się w problem to orzeczenia wojskowych komisji lekarskich o uznaniu szkody na zdrowiu jako skutku odbywania służby wojskowej. W tym zakresie dla r.p.o. sytuacja przedstawia się podobnie jak w wypadku skarg na więzienną służbę zdrowia. Rzecznik i jego personel nie są fachowcami, aby mogli zweryfikować zasadność skarg. Kierowanie sprawy do władz wojskowych - nie daje podstaw do ustalenia w tym zakresie ani na "tak"

ani na "nie". Dlatego należałoby rozważyć możliwość stworzenia mechanizmu (analogicznie w sprawach skarg z zakładów karnych) umożliwiającego fachową weryfikację skargi, przez osoby spoza wojskowej służby zdrowia.

6. Sytuacja osób "wymeldowanych do nikąd"

W 1988 r. r.p.o. przygotował raport o sytuacji osób "wymeldowanych do nikąd", wskazując na niespójności w systemie prawa i typowe błędy praktyki.

Zawierało no także wyraźne wskazania sfer praw i wolności obywatelskich, które zostają ograniczane poprzez występowanie wadliwości systemowych (RPO/L/49/88/V).

Reakcje adresatów na uwagi i wnioski rzecznika potwierdziły słuszność spostrzeżeń i wskazywały na pilną potrzebę zmian zarówno ustawowych, jak też - przede wszystkim - zmiany niektórych praktyk. Jak dotąd w zakresie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie usunięto niespójności, których obecność tam potwierdzali adresaci wystąpienia, choć prace ustawodawcze w tym zakresie były zapoczątkowane (obecnie je przerwano). Tym sposobem zagadnienie trafiło do grupy problemów stanowiących plagę polskiego ustawodawstwa ("coś zaczęto i przerwano"). Napływają również nadal sygnały o błędnej praktyce. Rzecznik spotkał się także ze szczególnym stosowaniem przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, polegającym na orzekaniu przez sądy zakazu zameldowania określonej osoby w określonym lokalu w przekonaniu, że jest to sposób zabezpieczenia roszczenia innej osoby do mieszkania, w którym zameldowanie ma nastąpić. Jest to zwłaszcza rażące gdy zostały spełnione wszystkie przesłanki ustawowe do zameldowania (a więc powstał ustawowy obowiązek meldunkowy), a na przeszkodzie stało wiążące postanowienie zakazujące. Wtedy bowiem obywatel jest postawiony w sytuacji bez wyjścia i trwa w stanie ustawicznego naruszenia prawa.

W celu generalnego zlikwidowania tej praktyki rzecznik wystąpił do Prokuratora Generalnego PRL z prośbą (uwzględnioną) o zadanie Sądowi Najwyższemu pytania prawnego - czy dopuszczalne jest

w świetle art. 730 i nast. k.p.c. zabezpieczenia roszczenia w drodze postanowienia o zakazie zameldowania na pobyt stały w rozumieniu przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (RPO/9989/88/V).

7. Rewindykacje historyczne

a) Zasady działania r.p.o. w tych sprawach:

Do r.p.o. wpływa wiele wniosków z żądaniem zadośćuczynienia krzywd doznanym w przeszłości, w okresie wojennym i powojennym, wiążących się z prowadzoną przebudową ustroju, reformą rolną, nacjonalizacją, szkodami wojennymi.

Większość tych wniosków nie dotyczy spraw, które mogłyby być rozstrzygnięte na drodze indywidualnej interwencji. Dotyczą one bowiem większych grup osób w podobnym położeniu, gdzie prawo nie przewiduje majątkowej satysfakcji dla zgłaszanych roszczeń.

Niżej przedstawiam w systematyczny sposób wnioski tego typu (lit. b-e).

Stanowisko r.p.o. (co do zasady) wyznaczają następujące reguły:

- r.p.o. skłonny jest bardziej angażować się w rewindykacje dotyczące roszczeń z tytułu szkód na osobie (zwłaszcza środkami z zakresu zabezpieczenia społecznego), niż dotyczące szkód rzeczowych;
- w zakresie rewindykacji dotyczących nieruchomości r.p.o. nie występuje na rzecz zwrotu własności, gdy jej pozbawienie nastąpiło zgodnie z prawem (nawet, jeżeli obecnie można byłoby mu postawić zarzuty aksjologicznej natury). Natomiast podejmuje działania, gdy odjęcie własności nastąpiło na skutek ekscesywnego, naruszającego ówczesne prawo działania (RPO/4096/88/IV);
- w zakresie rewindykacji ruchomości (odszkodowań) r.p.o. nie podejmuje działań z uwagi na trudności dowodowe, związane z upływem czasu, a także przedawnienie;

- w zakresie rewindykacji na tle niewykupionych polskich papierów wartościowych (przedwojenne pożyczki i obligacje) zastrzeżenia r.p.o. budzi fakt chaotycznej, nieskoordynowanej i wybiórczej polityki skupu w okresie powojennym;
- r.p.o. nie podziela poglądu, jakoby należałoby obarczać Państwo Polskie majątkową odpowiedzialnością za szkody wojenne (w najszerszym znaczeniu) wyrządzone przez władze niepolskie. Rzecznik jednak dostrzega chaotyczność, nieskoordynowanie, wybiórczość (przy braku jawności co do kryteriów i zakresu) działań polskiej administracji na rzecz dopomożenia polskim obywatelom w realizacji ich roszczeń (tak w płaszczyźnie generalnej jak i indywidualnej) wobec obcych władz.

b) Rewindykacje dotyczące szkód na osobie

b₁. Roszczenia odszkodowawcze wobec państw obcych dotyczą (ZSRR - (uwięzienie lub deportacja z przyczyn politycznych, śmierci członka rodziny w Katyniu, obozie lub innym miejscu odosobnienia, praca przymusowa) i RFN (praca niewolnicza, śmierć członka rodziny w obozach różnych typów oraz w czasie wojny, utrata zdrowia). Sytuacje te nie dają obecnie żadnych uprawnień odszkodowawczych. Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela poglądu, jakoby uznać należałoby ten fakt za naruszenie praw obywatelskich i jakoby dawało to podstawę do domagania się przejęcia obowiązku odszkodowawczego - przez Państwo Polskie. Oczywiście należy domagać się i popierać dążenia władz polskich ubiegających się o stosowne reparacje od państw obcych. W obecnym stanie prawnym r.p.o. nie ma podstaw do zarzutu (poza płaszczyznę polityczną), iż brak zaspokojenia tych roszczeń może być uznany za uchybienia prawom obywatelskim ze strony władz polskich.

b₂. Roszczenia z zakresu ubezpieczenia społecznego

Inaczej jednak przedstawia się sprawa gdy chodzi o ograniczenia polskich uprawnień socjalnych. Zdaniem r.p.o. brak jest podstaw do odmówienia praw inwalidy wojennego tylko dlatego, że inwalidztwo powstało w czasie pobytu w radzieckim miejscu odosobnienia

(przy innych przesłankach identycznych jak w wypadku inwalidztwa powstałego w obozach niemieckich); dlatego r.p.o. wniósł (uwzględnioną) rewizję nadzwyczajną (RPO/23736/88/III).

Tezę, którą rzecznik wyznaje w tym zakresie, można uogólnić w następujący sposób:

"jeżeli przepisy o zabezpieczeniu społecznym przewidują uprawnienia dla osób poszkodowanych w czasie lub związku z działaniami wojennymi, względnie mającym charakter wojenny w określonych okolicznościach, to z uprawnień takich mogą korzystać wszystkie osoby bez względu na geograficzne położenie miejsca ich pobytu lub działalności. Gdy zaś zróżnicowanie takie wynika z obowiązujących przepisów, należy w tym zakresie dążyć do ich ujednoczenia".

Do r.p.o. wpływają także sprawy, w których osoby zainteresowane domagają się odszkodowania z powodu utraty zdrowia, pozbawiania możliwości kontynuowania pracy w normalnych warunkach (co ujemnie wpłynęło na późniejsze uprawnienia pracownicze), niezaliczenia do świadczeń z ubezpieczenia społecznego okresów niesłusznego pozbawienia wolności itp. w związku z łamaniem prawa i zasad sprawiedliwości społecznej w czasach stalinowskich w Polsce (RPO/33131/88/III/5). Zdaniem r.p.o. w miarę możliwości należałoby dążyć do uznania przez ustawodawcę tych roszczeń przynajmniej w zakresie uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego i pracowniczego, uprawnień kombatanckich itp.

b₃. Roszczenia ofiar eksperymentów pseudomedycznych

W związku z prowadzeniem rozdziału i wypłatą otrzymanych przez Polskę kwoty 103 mln. DM na pomoc finansową dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych, r.p.o. przygotował obszernie krytyczne wystąpienie dotyczące tej kwestii, skierowane do Marszałka Sejmu (RPO/33515/89/I).

Roszczenia ofiar tych eksperymentów stanowią pokaźną część roszczeń rewińdykacyjnych związanych z wojną i wpływały (wpływają) do r.p.o. jako wnioski dotyczące zarówno żądań wobec władz niekorniecznie niemieckich (szkody wojenne) jak i polskich (zarzuty co do niewłaściwego rozdziału uzyskanych przez Polskę funduszy).

Podjmując sprawę w tym ostatnim aspekcie r.p.o. stwierdził:

- zasadnicze wady regulacji normatywnej dotyczącej rozdziału i wypłaty pomocy, naruszające prawa obywateli ("poufność" aktów, niewłaściwa ranga: zarządzenie Prezesa RM; zmiany regulacji prawnej w trakcie realizacji akcji wypłat);
- działanie w warunkach braku rozeznania skali zjawiska (co powodowało kilkakrotne przesunięcie terminu zakończenia akcji, nadmierne rozciągnięcie jej w czasie);
- błędy w zakresie orzekania o przyznaniu pomocy (niefachowość zespołów orzekających: nadmierne reprezentowanie wielu organów i organizacji kombatanckich przy zbyt małej liczbie przedstawicieli czynnika fachowego: lekarzy i prawników; nieprecyzyjne kryteria eksperymentu pseudomedycznego; brak procedury gwarantującej równość traktowania pojedynczych wypadków: postępowanie inkwizycyjne, ograniczenia formalno-dowodowe; brak w pewnym okresie możliwości odwoławczych; uchybienia co do formy decyzji odmownych i ich faktycznej motywacji);
- nieprawidłowości co do finansowych aspektów udzielanej pomocy (nieokreślenie kwoty pomocy należnej uprawnionym), nieokreślona metodologia obliczania tej kwoty w poszczególnych wypadkach; brak minimalnej staranności w pieczy nad powierzonymi środkami - umieszczenie środków dewizowych na nieoprocentowanych rachunkach;
- wadliwy sposób zagospodarowania części kwot ze zmianą ich pierwotnego przeznaczenia (decyzja z 1976 r. o zakupie sprzętu i aparatury medycznej oraz budownictwa sanatoryjnego dla kombatanatów);
- brak rozliczenia i weryfikacji dysponowania sumą 3 mln DM przeznaczonych na pokrycie kosztów administracyjnych;
- wadliwy sposób zagospodarowania kwoty 29 mln DM, które nie zostały rozdysponowane między uprawnionych (Decyzja Prezydium Rządu z 1987 r. zmieniała adresatów funduszy: więźniowie obozów koncentracyjnych; podjęcie tej decyzji bez rozeznania wielkości populacji, co spowodowało przekroczenie kwot, jakimi pierwotnie zamierzano dysponować).

Wskazane uchybienia spowodowały naruszenia równego traktowania obywateli, niesprawdzalność prawidłowości decyzji, co w efekcie spowodowało naruszenie zaufania obywateli i uczyniło sprawę rozdziału i pomocy finansowej zarzewiem konfliktów.

Przedstawiając taką właśnie ocenę Marszałkowi Sejmu z prośbą o podjęcie stosownych kroków i działań prewencyjnych - r.p.o. wyraził sugestię, że przynajmniej częściowym naprawieniem błędów byłaby reasumpcja decyzji Prezydium Rządu z 1987 r. o zmianie adresatów pomocy, poza kręgiem ofiar eksperymentów pseudomedycznych i powzięcie decyzji rozdzielania reszty kwoty w wysokości 29 mln.DM proporcjonalnie między ofiary eksperymentów pseudomedycznych.

c) Roszczenia dotyczące nieruchomości

c₁. Pewna - rosnąca - liczba wniosków dotyczy kwestionowania samej zasadności reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu. Spraw tych r.p.o. nie podejmuje. uznając, iż brak tu naruszenia praw obywatelskich, co jest przesłanką działań r.p.o. Podobne stanowisko zajęto w odniesieniu do sprawy nacjonalizacji aptek, lasów, przejęcia nieruchomości na cele reformy rolnej i osadnictwa, gruntów upaństwowionych na podstawie dekretu z 27 VII 1949 r., położonych w województwach: lubelskim, białostockim, rzeszowskim i krakowskim.

Sprawa ewentualnych rekompensat (ich formy) czy reprivatyzacji tych obiektów - jest bowiem kwestią polityki gospodarczej i należy do właściwości parlamentu, nie zaś sprawą realizacji istniejących praw obywatelskich. Natomiast ewentualny eksces przy stosowaniu tych przepisów nacjonalizacyjnych - uzasadnia działanie r.p.o. Wskazać tu można wniosek do TK o wykładnię jednego z przepisów dekretu o reformie rolnej (RPO/20340/88/IV), w związku z różnicą zdań między Min. Rolnictwa a r.p.o. co do przedmiotowego zakresu stosowania dekretu o reformie rolnej.

c₂. Kierując się tą właśnie zasadą podjęto kilkaset spraw dotyczących upaństwowień w 1958 r. małych zakładów przemysłowych, przejętych pierwotnie pod przymusowy zarząd państwowy. Opracowano obszerne wystąpienie z dokładną argumentacją prawną, skierowane

do KERM i właściwych ministrów (RPO/3757/88/IV) wskazując na potrzebę i zarazem możliwości prawne uchylecia indywidualnych decyzji z lat 50-tych i 60-tych w istocie nieważnych z uwagi na ekscesywne stosowanie prawa, z przekroczeniem jego granic. Niezależnie bowiem od znanych r.p.o. rozważań na temat szerszych możliwości reprivatyzacyjnych, dokonywanych na drodze ustawowej, proponowany przezeń sposób działania daje możliwość naprawienia rażących niesprawiedliwości wywołanych złym stosowaniem prawa - już obecnie. Zaznaczyć także należy, że z uwagi na konieczność dokonywania rozliczeń między b. i obecnym właścicielem (na wypadek reprivatyzacji), co musi nastąpić w drodze indywidualnej - wątpliwe, zdaniem r.p.o., są nadzieje na rozwiązanie sprawy w sposób normatywny, jednym aktem ustawowym.

Do przyjęcia tego sposobu działania (dotyczy on ponad 100 małych obiektów gospodarczych) skłoniły także r.p.o. pozytywne doświadczenia dotyczące zwrotu dawnym właścicielom domów pensjonatowych (takich udanych wypadków interwencji było w praktyce r.p.o. ok. 20-tu).

W swym wystąpieniu RPO/3757/88/IV z 29 VI 1989 r. r.p.o. sugerował ministrom podjęcie z urzędu weryfikacji decyzji o upaństwowieniu małych obiektów gospodarczych.

©₃. Poważna liczba wniosków (ok. 500 u r.p.o.) dotyczy ciągle nie zakończonej sprawy odszkodowań za tzw. grunty warszawskie. R.p.o. występował w tym zakresie do Prezydium Sejmu w ub.r. (RPO/1/8/88), podkreślając, iż przyczyną jego interwencji nie jest sam fakt odjęcia własności, lecz okoliczność niedotrzymania słowa przez ustawodawcę w kwestii uregulowania sprawy odszkodowania. R.p.o. jest nadal zdania, że słowo ustawodawcy (przyrzeczenie spłaty poprzez emisję papierów wartościowych) - powinno być dotrzymane. R.p.o. natomiast nie bierze udziału w dyskusji na temat dalej idących projektów rewindykacyjnych.

©₄. Kierując się przyjętą zasadą, iż nie należy do r.p.o. działanie na rzecz rewindykacji nieruchomości przejętych na rzecz Państwa bez naruszenia ówczasnie obowiązującego prawa (niezależnie od obecnej oceny aksjologicznej tych ustaw) r.p.o. odmówił podjęcia spraw, w których byli właściciele lub ich następcy praw-

ni podnosili, że nie uzyskali za przejęta nieruchomości rolne nieruchomości zamiennej. Przysługujący im na podstawie przepisów dekretu z dnia 28 XI 1945 r. o przejęciu niektórych nieruchomości ziemskich na cele reformy rolnej i osadnictwa, a także na podstawie przepisów dekretu z dnia 27 VII 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (RPO/2085/88/IV; 7367/88/IV; 22141/88/IV). Niezrealizowane bowiem uprawnienia tych osób do otrzymania nieruchomości zamiennej wygasły ostatecznie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej.

c₅. Spośród spraw rewindykacyjnych najpoważniejszą grupę (około 2 000 wniosków) stanowią sprawy o ekwiwalent za mienie pozostawione przez repatriantów poza granicami kraju (tzw. mienie zabużańskie). Na skutek podjętych przez Rzecznika starań doszło do zmiany przepisu art. 88 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. w tym kierunku, że dla zachowania uprawnień do ekwiwalentu wystarczy złożenie przez osobę zainteresowaną wniosku do końca 1990 r. (dawniej do 1988 r.). Ponadto doszło do zliberalizowania niektórych ograniczeń wynikających z ustawy o gospodarce gruntami w odniesieniu do otrzymywanych przez uprawnionych tytułem ekwiwalentu nieruchomości. Na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sygn. P1/87 oraz uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 XII 1987 r. III CZP 68/87 (OSNCP 1988 § 74) poszerzyły się również znacznie możliwości dowodzenia uprawnień w tych sprawach tak w postępowaniu przed organami administracji jak również przed sądami.

O zmianach tych Biuro Rzecznika powiadomiło wszystkich wnioskodawców, podając ponadto szereg wskazówek praktycznych w jaki sposób, gdzie i przed jakimi organami należy podejmować starania.

Tym samym w zasadzie działania Rzecznika w tych sprawach można uważać za zakończone. Punkt ciężkości przeszedł obecnie na realizację uprawnień wynikających z art. 88 powołanej wyżej ustawy. Również w tym zakresie Rzecznik podejmował działania, zwracając zainteresowanym resortom uwagę na konieczność stworzenia "banku

danych", który rejestrowałby obraz całego zjawiska, a ponadto na konieczność systematycznego przeznaczenia działek, mieszkań, budynków w określonej ilości celem stopniowego doprowadzenia do końca reszty tego rodzaju spraw (RPO/1335/88/IV).

Z tego punktu widzenia może wzbudzać duży niepokój sytuacja, gdy realizowana w praktyce komercjalizacja rynku nieruchomości (przetargi) nie jest sprzężona z mechanizmami gwarantującymi poszanowanie praw uprawnionych do otrzymania ekwiwalentu z tytułu mienia pozostawionego za granicą (także: osób których dotyczą wyroki eksmisyjne i osób wobec których istnieją zobowiązania do przydziału mieszkań na mocy nieobowiązującej już uchwały nr 218 RM z 1975 r.).

W celu wyjaśnienia wątpliwości prawnych, jakie przy stosowaniu przepisu art. 88 powołanej ustawy się wyłoniły, Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Generalnego o wystąpienie do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie tych wątpliwości. Sprowadzają się one do następujących pytań: 1) czy zawarte w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości norm, iż osoba fizyczna może nabyć od Państwa w użytkowanie wieczyste na cele mieszkalne tylko jedną nieruchomość, wyklucza możliwość realizacji uprawnień przewidzianych w art. 18 ust. 1 tej ustawy przez osobę uprawnioną do ekwiwalentu za mienie pozostawione w związku z wojną rozpoczętą w 1939 roku na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa w sytuacji, gdy osoba ta uzyskała już na zasadach ogólnych prawo użytkowania działki i nabyła od Państwa dom lub odrębną własność lokalu? oraz 2) Czy przewidziany w art. 88 ust. 2 i ust. 3 ustawy powołany pod punktem 1 krąg osób uprawnionych do zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali (właściciel i spadkobiercy ustawowi) jest kręgiem zamkniętym, wykluczającym cesję uprawnień na inne osoby, czy też wymienienie w tych przepisach osoby mogą stosując w drodze analogii art. 509 k.c. przenieść przysługujące im uprawnienie na rzecz innych osób w drodze umowy? (RPO/19995/88/IV). Prokurator Generalny uwzględniając stanowisko Rzecznika, wskazane wyżej pytanie prawne przedstawił w dniu 10 III 1989 r. Sądowi Najwyższemu, który w obu kwestiach udzielił odpowiedzi negatywnej (22 VI 1989 r. III CZP 32/89).

125

Istotnym, dotąd prawnie nie rozwiązany zagadnieniem jest sprawa repatriantów ze Związku Radzieckiego, nie objętych przepisem art. 88 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości. Przypomnieć bowiem należy, że art. 88 wiąże sprawę ekwiwalentu za mienie pozostawione poza granicami Kraju z podstawą prawną wynikającą z umów międzynarodowych. Umowy takie zawarte z Litewską, Białoruską i Ukrainą Republiką Związku Radzieckiego dotyczą repatriantów, którzy repatriowali z tych terenów do Polski w latach 1944-1947. Przepis ten - jak to zresztą wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 II 1988 r. III PZP 17/87 - nie dotyczy osób, które skorzystały z prawa do repatriacji na podstawie zawartej dnia 25 marca 1957 r. umowy między Rządem PRL a Rządem ZSRR w sprawie terminu i trybu dalszej repatriacji z ZSRR osób narodowości polskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 222).

W licznych pismach kierowanych do Rzecznika zainteresowani, do których omawiany przepis art. 88 ustawy nie ma zastosowania, podnoszą także sprawę uzyskania rekompensaty za nieruchomości przez nich pozostawione. Dotyczy to w szczególności mienia nieruchomości pozostawionego przez:

a) obywateli polskich zamieszkujących aktualnie w PRL lub poza jej granicami, którzy pozostawili mienie nieruchome na obszarach objętych repatriacją, a nie byli objęci jakąkolwiek repatriacją (żołnierze Armii Radzieckiej, I Armii Wojska Polskiego, Armii gen. Andersa, osoby cywilne ewakuowane z ZSRR z Armią gen. Andersa, partyzanci); osoby te nie korzystały również z uprawnień do otrzymania ziemi w oparciu o przepisy o osadnictwie wojskowym;

b) obywateli polskich zamieszkujących aktualnie w PRL lub poza jej granicami, którzy w warunkach wojennych w latach 1939-1944 pozostawili swoje mienie zmieniając (z własnej woli lub pod przymusem) miejsce swego zamieszkania;

c) obywateli polskich repatriowanych z ZSRR w latach 1957-1959, którzy - jak wynika z ich relacji i przedstawianych dokumentów - nie mieli możliwości dysponowania przed wyjazdem z ZSRR swoim majątkiem osobistym bezpośrednio lub za pośrednictwem polskiej placówki dyplomatycznej w Moskwie lub polskiej placówki

konsularnej w Kijowie, które to możliwości przewidywała umowa polsko-radziecka z 1957 r. W wielu przypadkach osoby te były w latach wcześniejszych (począwszy od 1939 r.) zesłane lub wysiedlone (w większości na Syberię lub do Kazachstanu), zaś ich majątek nieruchomy przejęty bez ich udziału na własność państwa radzieckiego;

d) obywateli polskich zmarłych w ZSRR, których spadkobiercy nie mają możliwości prawnych uzyskania zarówno ekwiwalentu od władz radzieckich, jak odpowiedniej pomocy prawnej ze strony polskich placówek w ZSRR.

Sygnalizując ten problem Ministrowi Spraw Zagranicznych Rzecznik w piśmie z dnia 6 II 1989 r. (RPO/15309/88/IV) wystąpił z prośbą o informację w tym przedmiocie. Jak wynika z nadesłanej przez Ministra odpowiedzi poruszone zagadnienie jest od pewnego czasu przedmiotem szczególnej uwagi i prac studialnych resortu, przy czym w porozumieniu z kilkoma zainteresowanymi resortami wypracowano już propozycje zmierzające do moralnego i materialnego zadośćuczynienia wszystkim Polakom, którzy w rezultacie znanych faktów deportacji, niesłusznych aresztowań i innych bezprawnych działań czują się poszkodowani bądź pokrzywdzeni.

W zakończeniu uwag dotyczących repatriantów należy dodać, że w kilkudziesięciu wnioskach zainteresowani wysuwają żądania o ekwiwalent za nieruchomości, które w wyniku zmiany linii granicznej między Polską a ZSRR na podstawie umowy z 15 II 1951 r. najpierw znalazły się po stronie radzieckiej a następnie polskiej. Osoby te twierdzą, a nadesłane przez nich dokumenty zdają się to potwierdzać, że nie zwrócono im tych nieruchomości ani też nie otrzymali nieruchomości zamiennej (np. sprawy RPO/17144/88/IV; 30005/88/IV; 34398/88/IV; 49454/89/IV). Sprawa ta wymaga dalszego wyjaśnienia.

c₆. Rewindykacje dotyczące nieruchomości, kierowane przez obywateli obcych (ZSRR, Izrael) - zaczynają się pojawiać u r.p.o. Rzecznik nie podejmował tych spraw: albo z uwagi na fakt, iż przesiedlenia i utrata własności miały źródło w działaniu władz obcych (radzieckich, niemieckich), za co nie ponosi odpowiedzial-

ności Polska i to z tego powodu nie wchodzi w zakres właściwości rzeczownika (RPO/55733/89/WP); albo dlatego, że nabycie nieruchomości przez państwo nastąpiło prawidłowo na podstawie ówczesnych przepisów o majątkach opuszczonych i poniemieckich (tak np. RPO/20457/88/IV). Gdyby jednak w drodze legislacyjnej dokonano też tu zmian, tego rodzaju roszczenia byłyby legitymizowane i należałoby oczekiwać wręcz fali roszczeń - także z innych krajów.

d) Roszczenia dotyczące ruchomości

Spraw tych nie wyodrębnia się ewidencyjnie, ponieważ z zasady r.p.o. odmawia ich podjęcia, traktując jako "nierzecznikowskie". Jest to niezwykle liczna kategoria spraw. Dotyczą one: rekwizycji koni i samochodów **w czasie** kampanii wrześniowej, w czasie wojny i po niej; utraty i zniszczenia **ruchomości** w związku z działaniami wojennymi, zarówno w Polsce, jak i poza jej granicami, przy czym przyczyny utraty i zniszczenia są nader różnorodne; zniszczenia i utraty mienia ruchomego po wojnie, w wyniku działań wojska (polskiego i radzieckiego), milicji, służby bezpieczeństwa.

Odmawiając podejmowania tych spraw r.p.o. ma na względzie fakt, iż z jednej strony upływ czasu czyni iluzorycznym możliwości dowodowe, a z drugiej okoliczność, że wszelkie roszczenia odszkodowawcze, nawet w wypadku udowodnienia straty - uległy przedawnieniu. Masowa skala roszczeń i stan ekonomiczny kraju nie skłaniają r.p.o. do sugerowania organom administracji działań niekonwencjonalnych (w postaci "daru z łaski"), motywowanego względami humanitarnymi.

W sporadycznych wypadkach dobrze udokumentowanych wniosków, gdzie chodziło o działanie służby bezpieczeństwa w szczególnie drastycznie bezprawny sposób - podjęto próby wyjaśnienia sprawy. We wszystkich jednak wypadkach natrafiono na przeszkodę w postaci przedawnienia. Sygnalizowanie resortom, iż przedawnienie nie powoduje wygaśnięcia zobowiązań lecz tylko **przekształcenie** go w niezaskarżalne przed sądami zobowiązania naturalne (a więc, że ewentualne dobrowolne świadczenie odszkodowania nie narazi świadczącego na zarzut świadczenia nienależnego) - nie skłoniło resortów do działań odszkodowawczych.

e) Roszczenia dotyczące papierów wartościowych i wkładów na książeczkach oszczędnościowych

Pomijając skargi domagające się zwrotu: przymusowo skupionych przez Banki dewiz oraz metali szlachetnych w oparciu o przepisy prawa z lat pięćdziesiątych, a także skargi na niewypłacenie oszczędności z okresu międzywojennego (PKO, KKO, Kol.KO) po terminie wyznaczonym przez likwidatora tych rachunków oszczędnościowych na wypłaty tych należności (spraw tych r.p.o. nie podejmuje, kierując się wskazaną na wstępie zasadą, iż nie jest naruszeniem praw obywatelskich prawidłowe stosowanie prawa ówczesnie obowiązującego nawet krytycznie dziś ocenionego), wskazać należy na grupę skarg skierowanych do r.p.o. dotyczących nie wypłacenia należności zdeponowanych w latach 1945-1946 w NBP oraz na niewypłacenie należności obywateli polskich zalegających na rachunkach za granicą, a także na niezafatwienie należności polskich obywateli wynikających z niepodjęcia przez PRL do wykupu części papierów wartościowych wyemitowanych przed 1939 r. przez Państwo Polskie mimo oczywistej ciągłości państwowości nie tylko historycznej.

e₁. Obligacje wyemitowane przed 1939 r.

Właściciele tych obligacji zostali podzieleni przez b.kierownictwo Ministerstwa Finansów (w 1972 r.) na dwie kategorie. Od posiadaczy przedwojennych obligacji pożyczek dolarowych emitowanych także w USA został dokonany wykup tych papierów wartościowych w cenie 36,5% nominalnej wartości z wypłaceniem należności w bonach Banku PKO S.A., natomiast od posiadaczy innych papierów wartościowych (pożyczki narodowej z 1934 r., pożyczki inwestycyjnej z 1935 r., pożyczki konsolidacyjnej z 1936 r., wewnętrznej pożyczki państwowej z 1937 r. i innych) jak dotąd obligacji nie skupiono. Pomijając spektakularne motywy takiego postępowania (warunek uzyskania w 1972 r. pożyczki w USA oraz "uwiarygodnienie polskiego partnera" na rynku USA) - stanowisko Min. Finansów musi być uznane za naruszenie równości i sprawiedliwości społecznej, społecznie drażniące, jeśli zważy się, że wszelkie zadłużenia obywateli wobec Państwa łącznie z podatkiem nadzwyczajnym od wzbogacenia wojennego były przez organy skarbowe ściągane od 1945 r. według przeliczenia 7 q żyta za każde 400 zł długu.

129

W sprawie wykupu przedwojennych obligacji - r.p.o. występował (RPO/15418/88/VI/Z; 44712/89/VI/Z) do dwóch kolejnych Ministrów Finansów. Pierwsza odpowiedź była nieścista - przemilczano bowiem fakt sporadycznego i dokonywany "na polecenie" wybiórczego, indywidualnego wykupu papierów. Obecny Minister Finansów uznając racje moralne roszczeń wskazał jako jedyną przyczynę ich nieuwzględnienia stan finansów. Zapewnił o podjęciu kompleksowej oceny możliwości rozwiązania roszczeń rewindykacyjnych.

e₂. Należności obywateli polskich zdeponowane:

- w kasach oszczędnościowych b. Imperium Rosyjskiego (skarbowych, pocztowych, kolejowych, oszczędnościowych, szkolnych),
- w kasach oszczędnościowych ZSRR złożonych przed wybuchem II Wojny Światowej, w czasie trwania wojny, a także po jej zakończeniu a przed repatriacją do Polski,
- zdeponowanych w bankach b. III Rzeszy przed wojną lub w czasie jej trwania, których to zobowiązania przejęła m.in. NRD.

W ocenie rzecznika odpowiedni aparat administracji Państwa nie podejmował właściwych działań, aby należności te mogły być przez obywateli polskich odzyskane. Odpowiedzi typu "rząd polski nie zawarł z rządem ZSRR porozumienia na mocy którego mogłyby być zaspokajane roszczenia obywateli polskich" lub "wieloletnie pertraktacje z NRD na temat wypłacenia należności polskim obywatelom nie doprowadziły do uzgodnienia stanowisk" są dla zainteresowanych obywateli niezrozumiałe, uważają bowiem, że przysługuje im opieka i pomoc Państwa.

W posiadaniu wielu obywateli polskich znajdują się także obligacje państwowych pożyczek ZSRR, a to obligacje 3-ciej Pięcioletki 1940 r., czy 1, 2, 3 i 4 Państwowej Pożyczki Wojennej z lat 1941-1945. W czasie repatriacji do Polski obligacje nie były przez ZSRR skupywane.

W roku 1981 podjęto akcję skupu papierów wartościowych radzieckich zdeponowanych w konsulatach w Moskwie (ale już nie w Kijowie i Mińsku - dlaczego?), przez obywateli polskich powracających do Polski w ramach fali powrotów po 1956 r. Akcja skupu była prowadzona bez rozgłosu i bez **rozeznania** skali zjawiska. Trudno

zrozumieć zasady (szanujące równość), którymi się przy niej kierowano.

I w tej materii odpowiedni aparat Min. Finansów i NBP, a także MSZ nie podjął zdecydowanych kroków mających na celu umożliwienie polskim obywatelom przedstawienia tych obligacji do wykupu.

e₃. Zdeponowane w NBP:

- bilety bankowe byłego Banku Emisyjnego w Krakowie (bilety bankowe wypuszczone przez administrację okupacyjną),
- banknoty b. Banku III Rzeszy (Reichsmarki) mimo upływu 44 lat od wydania dekretu PKWN z dnia 06.01.1945 r., w którym to dekrete nakazano obywatelom polskim złożyć wskazane bilety bankowe "do depozytu" - nie podjęto prac legislacyjnych mających na celu definitywne zakończenie problemu depozytów, które już w części nie istnieją, co do których nie ma w NBP dostatecznej dokumentacji itp., co powoduje opinie o nierzetelności prawa i kształtującej się na jego tle praktyki.

Niezakończone prawne sprawy w sytuacji, gdy dekret PKWN zapewniał, iż los depozytów będzie później zadecydowany powoduje - w tej sprawie - niepotrzebne roszczenia windykacyjne.

Odpowiedź uzyskana od Min. Finansów w tej sprawie wskazuje, iż administracja nie dysponuje rozeznaniem skali zjawiska. Także ta sprawa ma być przedmiotem kompleksowej oceny możliwości zadośćuczynienia roszczeniom windykacyjnym, zapowiedzianej przez Ministra Finansów.

8. Sprawy rehabilitacji skazanych za przestępstwa polityczne

a) Spraw tego typu wpłynęło ok. 30. Przeważały wnioski osób skazanych przez sądy wojskowe, w latach 40-tych i 50-tych. Kilka wniosków dotyczyło skazanych za szpiegostwo w okresie późniejszym; parę osób skazanych za przestępstwa polityczne w latach 60-tych. Wnioski (zwłaszcza pierwszego typu) są b. skąpo dokumentowane. Rzecznik nie ma prawa wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od wyroków sądów wojskowych (chyba, że chodzi o sprawy przekazane do właściwoś-

ci sądów powszechnych na mocy ustawy z kwietnia 1955 r.). Tego więc rodzaju sprawy zasadniczo przekazuje się organom uprawnionym. W dwóch wypadkach (RPO/19271/88/II; 19202/88/II) należących do tej właśnie kategorii, r.p.o. podjął sam dalej zakrojone prace zmierzające do przygotowania materiałów następnie przekazanych podmiotom uprawnionym (w jednym wypadku rewizję nadzwyczajną uwzględniono, druga sprawa jest w toku).

b) W czterech wypadkach w roku bieżącym r.p.o. sam wniósł 4 rewizje rehabilitacyjne (RPO/43470/89/II - skazanego uniewinniono; RPO/42655/89/II - sprawę skierowano do ponownego rozpoznania; RPO/49457/89/II i 42137/89/II - czekają na rozpoznanie). W dwóch wypadkach odmówiono wniesienia rewizji nadzwyczajnej z uwagi na brak podstaw (RPO/41525/89/II i 19855/88/II), w jednym (RPO/31711/88/II) nie można było podjąć decyzji co do zasadności rewizji, z uwagi na zniszczenie dowodów rzeczowych decydujących o ocenie istoty czynu (utwory literackie, pisma). Dlatego w tej sprawie skierowano wystąpienie do Min. Sprawiedliwości, sygnalizujące wadliwe rozwiązanie sprawy w regulaminach sądowych, umożliwiające tego rodzaju sytuacje, godzące w prawa obywatelskie. W jednym wypadku (RPO/42138/89/II) zwrócono się z prośbą o odtworzenie akt, zniszczonych w 1985 r.

c) Wnioski rehabilitacyjne kierowane do r.p.o. nie dotyczą spraw głośnych historycznie i budzących powszechne zainteresowanie. Są to wnioski osób pokrzywdzonych, nie zajmujących wybitnej pozycji politycznej i społecznej. R.p.o. zamierza w systematyczny sposób wnioski do niego trafiające analizować, nie traktując tej działalności w kategoriach "akcji".

Dużą trudność (niezależnie od braku czasem nie tylko akt, ale wręcz bliższych informacji o wyroku skazującym) sprawia niedoskonałość instrumentów używanych w celu rehabilitacji. Rewizja nadzwyczajna jest dobrym instrumentem umożliwiającym korekturę złego stosowania dobrego prawa; jest natomiast narzędziem niesprawnym tam, gdzie przyczyna zła leżała w samym prawie (penalizacja czynów, które w istocie nie powinny być karalne). Tu rewizji zało-

żyć nie można, a w inny sposób rehabilitacja indywidualna nie jest osiągalna.

Trudność sprawia także okoliczność, że w końcu lat 50-tych, niektóre z osób uprzednio skazanych (tych, przeciw którym prowadzono śledztwo) objęto już rehabilitacją w formach, które zainteresowani uważają za niewystarczające; w grę wchodzi czasem żądanie odszkodowań, których nie wypłacono lub które wypłacono w ograniczonych kwotach albo za niektóre tylko z przejawów prześladowania). W tych wypadkach rzecznik także nie dysponuje skutecznym narzędziem działania, prowadzącym do skutku satysfakcjonującego obywatela, żądającego indywidualnego rozstrzygnięcia jego konkretnej sprawy.

9. Prawne skutki inflacji

a) Do Rzecznika trafia bardzo wiele wniosków obywateli, będących w istocie skargami na pauperyzację, mającą źródło w spadku wartości pieniądza. Samo to zjawisko, jako takie godne ubolewania i godzące drastycznie w obywateli nie może być przez r.p.o. zwalczane jako godzące w prawa obywatelskie; kompetencja i środki jakimi rzecznik dysponuje na to nie pozwalają.

Natomiast r.p.o. działał w sytuacjach, gdy działanie (częściej brak działania) aparatu państwowego potęgował negatywne skutki inflacji.

W polskim prawie ciągle oficjalnie obowiązuje zasada nominalizmu, co w warunkach superinflacji prowadzi do rozwiązań jaskrawo niesprawiedliwych, godzących w wierzycieli. Np. zasądzone swego czasu w postępowaniu o dział spadku, których przedmiotem jest gospodarstwo rolne, spłaty na rzecz spadkobierców (współwłaścicieli) trwale niezdolnych do pracy oraz nieletnich i uczęszczających do szkół. Spłaty te bowiem określono na 4.000 zł gdy chodzi o trwale niezdolnych do pracy i 2.000 zł gdy chodzi o małoletnich.

Ostatnia nowelizacja przepisów z 1988 r. określiła spłaty dla tych osób w wysokości równej najniższej emeryturze pracowniczej. Nie dotyczy to jednak spłat określonych wcześniej. Spłaty te stały się całkowicie nierealne, a to z dwóch przyczyn raz z powodu samej wysokości, po wtóre z po-

wodu spadku wartości pieniądza. Nierówności między spadkobiercami, powodują wzbogacenie się spadkobiercy, któremu przypadło w dziale spadku gospodarstwo rolne kosztem pozostałych spadkobierców. Rzecznik w wystąpieniu (RPO/20222/88/IV) zwrócił uwagę na pilną konieczność urealnienia zasądzonych spłat. Wskazał równocześnie, że omawiany przypadek stanowi jedynie ilustrację szerszego zagadnienia, jakim jest sprawa stworzenia odpowiednich instrumentów prawnych, które by łagodziły ujemne skutki zasady nominalizmu, w sytuacji gdy dochodzi do znacznego spadku wartości pieniądza.

Odpowiedzi z Min. Spraw. zapewniły o werbalnym poparciu sprawy - niezbędnych kroków legislacyjnych wciąż brak.

b) Dotyczy to także zgłoszonego przez r.p.o. postulatu dokonywania automatycznej (sądowej) waloryzacji alimentów (RPO/48068/89/II) - co także wymaga zmiany ustawy.

c) Zamiarem przeciwdziałania skutkom inflacji była inspirowana rewizja nadzwyczajna (uwzględniona) o urealnienie renty z tytułu umowy dożywocia. R.p.o. wyraził przy tym pogląd, że aczkolwiek art. 907 § 2 k.c. o podwyższeniu renty z powodu zmiany stosunków dotyczy rent mających swoje źródło w ustawie, niemniej uznać należy, że charakter renty dożywotniej uzasadnia w pełni analogiczne stosowanie tego przepisu również do tego rodzaju renty. Renta z art. 913 § 1 k.c. ma tak samo jak prawo dożywocia przewidziane w art. 908 k.c. charakter alimentacyjny. Ta okoliczność jest argumentem szczególnym, przemawiającym za waloryzacją.

d) Z propozycją zatem podjęcia z własnej inicjatywy działań zmierzających do urealnienia rent wypadkowych (OC, OC - komunikacyjne, OC rolne) - zwrócił się rzecznik do PZU (RPO/19192/88/VI). PZU zachowuje wobec tego postulatu powściągliwość. To samo dotyczy innych instytucji - płatników rent uzupełniających. Rzecznik przewiduje tu dalsze działania.

e) Szereg indywidualnych wystąpień r.p.o. wiązało się z narastającą potrzebą zasadniczych zmian systemowych w prawie o ubezpieczeniach społecznych, zwłaszcza miało na uwadze dolegliwości wynikłe z postępującego procesu inflacyjnego (np. RPO/17853/88/III). Jednakże w tym zakresie skuteczność działania r.p.o. jest ograniczona.

Środkami stojącymi do jego dyspozycji nie można uzdrowić systemu w generalny sposób. Ponieważ taka właśnie generalna zmiana jest zapowiadzana - rzecznik czeka na nią.

f) W zakresie prawa karnego przeciwdziałanie inflacji - por. pkt III, 12 c.

10. Nieprzestrzeganie zasad traktowania obywatela jako kontrahenta przez banki

a) Wprowadzanie przez Banki zmiennego oprocentowania udzielonego kredytu już po zawarciu umowy lub jej zawierania wskazuje szereg nieprawidłowości. RPO nie kwestionuje samej zasady zmiennego oprocentowania kredytów, zdając sobie sprawę z funkcji kredytu w warunkach inflacji, kwestionuje natomiast jednostronne zmiany treści już zawartych umów, jako działania niezgodnego z prawem, spisywania umów tylko w 1 egzemplarzu (dla banków), poprawiania umów itp. (RPO/39119/89/VI).

Praktyka banków wykazuje rażące błędy w posługiwaniu się formularzami - wzorcami umów, wobec klienteli. Por. ograniczenia w dysponowaniu środkami zgromadzonymi na kontach "S" - RPO/26569/89/VI).

b) Nieprzestrzeganie równości podmiotów wystąpiło także przez ustanowienie przez b. Prezesa NBP w zarządzeniu z dnia 29.12.1988 r. (M.P. Nr 37, poz. 347) szczególnie niskich odsetek od kredytów udzielanych przez banki ... pracownikom banków państwowych i spółdzielczych (od 9 do 18%) w sytuacji, gdy to samo zarządzenie ustalało stopę procentową od kredytów udzielanych osobom fizycznym nie niższą niż 55% i gdy same banki płacą odsetki od środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach lokat terminowych od 33 do 66% (RPO/43004/89/VI/Z). Ustanowiono tu przywileje resortowe - aktem b. niskiej rangi. R.p.o. zwracał na to uwagę. Prezes NBP początkowo odmówił działania. Ostatnio nowy Prezes NBP zawiadomił o możliwości sfinansowania uprzywilejowanych kredytów bankowych - ze środków własnych banków, co rozwiązywałoby problem.

c) Jednostronne zmiany warunków umownych przez Bank Państwowy PKO wystąpiły szczególnie wyraźnie - przy realizacji sprzedaży samochodów na przedpłaty, gdzie Bank Państwowy PKO nie tylko w czasie trwania umowy przedsprzedażowej zmienił "Postanowienie dla posiadaczy przedpłat", ale także przez jednostronne ustalenie odmiennych od przewidzianych terminów sprzedaży samochodów, wprowadzając niejasne określenie terminu odbioru w roku "1987/1988", bądź "1987/1989", działając w sposób oczywisty na niekorzyść oczekujących na sprzedaż samochodu na przedpłaty - co wywołuje fale skargi i niezadowolenia i tak już zdenerwowanych ponad 2-letnimi opóźnieniami w sprzedaży tysięcy posiadaczy przedpłat.

11. Nieprzestrzeganie zasad traktowania obywatela jako kontrahenta przez PZU

a) W kilku wystąpieniach kierowanych do Prezesa PZU, Przewodniczącego Rady Nadzorczej PZU, a także do Ministra Finansów (por. zwłaszcza RPO/8890/88/VI) - Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na: nasuwające się istotne wątpliwości co do społecznej i ekonomicznej potrzeby prowadzenia nieakceptowanych społecznie i wątpliwych z punktu widzenia doktryny ustawowych ubezpieczeń pojazdów mechanicznych od uszkodzeń (autocasco), zwierząt gospodarskich, odpowiedzialności cywilnej rolników za szkody powstałe w związku z prowadzeniem indywidualnego gospodarstwa rolnego oraz za szkody wyrządzone w życiu prywatnym.

b) Gdy chodzi o ustawowe ubezpieczenia autocasco, którego można się jednocześnie zrzec a w ocenie Rzecznika jest to hipokryzja prawa. Wobec braku działania PZU r.p.o. skierował wniosek do TK o uznanie niezgodności z Konstytucją obowiązkowych ubezpieczeń AC (RPO/54684/89/VI).

RPO wykazał, że:

c) Postanowienia zawarte w niektórych warunkach ubezpieczeń zarówno ustawowych (rozporządzenie RM) jak i umownych (c.w.u.) jak również brak niektórych postanowień - są wyraźnie niekorzyst-

ne dla ubezpieczających i mogą być uznane za naruszające zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej w sytuacji gdy PZU w prowadzeniu pewnych ubezpieczeń zajmuje nadal monopolistyczną pozycję.

- w ubezpieczeniu ustawowym budynków (rozp. RM z dnia 21.02.1985r. - Dz.U. Nr 10, poz. 38) nie został określony realny system obliczania wartości budynków, odzwierciedlający ich rzeczywistą wartość. Postanowienie o możliwości żądania przez ubezpieczającego "indywidualnego szacunku wartości budynku" nie daje większej szansy, bo szacunek indywidualny z reguły prowadzą ci sami ludzie w oparciu o te same cenniki. Wyliczana przez PZU wartość budynku decyduje o wysokości sumy ubezpieczenia, którą ubezpieczający odczytuje - w przypadku sporu - jako narzuconą, oraz o wysokości składki pobieranej w trybie administracyjnym;
- w ubezpieczeniu ustawowym koni i bydła w wieku przydatności produkcyjnej oraz trzody chlewnej - od skutków padnięcia i uboju z konieczności (rozp. RM j.w.) zarówno system obliczania odszkodowania jak i ustalania "wartości normowej" (§ 40 i 41) są jednostronne i wywołują niezadowolenie rolników;
- w ubezpieczeniach ustawowych komunikacyjnych AC (rozp. RM z dnia 06.07.1985 r. - Dz.U. Nr 6, poz. 20) niekorzystne dla ubezpieczających jest obliczanie wartości pojazdu nie według faktycznych cen rynkowych lecz według cen obowiązujących w systemie sprzedaży na przedpłaty lub na asygnaty.

Aby otrzymać odszkodowanie wywodzące się z faktycznej (i legalnie) obowiązującej ceny samochodu - należy swoją własność "doubezpieczyć" do ceny rynku obowiązującej. Jest to hipokryzja prawna o.w.u. ubezpieczenia autocasco, M.P. 1989 r. Nr 1, poz. 15), przy czym system "doubezpieczenia" do wartości rynkowej w okresie zmian cen okazał się nieskuteczny. Za dodatkową składkę nie otrzymuje się realnej ochrony. Za naruszenie zasad "uczciwego obrotu" należy uznać także dotychczasowe zasady obliczania odszkodowań według przeliczników walut dokonywanych w oparciu o "Tabele kursów NBP" w sytuacji, gdy dla naprawienia szkody koniecznym było zakupienie części w sklepach "Pewexu" lub sprowadzenie ich poprzez sklepy "PZ Mot", bądź bezpośredni zakup za granicą.

d) szczególnie niekorzystne dla ubezpieczających okazały się ubezpieczenia rent PZU. Tych, którzy wykupili w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych renty PZU oddając na zakup tych rent często oszczędności całego życia lub pieniądze uzyskane ze sprzedaży nieruchomości (część tych co kupili renty PZU - to rolnicy, którzy zdali gospodarstwo) - PZU pozostawiło do czasu interwencji RPO na nierewaloryzowanych, bez znaczenia ekonomicznego, rentach, co wywołuje powszechne oburzenie. Wprowadzono jednorazowe urealnienie zarządzenia Prezesa PZU nr 33/89 podwyższające renty wykupione PZU - już obecnie przestało spełniać swoją funkcję. W przypadku inflacji renty PZU powinny być stale urealniane. Jest to obowiązkiem PZU, który namawiał latami przede wszystkim rolników do tego ubezpieczenia. Chodzi o ludzi starych, którzy piszą, że padli ofiarą "oszustwa" ze strony PZU.

e) Niekorzystny okazał się system rent z tytułu ubezpieczenia NW w szkołach, a także z tyt. ubezpieczenia NW opłacanego przez niektóre zakłady pracy w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Powstały sytuacje naruszające w sposób wyraźny zasady współżycia społecznego. Wypłacane do czasu interwencji RPO renty PZU z tyt. ubezpieczenia NW w wysokości kilkuset złotych miesięcznie kompromitowały tę instytucję.

Nie przewidywanie przez o.w.u. NW szkolnego - **urealniania** rent uznać należy za konstruowanie warunków nieprzychylnych dla ubezpieczanych dzieci i młodzieży; NW szkolne - to ubezpieczenie masowe, każda szkoła musiała dzieci i młodzież ubezpieczyć. W programie miało to być realne zabezpieczenie - w praktyce jest ubezpieczeniem nierealnym.

f) Nieprzychylne dla ubezpieczających są także postanowienia o.w.u. grupowego ubezpieczenia rodzinnego na życie (M.P. 1985 r. Nr 44, poz. 288, zm. 1986 r. Nr 18, poz. 134, Nr 33, poz. 246). Warunki ubezpieczenia przerzuciły na zakłady pracy (§ 29) obowiązek uzgadniania z wieloletnimi pracownikami tych zakładów odchodzącymi na rentę bądź emerytury kontynuacji ubezpieczenia, co - nie zdawało egzaminu. Wprowadzone postanowienia o karencji (§ 27 i 31) były skierowane p-ko ubezpieczonym, którzy płacąc

kilkanaście lub kilkadziesiąt lat składki w najkrytyczniejszym okresie swojego życia byli pozbawieni świadczeń związanych ze śmiercią osób najbliższych.

Nieprzychylna dla ubezpieczających stała się także zmiana wprowadzona do o.w.u. rodzinnego na życie nie uznająca już za objętych grupowym ubezpieczeniem osób pozostających z ubezpieczonym w faktycznej wspólności małżeńskiej, mimo zamieszkiwania wraz z nim i prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego.

g) Wadliwa jest likwidacja szkód powstałych w domkach letniskowych - RPO/24384/88/VI.

h) Nie został przełamany dotychczasowy "styl pracy" tej skądinąd niezwykle społecznie pożytecznej jednostki gospodarczej. O wiele łatwiej jest bowiem zmienić złe prawo niż zmienić złą zastarzałą praktykę. Nadal ustalenie wysokości odszkodowania w związku z zaistniałym zdarzeniem ubezpieczeniowym nie odbywa się w oparciu o pertraktacje stron zakończone ugodą, lecz jednostronną "quasi decyzją" wyrażoną na druku, którym PZU powiadamia ubezpieczającego czy i jakie odszkodowanie mu "przyznaje".

Nadal stosowana jest przez PZU "jednostronna korekta" rachunków bądź kosztorysów przedstawionych przez ubezpieczającego (bez podania uzasadnienia), a ubezpieczający może się odwoływać, albo skierować powództwo do Sądu.

Ujawniono np. dokonanie przez PZU korekty wysokości szkody w uprawach (wyliczonej uprzednio przez likwidatorów PZU) bez formalnej relikwidacji na gruncie i bez porozumienia się z ubezpieczającym (RPO/14044/88/VI/Z).

12. Niewłaściwe traktowanie jako partnerów umów obywateli, którzy wybudowali garaże na gruntach państwowych (RPO/35314/88/VI)

W latach 60 i 70-tych wiele osób wybudowało garaże na gruncie państwowym, korzystając z beczynszowego używania gruntu. Po 10 latach (niekiedy tylko 5-ciu) umowa wygasła. Garaż zbudowany na gruncie państwowym był - zgodnie z ogólną zasadą prawa cywilnego - własnością właściciela gruntu (państwa). Jednakże po wygaś-

nięciu dzierżawy ten, kto go zbudował nie był uprawniony do zwrotu nakładów, lecz wybudowany garaż traktowano jako ekwiwalent za bezczynszowe użytkowanie gruntu. Umowy te powszechnie uważano za krzywdzące. Okres korzystania z gruntu miejskiego 10-letni (czy 5-cio letni) został określony celowo krótko przez Okólnik nr 30 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27.10.1960 r. i był oczywiście niekorzystny dla zawierających umowę dzierżawy gruntu z prawem do budowy garażu, albowiem garaż murowany stanowiący budowę trwałą nie amortyzował się w okresie 10 lat.

W 1987 r. kolejna zmiana prawa lokalowego a przede wszystkim zmiana ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dały administracji możliwość rozwiązania problemu, przez przyznanie osobom, które garaż wybudowały z własnych środków - prawa pierwszeństwa w nabyciu tego garażu. Jednakże żądanie od osób, które same garaż wybudowały z własnych środków, zapłaty za ten garaż pełnej obowiązującej obecnie ceny - o ile chcą stać się jego właścicielami - musi być uznane za oczywiście niesprawiedliwe.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał umowy narzucające sytuację, że "wybudowany własnym kosztem garaż stanowi własność Państwa, a dzierżawca użytkuje teren i garaż tylko przez czas oznaczony w umowie (5-10 lat) nie opłacając czynszu dzierżawnego", a więc stanowiące, że przez 5-10 lat (w zależności od umowy) dochodzi do "odmieszkania" wartości garażu będącego budowlą trwałą - za zawierające treść sprzeczną z zasadami współżycia społecznego (art. 58 ust. 2 Kodeksu cywilnego). Za niezgodne z zasadami współżycia społecznego prawo uznaje bowiem wszelkie "umowy dławiące" lub podobne do nich obejmujące przyszły majątek jednej ze stron w zamian za świadczenie nie pozostające w g o d z i w e j proporcji do świadczeń strony drugiej.

Jeśliby przyjąć - a to byłoby zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej - że okres dzierżawy powinien być równy rzeczywistemu okresowi amortyzacji garażu wybudowanego przez dzierżawcę (często przy tym remontowanego czy naprawianego) - problem odkupienia garażu za godziwą cenę przez tego, kto go wybudował na wdzierżawionym od Państwa gruncie mógłby być w sposób sprawiedliwy rozwiązany. Także należałoby zadbać o godziwą treść umów najmu gwarantujących stabilność uprawnień obywatela, który garaż zbudował.

Przedstawione Ministrowi Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przez RPO wystąpienie i propozycje zmierzające do sprawiedliwego załatwienia roszczeń tych, którzy własnym kosztem wybudowali garaż - nie znalazło jednak - jak dotąd - właściwego zrozumienia i uznania. Sytuację komplikują narastające tendencje komercjalizacyjne, i dość bezwzględne odmawianie osobom, które wybudowały garaż własnymi siłami - możliwości ich wykupu lub zawarcia umowy na godziwych warunkach.

13. Reglamentacja dóbr rzadkich

a) Kontynuując działania na rzecz tzw. "Sprawiedliwości rozdzielczej" (dystrybucyjnej - tylko w tym zakresie, interesując się samymi zasadami rozdziału, rzecznik sprawy te podejmuje), RPO wniósł do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że system przyznawania abonamentów telefonicznych i instalacji oraz przenoszenia stacji telefonicznych określony w regulaminie miejscowej służby telefonicznej V Tf-4 jest sprzeczny z postanowieniami ustawy o łączności, a także z postanowieniami Ordynacji telekomunikacyjnej i naruszający konstytucyjną zasadę równości obywateli PRL.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 VI 1989 r. (U.15/88) uznał wniosek RPO za uzasadniony.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego uchylające postanowienia Regulaminu nie uporządkowało jednakże sprawy przyznania abonamentów, instalacji stacji telefonicznych bądź ich przenoszenia. Nie budzi wątpliwości, że niezbędne jest opracowanie i ogłoszenie nowej Ordynacji telekomunikacyjnej, z którą jednakże resort zwleka.

Nadał nieprzestrzegana jest zasada instalacji stacji telefonicznych osobom, które posiadały już telefon, a które zmieniają miejsce zamieszkania. Przeniesienie telefonu do innego miejsca zamieszkania trwające 5-6-7 czy 10 lat jest nie do przyjęcia w nowoczesnym państwie.

b) Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił b. Ministrowi Transportu, Żeglugi i Łączności problem abonamentu telefonicznego po rozwodzie małżonków (RPO-4088/89/VI). Potrzebę regulacji problemu, sygnalizowaną przez r.p.o. uznano werbalnie bez podejmowania konkretnych kroków.

c) Podjęte zostały działania wynikające z nieprawidłowości w rozdziale maszyn rolniczych. Sprawy rozdziału maszyn rolniczych będą przez RPO kontynuowane (RPO/46807/89/VI/M). Problem sygnalizowano Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Rolnej. Sprawa rozdziału maszyn rolniczych wskazuje na potrzeby uregulowania kryteriów sprzedaży rozdzielanej maszyn rolniczych i ciągników, jeśli taka sprzedaż ma być w ogóle utrzymana.

Niezbędne staje się ustalenie jednolitej "procedury rozdziału", bez której możliwe są nadużycia, w sytuacji gdy istnieje różnica cen rynkowych i cen, po których maszyny i ciągniki są sprzedawane.

Ze sprawą "rozdziół" wiążą się sprawy ustalania przez sprzedawcę "Agroma" kolejności realizacji sprzedaży. W sytuacji, gdy wzrastają ceny z miesiąca na miesiąc dostrzegane są manipulacje m.in. wstrzymywanie realizacji sprzedaży do czasu kolejnego wzrostu cen, przetrzymywanie towaru w magazynach itp., domaganie się dopłat do ceny już zapłaconej przy zwłóce w wydaniu ciągnika (RPO/3152/89/VI/M) i inne.

14. Realizacja przedpłat samochodowych

Kwestia ta jest przedmiotem niezwykle licznych, idących w tysiące, wniosków kierowanych do r.p.o., przy czym fala wniosków przybierała kilkakrotnie w każdym wypadku podnoszenia ceny na samochody i pogłosek o zmianach warunków przedpłat. Z całą stanowczością r.p.o. stwierdzał i stwierdza, że kwestia wysokości ceny i oceny ich "słuszności" nie jest problemem praw obywatelskich. Natomiast sama organizacja i realizacja przedpłat, ranga, sposób stanowienia źródeł prawa, określających prawa klienteli, sposób realizacji uprawnień obywateli - były przedmiotem kilkunastu wys-

tąpien r.p.o. w latach 1988 i 1989. Ta uporczywość działania była spowodowana niedotrzymywaniem kolejnych obietnic i zobowiązań w wyniku uprzednich wystąpień. Działania były tu celowo ograniczane i zniekształcane przez bezpośrednich wykonawców decyzji (PKO i Polmozbyt). W szczególności (mimo odmiennej informacji uzyskanej w br. z KERM):

- nie nastąpiło wydatne zwiększenie dostaw samochodów do sprzedaży, natomiast nadal (zwłaszcza intensywnie w końcu 1988 r.) odbywał się rozdział asygnat samochodowych. (Informacja NIK: w latach 1986 i 1988 tylko 55% produkowanych polskich samochodów było rozsprzedawanych w trybie przedpłat);
- nie zostały wprowadzone (wbrew zapowiedzi) kary umowne liczone od daty, w której samochód miał być sprzedany. PKO preferowało w rzeczywistości koncepcję kar liczonych od trzeciego miesiąca po upływie terminu wyznaczonego do odbioru samochodu, co niweczy sens i cel takiej kary;
- nie zostały (wbrew zapowiedzi) dostarczone samochody importowane - jako zastępcze przy przedsprzedaży. (Samochody z importu rozsprzedano na asygnaty - informacja NIK);
- mimo przyrzeczenia nie zostało wprowadzone ustalanie kwartalnych terminów sprzedaży samochodów (wtedy uchybienie terminowi powoduje przerzucenie ryzyka wzrostu ceny przy opóźnieniu na sprzedawcę). Propozycję tę wypaczono wprowadzając niewiążące "zawiadomienie" w kwartale, w którym samochód będzie oczekującym sprzedany, co ich nie chroni od skutków podwyżek cen. Opór PKO i Polmozbytu był w tym zakresie zdecydowany i nie uległ zmianie mimo wyroku NSA z 20 I 1989 r. wskazującego na działanie monopolistyczne tych organizacji;
- "Polmozbyt" przymusza kupujących decydujących się na samochód marki zastępczej do rezygnacji z bonifikaty. Jest to kontynuacja niedopuszczalnych praktyk z lat 1986-1987, które na pewien czas w 1988 r. przerwała interwencja r.p.o.;
- likwidując sprzedaż na asygnaty - jako system niemoralny - wprowadzono jednocześnie system sprzedaży w przetargach ograniczonych i nieograniczonych oraz przydziały samochodów służbowych do indywidualnego użytkowania.

Sprzedaż samochodów na przedpłaty jest przykładem aroganckiego traktowania obywateli jako partnerów umów; świadczy przy tym o oporze jaką wobec decyzji rządowych stawiają jednostki gospodarcze (PKO, Polmozbyt) eksponując własny interes kosztem rzetelności w postępowaniu z obywatelami. Szkody w zakresie świadomości obywateli, w podważaniu ich zaufania do tych decyzji, są ewidentne. Zapowiedź zmiany zasad przedpłat (m.in. z daty realnego wykonania umowy, przy kilkuletnich opóźnieniach i hiperinflacji) wzbudziła nową falę protestów. Zdaniem r.p.o. naruszenia zasady równości i ochrony własności osobistej - w wypadku wprowadzenia w życie tej właśnie postaci zmian - byłyby ewidentne.

15. Sprawy podatkowe i finansowe

a) Niekorzystne interpretacje prawa dewizowego przez Ministerstwo Finansów.

Ministerstwo Finansów przez błędną interpretację prawa powodowało, że renty uzupełniające oraz wypłaty odszkodowania powypadkowe przyznawane przez zakłady ubezpieczeń innych państw (np. z tytułu wypadku komunikacyjnego) były wypłacane poszkodowanym lub ich rodzinom w złotych w przeliczeniu według kursu NBP a nie w walucie wymiennej, co stanowi oczywistą różnicę dla poszkodowanych. Min. Finansów przyjęło bowiem, że do renty czy innych świadczeń bądź odszkodowań wypłacanych przez zagraniczne zakłady czy towarzystwa ubezpieczeniowe ma zastosowanie ograniczenie takie jak do wypłacanych rent zagranicznych z zaopatrzenia społecznego (RPO/17957/89/VI/J). Stanowisko takie kształtowało niekorzystne wypłaty odszkodowań dokonywane przez TUIR "Warta" pośredniczące w odbiorze tych należności.

b) Renty zagraniczne wypłacane do zmiany ustawy Prawo dewizowe tylko w złotych wg przelicznika Tabeli Kursów NBP, a po zmianie tej ustawy wypłacane w walucie wymiennej z obowiązkiem sprzedaży Państwu 60% przesyłanej zagranicznej renty bądź emerytury po cenie określonej w tabeli kursów NBP.

16/11

Skargi w tej materii spowodowały podjęcie tej sprawy przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wnosząc rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego przedstawił stanowisko, iż w oparciu o obowiązujące Prawo dewizowe z dnia 22.11.1983 r. (Dz.U. Nr 63, poz. 288) oraz przepisy wykonawcze wydane przez Ministra Finansów i Prezesa NBP brak było podstawy do wydania zakazu bankom przelewania na konto "A" dewizowego rachunku bankowego osoby fizycznej nadsyłanych przez zagraniczne instytucje na jej imię kwot w walucie wymiennej tylko dlatego, że była to wypłata renty z zagranicznego ubezpieczenia społecznego (RPO/32930/89/VI/Z).

Sąd Najwyższy nie podzielił jednakże tego punktu widzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich nadal jednakże prezentuje pogląd, że przymusowa sprzedaż 60% otrzymanej renty czy emerytury zagranicznej powinna odbywać się według rynkowego kursu waluty, w której należność została przekazana.

Zarówno rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego oddalające rewizję Rzecznika Praw Obywatelskich jak i zmiana ustawy Prawo dewizowe - nie zdołały zahamować protestów i żądań wypłacania rent i emerytur zagranicznych w walutach wymienialnych bądź według faktycznego kursu walut określonego notowaniami z dnia przelewu.

Od rozwiązania tej sprawy w sposób przekonywający - ZUS nie zdoła uciec, choć różne względy przemawiają za ostrożną regulacją.

Rzecznik Praw Obywatelskich bada aktualnie - na skutek skarg na zahamowania wypłat tych rent - system przekazywania należnych kwot, który jest dla emerytów i rencistów organizacyjnie niekorzystny. Zwraca uwagę (RPO/54679/89/III) akt organizacyjnego zaniedbania (odpowiada za to Min. Pracy) do wypłaty rent zagranicznych częściowo w dewizach. Charakterystyczny jest także chaos prawny co do charakteru stosunków prawnych (i ich prawnych źródeł) łączących ZUS - banki - uprawniony na tle uprawnień do wypłaty renty dewizowej. Uderza niefrasobliwość organizacyjna z jaką przystąpiono do zmiany systemu wypłaty rent zagranicznych.

c) Nierówności oraz nieprawidłowości w systemie podatkowym i związane z wymiarem podatków

Sprawa nierówności sektorowej oraz nieprawidłowościom przy wymierzaniu podatków, RPO poświęcał wiele uwagi. W tych sprawach

RPO skierował do Min. Finansów 9 zasadniczych wystąpień:

- zwracając uwagę na niedopuszczalne naruszenia zasady retrospektywności, co miało m.in. miejsce na tle zmian w podatku dochodowym przy stanowieniu ulg za eksport w 1988 r. zagranicznych podmiotów gospodarczych (wystąpienie do Min. Fin. RPO/20034/88/VI/J). Obiecano zaniechanie takiej praktyki;
- wskazujące na odmienność uregulowania naliczania opodatkowania przy spadkach i darowiznach zagranicznych. RPO zakwestionował - jako niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej - zaliczanie wszystkich zagranicznych darczyńców (bez względu na stopień pokrewieństwa) do III grupy podatkowej, co powodowało, że stawki opodatkowania przy spadkach i darowiznach pochodzących z zagranicy były wyższe od analogicznych naliczanych przy spadkach i darowiznach w Kraju (RPO/18978/89/VI/J);
- wskazujące na nierówność przy kreowaniu ulg dla wyliczenia podatku wyrównawczego z tyt. dokonanego remontu mieszkania zarówno dla tych, którzy dokonywali remontu jednorodzinnych domków i tych, którzy dokonali remontu tylko mieszkania. Uprzywilejowanie posiadaczy domków mieszkalnych, niczym nie uzasadnione, naruszało zasady sprawiedliwości społecznej (RPO/34127/89/VI/J);
- wskazujące na nieprawidłowości przystosowania kursów walut dla wyliczenia kosztów produkcji rzemieślniczej z tzw. "wkładem dewizowym". Rzemieślnicy zakupują surowce lub półfabrykaty za dewizy skupowane po cenie rynkowej, natomiast przy wyliczaniu kosztów wytworzenia produktu urzędy skarbowe - koszty zysku dewiz rozliczały po kursie NBP (RPO/2094 i 32930/89/VI/J). (Sprawa - jak się zdaje - załatwiona pomyślnie);
- wskazujące na zawyżanie wartości gruntów rolnych dla celów naliczenia opłaty notarialnej (RPO/17605/89/VI/J) powodując dokonanie interpretacji rozporządzenia Min. Spraw. w tym względzie;
- dot. ujednolicenia zasad zwolnienia od opodatkowania podatkami obrotowymi i dochodowymi także w odniesieniu do osób, które nabyły uprawnienia do przejścia wcześniejszego na emeryturę z tyt. pracy w warunkach szczególnie szkodliwych dla zdrowia, wskazując,

że ustawowe uprawnienia szczególne nie mogą powodować interpretacji Min. Fin. wykluczającej uzyskanie ulg - przy podjęciu działalności gospodarczej, jeśli ulga taka przysługuje emerytom (RPO/16031/89/VI/J);

- wskazujące na brak spójności rozwiązań podatkowych powodujących wyższe opodatkowanie rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej w porównaniu do opodatkowania innych grup społeczno-zawodowych (nierówne obciążenie ze szkodą dla rolników);
- nieprawidłowości w systemie podatkowym uwiaryściły się także w niedopuszczalnym pobieraniu "dopłat do ceny" (towaru lub usługi). RPO przedstawił w tej materii Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek o stwierdzenie, że postanowienia art. 14 ust. 2 ustawy o cenach (tj. z 1987 r.) naruszają zasady równości, zaufania i praworządności (ustalone w Konstytucji PRL w art. art. 67 ust. 2 8 ust. 1 i 2 oraz 9) wskazując na niedopuszczalność nakładania dopłat do cen - mających wszelkie cechy dodatkowego opodatkowania ludności - drogą ustanawiania takich dopłat w ustawach poza systemem podatkowym, w szczególności zaś w ustawie o cenach regulującej odmienną materię.

Ponadto dopłaty wprowadzone ustawą o cenach obciążały ludność zamieszkałą w miejscowościach turystycznych, stwarzając niczym nie uzasadnione dodatkowe obciążenie dla części ludności w Polsce.

Przedstawiony TK problem nie był przy tym "sporem o pieniądze" albowiem niezbędny fundusz na rozwój sportu i turystyki można zdobyć przez zmianę ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, lecz stał się "sporem o zasady tworzenia obciążeń o charakterze podatku".

Orzeczenie TK (z dnia 26.09.1989 r.) uznało wniosek RPO za trafny.

16. Ochrona cudzoziemców i wobec władz obcych

a) Cudzoziemcy stykający się z działalnością polskich władz i instytucji mogą korzystać z pomocy r.p.o. na tych samych zasadach, co obywatele polscy. Dotyczy to zwłaszcza ochrony prawno-karnej (np. RPO/33568/88/II) - i sytuacji osób pozbawionych wolności (RPO/47906/89/IX) - w sprawie chodziło o niezachowywanie

religijnych wymagań co do diety zatrzymanego. W kilku wypadkach rzecznik interweniował w sytuacjach, gdy cudzoziemiec był traktowany przez polskie władze inaczej niż obywatel polski w sytuacji, gdy ogólnie obowiązujące przepisy prawa nie przewidywały odmienności w traktowaniu cudzoziemców (np. RPO/15509/88/I; 33114/88/I; 12214/89/VI).

RPO działał także na rzecz ochrony praw cudzoziemców ubiegających się o stały pobyt w Polsce zwłaszcza, gdy wymagały tego względy humanitarne i fakt, iż chodziło o osoby pochodzenia polskiego (por. RPO/15509/88/I; 42892/89/I; 12614/88/I; 12093/88/I).

b) Rzecznik praw obywatelskich działa wyłącznie wobec polskich władz i urzędów; dlatego odmawia interwencji w sytuacji, gdy zarzut kieruje się przeciw instytucjom (urzędnikom) państw obcych.

Jeżeli jednak ochrony żądali polscy obywatele zagranicą r.p.o. zwracał się do MSZ z prośbą o badanie spraw i podjęcie niezbędnych działań, ponieważ zgodnie z art. 89 Konstytucji jest to obowiązek władz polskich, a niewypełnienie tego obowiązku może uzasadniać działanie r.p.o. (np. RPO/3703/88/II; 31160/88/I) - interwencje na rzecz wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone działaniem wojsk radzieckich, czy (RPO/43667/89/I) - administracji celnej w Jugosławii - obce interwencje zakończone pomyślnie).

R.p.o. zetknął się także ze sprawami nie wykazującymi żadnego naruszenia praw obywatelskich ze strony władz polskich, w sytuacjach, gdzie polscy emigranci przebywając zagranicą nie mogli uzyskać połączenia z rodziną w Polsce na skutek odmowy wiz ze strony państwa, gdzie przebywali. Kierując się względami humanitarnymi r.p.o. przedłożył sprawę MSZ (RPO/54272 do 54277/89/I). MSZ uznał się za właściwy do podjęcia interwencji i zawiadomił o intensywnych działaniach na rzecz wnioskodawców. W kilku wypadkach (RPO/12614/88/I; 12093/88/I) MSZ podejmowało interwencję na rzecz łączenia rodzin (cudzoziemscy małżonkowie chcący przesiedlić się do Polski).

W dwóch wypadkach (RPO/R/24/89 i RPO/19342/88/II) r.p.o. nawiązał bezpośredni kontakt z ombudsmanem zagranicznym, prosząc o "pomoc prawną", wobec władz obcych.

V. REAKCJE NA DZIAŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

1. Środki działania, stojące do dyspozycji r.p.o. mają charakter:

- perswazyjny (wystąpienia o niewładczym charakterze, działające siłą argumentacji, wymagające ustosunkowania się adresata w ustawowym miesięcznym terminie),
- proceduralne (np. wniosek o uchylenie orzeczenia kolegium, rewizja nadzwyczajna, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego itp.), gdzie właściwa procedura mówi co, jak i kiedy należy z wnioskiem r.p.o. zrobić.

Reakcja na środki proceduralne nie nasuwa żadnych uwag. Jedyne, niechlubny wyjątek tworzy sprawa (RPO/32655/89/II), kiedy to Przewodniczący Komisji ds. Wykroczeń przy Prezydencie Warszawy usiłował całkowicie bezprawnie załatwić wniosek r.p.o. o uchylenie orzeczenia kolegium poza procedurą, a działanie to zostało początkowo podtrzymane przez kierownictwo resortu nadzorującego. Ostatecznie sprawę załatwiono prawidłowo, ale jest ona groźnym sygnałem dotyczącym wiedzy prawniczej osób w sprawę zaangażowanych.

Nieprawidłowa była też z tego punktu widzenia reakcja sekretarza KOK na wystąpienie sygnalizujące wadliwośći praktyki odroczeń (zwalniania) ze służby wojskowej młodych rolników (RPO/20350/88/I), ponieważ sprowadzała się do zwięzłej ogólnej odpowiedzi tam, gdzie wystąpienie r.p.o. powinno było stać się impulsem do podjęcia sformalizowanego postępowania administracyjnego w sygnalizowanych w wystąpieniu sprawach indywidualnych.

Ombudsman, występując ze środkami perswazyjnymi, ma tylko obowiązek przygotowania wystąpienia. Tak jest na świecie. W Polsce r.p.o. musi pilnować: aby na wystąpienie w ogóle odpowiedziano. Niedotrzymywanie terminów miesięcznych jest regułą. Monituje się nierzadko po 4-5 razy, otrzymuje odpowiedzi wymijające i nie na temat. Trzeba sprawdzać złożone obietnice. Te swoiste działania postkontrolne i sprawdzające są niezbędne: niska kultura administrowania i mizerna technika pracy biurowej powodują brak, powierzchowność lub nierzetelność reakcji na działania r.p.o. Jeżeli chce on osiągnąć jakiś rzeczywisty efekt, musi się angażować w działalność postkontrolną.

Coraz częściej reakcją na wystąpienia r.p.o. jest zniecierpliwienie. Na szczeblu centralnym zauważyć można unikanie bezpośrednich kontaktów z r.p.o. (telefonicznych, osobistych); rzecznik korzysta z nich zresztą z zasady rzadko. Tym bardziej znaczący jest brak czasu, kiedy prosi o spotkanie w ważnej sprawie.

2. Zupełny brak odpowiedzi na wystąpienia r.p.o. należy do rzadkości. Z taką sytuacją nagminnie r.p.o. ma do czynienia, gdy idzie o OPZZ. Milczenie zachowała Rada Nadzorcza RSW Prasa (RPO/42539/89/VI) w sprawie prenumeraty prasy. Szef Kancelarii Rady Państwa (RPO/R/21/89), a także b. Szef URM (w sprawach RPO/11100/88/VIII i 32657/88/V), gdzie uchybienia wojewody przemyskiego i administracji Zakopanego nie spowodowały żadnej reakcji, mimo wielokrotnych monitów. Bezskuteczne okazało się też tu dwukrotne przedłożenie tych spraw b. Prezesowi Rady Ministrów. Dopiero w listopadzie 1989 r. (po roku od rozpoczęcia sprawy!) sprawa RPO/11100/88 doczekała się finału. Sprawy RPO/32657/88/V nadal nie załatwiono.

3. Dopiero w ostatnim czasie kształtuje się praktyka podawania rzecznikowi wiadomości na temat losów jego wystąpień kierowanych do Prezydium Sejmu. Są one przesyłane do Komisji; nie są przedmiotem analizy ze strony Prezydium. (Taka sama praktyka kształtuje się na tle materiałów udostępnianych "do wiadomości" Marszałkowi i Senatowi). W roku 1989 do Prezydium Sejmu skierowano ogółem 14 wystąpień r.p.o. (niektóre kilkakrotnie - zmiana kadencji Sejmu). Komisje sejmowe otrzymawszy materiały od r.p.o. nie nawiązują z nim kontaktów. Występuje tu ciągle brak rutynowych postępowań na linii r.p.o. - organy Sejmu, co rzecznik już sygnalizował w wystąpieniu z ub. roku (RPO/L/61/88). Zaznaczyć dla przykładu należy, że w niektórych krajach europejskich w parlamentach istnieją specjalne komisje zajmujące się współdziałaniem z ombudsmanem. W obecnej sytuacji wiele wystąpień rzecznika dotyczących spraw będących choćby przedmiotem interpelacji poselskich nie jest Sejmowi znanych.

4. Regułą jest niezachowywanie miesięcznego terminu odpowiedzi - r.p.o. dokonuje ponagleń po dwóch miesiącach. Rekordowy czas oczekiwania - 12 miesięcy (URM).

Ponaglenia wykazują charakterystyczne zjawisko. R.p.o. bywa proszony o ponowienie wystąpienia "bo pisma nie można znaleźć", albo odbiera telefon "o co chodzi". Częstotliwość tych zjawisk wskazuje na poważne zaniedbania najprymitywniejszej techniki biurowej (repertoria, "koszulki" spraw, prowadzenie terminarzy). R.p.o. sądzi, że nie tylko on, ale i obywatele są ofiarami tych nieprawidłowości.

Bardzo opieszale i "byle zbyć" odpowiada rzecznikowi resort zdrowia. W ostatnim czasie znacznie pogorszyła się terminowość odpowiedzi z MSW, nie reagującego na kilkakrotne monity (np. RPO/37351/89/III; RPO/19595/88/II; RPO/364/88/I).

5. Prawidłowością w działaniu każdej struktury administracyjnej jest reagowanie w sposób dla niej najłatwiejszy. W odpowiedziach rzecznikowi sprowadza się do działań typu "odepchnięcie sprawy" zamiast "załatwienie sprawy".

Wśród technik "odpychania spraw" wskazać należy:

a) udzielanie odpowiedzi "na raty" (informuje się, że sprawę się zbada i odpowie później. Druga część odpowiedzi nie nadchodzi, nadchodzi po wielu miesiącach, liczy się na to, że "sprawa przyschnie") - np. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej (RPO/17500/88/III); ten sam adresat (RPO/21104/88/III) - przykłady można mnożyć;

b) odpowiedź obszerna, streszczająca stan prawa lub sytuację faktyczną znaną r.p.o. - bez ustosunkowania się do samego zgłoszonego problemu, "ślizgająca się" wokół niego - np. b. Szef URM i Sekretarz Rady Państwa RPO/4612/88/V; Prezes Rady Banków - RPO/13332/88/VII. Bardzo często tak PZU, Minister Transportu, Żeglugi i Łączności w sprawie zapowiedzianego programu likwidacji drastycznych (powyżej 10 lat) opóźnień w przyznawaniu abonamentów telefonicznych, a także tajemnicy korespondencji, Prokuratura Generalna - sprawdzenie przestrzegania prawa przy realizacji inwestycji w Starej Miłosnej - RPO/10806/88/IV, Ministerstwo Pracy co do nieprawidłowej ochrony pracowników w likwidowanych zakładów pracy - RPO/31772/ i 43244/88/II, Minister Rolnictwa - RPO/6667/88/IV - niedotrzymanie słowa przez administrację;

c) obietnica podjęcia problemu przy okazji (mało konkretnie określonej w czasie i co do treści) nowelizacji prawa np. (Przewodniczący KERM - RPO/3757/88/IV), co do rewindykacji małych zakładów przemysłowych i to w sytuacji gdy w rzeczywistości sprawa wymaga działań w sferze praktyki, nie zmian prawa. Por. też Minister Transportu, Żeglugi i Łączności - RPO/40887/89/VI - w sprawie luki dotyczącej losów telefonu po rozwodzie, czy - ten sam adresat - podejście do spraw gwarancji poszanowania tajemnicy korespondencji - RPO/1585/88/I, także Minister Pracy - RPO/6093/88/III;

d) załatwienie sprawy metodą "wyszarpywania" - pojedynczych koncesji na rzecz stanowiska r.p.o. (w nadziei, że "to wystarczy"). Tak seria wielu działań w związku ze sprzedażą samochodów, zwłaszcza rozbieżność między stanowiskiem KERM i PKO co do kar umownych.

Podobnie MSW w sprawach dotyczących kolegów ds. wykroczeń (np. sprawa RPO/14743/88/II, ciągnąca się "w czterech rzutach" przez ponad 7 miesięcy). Generalnie ten właśnie resort charakteryzuje się postawą wymagającą "wyszarpania" stanowiska;

e) ustawienie odpowiedzi na zupełnie innej, nie poruszonej przez r.p.o. płaszczyźnie, co powoduje rozminięcie się wystąpienia i repliki (Minister Edukacji Narodowej - RPO/7180/88/VII) - stosowanie zasad postępowania administracyjnego w postępowaniu kwalifikacyjnym;

f) taktyka polegająca na kwestionowaniu zasady wystąpienia r.p.o. i ustępowania, gdy wystąpiło się ponownie - tak nierzadko Min. Finansów - poz. RPO/34127/88/VI; 18978/88/VI; 16031/88/VI, Min. Budownictwa - RPO/35314/89/VI;

g) sygnalizowanie r.p.o. rozwiązań prawnych bez podjęcia stosownych działań wobec organów administracji, które powinny je realizować (KERM w związku ze zniesieniem cła na samochody osób, które poprzez import zwalniają kolejkę w zakresie sprzedaży - RPO/12188/Ł z 28 IV 1989 r., gdzie z opóźnieniem zawiadomiono o decyzji Główny Urząd Ceł);

h) udzielanie odpowiedzi nieprawdziwych - Min. Finansów w zakresie skupywania przedwojennych obligacji państwowych - RPO/15488/88/VI (odpowiedź z lutego 1989 r.); udzielanie odpowiedzi nierzetelnych - Prokuratura Generalna - RPO/10806/88/IV, sprawa Starej Miłosnej (odpowiedź z lipca i października 1989 r., wskazujące na powierzchowność kontroli i ocen, rewidowane w trakcie kolejnych dopytywań r.p.o. o szczegóły);

i) deklaratywność odpowiedzi: zapewnienie, że resort przywiązuje wielką wagę do problemu przedstawionego przez r.p.o. Powstaje wtedy pytanie, jak traktować tego rodzaju deklarację. I dlaczego akurat (jeżeli deklarację traktować na serio) tylko dany typ praw (wolności) obywatelskich, i to tylko dlatego, że zajął się nim rzecznik, jest traktowany przez resort jako ważny, a inne - traktowały po macoszemu. (Por. odpowiedź Pełnomocnika Rządu PRL ds. Wojsk Radzieckich w Polsce - RPO/52851/89/I);

j) klasyczny sposób "zwekslowania rzecznika na boczny tor": odpowiadający werbalnie się godzi z rzecznikiem, ale twierdzi (gołosłownie), że "całość systemu prawnego" nakazuje mu postępować tak, jak to rzecznik krytykował. MSW pouczyło rzecznika o istnieniu art. 7 k.p.a. (przepis nakazujący wyważenie interesów jednostki i zbiorowości) uznające to za argument usprawiedliwiający ("my byśmy chcieli ale przecież art. 7 k.p.a. nam nakazuje ...") w sytuacji, gdy r.p.o. zarzucał właśnie złe posługiwanie się tym przepisem (tak reakcja na wystąpienie omawiające krytycznie praktykę stosowania prawa o stowarzyszeniach);

k) podobna taktyka polega na zapewnieniu, że "w przyszłości będzie lepiej", że "podejmie się starania" i "usilne dążenia". (Przykład: reakcja URM na niezrealizowaną obietnicę ustawodawczą priorytetu mieszkaniowego dla studentów-prymusów; odpowiedź URM z 1988 r. zawierała deklaracje tego typu. Dokonane przez r.p.o. sprawdzenie realizacji tych deklaracji w 1989 r. wykazało ich werbalizm - RPO/47821/89/V);

1) zarzucanie rzecznikowi, że eksponuje pojedyncze, indywidualne wypadki, podczas, gdy "większość" spraw załatwiana jest poprawnie.

Tak MON i MSW gdy sygnalizuje się im nieprawidłowości w sprawach z zakresu służby wojskowej. Podobnie prokuratura, gdy np. podaje się potrzebę zwrócenia uwagi na cechy indywidualnego wypadku. Jak się zdaje wynika to z nieświadomości, że różne organy mogą (i powinny) mieć różne punkty widzenia i zadaniem r.p.o. jest reagowanie właśnie na tego rodzaju wypadki;

m) podstawa - "każdy kto otrzymuje jakąkolwiek realizację obowiązków administracji powinien być zachwycony, że to w ogóle działa" - postawa spotykana w korespondencji z Ministrem Transportu co do pracy poczty.

6. Na tle odpowiedzi otrzymywanych z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej można poczynić uwagę, iż tamtejsze służby prawne nie odróżniają aktów prawa powszechnego (władnych nakładów ograniczenia na obywateli) i instrukcyjnych.

7. Ogólniejszą prawidłowością jest nieumiejętność reagowania na postulaty zmian praktyki. Adresat wystąpienia najchętniej obiecuje r.p.o. "wydanie aktu normatywnego". Gubi się, gdy ma działać na rzecz zmiany praktyki. Przynajmniej wtedy niewiążąc "wykorzystanie wystąpienia do działań szkoleniowo-instruktażowych".

Zmiana praktyki wymaga działań systematycznych, żmudnych, szeroko zakrojonych i powtarzalnych. Np. w roku ubiegłym takie działania podejmowano w związku z nieprawidłowościami w zakresie "wymeldowania do nikąd" - RPO/Ł/88/V. Otrzymywane sygnały świadczą, że działania te powinny być powtarzane systematycznie (co do kolegiów, służb pracowniczych, t.o.a.p.). Brak jest natomiast mechanizmów i chęci, aby o tym pamiętać. Szkolenia są "akcyjne" i to ich wada. Zmiana praktyki nie odbywa się w drodze "akcji". Tę samą uwagę można uczynić na tle reagowania niektórych resortów: Ochrony Środowiska, MSW, Kultury i Sztuki, Gospodarki Przestrzennej - na obszerne wystąpienia r.p.o. (RPO/47894/89/V) dotyczące wadliwości praktyki systemu skargowego.

Łatwość zmiany (lub tylko jej obiecanie) przepisów tam, gdzie w istocie polepszenie sytuacji wymaga zmiany praktyki, rodzi nacisk na zmiany legislacyjne, wytwarza "fetyszyzm prawniczy" - bardzo szkodliwy społecznie, ponieważ odwraca uwagę od istoty sprawy.

Tak na tle rewindykacji drobnych zakładów przemysłowych upaństwowionych w latach 50-60-tych - KERM, na tle wadliwej praktyki postępowania skargowego; niechęć do założenia "banku danych" na tle ekwiwalentu za mienie zostawione za granicą; w wielu sprawach finansowych, gdzie wystarczyłoby ukierunkowanie praktyki, czy CZZK - skądinąd rzetelnie odpowiadający - na sygnał o wykorzystywaniu więźniów do darmowych usług na rzecz funkcjonariuszy wskazał, że podobna praktyka jest formalnie zakazana, zamiast wskazać kroki, jak o jej eliminację zamierza się walczyć - RPO/42718/89/IX.

8. Aparat administracyjny cechuje sztywność metod działania. Ze zdziwieniem przyjmuje się sugerowane przez r.p.o. metody niekonwencjonalne, np. w postaci przeproszenia, wyrażenia ubolewania itp. Takie metody byłyby szczególnie przydatne tam, gdzie brak proceduralnej możliwości usatysfakcjonowania obywatela i gdzie następuje nieodwracalność skutków naruszenia.

Dwa razy tylko udało się (nie bez trudu!) r.p.o. nakłonić: Min. Sprawiedliwości do takiego działania (wobec bezprawnie internowanego sędziego) i obecnego Szefa URM(wobec osoby uprzednio szykanowanej przez terenowy aparat administracji - RPO/11100/88/VIII). Brakiem skłonności (tradycji?) należy tłumaczyć nieufność do propozycji usatysfakcjonowania obywatela ("darem z łaski"), gdy przemawiają za tym drastyczne okoliczności wypadku. Chlubnym wyjątkiem jest tu ZUS, zajmujący ostrożne, lecz elastyczne stanowisko (kilkanaście razy udało się rzecznikowi przekonać Prezesa ZUS o potrzebie stosowania działań szczególnych). Raz udało się to wobec MSW (dla ofiary nadużycia siły ze strony milicji), mimo przedawnienia roszczeń - RPO/13171/89/II - osób, za którym przemawiały szczególne względy humanitarne. Zupełnym wyjątkiem są spontaniczne reakcje tego typu ze strony aparatu terenowego nadzoru, które zdarzyły się tylko kilka razy. Np. RPO/44015/89/IV - działania Dyr. Kombinatu Rolnego "Goraj", gdzie osobie nie mającej formalnie

uprawnień do otrzymania rekompensaty za mienie pozostawione przed przymusowym przesiedleniem - akcja "W" - zaproponowano wykup domu, uwzględniając moralne uprawnienia zainteresowanej).

9. Uderza bezradność kadr administracji, gdy z treści im znanych przepisów nie wynika określony nakaz zachowania. (Tak np. w sytuacjach gdy brak dokumentacyjnej "podkładki" dla wydania zaświadczenia o faktach, którym urzędnik nie zaprzecza; albo roszczeń, których nie kwestionuje co do zasady). R.p.o. zdarzało się w takich wypadkach swoim wystąpieniem odgrywać rolę "podkładki" albo "podpowiadacza" zachowania proobywatelskiego - prawnie dozwolonego, choć nie wyrażonego wyraźnie w przepisie.

10. Odpowiedzi udzielane r.p.o. wskazują także na mechanizm zależności funkcjonowania poszczególnych organów jako elementów systemu. Przykład bijący w oczy to odpowiedź Prezesa Głównego Urzędu Cei (RPO/28528/89/I), w której wskazuje się na zależność praktyki celnej (przepadki przesyłek) od treści orzecznictwa NSA i SN (zbiory bibliotek) - postawa "nie można, bo sądy zaprotestują". Wskazuje to na realną doniosłość wartość orzecznictwa sądowego jako czynnika kształtującego postawy administracji. Rzecznik nie jest pewien, czy same sądy są świadome praktycznego rezonansu niuansów orzecznictwa, różnic stanowisk składów, odcieni w motywacji poszczególnych orzeczeń.

11. W postawach administracji wyczuwa się brak poczucia, że jest się "gospodarzem sprawy". Minister Transportu odpowiadając rzecznikowi na zastrzeżenia dotyczące obrotu pocztowego (tajemnica korespondencji) wskazuje na wielość podmiotów uczestniczących w obrocie, ale nie uświadamia sobie, że to on jest naprawdę odpowiedzialny za całość i że jego obowiązkiem jest doprowadzenie do sytuacji, w której stworzone mu będą warunki (uprawnienia) koordynacyjno-wiadcze, by mógł realizować swoje obowiązki (współ z innymi organami jak celnicy, służby naziemne, przewoźnicy itd.). Wąskoresortowe ujmowanie odpowiedzialności wyraża się także w sygnalizowanym Sekretarzowi Rządu wypadku gdy r.p.o. kieruje wystąpienie na szczebel ponadresortowy (bo tego wymaga ocena problemu) i styka się ze zjawiskiem odesłania sprawy do resortu. W ten sposób wraca się do punktu wyjścia, ponieważ w wystąpieniu szło o przełamanie

wąskoresortowego punktu widzenia (tak kilkakrotnie z wystąpieniami przesyłanymi premierowi i wicepremierowi, ostatnio - RPO/17085/88/IV w odniesieniu do nieruchomości zalesionych, gdzie następuje ograniczenie praw właścicieli i gdzie zachodzi potrzeba podjęcia pewnych działań nadzorczych nad t.o.a.p.). Konflikt negatywny na szczeblu ministrów (różnica zdań, co do problemu poruszanego przez r.p.o. w wystąpieniu - RPO/21104/88/III) powinien powodować rozstrzygnięcie go na szczeblu ponadresortowym. W praktyce r.p.o. spotkał się z próbą uznania sprawy za zamkniętą w sytuacji istniejącej różnicy zdań między Ministrem Zdrowia i Ministrem Pracy (RPO/21104/88/III).

W innej z kolei sprawie (RPO-54530/89/III), gdzie r.p.o. kilkakrotnie sygnalizował potrzebę renegecji umowy międzynarodowej w sprawach emerytalnych, MSZ zgodził się z sugestią i zapowiedział podjęcie działań jeżeli Minister Pracy o to doń się zwróci, jednakże gotowość tę komunikuje tylko rzecznikowi.

Dla r.p.o. powstaje pytanie, czy to on akurat powinien^o zajmować się koordynacją w tym wypadku.

12. Bliskim poprzedniemu jest problem poczucia odpowiedzialności za kształtowanie polityki administracyjnej w granicach przyznanych organowi administracyjnemu kompetencji.

W postawach administratorów wyczuwa się z jednej strony brak przywiązania do własnych koncepcji i z drugiej całkowitą łatwość wyrażonej zmiany frontu. Rzecznik miał tu okazję zaobserwować na tle postawy cenzury (odpowiedź na wystąpienie dotyczące debitu komunikacyjnego), gdzie po kilku dniach od otrzymanej odpowiedzi nastąpiła radykalizacja stanowiska (już komunikowana telefonicznie). Zaznaczyć należy, że kierunek zmian był tu - akurat - pożądany (RPO/24284/88/I).

13. Zaobserwowane postawy potwierdzają wniosek sprawozdania r.p.o. z ubiegłego roku, o dominującym "legalizmie biurokratycznym", a nie "legalizmie aksjologicznym" w administracji. Legalizm aksjologiczny wymaga nie tylko utrzymania się w granicach prawa, lecz także wyważenia konkretnego rozstrzygnięcia, aby mogło ono być uważane za sprawiedliwe (odrzuć postawy: "jestem w porządku, ponie-

waż to co robię mieści się w granicach prawa" na rzecz postawy; "jestem w porządku, ponieważ to, co robię mieści się w granicach prawa, a to, co zrobiłem w tym konkretnym wypadku odpowiada okolicznościom tegoż wypadku").

14. Zasygnalizowania - z niepokojem - wymaga demonstrowana w nielicznych, ale znaczących z uwagi na adresata wystąpienia r.p.o. odpowiedziach - myśl o służebnym stosunku prawa wobec polityki. Z takim przyjęciem spotkało się adresowane do Rady Państwa wystąpienie r.p.o., dotyczące zniesienia przez r.n. szczególnego trybu najmu w sytuacji, gdy - wbrew temu, czego wymaga art. 27 prawa lokalowego - nie ustały przyczyny decydujące o jego wprowadzeniu. Zarówno przedstawiciele resortu budownictwa, jak i komisji sejmowej Sejmu IX kadencji w odpowiedziach udzielonych rzecznikowi zaprezentowali tezę o podległości prawa polityce. Rzecznik nie zamierza wypowiadać się na temat, czy w tym konkretnym wypadku należy dostosować prawo do polityki, czy politykę do prawa; protestuję jednak przeciw tolerowaniu rozbieżności w tym względzie i tezie, że "wszystko jest w porządku", i że obowiązująca litera prawa "nie przeszkadza" odmiennej od niej, realizowanej polityce (RPO/5222/88/V).

15. Reakcje na wystąpienia r.p.o. wykazują ciągle nieświadomość organów administracji co do trybu działania r.p.o., utożsamianego z trybem skargowym z k.p.a. W konsekwencji adresaci (zdarza się to najczęściej w administracji oświaty, rolnictwa, geodezji) przesyłają wystąpienie r.p.o. "w dół, według właściwości". Jest to postępowanie błędne; tryb postępowania przed r.p.o. wyznacza ustawa o rzeczniku, a sam rzecznik oczekuje odpowiedzi od organu, do którego się zwrócił o zbadanie sprawy w trybie nadzoru.

W kontaktach z prokuraturą uderza często brak np. świadomości, że rzecznik prosił tylko o zbadanie sprawy, w istocie należącej do jego gestii. W konsekwencji prokuratury sądzą, że rzecznik przesłał im sprawę "celem załatwienia".

16. Ustawa o rzeczniku zakłada, iż poważną część spraw, wymagającą zwłaszcza zbadania faktograficznego, będą prowadziły - organy nadzoru administracyjnego, kontroli, prokuratury - przekazując później materiał rzecznikowi (art. 10 pkt 2 ustawy o r.p.o.),

który go oceni i zajmie stanowisko. Rozwiązanie to zakłada rzetelność działań sprawdzających i kontrolnych. Praktyka wskazuje, że w pewnej części spraw organy, do których się r.p.o. zwraca o zbadanie sprawy, utożsamiają się z interesem kontrolowanego (zwłaszcza, gdy zarzut dotyczy nieprawidłowości organów organizacyjnie związanych z jednostką nadzorczą).

17. Oddzielnej wzmianki wymagają trudności r.p.o. w uzyskaniu dostępu do niepublikowanych źródeł prawa. Bywa, że zaprzecza się istnieniu takich źródeł, gra na zwłokę, odwleka różnymi metodami ich nadesłanie.

Dotyczyło to np. aktów regulujących wydawanie zaświadczeń do celów alimentacyjnych (MSW - wielomiesięczna zwłoka), akty dotyczące zasad wydawania paszportów funkcjonariuszom resortu MSW (sprawa niezłałatwiona, odpowiedzi wręcz aroganckie), instrukcje dotyczące daktyloskopowania (wielomiesięczne milczenie, sprawa niezłałatwiona), zasady archiwalizacji akt sądów wojskowych (sprawa złałatwiona).

Powstaje tu zasadnicze pytanie: czy i o ile akty tego typu mogą regulować kwestie praw i wolności obywatelskich, a także jak ma wykonywać swe funkcje r.p.o. w odniesieniu do spraw regulowanych w ten sposób. (A sprawa nie dotyczy bynajmniej kwestii obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego).

VI. KONKLUZJE

1. Nihilizm konstytucyjny, brak świadomości co do znaczenia Paktów Praw Człowieka w codziennej działalności aparatu państwowego, jest w Polsce faktem. Konieczność uświadamiania aparatowi państwowemu, że to, co ten na codzień czyni - jest także stosowaniem Konstytucji i Paktów - oto główna teza działalności rzecznika i jego sprawozdania.

Nihilizm konstytucyjny dotyka - niestety - także społeczeństwa. Długo traktowane paternalistycznie, niezbyt się orientuje "do czego ma mieć prawo", gdzie się kończą roszczenia oparte na prawie i zeń wynikające, a gdzie zaczynają się roszczenia dyktowane tylko zagrożonym interesem.

Aparat państwowy interesuje się najbliższą podstawą prawną działania. Dotyczy to - co smutne - także sądów, niezbyt chętnie wychodzących poza krajowe prawo powszechne. W większej zaś mierze - i to jest groźniejsze - organów administracji, zainteresowanych czasem już nie tylko "podstawą prawną", lecz wręcz legitymizującą ich działania "podkładką prawną" - prawem powielaczowym, aktami najniższego rzędu. Sprzyja ta utrwalaniu postaw, które rzecznik w swym poprzednim sprawozdaniu określił jako biurokratyczny lub "płaski" legalizm. Wyraża się on w tworzeniu prawa po to, aby legitymizować doraźne cele. Jest to działanie w imię przebrzmiałego w historii hasła "ustawodawcy wszystko wolno". Płaski legalizm przechodzi do porządku dziennego nad uniwersalnymi - historycznie i geograficznie zasadami prawa, których wyrazicielami są w świecie cywilizowanym: ustawa zasadnicza i Pakty Praw Człowieka.

2. Każda administracja reaguje w sposób dla niej najłatwiejszy, nie wymagający wysiłku. Dlatego trudno jest oddziaływać na zmiany praktyki. Wymaga to bowiem wielokierunkowych, czasem drobnych, czasem poważniejszych korektur w działaniach wielu różnych struktur i funkcjonariuszy. Jest to - jak wychowanie dziecka - proces, a nie zdarzenie. Łatwiej więc jest zmienić przepis, a najłatwiej obiecać "radykałną i kompleksową" zmianę przepisów, najłatwiej taką, która nastąpi w nieoznaczonej bliżej przyszłości. Z tej głównie przyczyny perspektywy doskonalenia naruszającej prawa oby-

watelskie praktyki - są dość odległe i wymagają przełamania fetyszyzmu prawniczego, któremu hołduje poważna część aparatu administracyjnego. Sytuację pogarsza niski profesjonalizm administracji, zwłaszcza w zakresie prawa, zredukowanego do pojęcia przepisu, podczas, gdy dobry profesjonalista - widzi przede wszystkim - zasady.

"Brak mocnego postanowienia poprawy" nie mówiąc już o "żalu za grzechy" - to czynniki utrudniające zmianę w zachowaniu administracji na postawę bardziej proobywatelską.

Administracji trudno się zdobyć na przeprosiny czy wyrazy ubolewania. A przecież takie niekonwencjonalne (gdą rzecz oceniać w kategoriach legalizmu biurokratycznego) sposoby działania, zwłaszcza tam, gdzie "normalnymi" środkami prawnymi zaszłości odwrócić się nie da - ucziłowiczają stosunki władza - obywatel.

W wielu sprawach, z którym zetknął się rzecznik występuje zjawisko "bezwładu decyzyjnego" administracji. Brak konsekwencji w działaniu, sprawy "wiszą" latami, podejmuje się fragmentaryczne i chaotyczne próby wycinkowego i powierzchownego ich załatwienia. Powoduje to mające podstawę oskarżenia o nierówność w traktowaniu obywateli. (Tak np. kwestie wykupu przedwojennych papierów wartościowych, "puste" prawo własności osób, których grunty przeznaczono pod ochronne pasy leśne wokół miast, brak banku danych w kwestii mienia zabużańskiego, błędy w organizacji i realizacji pomocy dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych, postępowanie wobec papierów zdeponowanych przez przesiedlających się z ZSRR Polaków itd.).

Nieumiejętność podjęcia decyzji na czas (obojętnie czasem negatywnej lub pozytywnej), rażąco niski poziom profesjonalnego posługiwania się prawem (tak jako narzędzia regulacji np. przy rozdziale pomocy dla ofiar eksperymentów pseudomedycznych, jak i wypaczenia jego instytucji: przedsprzedaż samochodów) są samoistnym czynnikiem naruszającym zaufanie między władzą i obywatelem, czynnikami sprzyjającymi degradacji pozycji obywatela w stosunkach z władzą.

W tym zakresie wskazać należy jeszcze jedno zjawisko niedoceniane lub lekceważone przy posługiwaniu się prawem.

Żadne rozwiązanie prawne nie jest pozbawione skutków ubocznych. Odnieść zaś można wrażenie, że przy decyzji o wyborze konkretnego prawnego rozwiązania nie poświęca się minimum uwagi wy-

szukania i neutralizowania ubocznych ujemnych następstw wyboru.

Za czasów Marii-Teresy specjalny urzędnik był zobowiązany wyszukać takie właśnie następstwa i konsekwencje przedsięwziętych decyzji legislacyjnych. Tymczasem r.p.o. sygnalizujący, iż komercjalizacja rynku mieszkaniowego musi spowodować załamania się realizacji ekwiwalentów za mienie zabużańskie, realizacji wyroków eksmisyjnych czy zerwanie słowa, jakie ongiś dano prymusom - studentom w 1975 r. zapewniając im priorytet w przydziale mieszkania - nie ma wrażenia, aby ktoś był choćby świadom tego zjawiska, nie mówiąc już, żeby starał się o opracowanie choćby małego programu pogodzenia sprzecznych interesów. To samo dotyczy poczynań ochronnych, socjalnych w zakresie restrukturyzacji przemysłu czy - w innym zakresie - zmian w prawie dewizowym, którym nie towarzyszył żaden plan ani akcja dostosowania działalności banków i ZUS do zmienionych zadań w zakresie obsługi rent zagranicznych, za co z pewnością odpowiada administracja państwowa.

Być może to, co było dobre dla cesarzowej Marii-Teresy byłoby więc dobre i dla nas: advocatus diaboli każdej ustawy. Funkcję tę - politycznie - pełnić może opozycja. Chodzi tu jednak o fachową krytykę z punktu widzenia poszanowania zasad wewnętrznej moralności i sprawności technicznej prawa, nie zaś programu politycznego przezeń realizowanego.

3. Stan poszanowania w praktyce Konstytucji i Paktów Praw Człowieka w Polsce - nie może zadowalać. Rzecznik Praw Obywatelskich jest w tej kwestii bardziej krytyczny niż organy administracji (Raport opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w kwestii przestrzegania praw człowieka w latach 1986-1989).

Ten brak poszanowania wymaga jednak długotrwałej, żmudnej terapii, jeżeli diagnoza (wskazanie ich przyczyn, co starano się wskazać w tym sprawozdaniu - zwłaszcza w rozdziale V) - jest trafna.

Działania terapeutyczne wymagają długotrwałej kuracji, nie zabiegu jednorazowego. Kuracji żmudnej, ponieważ niektóre schorzenia mają charakter chroniczny lub zastarzały. Pacjent jest niecierpliwy i nie przekonany, ani co do rodzaju lekarstwa, ani co do perspektyw leczenia. Wolałby zdecydować się na radykalny zabieg

operacyjny. To jednak - zdaniem rzecznika - nie rokuje powrotu do zdrowia. Pozostając przy medycznych paralelach - płynie stąd też wniosek dla przyszłych zadań rzecznika.

Nie należy oczekiwać, że przyjmie on do swego szpitala w przyszłości nowych chorych. Będzie starał się leczyć starych - bo albo łóżka wszystkie zajęte (dotychczasowe starania rzecznika nie przyniosły jeszcze rezultatów: jego wystąpienia nie zostały zrealizowane), albo pojawią się na nich chorzy na te same choroby, co wymaga powtarzania tej samej terapii. (Powtarzania tych samych wystąpień, wracania do tych samych spraw). Są też choroby o skutkach nieodwracalnych (niektóre żądania rewindykacyjne), albo takie, na które rzecznik nie ma stosownego lekarstwa ("oddanie sprawiedliwości" racjom niektórych obywateli).

Dlatego w przyszłości nie należy liczyć na to, że rzecznik przedstawi nowe, dotąd nieznanne przejawy naruszeń praw obywatelskich, że podejmie w tym zakresie nowe szeroko zakrojone akcje. Najprawdopodobniej będzie musiał pracować nad realizacją tego co już zostało przezeń rozpoczęte, a co będzie wymagało pilnowania, korygowania, przypominania.

Rzecznik Praw Obywatelskich w każdym kraju jest i powinien być strażnikiem praw obywatelskich wyznaczanych przez legalny porządek prawny. Im ten porządek jest gorszy, im bardziej powierzchownie realizowany - na tym większy opór natrafia rzecznik i tym skromniejsze są efekty jego działań. On sam w większym stopniu musi się liczyć z niechęcią adresatów wystąpień i rozczarowaniem branych w obronę - z powodu powolności i połowiczności reakcji. W chwili obecnej w wielu punktach - i słusznie - sam porządek prawny w Polsce jest przedmiotem politycznej kontestacji. Nie ułatwia to rzecznikowi działania. W tej jednak sytuacji musi działać na rzecz obrony stabilnych zasad dobrego prawa i musi tym pilniej baczyć, by w ferworze rewolucyjnych zmian nie dokonywano manipulacji prawem i nie nadużywano go w sposób nierozsądny. Władza bowiem, która to czyni - podcina gałąź na której siedzi, destabilizuje państwo i podważa wiarę w jego uczciwy wewnętrzny porządek. Wszystkie dotychczasowe i przyszłe działania rzecznika, także te, które przedstawił w sprawozdaniu - są inspirowane tą myślą.

A N E K S

USTAWA O R.P.O. I WARUNKI FUNKCJONOWANIA R.P.O.

1. Nie należy przewidywać rozbudowy aparatu. (Może w minimalnych, kilkusetletnich granicach). Biuro jest w trakcie komputeryzacji, już rozpoczętej. Wymaga to kosztów i wysiłku organizacyjnego. Jest konieczne wobec niesłabnącego przyływu wniosków (wpływ ustabilizowany na poziomie ok. 1 200 - 1 300 miesięcznie). Likwidacji zaległości z pierwszego okresu można oczekiwać m. w. w ciągu 1,5 roku.

2. Rysuje się potrzeba zmian ustawy o r.p.o. Rzecznik sygnalizuje możliwe do rozważenia w związku z tym problemy. Urzędujący r.p.o. nie będzie jednak sam zajmował się lansowaniem tych zmian, nie chcąc być iudex in causa sua.

a) Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem jednoosobowym, bez zastępcy. Jest to bardzo uciążliwe i wymaga ekwilibrystyki organizacyjnej (w Szwecji jest 4 Justitie ombudsmänów, w Austrii - 3). Powoływanie rzeczników terenowych jest bardzo ryzykowne (przede wszystkim z uwagi na uwikłania lokalne i trudności w znalezieniu wysokospecjalizowanego prawniczo personelu). Dokładniej stanowisko r.p.o. w tej mierze przedstawia wystąpienie - RPO/Ł/14/88 z 24 X 1988 r., Biuletyn r.p.o. - Materiały 1, s. 109-111.

b) Ustawa przewiduje powoływanie r.p.o. na cztery lata licząc od dnia wyboru. Brak instytucji rzecznika-elekta. Obecne rozwiązanie musi powodować nieuchronnie znaczne przerwy w działaniu urzędów między kadencjami. Należy wprowadzić instytucję rzecznika elekta, co dopomogłoby w płynnym przejściu funkcji. Pożądane byłoby powołanie elekta pół roku przed końcem kadencji rzecznika ustępującego (praktycznie - lipiec 1991 r.).

c) Sposób wyboru obecnie urzędującego rzecznika budził wątpliwości z punktu widzenia sposobu wyłaniania kandydata (wniosek

Prezydium Sejmu zgłoszony po zasięgnięciu opinii, Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego). PRON - skończył swą działalność. Należy przewidywać inny, lepszy sposób wyłaniania kandydata na rzecznika.

d) W zakresie uprawnień r.p.o. przyznane mu nowelą do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uprawnienia do zgłaszania wniosków o wykładnię - łagodzi nieco skutki braku uprawnienia do zgłaszania Trybunałowi i Sądowi Najwyższemu pytań prawnych. Powstaje jednak pytanie, czy rozszerzenie w tym punkcie uprawnień rzecznika nie byłoby wskazane. Wymagałoby to stosownej nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym.

e) Do rzecznika wpływa obecnie ok. 80% spraw "nierzecznikowskich". Część nie ma w ogóle charakteru wniosku w rozumieniu ustawy o r.p.o., część to manifesty, apele, stanowiska w sprawach ogólnych itp., propozycje różnych zmian w rozmaitych sferach życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego. Korespondencja tego typu w ogóle nie wymaga odpowiedzi; w praktyce odpowiedzi się wymaga.

Rzecznik ma prawo doboru spraw do prowadzenia (art. 9 ust. 4) - jest to jego jedyny oręż obronny wobec spraw drobnych, roszczeniowych, żądań, porad i wyjaśnień. Ustawa zobowiązuje rzecznika do odpowiedzi na każdy wniosek także w sprawach nie podjętych (a jak wyżej wspomniano oczekuje się od niego odpowiedzi na każdy list - nawet nie będący wnioskiem).

Byłoby celowe dobitniejsze podkreślenie braku obowiązku wdawania się w korespondencję nie stanowiącą wniosku w rozumieniu ustawy o r.p.o. Być może celowe byłoby ograniczenie obowiązku odpowiedzi do spraw podjętych - art. 9 ust. 1 ustawy.

f) Przedstawiona wyżej kwestia wiąże się z ogranicznikami właściwości rzecznika. Jest to konieczne wobec ogromnego napływu spraw do r.p.o. Dla porównania: Mediator francuski rocznie otrzymuje ok. 5 tys. spraw, szwedzki - 3 tys., ombudsman parlamentarny w Anglii - ok. 2 tys. Jako wprowadzenie ograniczników można przewidzieć np.:

- powinność zgłaszania wniosków przez posła (senatora); konieczna byłaby wtedy motywacja wniosku. Jest to system stosowany we

Francji i Anglii,

- wprowadzenie ograniczenia czasowego co do zgłaszania wniosków - rok lub dwa lata chwili zdarzenia. We wszystkich systemach takie ograniczenia istnieją, czy to mocą zwyczaju (Szwecja), czy rozwiązania normatywnego (Hiszpania). Polski rzecznik dostaje wnioski dotyczące zdarzeń sprzed I wojny światowej. Biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne Polski, należy w tym względzie zachować rozwagę w odcinaniu się od naprawienia błędów przeszłości. Jednakże nie należy oczekiwać od r.p.o. podejmowania spraw np. ukarań dyscyplinarnych sprzed lat kilkunastu, konfliktów z administracją lokalną podobnie odległych w czasie itp.

g) Wymaga ukonkretnienia uprawnienie do występowania przez r.p.o. z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (art. 14 ust. 2 pkt 1). Dotychczasowe doświadczenia nie przewidujące tu żadnych konkretnych adresatów i trybów czynią uprawnienie dekoracyjnym.